7.11.2022

Lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola
Ympäristöneuvos Esko Hyvärinen
Ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen

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

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Sisällysluettelo

1. Johdanto 3
1.1. Lausunnonantajien kannanotot 3
1.2. Tiivistelmä vastineen pääkohdista 3
2. Ympäristöministeriön vastine kannanottoihin ja lausuntoihin 5
2.1. Yhteydet muuhun lainsäädäntöön 5
2.2. Vaikutusten arviointi 6
2.3. Luonnonsuojelulain yleiset säännökset 8
2.3.1. Ilmanmuutoksen hillinnän tavoite 8
2.3.2. Varovaisuusperiaate 8
2.3.3. Saamelaiskulttuurin suoja 11
2.3.4. Selvilläolovelvollisuus 12
2.4. Viranomaiset 12
2.4.1. Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtävät ja rahoitus 12
2.5. Luonnonsuojelusuunnittelu 13
2.5.1. Monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma 13
2.5.2. Alueelliset toimeenpanosuunnitelmat 13
2.6. Luonnonsuojelualueita koskevat säännökset 14
2.6.1. Malminetsinnän rajoittaminen 14
2.6.2. Luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset 15
2.6.3. Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen vastoin maanomistajan suostumusta 16
2.6.4. Saamelaiskulttuuria koskevat asiat 16
2.6.5. Merenkurkkua koskevat muutosehdotukset 17
2.6.6. Rajavartiolaitoksen tehtävät 18
2.6.7. Valtion luonnonsuojelualueen lakkauttaminen 20
2.7. Luontotyyppien suojelu 21
2.7.1. Yleistä suojelun lähtökohdista 21
2.7.2. Ehdotettu sääntely 22

2.7.3. Uhanalaisten luontotyyppien määrittäminen asetuksessa 23
2.7.4. Uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen 25
2.7.5. Luontotyyppien tunnistaminen 26
2.7.6. Serpentiinikalliot 28
2.7.7. Poikkeusedellytysten vaihtoehto-kriteeri ja määräaika 29
2.8. Lajien suojelu 31
2.8.1. Eliölajien rauhoittaminen 31
2.8.2. Lajisuojelun poikkeukset 33
2.8.3. Eduskunnan lausuma valkoposkihanhesta 34
2.8.4. Metsästystrofee 36
2.8.5. Erityiskysymyksenä jalava 37
2.9. Tietosuoja 38
2.10. Rangaistuksia koskevat säännökset 41
2.10.1. Laillisuusperiaate ja hyväksyttävyys sekä rikosoikeudellinen sanktiointi 41
2.10.2. Syyksiluettavuus 43
2.10.3. Menettämisseuraamus 44
2.11. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio 47
2.12. Muutoksenhaku 47
2.13. Korvaussäännökset 50
2.14. Voimaantulosäännökset 51
3. Pykäliin ehdotettavat muutokset 51

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

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

ympäristöministeriö antaa kirjallisen vastineensa hallintovaliokunnan, talousvaliokunnan sekä lakivaliokunnan lausunnoissa sekä annetuissa asiantuntijalausunnoissa ympäristövaliokunnalle esitettyihin kannanottoihin hallituksen esityksestä.

1. Johdanto

1.1. Lausunnonantajien kannanotot

Hallituksen esityksestä on annettu ympäristövaliokunnalle talous-, laki- ja hallintovaliokunnan lausunnot. Lisäksi ympäristövaliokunnassa on kuultu laajasti eri tahojen asiantuntijoita ja valiokunnalle on toimitettu myös kirjallisia asiantuntijalausuntoja.

Tässä vastineessa vastataan edellä mainittujen valiokuntien lausunnoissa sekä asiantuntijoiden kuulemisessa esille nousseisiin näkemyksiin.

Vastinetta täydennetään tarvittaessa perustuslakivaliokunnan ja maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntojen perusteella.

Lisäksi täydennämme samassa yhteydessä vastinetta eräiden asiakokonaisuuksien, kuten vapaaehtoisen ekologisen kompensaation ja mahdollisesti tietosuojan osalta.

1.2. Tiivistelmä vastineen pääkohdista

Valiokuntien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota erityisesti rangaistuksia koskevaan sääntelyyn, luontotyyppien tiukkaan suojeluun, rajavartiolaitoksen asemaan ja malminetsinnän rajaamiseen luonnonsuojelualueilla, ekologiseen kompensaatioon sekä varovaisuusperiaatteeseen.

Asiantuntijakuulemisessa ja valiokunnalle toimitetuissa kirjallisissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota lukuisiin luonnonsuojelulain ehdotuksiin. Osa huomioista on teknisluontoisia tai muutoin yksityiskohtaisia korjausehdotuksia, osa taas luonteeltaan periaatteellisempia tai muutoin hallituksen esityksen ehdotuksiin kohdistuvia kriittisiä näkemyksiä.

Valiokuntien ja asiantuntijoiden lausuntojen osalta vastineessa on perusteltu ehdotuksen lähtökohtia ja esitettyjä säännöksiä sekä vastattu esitettyihin huomioihin. Sen lisäksi vastineessa esitetään sääntelyyn joiltain osin myös muutosehdotuksia tai tarkennuksia. Vastineessa ei ole kaikilta osin yksilöity lausunnoissa esitettyjä huomioita, vaan siinä on pyritty käsittelemään asioita laajempien kokonaisuuksien kautta. Täydennämme vastinetta, mikäli ympäristövaliokunta katsoo sen tarpeelliseksi.

Keskeisimpiä lausunnoissa esiin nousseita teemoja ovat luontotyyppien suojelu, lakiehdotuksen yleiset periaatteet, luonnonsuojelualueiden rajoitukset ja malminetsintä, ekologinen kompensaatio, rikosoikeudelliset seuraamukset ja lajisuojelun poikkeusedellytykset. Tämä lisäksi on kiinnitetty huomiota joihinkin erityiskysymyksiin, kuten luonnonsuojelun tietojärjestelmän tietosuojaan, rangaistuksia koskevan sääntelyn yksityiskohtiin, ehdotettujen muutoksenhakukieltojen selkeyteen sekä ns. metsästystrofeiden maahantuonnin kieltoon. Osassa lausuntoja on myös nostettu yleisellä tasolla esiin luonnonsuojelulain kokonaisuuden osalta sen mahdollinen riittämättömyys luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen osalta, sekä rajapinnat muuhun ympäristösääntelyyn.

Luontotyyppien osalta on kenties kriittisimmin suhtauduttu uuteen ehdotuksen eräiden luontotyyppien tiukasta suojelusta. Sen on katsottu olevan liian täsmentymätön ja tulkinnanvarainen, vaikka soveltamisala onkin rajattu vain kahteen luontotyyppiin, serpentiinikallioihin ja rannikon avoimiin dyyneihin. Näistä erityisesti serpentiinikalliot ovat herättäneet huolta mm. kaivostoiminnan jatkuvuuden näkökulmasta. Sääntelyä ehdotetaankin tältä osin hieman tarkennettavaksi siten, että näiden luontotyyppien hävittämis- ja heikentämiskielto kohdistuisi serpentiinikallioiden osalta niiden maanpäällisiin esiintymiin. Myös uhanalaisten luontotyyppien määrittäminen asetustasolla on herättänyt kysymyksiä sen vaikutuksista päätöksentekoon. Vastineessa on pyritty selventämään ja korostamaan sääntelyn informaatioluonnetta.

Rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä koskeviin ehdotuksiin esitetään useampia teknisiä tai muutoin selventäviä muutoksia.

Luonnonsuojelualueiden osalta ehdotusten on katsottu olevan osin riittämättömiä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen toiminnan ja saamelaiskulttuurin turvaamisen näkökulmasta. Lisäksi on kiinnitetty huomiota muun muassa metsästyksen ja kalastuksen edellytyksiin luonnonsuojelualueilla. Rajavartiolaitoksen toiminnan turvaamiseksi esitetään joitakin tarkennuksia, muilta osin vastineessa on pyritty pääosin selventämään ehdotuksen sisältöä.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty osin ristiriitaisia näkemyksiä siitä, tulisiko ehdotuksen 7 §:ään sisältyvää varovaisuusperiaatetta sisällyttää luonnonsuojelulakiin. Osa katsoo tämän olevan tarpeen, osa taas pitää sitä liian tulkinnanvaraisena. Kuten perusteluissa todetaan, varovaisuusperiaate on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate, ja vaikuttaa jo nykyisen lain tulkintaan. Siten periaate on osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa voimassa olevan lain nojalla tehtäviin viranomaispäätöksiin ja oikeuskäytäntöön. Varovaisuusperiaatteen sisällyttäminen lakiin ja sen tapauskohtainen soveltaminen ole sinänsä kannanotto toiminnan sallittavuuteen, vaan se ohjaisi viranomaisen päätöksentekoa, jotta mahdolliset tiedolliset puutteet ja epävarmuudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Varovaisuusperiaate itsessään ei myöskään muodostaisi esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä. Läpinäkyvyyden edistämiseksi varovaisuusperiaatteen asemaa olisi kuitenkin aiheellista selventää säädöstasolla.

Säännöskohtaisten huomioiden lisäksi joissakin lausunnoissa on nostettu esiin hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin mahdollinen puutteellisuus. Tältä osin toteamme, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointia koskeva osio huomattavan laaja, ja siinä on hyödynnetty useita arviointeja ja selvityksiä, kuten viranomaispäätöksistä koottuja tilastotietoja, laajaa kirjallista aineistoa, asiantuntija-arviointeja ja vaikutusten arvioinnin työpajassa esitettyjä huomiota ja kommentteja. Vaikutusarviointia täydentävät erilliset selvityshankkeet. Vaikutusten arvioinnin tukena oli myös Suomen tiedeakatemian SOFI-tiedeneuvontahankkeen fasilitoima tieteellinen tukiryhmä, johon kuului eri alojen tutkijoita

Luonnonvarakeskuksesta, Suomen ympäristökeskuksesta sekä Helsingin, Itä-Suomen ja Tampereen yliopistoista.

Lisäksi vastineessa on otettu huomioon Eduskunnan hyväksymät, maa- ja metsätalousvaliokunnan valkoposkihanhen metsästyksen sallimiseen liittyvään mietintöön (MmVM 8/2022 vp KAA 3/2020 vp) sisältyvät lausumaehdotukset. Siltä osin on todettu, että lausumissa edellytetty poikkeusluvalla ammuttujen valkoposkihanhien hyödyntämisen sallimista koskeva hallituksen esitys luonnonsuojelulain muuttamisesta pyritään valmistelemaan mahdollisimman pian omana esityksenään. Muutos edellyttää laajempaa arviointia ja sidosryhmien kuulemista, joten muutos ei olisi tämän luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (76/2022) osalta mahdollinen.

Kuten edellä on todettu, vastinetta täydennetään perustuslakivaliokunnan ja maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntojen antamisen jälkeen. Samassa yhteydessä esitämme huomiomme vapaaehtoisen ekologisen kompensaation osalta ja täydennämme vastinettamme myös muilta osin, mikäli ympäristövaliokunta katsoo siihen olevan tarvetta.

2. Ympäristöministeriön vastine kannanottoihin ja lausuntoihin

Ympäristöministeriö viittaa ympäristövaliokunnalle antamaansa muistioon (17.5.2022) ja lisäselvitykseen (7.10.2022), maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamaansa muistioon (25.5.2022) sekä lisäselvitykseen (1.7.2022), talousvaliokunnalle antamaansa muistioon (15.6.2022) sekä lisäselvityksiin (4.10.2022 ja 6.10.2022), lakivaliokunnalle antamaansa muistioon (8.9.2022) sekä vastineisiin 26.9.2022 ja 28.9.2022), hallintovaliokunnalle antamaansa muistioon (28.9.2022) sekä vastineeseen (4.10.2022) sekä perustuslakivaliokunnalle antamaansa muistioon (22.9.2022).

Ympäristöministeriö toteaa jo aiemmin esitetyn lisäksi seuraavaa:

2.1. Yhteydet muuhun lainsäädäntöön

Joissakin valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa (esimerkiksi *Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Suomen luonnonsuojeluliitto, SITRA*) on kiinnitetty huomiota eri lakien yhteisvaikutuksiin, ja siihen, että luonnonsuojelulakia koskevat ehdotukset jäävät osin erilleen muusta lainsäädännöstä.

Vastine

Luonnonsuojelulaki on niin sanottu yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin. Lakiehdotuksessa tätä peruslähtökohtaa ei esitetä muutettavaksi, vaan luonnonsuojelulakia sovellettaisiin luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Soveltamisalan osalta merkitystä ei siten ole sillä, onko kyse esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristönsuojelulain tai metsälain alaisesta toiminnasta, jos toiminnalla on vaikutusta luonnonsuojelulaissa suojeltuihin luontoarvoihin. Tällöin myös luonnonsuojelulaki tulee sovellettavaksi.

Luonnonsuojelulain tavoitteena oleva monimuotoisuuden turvaaminen ei kuitenkaan voi olla vain luonnonsuojelulain tarkoittamien toimenpiteiden varassa, eikä monimuotoisuuden suojelua voida palauttaa esimerkiksi vain uhanalaisten lajien tai luontotyyppien suojeluun. Kyse on laajemmasta kokonaisuudesta, joka liittyy kaikkeen ympäristönkäyttöön ja sitä koskevaan lainsäädäntöön.

Luonnonsuojelulain ehdotuksilla pyritään osaltaan vastaamaan monimuotoisuuden heikkenemisen aiheuttamiin haasteisiin, mutta on tarpeen tunnistaa, ettei luonnonsuojelulaki yksinään pysty pysäyttämään monimuotoisuuden heikkenemistä. Sen avuksi tarvitaan muun lainsäädännön, poliittisten päätösten, taloudellisten valintojen sekä viime kädessä myös ihmisten arvovalintojen tukea.

Lain uudistamisen lähtökohtana on pitkälti nykyisen lain rakenteen pohjalle perustuva uudistus. Valmistelun alkuvaiheessa on valitun vaihtoehdon ohella pohdittu esimerkiksi Ruotsin ympäristökaaren kaltaista ympäristösääntelyn kokonaisratkaisua tai kokonaan uudenlaista, puitelain kaltaista biodiversiteettilakia. Nämä vaihtoehdot olisivat kuitenkin edellyttäneet koko lainsäädäntöjärjestelmämme uudistamista ja sen osalta myös huomattavan laajaa yhteiskunnallista keskustelua koko ympäristölainsäädännön lähtökohdista ja tavoitteista. Näin mittava uudistukseen ei tässä vaiheessa ollut edellytyksiä. Vaikka lainsäädännön kokonaisvaltaisempi uudistus olisi saattanut vahvistaa luonnon monimuotoisuuden läpileikkaavaa huomioon ottamista kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa, se olisi samalla lisännyt merkittävällä tavalla luonnonsuojelun toimintaympäristön epävarmuutta sekä myös hallinnollisia kustannuksia.

Nykyisen luonnonsuojelulain arvioitiin edelleen toimivan suhteellisen hyvin, joten kokonaisvaltaista järjestelmätason muutosta ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Nykyisen lain rakenteellisen selkeyden, toimivien perusratkaisujen sekä vakiintuneiden tulkintojen ohella myös uudistukselle asetettu aikataulu vaikutti osaltaan valittuun valmisteluvaihtoehtoon. Lain uudistaminen voimassa olevaa sääntelyä mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen edistää jatkuvuutta ja mahdollistaa hyviksi koettujen käytäntöjen kehittämisen. Tämän lisäksi uusilla ehdotuksilla voidaan sekä vahvistaa nykyistä sääntelyä, että luoda välineitä, joilla kyetään vastaamaan aiempaa tehokkaammin monimuotoisuuden vähenemiseen.

Samaan aikaan luonnonsuojelulain uudistamisen kanssa on käynnissä useita luonnon monimuotoisuuteen osaltaan vaikuttavia ja luonnonsuojelulakiin linkittyviä uudistuksia, joilla on monia raja- ja yhdyspintoja sekä yhteisvaikutuksia, jotka on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan luonnonsuojelulain valmistelussa huomioon. Eri hankkeiden samanaikaisuus on asettanut haasteita lakiuudistusten yhteisvaikutusten arvioinnille, koska valmisteilla olevat lakihankkeet ovat itsenäisiä ja niiden sisältö saattaa valmistelun aikana muuttua. Luonnonsuojelulakia koskevassa valmistelussa on kuitenkin pidetty tiiviisti yhteyttä muihin hankkeisiin ja pyritty siten huolehtimaan eri lakien välisistä suhteista. Esimerkiksi malminetsinnän rajoittamisen osalta on tehty yhteistyötä kaivoslain uudistamista koskevan hankkeen kanssa.

Luonnonsuojelulain näkökulmasta keskeinen lähtökohta on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, mitä voidaan edistää myös muulla ympäristölainsäädännöllä. Esimerkiksi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain maakunta-, yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa on eri tavoin huomioitu luontoarvojen turvaaminen. Tämä vahvistaa osaltaan myös yhteyttä luonnonsuojelulain ehdotukseen, jonka mukaan uhanalaiset luontotyypit ja lajit on otettava päätöksenteossa huomioon. Luonnonsuojelulain ehdotuksilla ei kuitenkaan aseteta uusia velvoitteita kaavojen valmisteluun.

2.2. Vaikutusten arviointi

Säännöskohtaisten huomioiden lisäksi joissakin lausunnoissa on nostettu esiin hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin mahdollinen puutteellisuus. On esimerkiksi katsottu, että taloudellisista vaikutusarvioinneista puuttuvat vaikutukset toimialoihin kuten maa- ja metsätalouteen sekä niiden kautta alue- ja kansantalouteen. Lisäksi valmistelussa olisi tullut joidenkin lausuntojen mukaan laajemmin arvioida ehdotusten välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa luonnonsuojelun hyväksyttävyyteen, omaisuudensuojaan,

elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiin sekä eri laeista ja säännöksistä aiheutuviin yhteisvaikutuksiin. On myös kiinnitetty huomiota lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoon, jossa luonnonsuojelulakia koskevan esitysluonnoksen katsottiin esimerkiksi maanomistajiin kohdistuvien vaikutusten jäävän mittaluokaltaan epäselväksi.

Vastine

Tältä osin toteamme, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointia koskeva osio huomattavan laaja, ja siinä on hyödynnetty useita arviointeja ja selvityksiä, kuten viranomaispäätöksistä koottuja tilastotietoja, laajaa kirjallista aineistoa, asiantuntija-arviointeja ja vaikutusten arvioinnin työpajassa esitettyjä huomiota ja kommentteja. Vaikutusarviointia täydentävät erilliset selvityshankkeet. Vaikutusten arvioinnin tukena oli myös Suomen tiedeakatemian SOFI-tiedeneuvontahankkeen fasilitoima tieteellinen tukiryhmä, johon kuului eri alojen tutkijoita Luonnonvarakeskuksesta, Suomen ympäristökeskuksesta sekä Helsingin, Itä-Suomen ja Tampereen yliopistoista.

Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on ollut ajatus siitä, että luonnonsuojelulain – tai tässä sitä koskevien ehdotusten – yhteiskunnalliset kokonaisvaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia, ajallisesti vaihtelevia, ja tiiviissä yhteydessä talous-, ympäristö-, kansalaisyhteiskunta- ja viranomaisvaikutuksiin. Luonnon monimuotoisuuden sosiaalisia ulottuvuuksia tai sen työllisyys- ja aluekehitysvaikutuksia ei useinkaan voi erottaa esimerkiksi taloudellisista tai ympäristövaikutuksista, vaan ne kytkeytyvät monisäikeisesti toisiinsa. Luonnon monimuotoisuus liittyy myös läpileikkaavasti kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan, ja viime kädessä asettaa sille myös reunaehtoja. Luonnon monimuotoisuus mahdollistaa muun muassa luonnonvarojen ja ekosysteemipalvelujen varaan rakentuvan hyvinvoinnin. Monimuotoisuus heikkenee nopeammin kuin kertaakaan ihmiskunnan historiassa, millä on merkittäviä ja kauaskantoisia vaikutuksia luonnon säilymisen ohella laajemminkin koko yhteiskuntaan. On myös tarpeen tunnistaa, ettei luonnonsuojelulaki yksinään pysty pysäyttämään monimuotoisuuden heikkenemistä, vaan sen avuksi tarvitaan muun lainsäädännön, poliittisten päätösten, taloudellisten valintojen sekä viime kädessä myös ihmisten arvovalintojen tukea. Ehdotuksilla olisi vaikutuksia luontoarvojen turvaamisen ohella myös kansalaisten osallistumisen edellytyksiin, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen, suojelun hyväksyttävyyteen ja tietoyhteiskunnan kehittämiseen.

Luonnonsuojelua koskevan sääntelyn erityispiirteenä sen läpäisevyys, suuntautuminen tulevaisuuteen, paikkasidonnaisuus ja suojelun kohteiden epätasainen jakautuminen. Arvokkaat luontokohteet, kuten luontotyypit, eliölajit tai suojelualueet sijoittuvat esimerkiksi yksittäisen maanomistajien näkökulmasta välillä sattumanvaraisesti, mikä voi joissakin tilanteissa johtaa myös vaikutusten kohdentumisen epätasaiseen jakautumiseen. Tämä voi olla yhdenvertaisuuden näkökulmasta haaste, mihin pyritään osittain vastaamaan sääntelyn joustavuudella sekä taloudellisten korvausten mahdollisuudella. Toisaalta luonnonsuojelulain ehdotusten tavoitteena on vahingollisten luontovaikutusten estämisen ohella myös ihmisen elinolosuhteiden parantaminen ja esimerkiksi ympäristön virkistys- ja terveysvaikutusten edistäminen, joten ehdotukset ovat vaikutuksiltaan myös kollektiivisia, kaikkia hyödyttäviä.

Edellä mainituista lähtökohdista johtuen vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin väistämättä epävarmuutta, koska lain nojalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset riippuvat niiden mittakaavasta sekä yhteydestä muuhun lainsäädäntöön ja myös muihin monimuotoisuutta koskeviin toimenpiteisiin. Lisäksi muutokset voivat olla välillisiä ja ilmetä vasta pitkän aikavälin kuluessa, sillä eräiden ehdotettujen muutosten odotetaan vaikuttavan välillisesti melko pitkien vaikutusketjujen kautta, ja niiden vaikuttavuus on riippuvainen tekijöistä, joista ei säädetä ehdotettavassa laissa. Ehdotettujen muutosten vaikutusten ennakolliseen arviointiin, vaikutusten

toteutumiseen ja vaikuttavuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä ovat keskeisimmin lain toimeenpanon tehokkuus, toimeenpanoon käytettävät resurssit sekä yleisemmin yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutokset.

Arviointineuvoston lausunnon osalta toteamme, että osittaisesti kriittisyydestään huolimatta se katsoi, että esitysluonnoksessa oli selkeästi perusteltu tarvetta lainmuutokselle, hyödynnetty nykytilan kuvauksessa tieteellistä tutkimustietoa, vaikutuksia oli käsitelty monipuolisesti ja vaikutusmekanismeja kuvattu pääosin huolellisesti. Arviointineuvosto myös katsoi, että esitysluonnosta oli valmisteltu huolellisesti. Kuten edellä on todettu, arviointineuvosto nosti lausunnossaan esiin myös esitysluonnoksen keskeisimpiä puutteita ja kehittämiskohteita.

Arviointineuvoston esittämien huomioiden seurauksena esityksen vaikutusten arviointia koskevaa osiota tarkennettiin sekä sisällön että sen selkeyden osalta. Esimerkiksi vaikutusten arviointia koskevan jakson rakenne muokattiin lähes kokonaan uusiksi ymmärrettävyyden ja selkeyttämisen edistämiseksi. Myös lain uudistamisen yleisiä sääntelyvaihtoehtoja ja vaihtoehtojen toteutusta käsittelevää jaksoa tarkennettiin. Näitä toimenpiteitä on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksen jaksossa 6.2

2.3. Luonnonsuojelulain yleiset säännökset

2.3.1. Ilmanmuutoksen hillinnän tavoite

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että lausuntokierroksella mukana ollut ilmastonmuutoksen hillintä on jäänyt hallituksen esityksestä pois, mitä on pidetty kielteisenä ratkaisuna (esimerkiksi *Ilmastopaneeli, Luontopaneeli, Luonnontieteellinen keskusmuseo, Suomen luonnonsuojeluliitto*).

Vastine

Luonnonsuojelulain yhdeksi tavoitteeksi ehdotettiin valmistelun aikana lisättävän ilmastonmuutokseen sopeutumisen ohella myös ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen. Tämä ehdotus oli mukana myös luonnoksen lausuntokierroksella (2.7. – 6.9.2021). Ajatuksena oli, että ehdotettu kirjaus konkretisoisi monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastonmuutoksen keskinäissuhdetta ja kytkentöjä, jossa ilmastonmuutoksen hillinnällä oli oma roolinsa. Lausuntopalautteessa tämä sai sekä kannatusta että vastustusta. Jatkovalmistelussa tehtiin kuitenkin linjaus siitä, että lain tavoitteisiin lisätään vain ilmastomuutokseen sopeutuminen, mutta ei hillintää. Koska luonnonsuojelulaki keskittyy luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja pyrkii parantamaan erityisesti luonnon edellytyksiä sopeutua ilmastonmuutokseen, pidettiin ehdotusten kokonaisarvioinnissa, pääasiassa lain soveltamisalan ja suojelukeinojen osalta selkeämpänä, että ilmastonmuutoksen osalta asetetaan lain tavoitteeksi vain ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

2.3.2. Varovaisuusperiaate

Talousvaliokunta korostaa lausunnossaan, että varovaisuusperiaatteen ohjaava vaikutus ei saa johtaa tulkintaan, joka muodostuisi esteeksi ilmasto- ja ympäristötavoitteiden edellyttämien uusiutuvan energian hankkeiden luvitukselle tavalla, joka voisi johtaa myös luonnonsuojelulain tavoitteiden vastaisiin lopputuloksiin. Lisäksi valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty osin eriäviä käsityksiä varovaisuusperiaatteen tulkinnasta ja sitä koskevan lakiin ehdotetun säännöksen merkityksestä. Säännöksen on esimerkiksi arvioitu vaikeuttavan lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja voivan johtaa hankkeiden epäämiseen hyvin vähäisen luonnontieteellisen epävarmuuden perusteella. Toisaalta on nostettu esiin, että

varovaisuusperiaate on ilman säädöstasolla tehtävää kirjaustakin osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa jo voimassa olevan lain nojalla tehtäviin päätöksiin ja oikeuskäytäntöön.

Vastine

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 78/1994) sisältyy varovaisuusperiaatteen määritelmä, jonka mukaan ”biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimien lykkäämiseen”. Ehdotuksen 7 §:n sisältö vastaa määritelmältään em. biodiversiteettisopimuksen ja siihen liittyvän Rion julistuksen (Principle 15) määritelmää, kuitenkin niin, että sitä on osin kielellisesti muokattu yksinkertaisempaan muotoon.

Kuten pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, varovaisuusperiaate on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Varovaisuusperiaate (nimellä ennalta varautumisen periaate) sisältyy myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan ”Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”. Yhtenä EU:n ympäristöpolitiikan ja –oikeuden keskeisenä oikeusperiaatteena ennalta varautumisen periaate siten ohjaa kaikkea unionin sääntelyä.

Tiivistetysti varovaisuusperiaate edellyttää puuttumista epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä tai niiden vakavuudesta ei vielä olisi. Käytännössä varovaisuusperiaate on ilman säädöstason kirjaustakin osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa voimassa olevan lain nojalla tehtäviin viranomaispäätöksiin ja oikeuskäytäntöön. Läpinäkyvyyden edistämiseksi varovaisuusperiaatteen asemaa olisi aiheellista selventää myös säädöstasolla. Varovaisuusperiaate tulisi sovellettavaksi muiden tässä laissa säädettyjen kieltojen tai muiden säännösten ja määräysten yksityiskohtaisen tulkinnan kautta, eikä se voisi esimerkiksi olla yksinomainen peruste hankkeen kieltämiselle tai poikkeusluvan epäämiselle.

Sen tarkoituksena on ohjata luonnonsuojelulain tulkintaa tilanteissa, joissa monimuotoisuuteen saattaa kohdistua merkittäviä vahingollisia vaikutuksia, mutta tähän liittyvä tieto on epävarmaa tai puutteellista. Varovaisuusperiaatteen soveltaminen luonnonsuojeluoikeuden osalta on vakiintunut korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. KHO 2020:31 ja EUTI tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, kohdat 112–120 viitteineen). Myös esimerkiksi ratkaisussa KHO:2018:121 todetaan, että ”Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, *joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys suunniteltujen töiden vaikutuksista* Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin”.

Varovaisuusperiaate tukeutuu voimassa olevaan kansainväliseen, EU:n ja Suomen oikeuteen ja oikeuskäytäntöön, joten sen kirjaaminen lakiin vahvistaa vallitsevan oikeus- ja soveltamiskäytännön ja samalla tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista. Varovaisuusperiaatetta koskeva 7 §:n muotoilu ”merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi” luo periaatteen soveltamiselle vaikutusten merkittävyyteen sidotun, suhteellisen korkealla olevan kynnyksen, ja tarkoittaa käytännössä eräänlaista riskiarviointia ennen periaatteen soveltamista. Näin ollen kyse ei ole hypoteettisista vaaroista, tai ns. nollariskistä. Esimerkiksi yllä mainitussa KHO:n ratkaisussa on viitattu perusteltuun tieteelliseen epäilyyn. Varovaisuusperiaate ei siten tarkoittaisi sitä, että asianmukaisen tieteellisen tiedon merkitys vähenisi tai että lain mukaisilla

ratkaisuperusteilla ei olisi syy-seuraus -suhdetta tosialliseen toimintaan. Tämä tukee osaltaan myös suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä.

On myös tarpeen korostaa, ettei varovaisuusperiaatteen sisällyttäminen lakiin ja sen tapauskohtainen soveltaminen ole sinänsä kannanotto toiminnan sallittavuuteen, vaan se ohjaisi viranomaisen päätöksentekoa, jotta mahdolliset tiedolliset puutteet ja epävarmuudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Varovaisuusperiaate itsessään ei muodostaisi esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä vaan se lähinnä ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa.

Talousvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain varovaisuusperiaatteen muotoilussa on eroavaisuuksia. Tämä on nostettu esiin myös joissakin asiantuntijalausunnoissa.

Luonnonsuojelulakia koskevan varovaisuusperiaatteen määritelmä ja sen soveltamisen lähtökohdat pohjautuvat vakiintuneisiin luonnonsuojeluoikeudellisiin tulkintoihin, eikä suoraa vertailua esimerkiksi ympäristönsuojelulain määritelmään voi tehdä. On syytä huomioida, että ympäristönsuojelulakiin sisältyy sekä *varovaisuus- ja huolellisuusperiaate* (YSL 20 §) sekä ennaltavarautumisvelvollisuus (15 §). Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen osalta sen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999) on todettu seuraavalla tavalla:

> ”Pykälän 1 momentin 2 kohdassa kuvattaisiin varovaisuusperiaate ja huolellisuusperiaate. Varovaisuusperiaate merkitsee päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista. Pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteyttä. Ympäristövaikutuksia koskevien tietojen puuttuminen tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa.”

Ylläoleva kuvaus vastaa käytännössä nyt ehdotetun luonnonsuojelulain varovaisuusperiaatteen lähtökohtaa, ja mahdolliset erot periaatteiden soveltamisessa ja tulkinnassa liittyvät sovellettavan lainsäädännön sisältöön, sillä luonnonsuojelulaki eroaa monin tavoin ympäristönsuojelulaista. Varovaisuusperiaatetta sovelletaan aina kulloinkin soveltuvan sääntelyn mukaisesti. Esimerkiksi epävarmuus päästöistä aiheutuvan pilaantumisen merkittävyydestä tai todennäköisyydestä on luonteeltaan toisenlaista kuin vaikkapa epävarmuus maankäytön muutoksesta mahdollisesti aiheutuvan uhanalaisen eliölajin elinympäristön heikentymisestä. Mutta lähtökohtaisesti varovaisuusperiaate merkitsee juuri päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista, sekä luonnonsuojelulain että ympäristönsuojelulain osalta.

Asiantuntijalausunnoissa on viitattu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO 2019:166 ilmenevään varovaisuusperiaatteen tulkintaan tai sen ilmentämään oikeustilaan. On kuitenkin huomioitava, että kyseinen KHO:n ratkaisu koskee ympäristönsuojelulain soveltamista, ja perustuu kyseisen asian ominaispiirteiden ja sitä koskevan sääntelyn tapauskohtaiseen ja kokonaisvaltaiseen harkintaan. Tieteellisen epävarmuuden merkityksen arviointi perustuu kulloiseenkin päätökseen tai tapaukseen ja sen pohjana oleviin tietoihin ja selvityksiin.

Vaikka varovaisuusperiaate on lähtökohdaltaan universaali, tieteellistä epävarmuutta päätöksenteossa korostava elementti, luonnonsuojelulain 7 §:ään ehdotettu varovaisuusperiaate kytkeytyy soveltamisalaltaan nimenomaisesti luonnonsuojeluoikeuteen. Ympäristönsuojelulain ja kyseisen tapauksen ominaispiirteet kytkeytyvät erityisesti pilaantumisen ehkäisyyn, mikä eroaa tältä osin luonnonsuojelulain pohjana olevan luonnon monimuotoisuuden heikentymisen estämisestä ja siihen luonnonsuojelulain soveltamisalalla

vaikuttavista tekijöistä. Luonnonsuojelulakiin ehdotetun varovaisuusperiaatteen määritelmä ja sen merkitys on säännöksen sanamuodon ja sen perusteluiden kautta pyritty kytkemään mahdollisimman selkeästi vallitsevaan luonnonsuojeluoikeuden oikeustilaan.

2.3.3. Saamelaiskulttuurin suoja

Lakiin ehdotetaan lisättäviksi nykyistä laajemmin säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Joissakin asiantuntijalausunnoissa ehdotuksia on pidetty osin liian laajoina, mutta toisaalta ne ovat saaneet myös selkeää kannatusta.

Saamelaiskäräjien lausuntoon sisältyy lisäksi joitakin yksityiskohtaisia huomioita erityisesti luonnonsuojelualueiden osalta, joita käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Vastine

Lain 6 §:n ehdotetaan uutta sääntelyä saamelaiskulttuurin edistämisestä ja ehdotus sisältäisi myös niin sanotun heikentämiskiellon. Viranomaisten tulee ehdotettavan säännöksen mukaan huolehtia siitä, ettei luonnonsuojelulain toimeenpanosta aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Viranomaisen tulisi myös mahdollisuuksien mukaan edistää saamelaisten mahdollisuuksia kehittää kulttuuriaan. Tätä täydentäisi ehdotettavan lain 55 §, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla valtion luonnonsuojelualueilla on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 16 §:ää, jota ei nyt ehdotettavalla lailla sisällöllisesti muutettaisi. Lisäksi luonnonsuojelualueen ja maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnittelussa otettaisiin jatkossa erityisesti huomioon saamelaisten oikeudet ja perinteisen tiedon merkitys. Myös vapaaehtoisen ekologisen kompensaation osalta olisi otettava huomioon saamelaisalueiden erityispiirteet.

Esimerkiksi ehdotetun 6 §:n mukaista vähäistä suurempaa heikennystä tulisi arvioida tapauskohtaisesti, jossa merkitystä on muun muassa toiminnan luonteella, sijainnilla, alueen olosuhteilla ja kestolla. Vähäisenä heikennyksenä voidaan lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi yksittäiseen saamelaiseen kohdistuvaa haittaa, jolla ei ole merkitystä saamelaisten kollektiivisten oikeuksien kannalta. Myös maantieteellisesti tai ajallisesti hyvin rajallinen haitta, joka ei ole merkityksellinen saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta, voidaan yleensä katsoa vähäiseksi. Tältä osin on lisäksi huomioitava, että säännös koskisi nimenomaisesti luonnonsuojelullisten toimenpiteiden toteuttamista. Erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellytyksistä ja suhteesta saamelaisten oikeuksiin säädetään erikseen esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja kaivoslaissa, joissa on omat säännöksensä myös saamelaisten oikeuksista.

Ehdotus kuitenkin turvaisi osaltaan perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Esityksessä on huomioitu myös perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistu periaate siitä, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Säännös suojaisi osaltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia. Perustuslain tapaan säännös antaisi suojaa saamelaiselle kulttuurimuodolle. Säännös ohjaisi luonnonsuojelulain täytäntöönpanossa tehtävien hankkeiden ja toimenpiteiden suunnittelua, toteuttamistavan valintaa ja viranomaisten päätöksentekoa siten, että siitä ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia.

2.3.4. Selvilläolovelvollisuus

Joissakin asiantuntijalausunnoissa ja valiokuntien kuulemisissa nostettiin esiin hallituksen esityksestä lausuntokierroksen jälkeen poistettu ehdotus selvilläoloa koskevan yleisen velvollisuuden sisällyttämisestä lain yleisiin säännöksiin. Lausuntokierroksella tämä oli seuraavassa muodossa (tuolloin 8 §):

> *Jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää.*

Osa asiantuntijoista katsoi, että selvilläolovelvollisuus tulisi palauttaa lakiin (esimerkiksi *Luontopaneeli, WWF, Suomen luonnonsuojeluliitto, Satakunnan liitto, Luonnontieteellinen keskusmuseo).*

Vastine

Selvilläolovelvollisuuden käsite sisältyy jo voimassa olevaan oikeuteen, muun muassa ympäristönsuojelulakiin ja lakiin ympäristövaikutusten arvioinnista. Käsite ei kuitenkaan ole suoraan siirrettävissä luonnonsuojelulakiin lakien erilaisen luonteen ja soveltamisalan johdosta. Valmistelussa pidettiin perusteltuna korostaa jokaisen velvollisuutta olla tietoinen toimintansa vaikutuksista luontoon, koska lakiin sisältyy lukuisia kieltoja ja rajoituksia, jotka edellyttävät ymmärrystä ja tietoa toiminnan vaikutuksista. Luonnonsuojelulain säännökset jo muutoinkin edellyttävät usein erilaisten toimenpiteiden vaikutusten selvittämistä.

Selvilläolovelvollisuudesta säätäminen olisi kuitenkin saattanut aiheuttaa epäselvyyttä sen tosiasiallisesta vaikutuksesta lain säännösten soveltamiseen. Selvilläolon sisällyttäminen lain 1 lukuun olisi saattanut johtaa tulkinnalliseen epäselvyyteen sen velvoittavuudesta, erityisesti suhteessa maanomistajaan tai muuhun toimijaan arvioitaessa toimenpiteiden rangaistavuutta ja yleisemminkin sitä, mitä maanomistajalta tai toiminnanharjoittajalta tulee edellyttää luontoon kohdistuvia toimenpiteitä suunniteltaessa. Tämä epäselvyys olisi voinut myös tarpeettomasti lisätä esimerkiksi maanomistajan tai elinkeinonharjoittajien taloudellisia kustannuksia. Valmistelussa päädyttiin siihen, ettei selvilläolosta ole perusteltua säätää yleisellä tasolla laissa, koska erilaisten toimenpiteiden kohdalla muutoinkin on oltava riittävällä tavalla selvillä toiminnan vaikutuksista.

2.4. Viranomaiset

2.4.1. Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtävät ja rahoitus

Ehdotukseen sisältyy uutena säännös Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtävistä, jonka osalta on kiinnitetty huomiota se rahoituksen järjestämiseen.

Vastine

Käytännössä keskusmuseolla on jo pidempään ollut eräitä kiinteästi luonnonsuojeluun ja sen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi niistä on syytä säätää luonnonsuojelulaissa. Keskusmuseolle säädetyt tehtävät liittyisivät mm. eliölajien suojeluun ja seurantaan sekä luonnonsuojelun tiedonhallintaan. Säännökset vahvistaisivat voimassa olevaa käytäntöä, eikä keskusmuseolle esitetä varsinaisia uusia tehtäviä.

Kuten perusteluissa todetaan, toistaiseksi ympäristöministeriö on rahoittanut luonnontieteellisen keskusmuseon tehtäviä vuosittain päätettävällä hankerahoituksella (mm. lajiston seurannat) ja lyhytaikaisen, erillishankkeisiin kohdennetun rahoituksen avulla (mm. Lajitietokeskuksen kehittäminen). Lisäksi keskusmuseo

on saanut ympäristöministeriön tutkimusrahoitusta esimerkiksi puutteellisesti tunnettujen ja uhanalaisten lajien tutkimusohjelmassa (PUTTE). Ministeriö on myös vuonna 2021 ensimmäistä kertaa rahoittanut CITES-asetuksen tieteellisen viranomaisen tehtävää. Ympäristöministeriöllä ei ole kuitenkaan ollut taloudellista eikä budjettiteknistä mahdollisuutta osoittaa keskusmuseolle rahoitusta sen yleisten tehtävien hoitamiseen. Luonnontieteelliselle keskusmuseolle ei ehdoteta varsinaisesti uusia tehtäviä, joten ne voitaisiin hoitaa olemassa olevilla resursseilla.

Luonnontieteellinen keskusmuseo on Helsingin yliopiston alainen laitos, ja sen myötä sen rahoitus tulee opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Jatkossa onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota luonnontieteellisen keskusmuseon resurssien riittävyyteen siltä osin kuin kyse on luonnonsuojelulaissa asetettujen tehtävien hoitamisesta.

2.5. Luonnonsuojelusuunnittelu

2.5.1. Monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Ehdotetun 13 §:n mukaan ympäristöministeriö laatii kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja strategian toimeenpanevan toimintaohjelma. Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian hyväksyisi valtioneuvosto, mutta ei toimintaohjelmaa. Esimerkiksi *MTK* esittää lausunnossaan, että valtioneuvoston tulisi hyväksyä kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian lisäksi myös toimintaohjelma, koska strategia ja toimintaohjelma ovat kokonaisuus.

Vastine

Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian toimintaohjelma perustuu jo strategiassa asetettuihin tavoitteisiin. Toimintaohjelmassa yksilöitäisiin strategian toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja nimettäisiin vastuutahot niiden toteuttamiselle sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannalle. Koska strategia hyväksytään valtioneuvostossa, ei strategiaa toimeenpanevaa toimintaohjelmaa olisi enää tarpeen hyväksyä valtioneuvostossa, vaan sen laatimisesta vastaisi ympäristöministeriö. Toimintaohjelmassa määritellään toteutuksesta vastaavat tahot, joista monet eivät kuulu julkishallintoon eikä niitä koskevat vastuut ja sitoumukset siten ole valtioneuvoston päätettävissä. Menettely vastaisi nykyistä käytäntöä.

2.5.2. Alueelliset toimeenpanosuunnitelmat

Ehdotuksen 13 §:n 5 momentissa säädettäisiin kansallista monimuotoisuusstrategiaa ja toimintaohjelmaa koskevasta luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmasta. Suunnitelman laatiminen ei olisi pakollista, vaan se voitaisiin laatia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimesta tarpeen mukaan. Erityisesti useat *maakunnan liitot* ovat lausunnoissaan katsoneet, että koska suunnitelman laatiminen ei ole velvoittavaa, eri alueet voivat joutua epätasa-arvoiseen asemaan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnittelun osalta. Maakuntaliittojen toimesta lausunnoissa on nostettu myös esiin tarve kytkeä suunnitelman laatiminen tiiviimmin myös maakuntaliittoihin, esimerkiksi kirjaamalla, että suunnitelma on tehtävä yhteistyössä alueen kuntien ja maakuntaliiton kanssa.

Vastine

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on avainasemassa luonnonsuojelulakia toimeenpanevana ja valvovana viranomaisena. Ehdotetulla säännöksellä alueellisesta toimeenpanosuunnitelmasta mahdollistettaisiin kansallisen monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman käsittely ja toiminnan kohdentaminen myös

alueellisella ja paikallisella tasolla. Säännös ehdotetaan tietoisesti sisällöltään väljäksi ja mahdollistavaksi, jotta se jättää tilaa aluekohtaisille ratkaisuille. Kuten säännöksen perusteluissa on todettu, kunkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella asiaa voidaan käsitellä alueen valtion viranomaisten, kuntien, maakuntaliittojen, maanomistajien ja elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan kanssa alueen omista lähtökohdista käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa.

Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulisi varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Suunnitelman laatiminen vaatii myös riittävät resurssit. Lisäksi alueellisesti on tarpeen sopia toimeenpanosuunnitelman seurannasta osana suunnitelmaa. Alueellisten toimeenpanosuunnitelmien valmistelussa voidaan siten ottaa huomioon alueen kuntien toimet ja tarpeet luonnon monimuotoisuuden edistämisessä. Saamelaisten kotiseutualueella tämä tarkoittaisi yhteistyötä ja vuorovaikutusta Saamelaiskäräjien kanssa. Valmisteluun liittyvällä viestinnällä voidaan edistää kansalaisten, yhdistysten, yritysten ja kuntien osallisuutta sekä yleisen ympäristötietoisuuden lisäämistä. Luonnonsuojelusuunnitteluun osallistumisesta ja siinä toteutettavasta vuorovaikutuksesta säädetään tarkemmin 17 §:ssä, joka soveltuisi monimuotoisuusstrategiaan, toimintaohjelmaan, alueellisiin toimenpidesuunnitelmiin, vapaaehtoisiin toimenpideohjelmiin sekä luonnonsuojeluohjelmiin.

Lausunnoissa viitatun maakuntien vahvemman asemaan osalta suunnitelmien valmistelussa on tarpeen todeta, että kyse on monimuotoisuuden turvaamisen suunnittelusta, mikä kuuluu lähtökohtaisesti valtion ja sen ympäristöhallinnon vastuulle. Kattavan yhteistyön ja vuorovaikutuksen välityksellä suunnittelussa kuitenkin huomioidaan myös maakuntien intressit ja näkemykset.

Esimerkiksi Pirkanmaalla on tänä vuonna (2022) valmistunut ensimmäisenä maakuntana Suomessa alueellinen luonnon monimuotoisuusohjelma, jonka ovat laatineet Pirkanmaan ELY-keskus ja Pirkanmaan liitto yhteistyönä. Ohjelma pyrkii torjumaan luonnon monimuotoisuuskatoa, ja hyödyntää olemassa olevaa tietoa ja asiantuntemusta (ks. https://www.ely-keskus.fi/web/pirkanmaan-lumo). Pirkanmaan alueellinen ohjelma toimii hyvänä esimerkkinä siitä, miten aluetasolla voidaan edistää monimuotoisuuden turvaamista. Samalla on perusteltua, että laatimisen puitteista säädetään väljästi, mutta vastuu niistä osoitetaan valtion ympäristöhallinnolle.

2.6. Luonnonsuojelualueita koskevat säännökset

2.6.1. Malminetsinnän rajoittaminen

Malminetsinnän osalta lausunnoissa on kiinnitetty huomiota malminetsinnän rajoittamista koskevaan ehdotukseen. Sen mukaisesti Metsähallitus ei enää jatkossa voisi myöntää lupaa malminetsintään kansallis- ja luonnonpuistoissa. Valtion muilla luonnonsuojelualueilla tämä lupa olisi yhä mahdollista myöntää tietyin tarkennetuin edellytyksin. Sen sijaan Metsähallitus voisi edelleen antaa luvan geologiseen tutkimukseen, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Lisäksi edellytyksenä olisi, ettei sillä aiheuteta alueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa. Malminetsinnän rajoittamista on sekä kannatettu että vastustettu annetuissa asiantuntijalausunnoissa. Osa asiantuntijoista katsoo, että malminetsinnän kiellon tulisi olla ehdotettua selvästi laajempi, osa taas pitää ehdotettua kieltoa tarpeettomana.

Kaivoslain uudistamista koskevalla, parhaillaan vireillä olevalla hallituksen esityksellä (HE 126/2022 vp) on kytkentöjä myös luonnonsuojelulain uudistukseen, ja esimerkiksi talousvaliokunta katsoo, että luonnonsuojelulakia koskevat esitykset on otettu huomioon kaivoslain esityksen valmistelussa.

Vastine

Valmistelussa on ollut esillä malminetsinnän kieltäminen kokonaan tai sen rajoittaminen valtion luonnonsuojelualueilla. Malminetsinnän kieltämistä puoltaa se, että malminetsintä sopii lähtökohtaisesti huonosti yhteen luonnonsuojelualueiden tarkoituksen kanssa, saattaa heikentää alueiden suojeluarvoja eikä kaivostoiminta olisi ilman luonnonsuojelualueen lakkauttamista mahdollista. Näin ollen malminetsinnän salliminen ei sellaisenaan olisi tarkoituksenmukaista luonnon monimuotoisuuden heikentyessä ja suojelualueiden merkityksen lisääntyessä. Toisaalta malminetsinnän kevyempää rajoittamista on puoltanut se, että malminetsinnän vaikutukset saattavat paikoin olla vähäisiä ja malminetsintä on yleisellä tasolla tarpeen muun muassa ilmastonmuutoksen torjumisen edellyttämien teknologioiden raaka-ainetuotannon tueksi. Lakiin ei ehdoteta malminetsinnän kieltämistä kokonaan, vaan sen huomattavaa rajoittamista. Tämä rajaisi malminetsintää valtion muilla luonnonsuojelualueilla, mutta rajoituksen tosiasiallinen merkitys elinkeinotoiminnalle olisi todennäköisesti varsin vähäinen. Käytännössä malminetsintää ei ole tähänkään asti harjoitettu kansallis- ja luonnonpuistoissa, joten ehdotetut muutokset koskisivat lähinnä valtion muita luonnonsuojelualueita. Näillä alueilla olisi kuitenkin mahdollisuus saada lupa malminetsintään laissa erikseen säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Ehdotusta on valmisteltu osin yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, liittyen kaivoslain uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 126/2022 vp). Luonnonsuojelulakia koskevat esitykset on otettu huomioon kaivoslain esityksen valmistelussa. On tarpeen huomauttaa, että malminetsinnän edellytyksistä säädetään varsinaisesti kaivoslaissa, ja tällä luonnonsuojelulain ehdotuksella säädettäisiin vain malminetsinnän ja geologisen tutkimuksen edellytyksistä valtion luonnonsuojelualueilla.

2.6.2. Luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset

Ehdotuksessa luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin sisällytettäisiin uutena ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumista koskeva erillinen kohta. *MTK* toteaa pitävänsä parempana sääntelyratkaisua, jossa ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulma voitaisiin ottaa täydentävänä tekijänä huomioon muiden perustamisedellytysten yhteydessä sen sijaan, että se olisi ehdotetuin tavoin oma erillinen perustamisedellytyksensä. Esimerkiksi *Birdlife, Luontopaneeli* ja *Suomen luonnonsuojeluliitto* puolestaan toteavat, että luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä (43 §) tulisi väljentää siten, että myös alueiden, jotka ovat ennallistamiskelpoisia, ja joissa on potentiaalia kehittyä arvokkaiksi, suojelu olisi mahdollista.

Vastine

Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi luonnonsuojelualue voitaisiin jatkossa perustaa silloin, jos alueella olisi erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua muuttuvassa ilmastossa. Kyse olisi siten nimenomaisesti ilmastonmuutokseen sopeutumisen vahvistamisesta tiettyjen suojeluarvojen turvaamisen edistämiseksi, eikä suojelualueen perustaminen voisi pohjautua esimerkiksi yleisesti hiilinielujen lisäämiseen. Luonnonsuojelualueet ovat tärkeitä luontotyyppien ja lajien ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Ehdotuksen mukaan alueella olisi kuitenkin oltava erityistä merkitystä luontotyyppien ja lajien sopeutumiselle, jotta siitä voitaisiin perustaa luonnonsuojelualue. Tällaista erityistä merkitystä voisi olla esimerkiksi alueella, jonka lisääminen luonnonsuojelualueverkostoon parantaisi

merkittävästi luonnonsuojelualueiden kytkeytyvyyttä turvaamalla eliölajien välttämättömän siirtymisen suojelualueiden välillä. Edellytys mahdollistaisi osaltaan lajien sopeutumista ilmastonmuutoksen seurauksena muuttuvissa elinolosuhteissa. Erityinen merkitys tulisi olla luonnontieteellisesti perusteltu.

Luonnonsuojelualueen perustaminen sen ennallistamispotentiaalin perusteella olisi lähtökohtaisesti perusteltu ajatus, mutta toisaalta se oli luonteeltaan hyvin ennakoimaton ja epäselvä, mikä olisi mm. oikeusturvasyistä ongelmallinen. On huomioitava, että luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset ovat merkityksellisiä esimerkiksi valtion lunastusoikeuden, ja siten maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta. Kun lisäksi otetaan huomioon ehdotetun 43 §:n jo muutoinkin varsin monipuolinen luettelo luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksistä, ei erilliselle, ennallistamispotentiaaliin liittyvää edellytystä pidetä tarpeellisena.

2.6.3. Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen vastoin maanomistajan suostumusta

Ehdotuksen 47 §:n 2 momentin mukaan luonnonsuojelualue voitaisiin perustaa yksityisen omistamalle alueelle ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta, jos valtioneuvosto olisi jo tehnyt päätöksen alueen suojelemisesta luonnonsuojeluohjelman hyväksymisen yhteydessä. Nykyisestä laista poiketan mahdollisuus laajennettaisiin koskevaan myös Natura 2000 -verkoston alueen suojelua luonnonsuojelulain keinoin. *MTK* ja *MMM* katsovat ehdotuksen voivan johtaa siihen, että mahdollisten uusien Natura 2000 -verkostoon sisällytettävien alueiden osalta toteuttamistavaksi oletettavasti valittaisiin useissa tapauksissa luonnonsuojelulaki. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* sen sijaan katsoo, että ehdotettu muutos edistäisi merkittävästi Natura 2000 -verkoston toteutusta jäljellä olevien kohteiden osalta.

Vastine

Mahdollisuus perustaa luonnonsuojelualue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta olisi muutos voimassa olevaan lakiin nähden. Muutoksella edistettäisiin niiden edelleen luonnonsuojelualueeksi perustamatta olevien Natura 2000 -alueiden suojelua, jota ei ole maanomistajien vapaaehtoisuuteen perustuvin keinoin saatu ratkaistua. Säännös mahdollistaisi sen, että maanomistaja säilyttäisi kiinteistön omistuksessaan ja saisi sopimuksella tai korvausmenettelyssä määräytyvän korvauksen suojelusta aiheutuvasta käytön rajoituksesta. Ehdotettavan 112 §:n mukaan omistajalla olisi vaihtoehtoisesti oikeus vaatia, että valtio lunastaisi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen. Ratkaisuvalta jätettäisiin säännöksillä siten maanomistajalle.

Säännös soveltuisi myös jatkossa Natura 2000 -verkoston laajentamiseen tai sen toteutuskeinojen muutoksiin. Euroopan komissio on kuitenkin 20.12.2021 antamallaan ilmoituksella pitänyt Suomen verkostoa riittävänä muutoin kuin kahden hyönteislajin (kaskikeiju ja luhtakultasiipi) osalta, joten merkityksellisiä täydennystarpeita Suomen Natura 2000 -verkostoon ei ole tiedossa. Tältä osin on myös epätodennäköistä, että mahdollisten uusien alueiden toteutustavan osalta luonnonsuojelulaki painottuisi aiempaa enemmän, koska tavoitteet voidaan saavuttaa alueesta riippuen monin eri tavoin.

2.6.4. Saamelaiskulttuuria koskevat asiat

Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota ehdotettuun 51 §:ään (Luvanvaraiset poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä) todeten, että säännöksen tulee huomioida mm. perustuslakivaliokunnan mietintöjen vakiintuneen kannan mukaisesti, että kulttuuri on käsitteellisesti ymmärrettävä laajasti, kattaen mm. saamelaisten perinteiset elinkeinot poronhoidon, metsästyksen,

kalastuksen sekä käsityöt ja keräilyn. Saamelaiskäräjät esittää laajennusta pykälän 1 momentin kohtaan 5): rakentaa poronhoitoon *tai saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin liittyviä, välttämättömiä* rakennuksia ja rakennelmia. Saamelaiskäräjät näkee myös tarpeelliseksi vahvistaa saamelaiskulttuurin suojaa geologisia tutkimuksia koskevan pykälän 2 momentin yhteydessä, sillä geologisen tutkimuksen ja malminetsinnän eron määrittäminen on vaikeaa.

Saamelaiskäräjät pitää myös tärkeänä, että saamelaisten kotiseutualueella turvataan 56 §:n mukaan suojelualueilla liikkuminen myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista varten.

Vastine

Kansallis- ja luonnonpuistojen luvanvaraisten poikkeusten osalta on otettava ensinnäkin huomioon, että saman pykälän 7) kohdan mukaan metsähallituksen luvalla on sallittua entistää ja kunnostaa muitakin kuin 50 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja rakennuksia ja rakennelmia. Nämä 50 §:n 1 ja 2 kohdat sisältävät mm. kulttuuri- ja luonnonympäristöön sekä rakennusperintöön liittyviä rakennelmia. Säännöstä on tarkennettu voimassa olevasta laista ottamalla mukaan kulttuuriympäristöt ja rakennusperintö sekä näiden kunnostaminen. Näin ollen Metsähallituksen luvalla on tapauskohtaisesti mahdollista ottaa huomioon myös muu kuin poronhoitoon liittyvä kunnossapito. Samalla on kuitenkin otettava huomioon luonnonsuojelualueen perimmäinen tarkoitus, minkä vuoksi alueiden yleisiin poikkeuksiin on suhtauduttava varauksella.

Lisäksi kaikki kansallispuistot ja pinta-alaltaan vähintään 1 000 hehtaarin laajuiset luonnonpuistot perustetaan lailla, jolloin näitä alueita koskevat erityiset poikkeukset on mahdollista ottaa kunkin alueen perustamissäädökseen. Näin on toimittu jo nykyistenkin kansallispuistojen kohdalla.

Geologisten tutkimusten osalta on todettava, että ehdotuksen perusteluiden mukaan geologisella tutkimuksella tarkoitettaisiin sellaista tieteellistä tutkimusta ja kartoittamista, joka ei liittyisi elinkeinonharjoittamisena pidettävään malminetsintään tai muuhun kaivostoiminnan valmisteluun. Geologiset tutkimukset lisäävät luonnontieteellistä tietoa suojelualueen ominaisuuksista ja voivat siten olla tarpeellisia myös luonnonsuojelualueen hoidon näkökulmasta. Siten niiden kieltäminen kokonaan ei olisi perusteltua. Saamelaisten elinkeinojen huomioimisen osalta perusteluissa tarkennetaan, että geologisen tutkimustoiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon tämän lain 6 §:n 2 momentissa säädetty kielto, jonka mukaan päätöksestä ei saa aiheutua vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria tai vastaavaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. Näin ollen ehdotuksissa on pyritty huomioimaan myös saamelaiskulttuurin turvaaminen.

2.6.5. Merenkurkkua koskevat muutosehdotukset

Pohjanmaan liitto on esittänyt lakiin sisällytettävän Merenkurkun aluetta koskevia erityissäännöksiä, joiden mukaan luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen tapahtuisi erilaisin keinoin taloudelliset, sosiaaliset ja rajat ylittävät etunäkökohdat huomioon ottaen. Liiton näkemyksen mukaan ylikansallisia vaikutuksia omaavat luonnonsuojelutoimet Merenkurkun alueella edellyttäisivät varaamista Ruotsin viranomaisille mahdollisuutta lausua suunnitelmista, ehdotuksista luonnonsuojeluohjelmiksi tai niiden muuttamiseksi, esityksistä suojelupäätöksiksi sekä luonnonsuojelualueiden perustamista koskevista ehdotuksista. Lisäksi liitto ehdottaa, että Merenkurkun aluetta koskevissa luonnonsuojelusuunnitelmissa, luonnonsuojeluohjelmissa ja näiden täytäntöönpanossa sekä suojelualueita ja laaja-alaisempia suojelukokonaisuuksia koskevassa

päätöksenteossa tulee varmistaa, etteivät luonnonsuojelulliset ratkaisut vaaranna Merenkurkun alueen elinkeinojen elinvoimaisuutta, olemassa olevia ja tulevia liikenneyhteystarpeita, energiahuollon alueidenkäyttö- ja yhteystarpeita, kalastuksen ja kalankasvatuksen tarpeita, matkailua, saariston virkistyskäyttöä sekä rantarakennuspaikkojen käyttöä. Edelleen liitto esittää lain 52 §:ään lisäystä, jonka mukaan perustamisasetuksella voitaisiin säätää myös elinkeinotoiminnan, energiantuotannon, kalastuksen, kalankasvatuksen, matkailun sekä virkistyskäytön sallimisesta valtion muulla luonnonsuojelualueella, jos toimenpiteet eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta.

Vastine

Pohjanmaan liiton esittämät säännökset Merenkurkun alueesta liittyvät meneillään olevaan Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisen valmisteluun, jossa myös maakuntaliittoa on kuultu ja kuullaan myös jatkovalmistelussa. Esitetty muutos lain 52 §:ään on tarpeeton kahdella tapaa. Ensinnä, sellaiset hankkeet, jotka ovat tiedossa suojelualuetta perustettaessa, kuten esimerkiksi suunnitellut tai tiedossa olevat tiehankkeet, voimalinjat, ojitukset, vesikulkuväylien ruoppaamiset ja muut vastaavat toimenpiteet voidaan huomioida ja on myös huomioitu perustamissäädöksessä. Merenkurkun alueella on esimerkiksi ilmeisiä tarpeita varmistaa vesiliikenteen turvallisuus ruoppaamalla myös mahdollisesti perustettavalla luonnonsuojelualueella. Toiseksi, mikäli suojelualueen perustamisen yhteydessä ilmenee sellaisia yhteiskunnan kannalta merkittäviä tarpeita, jotka eivät ole edellä esitetysti suojelualueen rauhoitussäännösten kanssa yhteensopivia, tällaiset alueet on käytännössä rajattu perustettavan suojelualueen ulkopuolelle. Lailla perustettavilla suojelualueilla, kuten kansallispuistoissa, on lain säännöksin mahdollistettu myös elinkeinotoiminta esimerkiksi Pallas-Ylläksen kansallispuistossa ja Kolin kansallispuistossa.

2.6.6. Rajavartiolaitoksen tehtävät

Sisäministeriön rajavartio-osasto on hallintovaliokunnalle toimittamassaan kirjallisessa lausunnossa kiinnittänyt huomiota joihinkin luonnonsuojelulakiehdotuksen luvussa 6 (Luonnonsuojelualueet) oleviin muotoiluihin ja mahdollisiin puutteisiin. Tietyt Rajavartiolaitoksen toimintaa ja sen edellytyksiä koskevat ehdotetun lain säännökset ovat sisäministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan kuitenkin liian suppeita. Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 25/2022 vp - HE 76/2022) pitkälti yhtynyt näihin huomioihin. Suomen ja koko Euroopan turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Valiokunta toteaa, että 15.7.2022 voimaan tulleet rajavartiolain säännökset mahdollistavat muun ohella esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle aiempaa laajemmin. Valiokunta on mainittua rajavartiolain muuttamista koskevassa mietinnössään HaVM 16/2022 vp—HE 94/2022 vp mm. pitänyt perusteltuna, että nykyisessä turvallisuustilanteessa tulee varautua pysyvien esteiden rakentamiseen ja ylläpitoon osalle itärajaa.

Kansallis- ja luonnonpuistoissa sallitut 50 §:n 1 momentin mukaiset toimenpiteet

Ehdotetun luonnonsuojelulain 50 §:ssä säädetään poikkeuksista kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. Säännöksen 1 momentissa on luettelo toimenpiteistä, jotka olisivat sallittuja kyseisillä alueilla. Lisäksi 50 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saa tilanteen niin vaatiessa ryhtyä muun muassa rajavalvonnan edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin. Hallintovaliokunta katsoo sisäministeriön tavoin, että ehdotettu 50 § ei vastaa Rajavartiolaitoksen ydintehtävistä johtuviin tarpeisiin. Hallintovaliokunta katsoo, että 50 §:n 1 momentin luetteloon on tarpeen lisätä kohta, jonka mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saa rakentaa,

kunnostaa ja huoltaa raja- ja meriturvallisuuteen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan sekä puolustusvalmiuden ylläpitoon käytettäviä välttämättömiä rakennuksia, rakennelmia, teknisiä laitteita ja polkuja sekä tehdä niiden edellyttämiä vähäisiä raivauksia.

Vastine

Tältä osin ensinnäkin todettava, että ehdotettu 50 §:n 1 momentissa on sallittu vain sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää. Näiden toimenpiteiden tulee näin ollen olla luonnonsuojelualueen asianmukaiseen hoitoon tai käyttöön liittyviä. Luetteloon uutena lisättäväksi ehdotettu kohta, jonka mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saa rakentaa, kunnostaa ja huoltaa raja- ja meriturvallisuuteen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan sekä puolustusvalmiuden ylläpitoon käytettäviä välttämättömiä rakennuksia, rakennelmia, teknisiä laitteita ja polkuja sekä tehdä niiden edellyttämiä vähäisiä raivauksia, olisi luonteeltaan muista luettelon kohdista osin poikkeava, koske siinä ei olisi varsinaisesti kyse luonnonsuojelualueen asianmukaisesta hoidosta tai käytöstä. Kyseinen luettelo ei esimerkiksi sisällä myöskään puolustusvoimien edellyttämiä toimintoja.

Kansallispuistojen rauhoitussäännökset annettiin nykyistä, vuoden 1996 lakia edeltävän aiemman lainsäädännön mukaan aina erillisellä asetuksella. Kun ne sisällöltään ovat olleet hyvin samankaltaisia, niistä säädettiin nyt lain 14§ ja 15 §:ssä yhtenäisesti, jotta samoista seikoista ei tarvitsisi säätää aina erikseen aluetta perustettaessa. Lisäksi kansallispuistojen ja luonnonpuistojen osalta vuoden 1996 luonnonsuojelulaissa oli alun perin sen 16 §:ssä säädetty aluekohtaiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä, jonka mukaan kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännöksistä voitiin asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaarantaneet alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa puolustusvoimien toimintaa, lentoturvallisuutta, oikeutta metsästää, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

Kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskeva asetuksenantovaltuutus poistettiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 29/2004) hallituksen esityksellä 99/2009, jotta se vastasi nykyisestä perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan valtuussäännöksen poistumisen johdosta näitä alueita koskeviin luonnonsuojelulain rauhoitussäännöksiin tehtiin samalla eräitä tarkistuksia.

Kaikki kansallispuistot ja pinta-alaltaan vähintään 1 000 hehtaarin laajuiset luonnonpuistot perustetaan lailla. Siten näitä alueita koskevat erityiset poikkeukset on mahdollista ottaa kunkin alueen perustamissäädökseen. Tämä koskee myös puolustusvoimien ja tarvittaessa Rajavartiolaitoksen toiminnan edellytysten turvaamista. Mikäli kyse on äkillisestä tarpeesta, jota ei ole voitu ottaa etukäteen huomioon, voidaan soveltaa saman säännöksen 4 momenttia, joka mahdollistaa tilanteen niin vaatiessa ryhtymisen pelastustoiminnan ja rajavalvonnan edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin. Tätä avataan tarkemmin seuraavassa alakohdassa.

Tästä syystä ympäristöministeriö katsoo, ettei ehdotuksen 50 §:n 1 momentin luetteloon olisi tarpeen ottaa Rajavartiolaitoksen ehdottamaa uutta alakohtaa.

Kansallis- ja luonnonpuistoissa sallitut 50 §:n 4 momentin mukaiset välttämättömät toimenpiteet

Sisäministeriö on lisäksi katsonut lausunnossaan, että ehdotetun 50 §:n 4 momentissa voitaisiin säätää *rajavalvonnan* edellyttämien välttämättömien toimenpiteiden sijasta *Rajavartiolaitoksen tehtävien edellyttämistä* välttämättömistä toimenpiteistä. Hallintovaliokunta katsoo, että rajavalvonnan käsite on liian suppea, ja katsoo, että myös valvonnan lisäksi Rajavartiolaitoksen muut lakisääteiset tehtävät tulee huomioida

ehdotetussa luonnonsuojelulaissa. Tästä syystä valiokunta esittää sisäministeriön tavoin, että ehdotetun 50 §:n 4 momentti muutetaan siten, että tilanteen niin vaatiessa kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saadaan ryhtyä Rajavartiolaitoksen tehtävien edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin sen sijaan, että kyse olisi rajavalvonnan edellyttämistä välttämättömistä toimenpiteistä.

Vastine

Ympäristöministeriö pitää ehdotusta perusteltuna hallintovaliokunnan lausunnon mukaisesti. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että samalla olisi tarpeen lisätä pykälän 4 momenttiin myös maanpuolustus syyksi ryhtyä tilanteen niin vaatiessa välttämättömiin toimenpiteisiin luonnonsuojelualueella. Tällöin puolustusvoimia koskeva sääntely olisi yhteismitallista pykälässä jo mainittujen pelastustoiminnan ja rajavalvonnan (Rajavartiolaitoksen tehtävien) suhteen.

Tällöin ehdotuksen 50 §:n 4 momenttia muutettaisiin seuraavalla tavalla:

> Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saadaan tilanteen niin vaatiessa ryhtyä *maanpuolustuksen*, *Rajavartiolaitoksen tehtävien*, pelastustoiminnan, ihmisiin tai eläimiin tarttuvien tautien ja kasvintuhoojien torjunnan tai eläinsuojelun edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin.

Ehdotetun 52 §:n mukaiset valtion muun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset

Sisäministeriön lausunnon mukaisesti hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun luonnonsuojelulain 52 §:n 6 momentin mukaan perustamisasetuksella voidaan säätää Puolustusvoimien harjoitus- ja koulutustoiminnasta sellaisella valtion muulla luonnonsuojelualueella, johon Puolustusvoimilla on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelualueeseen kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Ehdotetun säännöksen perusteluissa (s. 185) on täsmennys, jonka mukaan valtuus säätää muita poikkeuksia koskisi myös esimerkiksi rajavalvontaa. Hallintovaliokunta katsoo, että edellä kuvatun valtuuden ei tule kuitenkaan rajoittua rajavalvontaan, vaan ehdotetussa 52 §:ssä tulee nimenomaisesti sallia Rajavartiolaitoksen harjoitus- ja koulutustoiminta valtion muilla luonnonsuojelualueilla vastaavasti kuin hallituksen esityksessä esitetään Puolustusvoimien osalta. Valtuutta ei myöskään valiokunnan mukaan pidä jättää perustelujen varaan.

Vastine

Ympäristöministeriö pitää hallintovaliokunnan ehdotusta perusteltuna. Tällöin ehdotuksen 52 §:n 6 momenttia muutettaisiin seuraavalla tavalla:

> Perustamisasetuksella voidaan säätää Puolustusvoimien *ja Rajavartiolaitoksen* harjoitus- ja koulutustoiminnasta sellaisella valtion muulla luonnonsuojelualueella, johon Puolustusvoimilla *tai Rajavartiolaitoksella* on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelualueeseen kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta.

2.6.7. Valtion luonnonsuojelualueen lakkauttaminen

Oikeusministeriön on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota ehdotuksen 62 §:ään, jossa säädettäisiin valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä. Oikeusministeriö huomauttaa, että pykälästä ei käy ilmi, kuka tekee päätöksen valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai rauhoitussäännösten lieventämisestä. Pykälässä ei säädetä myöskään asian

vireillepanoon oikeutetuista tahoista. Ministeriö katsoo, että perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen luonnonsuojelulain 62 §:ää valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä voisi olla syytä täydentää toimivaltaisen viranomaisen osalta.

Vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että valtion luonnonsuojelualueet perustetaan ja niiden rauhoitusmääräykset asetetaan kunkin valtion luonnonsuojelualueen 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 ehdotuksen perusteluissa. Vireillepanon osalta kyse olisi lain tai asetuksen muuttamista, mikä voisi tulla vireille esimerkiksi jonkin tietyn hankkeen (kuten voimajohtojen rakentamisen) toteuttajan esityksestä tai valtion ympäristöviranomaisen omasta aloitteesta.

Mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi em. lähtökohdan toteaminen voisi olla ympäristövaliokunnan mietinnössä aiheellista.

2.7. Luontotyyppien suojelu

2.7.1. Yleistä suojelun lähtökohdista

Talousvaliokunnan lausunnossa sekä useissa asiantuntijalausunnoissa luontotyyppien suojelu on herättänyt paljon kysymyksiä. Ehdotuksia on pidetty monimuotoisuuden turvaamisen kannalta osin riittämättöminä, osin taas epäselviä tai niihin on muutoin suhtauduttu kielteisesti. Luontotyyppejä koskevien ehdotusten osalta on kenties kriittisimmin suhtauduttu uuteen ehdotuksen eräiden luontotyyppien tiukasta suojelusta (ehdotettu 67 §). Sen on katsottu olevan liian täsmentymätön ja tulkinnanvarainen, vaikka soveltamisala onkin rajattu vain kahteen luontotyyppiin, serpentiinikallioihin ja rannikon avoimiin dyyneihin. Näistä erityisesti serpentiinikalliot ovat herättäneet huolta mm. kaivostoiminnan jatkuvuuden näkökulmasta. Myös uhanalaisten luontotyyppien määrittäminen asetustasolla (ehdotuksen 64 §) sekä niiden huomioon ottamista koskeva ehdotus (65 §) ovat herättäneet kysymyksiä sääntelyn vaikutuksista päätöksentekoon.

Koska luontotyyppien suojelua koskevaan kokonaisuuteen on kohdistunut varsin paljon huomioita, vastineessa käydään sääntelyn lähtökohtia jäljempänä tarkemmin läpi lausunnoissa nostettujen keskeisten teemojen kautta.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuutta on arvioitu kattavasti vuonna 2018 (SY 5/2018 Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja). Noin 400 luontotyypistä lähes puolet (48 %) arvioitiin uhanalaisiksi koko maassa, ja Etelä-Suomessa uhanalaisten osuus (59 %) on Pohjois-Suomea (32 %) suurempi. Tulosten perusteella on todettu, ettei luontotyyppien tila ole parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana, ja monien luontotyyppien kehityssuunta on arvioitu edelleen heikkeneväksi.

Nykyisen luonnonsuojelulain toimivuutta on arvioitu kahdesti. Ensimmäinen lain laaja toimivuusarviointi valmistui vuonna 2010 (SY 27/2010) ja sen päivitys vuonna 2020 (SYKEra 19/2020). Toimivuusarvioinneissa luontotyyppien suojelun vahvistamista on pidetty yhtenä keskeisimmistä keinoista luonnonsuojelulain kehittämiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinneissa on todettu myös tarve luontotyyppien painoarvon lisäämiselle maankäytön suunnittelussa sekä vaikutusarviointimenettelyiden ja lupajärjestelmien kehittämiselle siten, että niissä otetaan paremmin huomioon uhanalaiset luontotyypit. Arvioinneissa on esitetty mm. nykyisen

lain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistamista ja laajentamista sekä eri lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukon laajentamista (luonnonsuojelulaki, metsälaki ja vesilaki). Lisäksi toimivuusarvioinneissa on pidetty tarpeellisena myös uhanalaisten luontotyyppien lisäämistä luonnonsuojeluasetukseen ja kiinnitetty huomiota luontotyyppisuojelun hallinnon keventämiseen ja kustannustehokkuuden parantamiseen. Yhtenä keinona arvioinneissa on esitetty siirtymistä rajausmenettelyn ohella tai sen sijaan suoraan lain nojalla tapahtuvaan suojeluun, vastaavalla tavalla kuin metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä turvaamisessa.

Luontotyyppien uhanalaisuuden voimistuminen ja em. toimivuusarvioinnit ovat muodostaneet uuden luonnonsuojelulain valmistelulle keskeisen pohjan. Toimivuusarviointien esitykset ja kehittämiskohteet on mahdollisuuksien mukaan huomioitu luonnonsuojelulain uudistamisessa, ja ne näkyvät osin myös ehdotuksissa.

2.7.2. Ehdotettu sääntely

Luontotyyppien suojelu jakautuu luonnonsuojelulain uudistuksessa kolmeen kokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan lain 7 lukuun sisältyisivät säännökset uhanalaisista luontotyypeistä (64 §) ja niiden huomioon ottamisesta muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa (65 §), suojelluista luontotyypeistä (66 §, vastaa nykyistä 29 §:ää) sekä tiukasti suojelluista luontotyypeistä (67 §). Lisäksi ehdotetaan säännöksiä luontotyyppien hävittämis- ja heikentämiskiellosta myönnettävistä poikkeuksista (68 §) sekä uhanalaisten luontotyyppien hoidon mahdollistamisesta (69 §). Luonnonsuojelulakia koskevien ehdotusten ohella myös vesilain 2 luvun 11 §:n säännöksiä eräiden vesiluontotyyppien suojelusta vahvistettaisiin samassa yhteydessä.

LSL 64 §:n uhanalaiset luontotyypit määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella, mutta tällä ei olisi välittömiä oikeusvaikutuksia. Asetuksen luontotyyppiluettelo tulisi saattaa ajan tasalle kahden vuoden kuluessa koko maata koskevan luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin valmistuttua. Arviointeja on tarkoitus tehdä kymmenen vuoden välein noudattaen Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n ohjeistusta. Valtioneuvoston asetuksella määriteltävä listaus tulisi lähtökohtaisesti sisältämään kaikki kansallisessa uhanalaisuusarvioinnissa uhanalaisiksi arvioidut luontotyypit, mutta ymmärrettävyyden edistämiseksi luontotyyppimäärittelyissä voitaisiin käyttää myös karkeamman hierarkiatason luontotyyppiryhmiä.

Uhanalaisiin luontotyyppeihin liittyisi ehdotetun 65 §:n mukainen informaatioluonteinen säännös niiden huomioon ottamisesta siten kuin muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. Ehdotus edistäisi uhanalaisten luontotyyppien huomioimista muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä, mutta ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä. Ehdotuksen merkitys näkyisi esimerkiksi siinä, että muun lainsäädännön mukaisten lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyihin usein kuuluvan lausuntomenettelyn yhteydessä alueellinen ELY-keskus ja valtion maiden osalta myös Metsähallitus toisivat esiin tietoja niistä uhanalaisista luontotyypeistä, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Viranomainen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää. Ehdotetun 65 §:n osalta uhanalaisten luontotyyppien määrittely ja tunnistaminen kytkeytyvät siten viranomaisen tiedossa oleviin luontotietoihin ja toisaalta niiden huomioimiseen suunnittelu- tai lupaprosesseissa selvitettävinä luontoarvoina kohteelle tehtävissä luontoselvityksissä.

Ehdotuksen 66 §:ssä nykyistä suojeltujen luontotyyppien rajauspäätösmenettelyä tarkennettaisiin ja eräiltä osin laajennettaisiin uusimman luontotyyppitiedon perusteella. Kuten voimassa olevassa laissa, näiden laissa

mainittujen ja asetuksella tarkemmin määriteltyjen luontotyyppien suojelu tulisi voimaan, kun viranomainen on luontotyypin maastossa asetuksen määritelmän mukaiseksi tunnistanut ja tehnyt sitä koskevan rajauspäätöksen. Näiden luontotyyppien osalta määrittely ja tunnistaminen kytkeytyy siten viranomaisten päätöksentekoon.

Luonnonsuojelulain 67 §:ssä säädettäisiin uhanalaisiin kuuluvien, tiettyjen tiukasti suojeltavien luontotyyppien heikentämiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla. Nämä harvalukuiset luontotyypit ovat lähtökohtaisesti helposti tunnistettavissa (rannikon avoimet dyynit) tai kohteet voidaan osoittaa avoimissa tietojärjestelmissä ja –rekistereissä (serpentiinikalliot, -kivikot ja –soraikot). Serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja –sorakoiden ns. serpentiinitietokannasta on kerrottu tarkemmin ympäristövaliokunnalle aiemmin lähetetyssä vastineessa ja SYKE:n muistiossa (7.10.2022). Nykyisellään serpentiinitietokannan aineisto on pistemäinen, mutta tieto tarkentuu siihen meneillään olevien kartoitushankkeiden edetessä. Serpentiinitietokannan avulla voidaan kohdistaa tarkemmat kartoitukset sellaisille alueille, joille kohdistuvat hankkeet saattaisivat heikentää alueella esiintyviä pienialaisia luontotyyppikohteita.

Lisäksi vesilain luontotyyppien suojaa ehdotetaan vahvistettavaksi lisäämällä vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyyppeihin (siellä jo nykyisin olevien fladojen, kluuvijärvien, lähteiden, sekä muualla kuin Lapin maakunnassa olevien norojen ja enintään yhden hehtaarin suuruinen lampien tai järvien lisäksi) kalkkilammet ja purot. Lisäksi lähteiden sijaan suojelu laajenisi kattamaan lähteiköt. Vesilakiin tehtävät muutokset parantaisivat vesiympäristön monimuotoisuuden turvaamista.

2.7.3. Uhanalaisten luontotyyppien määrittäminen asetuksessa

Valiokunnan kuulemisessa on nostettu esiin kysymys siitä, millä perusteella uhanlaiset luontotyypit sisällytettäisiin asetukseen. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, onko niistä perusteltua säätää lain sijaan asetuksen tasolla. Esimerkiksi *Kemijoki Oy*:n käsityksen mukaan lakiehdotuksen sisältämä asetuksenantovaltuus on perustuslain vastainen, ja suojeltavista luontotyypeistä tulisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti (mm. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp) säätää lailla, ei asetuksella.

Vastine

Ehdotuksen 64 §:n mukaan uhanalaiset luontotyypit määriteltäisiin jatkossa asetuksella. Asetuksen luettelolla ja sitä täydentävällä, uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamista koskevalla informatiivisella säännöksellä ei kuitenkaan olisi suoraan luonnonsuojelulakiin perustuvia oikeusvaikutuksia eikä siten myöskään välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Toisin kuin lajisuojelun kohdalla, uhanalaisia luontotyyppejä ei ole yksilöity nykyisessä laissa. Tähän ei ollut voimassa olevan lain säätämisen aikaan tieteellisiä edellytyksiä. Tieto luontotyypeistä ja niiden uhanalaisuudesta on nyt olennaisesti parempi ja edellytykset uhanalaisten luontotyyppien kattavampaan suojeluun ovat aiempaa paremmat. Tarkoitus on tältä osin myös yhdenmukaistaa luontotyyppien ja eliölajien suojelua koskevia säännöksiä sekä parantaa tietoisuutta uhanalaisista luontotyypeistä saattamalla kansallisen uhanalaisarvioinnin tulokset käytettävään muotoon, mikä parantaa arvioinnin vaikuttavuutta. Kuten perusteluissa todetaan, luontotyypin säätämisellä uhanalaiseksi ei kuitenkaan olisi kansalaisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia, eikä asetus sellaisenaan aiheuttaisi uusia sääntelytarpeita.

Asetus uhanalaisista luontotyypeistä perustuisi luontotyyppien uhanlaisuutta koskevaan arviointiin (ns. luontotyyppien punainen kirja, https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontotyypit/Luontotyyppien_uhanalaisuus). Valtioneuvoston asetuksella määriteltävä listaus tulisi lähtökohtaisesti sisältämään kaikki kansallisessa uhanalaisuusarvioinnissa uhanalaisiksi arvioidut luontotyypit. Asetuksen luontotyyppimäärittelyissä voitaisiin käyttää karkeamman hierarkiatason luontotyyppiryhmiä ymmärrettävyyden ja tunnistamisen helpottamiseksi (esimerkkinä ”Korvet” –luontotyyppi sisältää kaikki kuusi uhanalaista korpiluontotyyppiä). Asetus tarkistettaisiin ja ajantasaistettaisiin määräajoin, aina Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin jälkeen.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuutta on selvitetty kahdesti, vuosina 2008 ja 2018. Luontotyyppien uhanalaisuutta, uhanalaisuuden syitä ja uusia uhkatekijöitä tarkasteltiin ensimmäisen kerran vuonna 2008 ja uudelleen raportissa, joka julkaistiin vuonna 2018 (SY 5/2018). Vuoden 2018 arvioinnin mukaan luontotyyppien tila heikentyy edelleen ja 168 kappaletta eli noin puolet (48 %) arvioiduista luontotyypeistämme on koko maassa uhanalaisia. Etelä-Suomessa uhanalaisten luontotyyppien osuus (59 % eteläisistä tyypeistä eli 168 tyyppiä) on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa (32 %, 81 kappaletta). Luontotyyppien tila ei ole parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana, ja monien luontotyyppien kehityssuunta on arvioitu edelleen heikkeneväksi.

Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan, asetuksessa uhanalaisiksi määriteltäviä luontotyyppejä tai -ryhmiä arvioidaan olevan yhteensä 79 kappaletta. Elinympäristöittäin ne jakautuisivat alustavasti seuraavasti: Itämeri 9, Itämeren rannikko 10, sisävedet ja rannat 8, suot 23, metsät 6, kalliot 4, perinnebiotoopit 12 ja tunturit 7 kappaletta. Uhanalaisiksi määriteltävät luontotyypit kuuluvat viimeisimmän uhanalaisuusarvioinnin mukaan uhanalaisuusluokkiin vaarantunut (VU), erittäin uhanalainen (EN) tai äärimmäisen uhanalainen (CR). Pykälän 1 momentin mukainen luontotyypin häviämisriskin arviointi perustuisi vakiintuneeseen uhanalaisuusluokitukseen.

Luonnonsuojelusääntelylle – kuten muutoinkin ympäristösääntelylle – on tyypillistä, että laissa asetetut rajoitukset, kiellot tai muut säännökset on kohdennettu esimerkiksi vain tiettyihin lajeihin, luontotyyppeihin tai alueisiin. Nämä sisältävät usein esimerkiksi laajoja laji- ja luontotyyppiluetteloita, joiden sisällyttämistä lakitasolle ei ole pidettävä perusteltuna. Luettelot perustuvat luonnontieteellisiin kriteereihin ja arviointeihin, ja niitä myös päivitetään säännöllisesti. Tästä syystä on pidettävä tarkoituksenmukaisena säätää luetteloista asetustasolla. Niistä perusteista, joilla eliölaji tai luontotyyppi katsotaan kuuluvaksi tiettyyn luetteloon, säädettäisiin kuitenkin laissa.

Lakiehdotuksen 64 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyypiksi sellainen luontotyyppi, jonka riski hävitä luonnosta on Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin mukaan vähintään korkea. Häviämisriski arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon luontotyypin määrän vähenemisen, levinneisyys- tai esiintymisalueen suppeuden, elottoman ympäristön laadun heikennyksen, eliöyhteisön prosessien tai vuorovaikutussuhteiden häiriöiden tai häviämisriskin määrällisen analyysin perusteella. Ympäristöministeriön olisi laadittava ehdotus 1 momentissa tarkoitetun asetuksen tarkistamiseksi Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella aina kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta. On huomioitava, että luontotyyppi voidaan myös poistaa uhanalaisten listalta, jos sen tilanne on aiempaa parempi. Lajien osalta ehdotetaan vastaavaa sääntelyä. Jo voimassa olevassa laissa on säädetty lajien uhanalaisuuden perusteista (tosin ehdotettua suppeammin) ja lajit on luetteloitu asetuksesta vastaavaan tapaan.

Uhanalaiset luontotyypit eroavat määrittelyltään eliölajien uhanalaisuudesta siten, että lajien osalta asetuksessa luetellaan käytännössä lajien nimikkeet, mutta luontotyyppien kohdalla on tämän lisäksi tarvetta sisällyttää asetukseen myös niiden määritelmät. Määritelmät edellyttävät melko laajaa ja yksityiskohtaista kuvausta kunkin luontotyypin ominaisuuspiirteistä, minkä vuoksi niistä on perusteltua säätää asetuksessa. Mikäli määritelmistä säädettäisiin lain tasolla, se olisi luonteeltaan hyvin yksityiskohtaista, ekologisiin käsitteisiin perustuvaa ja mahdollisesti usein muutosten kohteena. Ottaen huomioon, ettei uhanalaisuudesta seuraa välittömiä oikeusvaikutuksia ja uhanlaisuuden kriteereistä sekä niiden perusteista on säädetty selkeästi lain tasolla, voidaan sääntelykokonaisuuden katsoa täyttävän perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset ja olevan myös maanomistajan oikeusturvan kannalta asianmukainen. Siten on katsottu, että valittu sääntelyn tapa on asianmukainen ja asetuksessa voidaan tarkemmin säätää uhanalaisten lajien ja luontotyyppien määritelmistä.

2.7.4. Uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen

Ehdotuksessa säädettäisiin 64 §:ssä uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta päätöksenteossa noudattaen mitä muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. Valiokunnan kuulemisessa ja joissakin asiantuntijalausunnoissa tätä on pidetty epäselvä ja vaikutuksiltaan ennakoimattomana (esimerkiksi *MTK, Maa- ja metsätalousministeriö, Metsäteollisuus, EK, Kuntaliitto, Energiateollisuus*). Toisaalta monissa lausunnoissa huomioon ottoa koskevaa ehdotusta on pidetty tarpeellisena, joskin osa asiantuntijoista pitää ehdotettua muotoilua velvoittavuudeltaan myös heikennyksenä lausuntokierroksella olleeseen versioon (esimerkiksi *SYKE, WWF, Suomen luonnonsuojeluliitto, Luonnontieteellinen keskusmuseo, Luontopaneeli*).

Vastine

Kuten perusteluissa on korostettu, huomioon ottamista koskeva ehdotus olisi luonteeltaan informatiivinen säännös, joka vahvistaisi tietopohjaa ja siten edistäisi uhanalaisten luontotyyppien asemaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Se ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä. Näistä säädettäisiin edelleen kussakin laissa erikseen.

Luonnonsuojelulain toimivuusarviointien yhtenä keskeisenä viestinä on ollut, että erityisesti uhanalaisten luontotyyppien ja myös lajien painoarvoa muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa tulee lisätä. Käytännössä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suoja on jäänyt usein puutteelliseksi, ellei kyse ole erikseen rajausmenettelyn tai lintu- ja luontodirektiivien alaisista kohteista. Valmistelussa päädyttiin ehdottamaan erillisen, viranomaisiin kohdennetun huomioonottamista koskevan säännöksen lisäämistä luonnonsuojelulakiin. Ehdotetun säännöksen pohjaksi valittiin luonteeltaan lähinnä informatiivinen vaihtoehto, joka rajaisi huomioonottamisen vain siihen, mitä muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta on erikseen säädetty.

Uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että muun lain mukaista päätöstä tehtäessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota tarkastelualueen tärkeisiin ja luontotyypin säilymisen kannalta merkittäviin esiintymiin, mikäli se kuuluu kyseisen lain soveltamisalaan. Luonnonsuojelulaki on soveltamisalaltaan yleinen, muuta lainsäädäntöä läpäisevä ja sitä soveltavat myös muut kuin varsinaiset luonnonsuojeluviranomaiset. Tämän vuoksi informaatioluonteinen säännös uhanalaisten luontotyyppien, kuten

eliölajienkin, huomioon ottamisesta on tarpeen. Ehdotettava uhanalaisten luontotyyppien määrittely valtioneuvoston asetuksessa sekä sitä täydentävä huomioonottamissäännös parantaisivat eri lakien mukaisen päätöksentekomenettelyn tietopohjaa kohdentaen samalla selvittämistarpeita aiempaa selkeämmin.

2.7.5. Luontotyyppien tunnistaminen

Valiokunnan kuulemisessa on nostettu esiin huoli siitä, että luontotyyppien tunnistaminen ja määrittely voi olla haasteellista. Tämä koskee erityisesti tiukan suojelun kategoriaan kuuluvia luontotyyppejä sekä vesilakiin ehdotettuja uusia luontotyyppejä. Esimerkiksi *MTK* katsoo, että menettely voi olla luontoarvojen säilymisen kannalta epävarma ja käytännössä toimimaton, koska luontotyyppejä ja niiden ulottuvuutta voi olla vaikea maastossa tunnistaa. Vastaavanlaisia näkemyksiä ovat esittäneet myös muutamat muut tahot. Ongelman on nähty pitkälti johtuvan siitä, että näiden kahden suojelukeinon kohdalla on kyse suoraan lakiin perustuvasta heikentämiskiellosta, ilman erillistä viranomaispäätöstä. Tiukasti suojellun luontotyypin (ja myös vesilain) suojelusta ei tehdä hallintopäätöstä eikä niistä ole siten myöskään valitusmahdollisuutta.

Vastine

Luonnonsuojelusääntelyn peruslähtökohtiin kuuluu sen kohdentuminen luonnontieteellisesti määrittyviin kohteisiin tai alueisiin, ja etenkin niihin kohdistuviin vaikutuksiin. Kuten edellä on todettu, luontotyyppien suojelun vahvistaminen on yksi luonnonsuojelulain ehdotusten keskeisistä painopisteistä. Tästä syystä luontotyyppisuojeluun on ehdotettu sekä nykyisten suojelukeinojen tarkentamista että kokonaan uusia keinoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja sen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu sääntelyä perusteellisesti sekä luonnon monimuotoisuuden että omaisuudensuojan näkökulmasta.

Luontotyyppien määrittely perustuu kansainvälisesti ja kansallisesti vakiintuneisiin luonnontieteellisiin kriteereihin ja niiden pohjalta tehtyihin lain ja asetuksen määritelmiin. Luontotyyppien tunnistaminen tapahtuu näiden kriteerien mukaisesti erilaisissa luontoselvityksissä ja viranomaisten tapauskohtaisissa päätöksissä. Tästä poiketen eräät suojelukeinot eivät edellytä viranomaisen päätöstä, vaan ovat voimassa suoraan lain nojalla. Luonnonsuojelulain osalta esimerkiksi tiettyjen Euroopan unionin tiukasti suojeltavien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu on tälläkin hetkellä voimassa suoraan lain nojalla. Lisäksi metsälaissa ja vesilaissa eräiden luontotyyppien suojelu perustuu suoraan lain nojalla asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon ilman erillistä viranomaisen tekemää päätöstä.

Nyt tehty ehdotus tiettyjen luontotyyppien tiukasta suojelusta – kuten myös ehdotus vesilakiin – olisi samankaltainen suhteessa metsälaissa ja vesilaissa jo säädettyyn luontotyyppisuojeluun. Metsälain 10 §:ssä (erityisen tärkeät elinympäristöt) ja vesilaissa (eräät vesiluontotyypit) suoraan lain nojalla suojellut kohteet ovat määritelmiltään ja siten myös tunnistettavuudeltaan vaihtelevia. Esimerkiksi metsälain 10 §:n 2 momentin 1) kohdan määritelmä on seuraava: ”lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä enintään 0,5 hehtaarin suuruisten lampien välittömät lähiympäristöt, joiden ominaispiirteitä ovat veden läheisyydestä ja puu- ja pensaskerroksesta johtuvat erityiset kasvuolosuhteet ja pienilmasto”.

Luonnonsuojelulain luontotyypit

Luonnonsuojelulain luontotyyppien tiukkaa suojelua koskevassa ehdotuksessa on kyse varsin rajallisesta sääntelystä, koska tiukka suojelu koskee vain kahta harvinaista luontotyyppiä. Lisäksi säännökseen liittyy edellytysten täyttyessä sekä poikkeamis- että korvausmahdollisuus. Kielteisestä poikkeuspäätöksestä olisi

myös muutoksenhakumahdollisuus ja kieltojen rikkominen olisi rangaistavaa vain tahallisena törkeästä huolimattomuudesta. Näin ollen säännöksen soveltamisalaa on oikeusturvasyistä rajattu monin tavoin.

Tunnistamisen osalta serpentiinikallioita on käsitelty kattavasti jo aiemmin ympäristövaliokunnalle 7.10.2022 lähetetyssä vastineessa ja sen asiantuntijaliitteessä, ja lisäksi asiaa käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa. Serpentiinikallioiden määritelmä on kytketty serpentiinikasvilajiston esiintymiseen, joten hävittämis- ja heikentämiskielto kohdistuu nimenomaisesti maan pinnalla oleviin luontotyyppeihin. Näitä koskeva tieto tarkentuu meneillään olevien kartoitushankkeiden edetessä. Rannikon avoimet dyynit ovat Itämeren rannikolla tai saaristossa sijaitsevia, tuulen kulutus- ja kasaustyön tuloksena hiekasta muodostuneita dyynejä ja niiden painanteisiin syntyneitä kosteikkoja tai kausikosteikkoja, joilla esiintyy hiekkadyyneille ominaista eliölajistoa. Tämän luontotyypin harvalukuisten esiintymien tunnistamista ei pidetä haasteellisena, ja sen määrittelyperusteita tullaan edelleen selkeyttämään valtioneuvoston asetuksella.

Vesilain luontotyypit

Vesilakiin ehdotettujen uusien luontotyyppien tunnistamiseen liittyy tapauskohtaisia haasteita, joita on kuvattu ehdotuksen perusteluissa. Voimassa olevaan vesilakiin, kuten myös metsälakiin, sisältyy myös ennestään suoraan lain nojalla suojeltuja luontotyyppejä, joiden tunnistaminen ei välttämättä ole aina yksiselitteistä, vaan edellyttää tarkempaa arviointia. On otettava huomioon, että vesilain mukaiset kiellot eivät myöskään ole luonteeltaan ehdottomia, koska suojelun edellytyksenä on luontotyypin luonnontilaisuus ja sen vaarantaminen, minkä ohella kiellosta voidaan hakea poikkeusta. Erona luonnonsuojelulakiin on, ettei vesilakiin sisälly tältä osin korvausmenettelyä. Vesilaista aiheutuvaa mahdollista käyttörajoitusta arvioitaessa on myös otettava huomioon vesiluonnon ja sen monimuotoisuuden suojelutarve.

Kalkkilammet ovat maastossa selkeästi erottuvia, niiden esiintymät ovat harvinaisia ja uhanalaisille lajeille varsin merkittäviä. Luontotyypin tunnistaminen saattaa kuitenkin edellyttää veden laadun selvittämistä. Lukumääräisesti kalkkialueilla esiintyviä, enintään 10 hehtaarin kokoisia lampia on enintään muutamia satoja.

Suoraan lain nojalla suojeltaviksi tulisivat nykyisen 11 §:n laajennuksena lähteiden lisäksi lähteiköt. Lähde on kohteena pääsääntöisesti maastossa selkeästi havaittava ja tarkkarajainen, kun taas lähteikön havaittavuus ja ulottuvuus varsinaisen veden peittämän uoman puuttuessa varsinkin kuivana aikana saattaa olla tulkinnanvaraisempi. Tämä tunnistamiseen liittyvä vaikeus saattaa joissakin tilanteissa lisätä epävarmuutta esimerkiksi metsätaloustoimenpiteiden suorittamisen osalta. Toisaalta muutos selkeyttäisi oikeustilaa siinä suhteessa, että jatkossa ei olisi enää tarvetta arvioida lähdettä koskevan sääntelyn soveltamista lähteikköjen yksittäisiin silmäkkeisiin.

Vesilain 11 §:ään lisättäväksi ehdotettujen purojen osalta haasteena ovat tunnistamiseen liittyvät tulkinnanvaraisuudet. Koska vesilain suojelu kohdentuisi vesiympäristöön, ei vesilain mukainen luontotyyppisuojelu lähtökohtaisesti vaikuttaisi uoman ulkopuoliseen maankäyttöön tai esimerkiksi siellä toteutettaviin metsänkäsittelytoimenpiteisiin. Purojen osalta kyse olisi oikeudellisesti ennen muuta luontotyyppisuojelun tuomasta lisäulottuvuudesta lupaharkintaan, sillä purot ovat vesistöinä vesilain yleisen luvanvaraisia ja ilmoituksenvaraisia hankkeita koskevan sääntelyn piirissä.

Vesilain osalta kyse on pinta-alaltaan pääsääntöisesti varsin pienistä, mutta luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaista kohteista, joihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan ainakin osin välttää hankkeen toteuttamistapaa muuttamalla. Yksittäistä kohdetta koskeva luontotyyppisääntely tulee yleensä arvioitavaksi mainittua kohdetta koskevan hakemuksen yhteydessä, jota koskevan päätöksen lainmukaisuuden

asianosainen voi saattaa muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi. Luontoympäristöä koskevat kartoitukset ja niitä koskeva tieto on myös varsin kattavaa sekä saavutettavaa, mikä vähentää tulkinnanvaraisia tilanteita.

Vertailua metsälakiin

Metsälain (1093/1996) 10 §:ssä luetellaan seitsemän monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeää elinympäristöä ja kuvataan niiden ominaispiirteet, joita tarkennetaan edelleen valtioneuvoston asetuksen metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä (1093/1996) luvussa 4. Metsälain tarkoittamien elinympäristöjen tunnistamis- ja säilyttämisvastuu kuuluu metsätaloustoimia toteuttavalle maanomistajalle suoraan lain nojalla.

Metsälain voimaantulon jälkeen 10 §:n tarkoittamia elinympäristöjä on kartoitettu laajasti (mm. Yrjönen K. 2004: Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt - Kartoitus yksityismetsissä 1998-2004. Loppuraportti). Lakikohteiden pinta-ala oli suurimmillaan 107 232 hehtaaria vuonna 2017. Sen jälkeen lakikohteiden määrä metsävaratiedoissa väheni 34 000 hehtaaria uuden metsälain, siihen liittyvien Metsäkeskuksen uusien tulkintasuositusten sekä metsävaratietojen tietohuollon takia. (Siitonen et al. Metsälain arvioinnin jatkoselvitys 10 §:n muutosten vaikutuksista monimuotoisuuden turvaamiseen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 6/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 76 s.)

Metsälain arvokkaista elinympäristöistä on lain voimaan tulon jälkeen tehty myös runsaasti erilaisia tunnistus- ja tulkintaohjeistuksia, viimeisimpinä Suomen metsäkeskuksen tulkintasuositus 22.5.2022, joka nojaa metsälaista saatuihin oikeuden päätöksiin, vakiintuneisiin käytäntöihin ja tutkimustuloksiin.

Tiukasti suojeltujen luontotyyppien kartoittamista ja paikkatiedon kehittämistä voidaan siis verrata vastaavaan prosessiin metsälain arvokkaiden elinympäristöjen osalta. Merkittävänä erona on kuitenkin se, että luonnonsuojelulain tiukasti suojeltavaksi esitettyjen luontotyyppien pinta-ala on huomattavasti vähäisempi ja kartoitustilanne parempi kuin metsälain 10 §:n tarkoittamien elinympäristöjen tilanne oli metsälain tullessa voimaan 1996. Lisäksi tiukkaan suojeluun esitettävät luontotyypit ovat merkittävästi metsälain arvokkaita elinympäristöjä harvinaisempia ja uhanalaisempia, jolloin niiden yksittäisenkin esiintymän heikentyminen tai häviäminen vaikuttaa suoraan luontotyypin suojelutasoon

2.7.6. Serpentiinikalliot

Talousvaliokunnan lausunnon mukaan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille se, että uuden suojelukeinon ns. tiukan suojelun, rajautuminen vain kahteen luontotyyppiin herättää kysymyksen siitä, olisivatko suojelun tavoitteet myös näiltä osin saavutettavissa jo nykyisenkaltaisen rajausmenettelyn kautta. Sekä talousvaliokunnan että asiantuntijoiden lausunnoissa on kiinnitetty myös huomiota kaivosteollisuuden toimintaedellytyksiin.

Vastine

Serpentiinikallioita on käsitelty kattavasti ympäristövaliokunnalle 7.10.2022 lähetetyssä vastineessa ja sen asiantuntijaliitteessä, joten viittaamme tässä yleisemmin jo siinä todettuun. Rajauspäätösmenettelyn soveltuvuuden osalta hallituksen esityksessä todetaan, että vuonna 2010 tehdyssä luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa voimassa olevaa rajauspäätösmenettelyä pidettiin hallinnollisesti raskaana keinona. Päätösten valmisteluun kuluvasta ajasta vain pieni osa kuluu luontotyyppien inventointiin ja rajaamiseen maastossa, ja valtaosa käytetään hallinnolliseen työhön, kuten neuvotteluihin maanomistajien kanssa, päätösten perusteluun, tiedoksi antamiseen, kuuluttamiseen ja mahdollisiin muutoksenhakuprosesseihin.

Rajauspäätösmenettelyn vaihtoehdoksi esitettiin luontotyyppien tiukkaa suojelua lain nojalla. Tällaisessakin menettelyssä nähtiin tärkeäksi saattaa tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymien sijainti maanomistajien tietoon, ja sijaintitietojen tarkentamiseen tähtääviä kartoituksia on tehty lainvalmisteluprosessin aikana ja jatketaan edelleen.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tiukkaan suojeltaviksi luontotyypeiksi ehdotetut ”[…] uhanalaiset luontotyypit ovat sellaisia, joiden häviämisriski Suomessa on korkea, ja jotka niille ominaisten ympäristötekijöiden tai eliöyhteisön lajikoostumuksen ja rakenteen vuoksi ovat luontaisesti harvinaisia. Näiden luontotyyppien yksittäisen esiintymän heikentyminen tai häviäminen vaikuttaa luontotyypin harvinaisuuden vuoksi suoraan luontotyypin suojelutasoon”.

Rajausmenettelyä tiukempi suojelukeino on myös lakiesityksen varovaisuusperiaatteen mukaista ja turvaa tiukasti suojeltuja luontotyyppejä niissä tilanteissa, joissa esiintymän tarkka rajautuminen maastossa ei vielä ole selvillä. Tällöin tiukka suojelu ohjaa laajemmalle alueelle kohdistuvan hankkeen suunnittelua ja kartoituksia siten, että alueella mahdollisesti sijaitsevat pienialaiset luontotyyppiesiintymät voidaan turvata hyvällä suunnittelulla.

Kaivosteollisuus ry:n talousvaliokunnalle antamassa lausunnossa tuodaan esiin huoli siitä, että ”Lakitekstin tulkinnanvaraisiin käsitteisiin perustuvien virheellisten päätösten takia suuria malmipotentiaalisia kohteita (sisältäen mm. akkumetalleja) voi jäädä selvittämättä alueilla, joilla ei ole merkittäviä luontoarvoja.” Serpentiinikallioiden luontotyyppisuojelu kohdistuu kuitenkin ainoastaan maan päällisiin kalliopaljastumiin, joiden keskikooksi on arvioitu 0,5-1,7 hehtaaria. Laajoille alueille kohdistuvissa malmipotentiaalin selvityksissä tulee siis jatkossa huomioida alueella mahdollisesti esiintyvät tiukasti suojellut luontotyypit, jotta malminetsintä ja kaivoshankkeet voidaan suunnitella ja toteuttaa kestävällä tavalla, maan päälliset luontotyypit suojaten.

2.7.7. Poikkeusedellytysten vaihtoehto-kriteeri ja määräaika

Useissa asiantuntijalausunnoissa on nostettu esiin luontotyyppien suojelun poikkeusedellytysten osittainen tulkinnanvaraisuus. Myös talousvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota poikkeussäännöksen ns. vaihtoehdottomuustavoitteen tulkintaan, ja sen luomaan mahdolliseen oikeusepävarmuuteen.

Toisena epäselvyyttä herättävä seikkana lausunnoissa on nostettu esiin poikkeamiseen liittyvä 10 vuoden määräaika ja sen tulkinta.

Vastine

Vaihtoehto-kriteeri

Ehdotuksen 68 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luontotyypin suojelusta, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Käytännössä poikkeamisen edellytyksiä on siten säädetty kaksi: suojelutavoitteiden vaarantuminen tai yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen estyminen. Jälkimmäistä yleisen edun edellytystä on nykyiseen lakiin verrattuna täsmennetty siten, että poikkeusta ei voida myöntää, jos hankkeelle tai suunnitelmalle on sekä teknisesti että taloudellisesti toteutettavissa oleva vaihtoehto. Tällä tarkoitetaan käytännössä kohtuullisin kustannuksin toteuttamiskelpoista hanketta tai

suunnitelmaa. Siten molempien kriteerien on täytyttävä: pelkästään toisen edellytyksen täyttyminen (eli erityisesti teknisesti mahdollinen, mutta taloudellisesti kohtuuttoman kallis) ei estäisi poikkeuksen myöntämistä.

Yleisen edun osalta huomiota tulisi kiinnittää siihen, onko hanketta tai suunnitelmaa pidettävä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä. Yleisen edun kannalta erittäin tärkeä hanke voisi esimerkiksi koskea maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä täsmennettäisiin lisäksi lieventämishierarkialla siten, ettei hankkeelle tai suunnitelmalle olisi olemassa muuta teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Lieventämishierarkian mukaan luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittämisen tulee olla viimesijainen keino, kun haittaa ei voida välttää eikä ei-vältettävää haittaa lieventää, ja se tulee kysymykseen vain niin sanotun jäännöshaitan osalta.

Vaatimus toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon puuttumisesta koskee periaatteessa jo nykyisen lain kohdalla niitä poikkeussäännöksiä, joissa edellytetään, että suojelu estää yleisen edun kannalta (useimmiten erittäin) tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaatimus yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen estymisestä sisältää periaatteessa myös implisiittisen teknis-taloudellisen vaihtoehdottomuusvaatimuksen, koska muuten suojelu ei sinänsä ”estä” hankkeen toteuttamista. Nykyisen lain osalta esimerkiksi eduskunnan ympäristövaliokunta (YmVm 8/1996 vp) lausui vuonna 1996: ”lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä... (T)ällöinkin on ennen poikkeamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaanko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla”.

Valmistelussa on katsottu, että on perusteltua selkeyttää luonnonsuojelulakiin sisältyvää yleisen edun vaatimusta siten, että, poikkeusta edellyttävälle hankkeelle tai suunnitelmalle ei tule olla olemassa teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Tämä ei tosiasiassa muuttaisi oikeudellista tilannetta, mutta selkeyttäisi säännöstä ja varmistaisi yhdenvertaisen päätöksenteon. Vaihtoehtoisen toteutustavan arvioinnin osalta on huomioitava, että sen tulee olla sekä teknisesti että taloudellisesti toteutettavissa. Näin ollen molempien edellytysten on täytyttävä, jotta vaihtoehto voidaan ottaa poikkeamisen edellytysten harkinnassa huomioon. Tältä osin asiantuntijalausunnoissa esitetty kritiikki saattaa ainakin osaltaan johtua myös väärinymmärryksestä, sillä tarkoituksena on nimenomaisesti ollut täsmentää poikkeusedellytyksiä ja lisätä niiden läpinäkyvyyttä, mutta ei sinänsä kiristää edellytyksiä.

Määräaika

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitetun luvan voimassaolon määräaikaisuudesta. Koska poikkeamisen edellytyksiä on aina arvioitava suojellun luontotyypin suojelutavoitteiden näkökulmasta, olisi poikkeamispäätöksen voimassaololle tarpeen asettaa määräaika. Luontotyypin (ja myös lajin) suojelun tilanne voi ajan myötä muuttua, jolloin tiettynä aikana myönnetty poikkeamispäätös ei välttämättä olisi enää ajantasainen, ellei poikkeamisen sallimaan toimenpiteeseen olisi vielä ryhdytty. Mikäli toimenpidettä, johon poikkeamista on haettu, ei olisi toteutettu päätöksessä annetun määräajan kuluessa, poikkeaminen raukeaisi. Tämä määräaika olisi päätöksen tekevän viranomaisen tapauskohtaisesti harkittavissa, mutta se ei saisi olla pidempi kuin 10 vuotta kerrallaan.

Määräaika koskee siis nimenomaisesti poikkeuksen nojalla sallitun toimenpiteen aloittamista, ei sen kokonaiskestoa. Kyse on näin ollen siitä, että poikkeuksella sallittu toimenpide tulee aloittaa 10 vuoden kuluessa. On selvää, että jos poikkeus myönnetään esimerkiksi suojellun luontotyypin tai lajin elinympäristön heikentämiseen tai hävittämiseen, ei luonnon tilaa pidä, eikä voi enää palauttaa kun 10 vuotta on kulunut. Mutta ellei poikkeuslupaa ole hyödynnetty, kun 10 vuotta sen antamisesta on kulunut, lupaa on haettava uudelleen.

2.8. Lajien suojelu

2.8.1. Eliölajien rauhoittaminen

Tahallisuuden arviointi lajin yksilön tappamisen ja häirinnän osalta

Ehdotetussa 72 §:ssä (Eläinlajien rauhoitus) säädettäisiin eläinlajien rauhoituksen sisällöstä vastaavasti kuin voimassa olevan lain 39 §:ssä. Pykälässä olisi siten kielletty rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen tai tahallinen häiritseminen, erityisesti lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. Pykälä pysyisi näin ollen lajien yksilöiden tahallisen tappamisen ja häirinnän kieltämisen osalta pitkälti ennallaan. Nykytilanteeseen ei tulisi muita muutoksia, kuin että eläinten pesien tahallisen vahingoittamisen kieltoa selkeytettäisiin uudessa 3 momentissa (ks. seuraava alajakso).

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa on todettu, että luonnonsuojelulain 72 §:n sääntelyssä keskeistä on metsätalouden osalta se, katsotaanko täysin laillinen metsätaloustoimi eläinlajien, lähinnä lintujen, tahalliseksi häirinnäksi tai jopa tappamiseksi. Asiasta on keskusteltu valmistelun aikana myös maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välisissä neuvotteluissa. *Syyttäjänlaitos* on kiinnittänyt tahallisuuden käsitteeseen lausunnossaan huomiota, esittäen että tahallisuuden käsite on ehdotuksessa ymmärretty osin puutteellisesti, erityisesti suhteessa rangaistavuuden määräytymiseen, mikä johtaa tiettyihin ristiriitoihin. Syyttäjälaitoksen lausunnossa esitetään, että lakiesitykseen sisältyvä ongelma olisi tältä osin ratkaistavissa esimerkiksi siten, että eläinlajien rauhoitusta koskevasta 72 §:stä poistetaan maininnat tahallisuudesta. Kysymystä on käsitelty myös lakivaliokunnan lausunnossa siltä osin kuin se kytkeytyy rangaistuksia koskevien ehdotusten syyksiluettavuuden määrittelyyn.

Vastine

Ehdotetun 72 § 1 momentin 1 kohdan mukaan rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen olisi kiellettyä. Rauhoitussäännökset on tältä osin kirjattu voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin sekä sen kautta myös lintu- ja luontodirektiivin mukaisesti, eikä tarkoituksena ole ollut muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Kielto koskisi siten vain tahallista toimintaa. Tällä on välitön yhteys jäljempänä tarkasteltavaan rangaistavuuden ja syyksiluettavuuden arviointiin (jakso 2.10), ja asiaa käydään siinä yhteydessä tarkemmin läpi.

On tarpeen todeta, että tahallisuuden käsitettä ja sen tulkintaa on arvioitava sekä kansallisesti, mutta myös suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin, ja niissä säädettyihin kieltoihin. Tulkintaa on avattu esimerkiksi komission luontodirektiiviä koskevassa tulkintaohjeessa (Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Koska luonnonsuojelulain säännös on jo voimassa olevan lain perusteluiden mukaan muotoiltu niin, että se täyttää luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien ja lintudirektiivin 5 artiklan vaatimukset, tulkintaohjeella ja EU–tuomioistuimen oikeuskäytännöllä (esimerkiksi C-103/00, C-221/04 ja yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19) on tahallisuuden tulkinnan kannalta merkitystä. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (esimerkiksi KHO: 2015:124) on arvioitu tahallisuuden edellytyksiä.

Komission tulkintaohjeen ja tuomioistuinkäytännön perusteella on tiivistäen todettavissa, että direktiivissä tarkoitetulla tahallisuudella on lähtökohtaisesti tarkoitettu tietoisen teon tai sen pyrkimyksen ohella tilannetta, jossa toimija ymmärtää tekonsa todennäköiset seuraukset, vaikka ei niitä varsinaisesti tavoittelisi. Näin ollen

tahallisuuden käsite ei välttämättä rajaa kiellettyä toimintaa ainoastaan selkeästi tietoisiin tekoihin. Kyse on kuitenkin tapauskohtaisesta tulkinnasta. Esimerkiksi nyt ehdotetun säännöksen perusteluissa todetaan seuraavasti: ”esimerkiksi maa- ja metsätalouden harjoittamisen ja muun luonnonvarojen hyödyntämisen sekä rakentamisen tarkoituksena ei ole rauhoitettujen lajien häirintä tai tappaminen taikka lintujen pesien ja munien vahingoittaminen. Häirintäkiellon arvioinnissa otetaan huomioon toiminnan luonne. Tapauskohtaiseen luontoarvojen huomioon ottamiseen muun muassa metsätalouden tueksi on laadittu alan toimijoille ohjeistusta, jolla talousmetsien linnusto voidaan ottaa huomioon metsänkäsittelyn yhteydessä”.

On huomattava, että mikäli eläinlajien rauhoitusta koskevasta 72 §:stä poistetaan maininnat yksilön tappamisen tai häirinnän tahallisuudesta, on samalla otettava huomioon sen mahdolliset rajoittavat vaikutukset käytäntöön, kuten metsätalouden tai muun sellaisen toiminnan harjoittamiseen, jolla voi olla suoria tai epäsuoria vaikutuksia rauhoitettuihin eläinlajeihin. Tällöin kiellettyjä olisivat rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tappaminen, pyydystäminen ja häirintä, ilman tahallisuuden edellytystä. Myös kiellon rikkomisen tulisi siten olla rangaistavaa tahallisuuden ohella myös huolimattomuudesta tehtynä.

Vaikka tahallisuuden käsite ja sen yhteys rangaistavuuden syyksiluettavuuteen on jossain määrin tulkinnanvarainen, katsomme olevan perustelua säilyttää tilanne ehdotuksen mukaisena, koska tahallisuuden poistaminen yksilön tappamista ja häirintää koskevasta kiellosta saattaisi johtaa ennakoimattomiin vaikutuksiin.

Toistuvassa käytössä oleva pesä

Ehdotuksen mukaan 72 §:n 3 momentissa säädettäisiin uutena eläimen tekemän ja toistuvasti käyttämän pesän vahingoittamisen kiellosta. Muutamassa asiantuntijalausunnossa on pidetty säännöstä käytännön soveltamisen kannalta hankalana ja vaikutuksiltaan epäselvänä. Myös eri lajien pesien tunnistaminen on katsottu ilman erityistä asiantuntemusta useimmissa tilanteissa hankalaksi. Toisaalta ehdotuksen on katsottu olevan tärkeä, koska viranomainen toimii näin oikeuspäätösten velvoittamana. On myös nostettu esiin, että ehdotus rajoittaa pesän suojan koskemaan vain niitä tilanteita, joissa pesässä pesii sama laji, mikä on tehnyt pesän. Tämän osalta on ehdotettu, että kohta tulisi muuttaa muotoon sellaiseen muotoon, joka kattaa myös muiden lajien tekemät pesät.

Vastine

Ehdotettu säännös olisi uusi ja tarkoituksena on selkeyttää saman pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua eläinlajin yksilön pesän tahallisen vahingoittamisen kieltoa. Pesän vahingoittaminen olisi kiellettyä pesintäkauden ulkopuolella vain, jos kyse on eläimen itse tekemästä pesästä, jota se käyttää toistuvasti eri vuosina. Valtaosa lintulajeista rakentaa uuden pesän joka vuosi, eikä edellisvuotisen pesän säilymisellä ole siten merkitystä niiden lisääntymismenestykselle. Osalle lajeista mahdollisuus käyttää aiemmin rakentamiaan pesiä uudelleen on kuitenkin lisääntymismenestyksen kannalta oleellista, minkä vuoksi tällaisten pesien suoja on tarpeen. Toistuvaa käyttöä arvioitaessa tulisi siis ottaa huomioon lajin elintavat ja tarve hyödyntää lisääntymisessä aiempina vuosina rakennettuja pesiä. Kielto koskisi vain eläimen itse rakentamia pesiä, ei esimerkiksi linnunpönttöjä.

Pykälän 1 momentissa ja lintudirektiivin 5 artiklassa kielletään lintujen pesien tahallinen vahingoittaminen tai siirtäminen. Näiden säännösten sanamuodoissa ei sinänsä ole suoraa kirjausta, että kyseinen kielto koskisi vain pesimäkautta, mutta voimassa olevan luonnonsuojelulain soveltamis- ja oikeuskäytännön perusteella kiellon on pääsääntöisesti tulkittu koskevan pesimäaikaa. Sen taustalla on lintujen pesimärauhan turvaaminen ja sen myötä pesinnän onnistumisen keskeinen merkitys lintujen elinkierrossa. Lintujen tahallinen häirintä

puolestaan on kielletty säädösten mukaan muun muassa erityisesti lisääntymisaikana. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut ratkaisussaan (C-252/85), että lintudirektiivin 5 artiklan b ja c kohtien kieltoja on sovellettava ilman ajallisia rajoituksia. Keskeytymätön lintujen elinympäristön suojelu on tuomioistuimen mukaan välttämätöntä, koska monet lajit käyttävät uudelleen aiempina vuosina rakentamiaan pesiä, eikä suojelun rajoittaminen koskemaan vain tiettyä ajanjaksoa ole siten yhdenmukainen direktiivin kiellon kanssa. Pykälän 3 momentissa tarkoitetun ympärivuotisen kiellon tarkoittamat lajit määriteltäisiin asetuksella. Käytännössä kiellon soveltamisalaan kuuluvia lajeja olisi 75 §:n 1 momentissa määriteltyjen suurten petolintujen lisäksi arviolta noin 20 lajia, kuten kaakkuri, kuningaskalastaja, mustavaris, merimetso, piekana, tunturihaukka ja muutamat muut petolinnut.

2.8.2. Lajisuojelun poikkeukset

Poikkeamisen edellytykset

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on nostettu esiin, että lajipoikkeuksiin ei ole otettu mukaan lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan alakohtaa c. Tätä on pidetty kansallisena tiukennuksena ja esitetty, että lintudirektiivistä tehtyjen poikkeusten nojalla saadut lintuyksilöt olisi mahdollista hyödyntää etenkin niiden lajien osalta, jotka ovat syötäviä.

Vastine

Ehdotuksen 85 §:ssä säädetään lajisuojelua koskevista poikkeuksista. Sen 2 momentissa säädettäisiin lintulajeja koskevaan poikkeamiseen 1 momentin lisäksi sovellettavista lisäedellytyksistä, jotka vastaisivat lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, lukuun ottamatta artiklan 1 kohdan alakohtaa c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön. Valmistelun yhteydessä on katsottu, ettei lintujen pyydystämistä ja hyötykäyttöä koskevan perusteen katsota olevan tarpeen luonnonsuojelulain soveltamisalan osalta. Suomessa on johdonmukaisesti pidetty riistalajit (eli hyödynnettävät lajit) ja rauhoitetut lajit erikseen eri lainsäädännössä (luonnonsuojelulaki ja metsästyslaki). Siltä osin kuin on kyse riistalajeista tai rauhoittamattomista linnuista, niiden pyydystämisestä säädetään metsästyslaissa.

Jatkossa on kuitenkin otettava huomioon jäljempänä erikseen käsitelty eduskunnan lausuma, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että poikkeusluvalla ammuttujen valkoposkihanhien hyödyntäminen sallitaan ja että hallitus valmistelee esityksen luonnonsuojelulain muuttamisesta siten, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen perusteella mahdollistetaan poikkeusluvalla tapetun valkoposkihanhen haltuunotto ja asiallinen hyötykäyttö. Sääntelymuutos edellyttää huolellista valmistelua ja kokonaisarviointia sen oikeudellisista ja ympäristöllisistä vaikutuksista. Tarkoitus on, että ympäristöministeriö käynnistää tämän muutoksen valmistelun mahdollisimman pian erillisenä hallituksen esityksenä.

Alueellinen poikkeus eliölajin suojelua koskevista säännöksistä

MTK pitää ehdotettua pykälää erittäin tarpeellisena. Sääntelyä on kuitenkin tarpeen vähintään tulkintaa ohjaavien lainsäätäjän kannanottojen tasolla tarkentaa, jotta alueellisesta poikkeusluvasta olisi käytännössä hyötyä ja jotta siihen liittyvät menettelyt olisivat sujuvia ja ennakoitavia. Alueellisella poikkeusluvalla tulisi sallia häiritsemisen lisäksi myös lintujen tappaminen, ja huomioon tulisi ottaa viljelmille, kalankasvatukselle ja ammattikalastukselle aiheutuvien vahinkojen lisäksi kotieläimille aiheutuvat vahingot. Kolmanneksi alueellisen poikkeusluvan käytettävyyden osalta on epäselvää, miten ja millä perusteella ruokailuun, levähtämiseen ja

vastaaviin tarpeisiin jätettävät alueet olisi osoitettava ja paljonko niitä olisi oltava. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että lajin muutonaikaiseen ruokailuun, levähtämiseen tms. tulisi olla osoitettavissa riittävästi alueita eli alueita, joilla häirintää ei saisi tehdä. Lupiin sisältyisi siis peltoja, joille lupaa ei myönnettäisi, koska luontaisista elinympäristöistä tällaisia levähtämis- ja ruokailualueita ei Suomesta riittävästi löydy. Ennen lain voimaantuloa tulisi selvittää, onko tällaisten rajoitteiden asettaminen perustuslain elinkeinovapauden mukainen.

Vastine

Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta 85 §:ssä tarkoitetulla päätöksellä määräaikaisesti poiketa rauhoitetun lintulajin häiritsemiskiellosta yhden tai useamman kunnan alueella. Edellytyksenä olisi, että lajin runsaslukuisuudesta johtuen olisi todennäköistä, että lajin yksilöt aiheuttavat ennakoimattomasti kohdentuvaa, erityisen merkittävää vahinkoa viljelmille tai kalankasvatukselle. Määräaikainen ja alueellisesti rajattu päätös tarjoaisi kohdennetun keinon esimerkiksi valkoposkihanhien tai merimetsokolonioiden aiheuttamien erityisen merkittävien vahinkojen torjuntaan. Päätös voisi yksittäisten tilojen sijaan koskea laajempaa aluetta, jonka sisällä vakavat vahingot ovat aiempien kokemusten perusteella todennäköisiä, mutta niiden tarkempaa kohdentumista ei ole mahdollista riittävän hyvin ennakoida.

Päätöksen edellytyksenä olisi, että lajin muutonaikaiseen ruokailuun, levähtämiseen tai vastaavaan tarpeeseen on riittävästi alueita. Säännöksessä ei ole tarkoitettu, että luvan yhteydessä voidaan osoittaa tällaisia alueita ilman maanomistaja suostumusta. Pykälä on ensisijaisesti tarkoitettu koskemaan viljelmiä, sillä niille aiheutuvat vahingot voivat olla luonteeltaan vakavia ja ennakoimattomia. Sen sijaan muun muassa kalankasvattamoille tai ammattikalastajille merimetsokolonioista aiheutuvat vahingot, vaikkakin voivat olla vakavia, ovat pääsääntöisesti ennakoitavissa kolonioiden melko pysyvän sijainnin perusteella. Poikkeuksellisessa tilanteessa kuitenkin myös merimetsokolonia voisi aiheuttaa sellaista ennakoimatonta, vakavaa vahinkoa, että säännöstä voitaisiin soveltaa. Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annettu laki osaltaan kannustaa sietämään niin maatalouteen kuin kalankasvattamoihin kohdistuvia rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja.

2.8.3. Eduskunnan lausuma valkoposkihanhesta

Eduskunta hyväksyi maa- ja metsätalousvaliokunnan valkoposkihanhen metsästyksen sallimiseen liittyvään mietintöön (MmVM 8/2022 vp KAA 3/2020 vp) sisältyvät lausumaehdotukset, joista osa liittyy välillisesti myös ehdotettuun luonnonsuojelulakiin. Valiokunnan lausumaehdotuksen kohta 2 edellyttää, että lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä poikkeusmahdollisuuksia hyödynnetään ja lintujen karkottaminen ampumalla sallitaan myös keväällä pesintärauha huomioiden. Lausuman kohta 3 edellyttää, että poikkeusluvalla ammuttujen valkoposkihanhien hyödyntäminen sallitaan ja että hallitus valmistelee esityksen luonnonsuojelulain muuttamisesta siten, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen perusteella mahdollistetaan poikkeusluvalla tapetun valkoposkihanhen haltuunotto ja asiallinen hyötykäyttö.

Vastine

Valkoposkihanhi on kaikissa EU-maissa Euroopan neuvoston ja parlamentin luonnonvaraisten lintujen suojelusta antaman direktiivin 2009/147/EC (lintudirektiivi) edellytysten mukaisesti suojeltu laji. EU:n lintudirektiivin vaatimukset on pantu kansallisesti toimeen nykyisellä luonnonsuojelulailla, jonka 39 §:n rauhoitussäännökset kieltävät muun ohella rauhoitettujen lajien yksilöiden tahallisen tappamisen. Vastaava säännös sisältyy ehdotetun uuden luonnonsuojelulain 72 §:ään. Lintujen rauhoitussäännöksistä voidaan

yksittäistapauksessa poiketa ainoastaan EU:n lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Se edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ongelmaan ei ole. Valkoposkihanhen kohdalla poikkeus voidaan myöntää lähinnä viljelmille koituvan vakavan vahingonestämis- sekä kansanterveyden turvaamistarkoituksessa.

Lausuman 2 osalta on tarpeen todeta, että luontodirektiivi tai luonnonsuojelulaki ei sellaisenaan aseta välittömiä esteitä kevätaikaiselle lintujen karkottamiselle keväällä. Poikkeusedellytysten täyttymistä on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena, ottaen huomioon lintujen pesimäaikaisen suojan erityiset tarpeet ja mahdollisen häirinnän vaikutukset muihin suojeltuihin lajeihin. Kevätmuuton aikana valkoposkihanhia on saanut tähän asti annetuilla poikkeusluvilla karkottaa sellaisilla menetelmillä, jotka eivät vaaranna karkotusalueiden pesimälinnuston pesintää eivätkä muun lajiston kevätmuuton aikaista levähdystä. Tarkoituksena on turvata lintujen pesintärauha.

Lausuman 3 osalta kyse on lintulajien poikkeamisen edellytyksistä, josta säädetään ehdotuksen 85 ja 86 §:ssä. Ehdotetun 85 §:n 2 momentissa säädettäisiin lintulajeja koskevaan poikkeamiseen 1 momentin lisäksi sovellettavista lisäedellytyksistä, jotka vastaisivat lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Poikkeusperusteisiin ei kuitenkaan sisälly 9 artiklan 1 kohdan alakohtaa c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön. Tämä johtuu siitä, ettei lintujen pyydystämistä ja hyötykäyttöä koskevan perusteen katsota olevan tarpeen luonnonsuojelulain soveltamisalan osalta, koska lajien metsästyksestä ja mahdollisesta hyötykäytöstä säädetään metsästyslain puolella.

Nykyisen luonnonsuojelulain 45 §:n ja luonnonsuojelulain 49 § 2 momentin kiellosta kaikkien lintujen yksilön, osan tai johdannaisen hallussapitoon, kuljetukseen, myymiseen ja vaihtamiseen sekä tarjoamiseen myytäväksi ja vaihdettavaksi voidaan myöntää poikkeus lintudirektiivin perusteilla. Näin ollen luonnonsuojelulain nojalla ei voida sallia lintujen lihan hyödyntämistä riistana, koska poikkeusluvalla tapetun rauhoitetun eläimen hallussapito edellyttää luonnonsuojelulain nojalla myönnettyä poikkeuslupaa. Raatojen hävittämiselle on myös vaihtoehto, eikä sille ei ole luonnonsuojelulaissa viitatussa direktiivin artiklassa säädettyä perustetta, joten poikkeusta ei myöskään olisi perustetta myöntää.

Eduskunnan edellyttämä, poikkeusluvalla ammuttujen valkoposkihanhien hyödyntämisen sallimisen sisällyttäminen luonnonsuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen 76/2022 olisi tässä vaiheessa erittäin haastavaa. Suomessa on johdonmukaisesti pidetty riistalajit (eli hyödynnettävät lajit) ja rauhoitetut lajit erikseen eri lainsäädännössä (luonnonsuojelulaki ja metsästyslaki). Rauhoitettujen lajien – kuten valkoposkihanhen – hyödyntäminen ravintona tai muu hyötykäyttö on nykyisen, ja myös ehdotetun uuden luonnonsuojelulain puitteissa ongelmallista lainsäädännön systematiikan ja johdonmukaisuuden kannalta. Asiaa pitää arvioida tarkkaan kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden, toimivuuden ja luonnonsuojelulain tarkoituksen suhteen. Yksittäisen lajin vuoksi tehtävä merkittävä kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuutta rikkova muutos tulisi koskemaan kaikkia muitakin rauhoitettuja lajeja. Tästä aiheutuvat seurannaisvaikutukset pitäisi arvioida kattavasti.

Näin ollen sääntelymuutos edellyttää laajaa kokonaisarviointia sen oikeudellisista ja ympäristöllisistä vaikutuksista. Tämän lisäksi olisi tarpeen kuulla asianmukaisesti myös sidosryhmiä. Eduskunnan edellyttämä muutos ei siten olisi valmistelun tässä vaiheessa mahdollinen. Tarkoitus kuitenkin on, että ympäristöministeriö valmistelee esityksen luonnonsuojelulain muuttamisesta mahdollisimman pian siten, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen perusteella mahdollistetaan poikkeusluvalla tapetun valkoposkihanhen haltuunotto ja asiallinen hyötykäyttö

2.8.4. Metsästystrofee

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että lain 90 §:n 4 momentissa ehdotettu säännös metsästystrofeiden maahantuonnin kieltämisestä olisi tarpeeton, tai sitä ei muutoin tulisi hyväksyä. Metsästäjäliiton lausunnossa on lisäksi esitetty, että ehdotus olisi vastoin EU:n säännöksiä tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta.

Vastine

Luonnonsuojelulakiin on ehdotettu uutta säännöstä (90 §:n 4 momentti), joka koskee metsästysmuistojen maahantuonnin rajoittamista:

> ”Kansainvälisen kaupan vuoksi maailmanlaajuisesti uhanalaisten, CITES-asetuksen liitteessä A mainittujen eläinlajien ja CITES-asetuksen liitteessä B mainituista lajeista afrikannorsun, argaalin, isosarvikuonon, jääkarhun, leijonan ja virtahevon yksilöitä tai niiden osia ei saa tuoda maahan metsästysmuistona.”

Ehdotetun säännöksen mukaan kansainvälisen kaupan uhkaamien, maailmanlaajuisesti uhanalaisten lajien yksilöiden tai niiden osien maahantuonti metsästysmuistona olisi kielletty. Säännös olisi uusi ja rajoittaisi metsästysmuistojen maahantuontia CITES-sopimusta ja EU:n yhteistä CITES-sääntelyä enemmän. Koska kielto olisi rajattu edellä esitetyllä tavalla, voisi kuitenkin jatkossakin valtaosaa CITES-sääntelyn piiriin kuuluvista trofee-metsästyksen kohteena olevista lajeista tuoda maahan metsästysmuistoina. Kiellon tarkoituksena olisi varmistaa, ettei maailmanlaajuisesti uhanalaisten lajien yksilöiden metsästyksellä ja niistä peräisin olevien metsästysmuistojen tuonnilla Suomeen edistetä näiden lajien häviämistä luonnosta. Tarkoituksena olisi myös edistää kansainvälistä työtä uhanalaisten lajien laittoman kaupan torjumiseksi.

Nykyisin Suomessa noudatetaan CITES-sopimuksen ja EU:n CITES-asetuksen mukaista sääntelyä koskien metsästysmuistojen tuontia ja vientiä. EU:lla on joiltakin osin CITES-sopimusta tiukempia rajoituksia voimassa ja niitä tarkastellaan ja asetetaan EU-tasoisesti. Metsästysmuistojen tuonti/vienti on CITES-pohjalta sallittua tietyin edellytyksin sellaisillekin maailmanlaajuisesti uhanalaisille lajeille, joiden kaupallinen tuonti/vienti ei ole sallittua. Vaikka itse metsästys on useimmiten hyvinkin kaupallista toimintaa, ei metsästysmuistojen tuontia/vientiä ole katsottu kaupalliseksi. Ne katsotaan henkilökohtaiseksi esineistöksi, mutta niitä ei saa myydä edelleen. Tarvittavien CITES-lupien ja todistusten tulee luonnollisesti olla kunnossa sekä lähtömaassa että määränpäässä tässäkin tapauksessa.

Nyt ehdotettavalla säännöksellä asetettaisiin kansallisesti sekä CITES-sopimusta että EU:n CITES-asetusta tiukempi tuontikielto, joka koskisi CITES-asetuksen A-liitteen lajeja sekä muutamaa B-liitteen lajia. Vastaavan tasoinen kielto on esimerkiksi Hollannissa. EU-asetuksen A-liite sisältää CITES-sopimuksen I-liitteen lajit sekä eräät luonto- ja lintudirektiivin lajit, kuten susi ja ruskeakarhu, joiden osalta EU:ssa on CITES-sopimusta tiukempi sääntely (uudessa pykälässä viitataan EU-asetuksen A-liitteeseen).

Ehdotettu 90 §:n 4 momentin sisältämä tiettyjen metsästysmuistojen maahantuontia koskeva kielto olisi CITES-sopimusta ja EU:n yhteistä CITES-sääntelyä tiukempi. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan ehdotettu säännös ei olisi Euroopan unionin tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastainen, toisin kuin esimerkiksi Metsästäjäliiton asiantuntijalausunnossa on esitetty.

Vuonna 1996 annetun neuvoston CITES-asetuksen (EY) N:o 338/97 oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta, jonka nojalla yhteisö antoi säädöksiä 130 r artiklassa

määriteltyjen ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Jo tuolloin voimassa oleva EY-sopimuksen 130 t artikla sisälsi lausekkeen ns. ympäristötakuusta, jonka mukaan suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu 130 s artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Vastaavat määräykset sisältyvät nykyisin voimassa olevan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 – 193 artiklaan, joissa vahvistetaan ja määritellään EU:n toimivalta ympäristöpolitiikan alalla.

Lisäksi CITES-asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että *tämän asetuksen määräyksillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta perustamissopimusta noudattaen antaa tai pitää voimassa tiukempia säännöksiä erityisesti tässä asetuksessa tarkoitettujen lajien yksilöiden hallussapidosta.* Myöskään CITES-sopimuksen XIV artiklan 1 kohdan mukaan sopimus ei rajoita osapuolten oikeuksia asettaa tiukempia kansallisia rajoituksia kuin mitä sopimus edellyttää.

Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta säädetään sopimuksen (SEUT) 34-36 artikloissa. Sopimuksen 34 ja 35 artiklojen mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Tästä voidaan poiketa 36 artiklan perustella, jonka mukaan mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Kuten edellä on todettu, ehdotetun 90 §:n 4 momentin sisältämän tiettyjen metsästystrofeiden maahantuonnin kieltämisen tarkoituksena on varmistaa, ettei maailmanlaajuisesti uhanalaisten lajien yksilöiden metsästyksellä ja niistä peräisin olevien metsästysmuistojen tuonnilla Suomeen edistetä näiden lajien häviämistä luonnosta. Kiellon katsotaan olevan tarpeen SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitetun eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

2.8.5. Erityiskysymyksenä jalava

Maa- ja metsätalousministeriö on lausunnossaan nostanut erityiskysymyksenä esiin kynä- ja vuorijalavan rauhoituksen vaikutukset metsänviljelyn kehittämiseen. Ministeriö toteaa ongelmana ensinnäkin sen, että on epäselvää ovatko metsään istutettavat jalavat automaattisesti rauhoitettuja. Luonnonsuojeluasetuksen liitteen 3 a mukaan kynä- ja vuori-jalava ovat rauhoitettuja koko maassa. Lisäksi voimassa olevan lain 29 §:n mukaan luontotyyppinä rauhoittaa vain luontaisesti syntynyt, merkittäviltä osin jaloista lehtipuista koostuva metsikkö. Uuden, tätä pitkälti vastaavan säännösehdotuksen (66 §) mukaan rajauspäätöksellä voidaan suojella luonnontilainen tai luonnontilaiseen verrattava jalopuumetsikkö, joka on suojellun luontotyypin säilymiselle tärkeä. Toinen kysymys siihen, voiko jalavan siemenviljelyksiltä kerätä siementä kaupallisiin tarkoituksiin. Luonnonsuojelulakiehdotuksessa rauhoitettuja kasveja koskevat säännökset (71, 76, 88 ja 89 §) vastaavat asialliselta sisällöltään voimassa olevaa lakia. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vain luontaisesti syntyneiden jalavien tulisi olla rauhoitettuja.

Vastine

Tältä osin on tarpeen todeta, että ehdotuksen 70 §:ssä säädetään eläin- ja kasvilajeja koskevan sääntelyn soveltamisalasta. Sen mukaan luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luontaisella levinneisyysalueellaan luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin. Tarkoitus ei ole ulottaa

suojelua sellaisiin ei-luonnonvaraisiin yksilöihin, joilla ei ole merkitystä lajin luontaisen populaation turvaamisen kannalta. Luonnonsuojeluasetuksen osalta ei ole tarkoitus muuttaa tilannetta, koska luonnonvaraisten kynä- ja vuorijalavien säilyminen edellyttää niiden rauhoituksen ylläpitämistä. Ympäristöministeriö toteaa, että jalavat ja niiden mahdollinen käyttö tulevaisuudessa metsänviljelyssä on kyseisiin lajeihin liittyvä erityiskysymys, jonka mahdollisista ratkaisutavoista on tarpeen keskustella ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä sekä tarpeellisten viranomais- ja asiantuntijatahojen kanssa. Ympäristöministeriö katsoo, että tämän erityiskysymyksen osalta on perustelua selvittää asia näiden neuvotteluiden kautta, eikä kysymys ole käsillä olevan lakiehdotuksen kannalta erityisen merkityksellinen.

2.9. Tietosuoja

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota luonnonsuojelun tiedonhallintaa koskevan luvun perusteluiden osittaiseen puutteellisuuteen, Nämä liittyvät erityisesti henkilötietojen käsittelyperusteen ja kansallisen liikkumavaran yksilöintiin, sekä viranomaisen tiedonsaannin ja tietojen luovutuksen välttämättömyyteen.

Henkilötietojen käsittelyperusteet ja kansallinen liikkumavara

Oikeusministeriö katsoo, ettei esityksestä käy vaivatta selville, miltä osin kunkin rekisterinpitäjän käsittely perustuu joko rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että esityksen mukaan joissakin tapauksissa käsittelyn oikeusperusteena voi olla myös rekisteröidyn antama suostumus (6 artiklan 1 kohdan a alakohta) tai sellaisen sopimuksen täytäntöön paneminen, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttaminen rekisteröidyn pyynnöstä (6 artiklan 1 kohdan b alakohta). Rekisteröidyn suostumuksen ja sopimuksen täytäntöönpanon osalta asetuksen sääntely on pakottavaa, eikä sisällä kansallista liikkumavaraa. Koska esityksestä ei käy yksityiskohtaisesti ilmi, miltä osin luonnonsuojelun tietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käsittely perustuisi suostumukseen tai sopimuksen täytäntöönpanoon, jää epäselvyys siitä, ehdotettaisiinko esityksessä sellaista sääntelyä, johon ei ole kansallista liikkumavaraa.

Vastine

Oikeusministeriön huomio käsittelyperusteen c) ja e) kohtien osittaisesta kohdentumattomuudesta on sinänsä asianmukainen. Ehdotuksen perusteluiden mukaan kansallista sääntelyliikkumavaraa voidaan käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Luonnonsuojelulain 13 luvussa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista kansallista sääntelyliikkumavaraa tietojärjestelmään tallennettavien tietojen, tietojen päivittämisen ja oikeellisuuden, tietojen luovuttamisen ja saannin sekä tietojen julkaisemisen osalta. Luonnonsuojelun tietojärjestelmää ylläpidetään luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevien tietojen tallentamiseksi, käsittelemiseksi ja käyttämiseksi luonnonsuojelulain mukaisia tehtäviä hoidettaessa. Luonnonsuojelun tietojärjestelmän tarkoitus on edistää lain täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä luonnon monimuotoisuuden tilan seurantaa ja luonnonsuojelusuunnittelua.

Henkilötietojen käsittelyä varten ehdotuksessa on määritelty rekisterinpitäjät, joita olisivat ympäristöministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo tallentamiensa tietojen osalta. Ehdotuksen mukaan rekisterinpitäjät vastaisivat omassa toiminnassaan ja hallinnoimissaan tietojärjestelmän osissa tietosuojaan liittyvän lainsäädännön mukaisista rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista. Kullakin rekisterinpitäjällä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeus käsitellä henkilötietoja. Luonnonsuojelun tietojärjestelmän rekisterinpitäjien oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi rekisterinpitäjinä toimivia viranomaisia koskevaan lainsäädäntöön eli valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 24 §:ään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin 9 kohtaan ja 2 momentin 3 kohtaan sekä 3 a §:ään, Metsähallituksesta annetun lain 2 §:ään ja 5 §:n 2 momenttiin, Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain (1069/2009) 1 §:ään ja Luonnontieteellisen keskusmuseon osalta yliopistolain (558/2009) §:ään.

Tietojärjestelmän tavoitteen toteutumiseksi sen tulee sisältää muun muassa tiedot luontotyypeistä, lajeista, luonnonsuojelualueista ja niiden rauhoitussäännöksistä, sekä tiedot lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja myönnetyistä poikkeuksista. Järjestelmä sisältää myös henkilötietoja, mutta vain siltä osin kuin on tarpeellista tietojärjestelmän tavoitteiden toteutumiseksi. Tällaisia henkilötietoja ovat esimerkiksi luonnonsuojelulain nojalla tehdyn sopimuksen tai päätöksen, mukaan lukien poikkeusluvan, kohdealue, sopimuskumppanin tai sen henkilön nimi, keneen päätös on kohdistettu, tai luonnonhoitokohteen maanomistajan nimi ja kohdekiinteistö. Käsittelyperusteen voidaan katsoa täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut yleisen edun mukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Ehdotuksen tietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä on käytetty tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa sen 6 artiklan c) ja e) alakohtien osalta siltä osin kuin se on välttämätöntä. Tämä on pyritty yksilöimään myös kunkin säännöksen perusteluissa. Esimerkiksi tiedon laatua koskevan 122 §:n perusteluissa todetaan seuraavalla tavalla:

> ”Siltä osin kuin kyse on henkilötietojen käsittelystä tietojärjestelmässä, ehdotettavassa laissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kansallista liikkumavaraa. Esityksellä täsmennettäisiin asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohtaa, jonka mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä ja rekisterinpitäjän on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä (”täsmällisyys”). Niin tietojen käyttäjän kuin päätöksenteon sekä luonnonsuojelun hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää varmistaa järjestelmään tallennettavien tietojen ajantasaisuus ja oikeellisuus. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista.”

Siltä osin kuin ehdotuksessa on muutamassa kohdassa viitattu 6 artiklan a (suostumus) tai b (sopimus) kohtiin, on ilmaisu jäänyt lähtökohtaisesti epäselväksi. Lakiehdotuksen useissa säännöksissä on suojelun tai muun toimenpiteen edellytyksenä joko maanomistajan suostumus tai sopimus, mutta ehdotuksen perusteluissa viitataan jokseenkin epäselvästi myös tietosuojan käsittelyperusteen ja kansallisen liikkumavaran kohdalla myös suostumukseen tai sopimukseen. Tältä osin on tarpeen todeta, että perusteluissa sekoittuvat jossain määrin toisiinsa yhtäältä suostumus tai sopimus jonkin lain mukaisen toimenpiteen edellytyksenä ja toisaalta suostumus tai sopimus käsittelyperusteena.

Henkilötietojen käsittely ei luonnonsuojelutehtävissä kuitenkaan lähtökohtaisesti perustu suostumukseen tai sopimukseen, vaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Vaikka esimerkiksi yksityisten luonnonsuojelualuiden perustaminen ja yksityisten alueiden (tuettu) luonnonhoito (ja muut vastaavat tehtävät) sisältävät sopimuksia/suostumuksia, niin niissäkin on selvästi osoitettu viranomaistehtävä taustalla. Näin ollen kansallisen liikkumavaran käyttö perustuu vain 6 artiklan 1 kohdan c) ja e) alakohtiin, kuten ehdotuksen perusteluissakin on todettu.

Luonnonsuojelulain osalta kyse on aina viranomaisen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämisestä tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Ehdotukseen sisältyy huomattavan paljon erilaisia viranomaistehtäviä, joihin liittyy tarve tallentaa tietoja myös luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Lähtökohtaisesti kyse on yleiseen etuun perustuvista tehtävistä, kuten erilaisten lupien myöntäminen, eliölajien yksilöiden maahantuonnin ja maastaviennin valvonta ja lupatehtävät, lain noudattamisen valvonta, valtion lunastusoikeus, luonnonsuojelualueiden perustaminen, luonnonsuojeluohjelmien laatiminen ja tukien ja avustusten myöntäminen.

Viranomaisen tiedonsaannin ja tietojen luovutuksen välttämättömyys

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun luonnonsuojelulain 122 §:n 2 momentissa säädettäisiin eräiden viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Momentissa säännelty tiedonsaantioikeus on määritelty koskemaan myös sellaisia salassa pidettäviä luonnonsuojelujärjestelmän tietoja, jotka ovat välttämättömiä momentissa mainittujen viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Vaikka tiedonsaantioikeus on sinänsä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti sidottu jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, on käyttötarkoitus muotoiltu hyvin väljästi vain viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Ministeriö katsoo, että vaikka säädettäisiin viranomaisten yhteisistä tietojärjestelmistä, tulee viranomaisten tiedonsaantioikeudesta salassapidettäviin tietoihin lähtökohtaisesti kuitenkin säätää perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Pitkälti vastaava huomio liittyy myös ehdotetun luonnonsuojelulain 125 §:ään, jossa säädettäisiin viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta.

Vastine

Oikeusministeriön huomio on lähtökohtaisesti perusteltu. Tämä haaste on huomioitu ehdotuksen valmistelussa, ja sitä on pyritty mahdollisuuksien mukaan myös perusteluissa avaamaan. Säännöksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskeva käytäntö.

Säännöksellä edistettäisiin erityisesti viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä, erityisesti luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja luonnonsuojelun yleisen edun puhevallan käyttämistä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset on yksilöity ja pykälässä säädetyn mukaisesti luonnonsuojelun tietojärjestelmän osalta salassa pidettävien tietojen olisi oltava välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, joten kynnys olisi korkealla. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi suunnitelman tai hankkeen toteuttamiseen liittyvät sellaiset salassa pidettävät tiedot, joilla voisi olla olennaista merkitystä arvioitaessa mm. Natura 2000 -alueen tai tiukkaa suojelua edellyttävien luontotyyppien ja uhanalaisten eliölajien suojeluarvojen säilymisen edellytyksiä. Näitä olisivat käytännössä erityisesti julkisuuslain 24 §:n 14) kohdassa tarkoitetut tiedot uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta. Joissakin tilanteissa viranomaisella voisi olla välttämätön tarve saada tietoja myös julkisuuslain 24 §:n 20) kohdassa tarkoitetuista liikesalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista, jos niillä olisi olennaista merkitystä viranomaisen tehtävän suorittamisen kannalta. Tällainen tilanne voisi tulla esimerkiksi kyseeseen mahdollisesti silloin, kun kyse

on esimerkiksi kaivostoiminnan tai jonkin teollisen laitoksen toiminnan vaikutuksista tai niiden estämisen teknisistä ratkaisuista luonnonsuojelulaissa suojeltuihin arvoihin.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmästä viranomaisille luovutettava tietosisältö ja niiden taustalla olevat tiedonsaantitarpeet vaihtelevat tapauskohtaisesti, eikä niitä siten ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista luetella laissa tyhjentävästi. Yksityiskohtaisempaan tai tarkkarajaisempaan sääntelyyn liittyy etenkin ympäristöasioissa omat haasteensa. Tiedonsaantioikeuden selvästi yksityiskohtaisempi sääntely ja tiedonsaantioikeuden mukaisten tilanteiden etukäteinen määrittely olisi varsin vaikeaa. Jos pykälässä eriteltäisiin yksityiskohtaisesti käyttötarkoitus viranomaiskohtaisesti, tulisi pykälästä todennäköisesti hyvin pitkä ja raskaslukuinen.

Esimerkkejä säännöksessä mainituille viranomaisille välttämättömistä tiedoista ovat muun muassa luonnonsuojelualueiden ja elinkeino-,liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajattujen luontotyyppien esiintymien tai lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen sijainti ja tiedot luonnonsuojelulain nojalla tehdyistä sopimuksista ja päätöksistä, mukaan lukien sen henkilön nimi, keneen päätös on kohdistettu tai kuka on sopimuksessa osapuolena.

Kuten edellä on todettu, täydennämme vastinetta tietosuojan osalta tarpeen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen.

2.10. Rangaistuksia koskevat säännökset

2.10.1. Laillisuusperiaate ja hyväksyttävyys sekä rikosoikeudellinen sanktiointi

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan luonnonsuojelurikkomuksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo luonnonsuojelulaissa tai sen nojalla luonnon suojelemiseksi annettua säännöstä tai määräystä tai ottaa vastaan jotakin, mikä on saatu sellaista säännöstä tai määräystä rikkomalla. Voimassa oleva luonnonsuojelurikkomusta koskeva säännös on niin sanottu avoin rangaistussäännös eli blankorangaistussäännös. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä eduskuntalaissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I).

Edellä mainituista syistä esityksessä on ehdotettu luonnonsuojelurikkomusta koskevan säännöksen uudistamista siten, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa säädetään yksilöidysti luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta. Tavoitteena on ollut saattaa luonnonsuojelulain rangaistussääntely vastaamaan perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perustelut eivät kuitenkaan sisällä tarkempaa arviointia siitä, miksi juuri tietyt luonnonsuojelulain vastaiset teot on perusteltua säätää rangaistavaksi.

Valiokunta on kuitenkin todennut esityksen perusteluissa (s. 97) todetun, että rangaistuksia koskevat säännökset ovat keskeinen osa luonnonsuojelulain asettamien velvoitteiden toimeenpanoa ja rangaistussääntely siten toimii osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelun tukena. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu uusi luonnonsuojelulaki sisältää vain rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn. Valiokunnan mukaan tarkoituksenmukaista olisi myös ollut arvioida olisiko asianmukainen vaihtoehto saattanut olla rikkomusluonteisten tekojen sanktiointi hallinnollisin seuraamusmaksuin.

Vastine

Kuten lakivaliokunnalle toimitetussa ympäristö- ja oikeusministeriön yhteisessä vastineessa on todettu, hallituksen 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, mutta kuten perusteluissa on todettu, kriminalisoinnin ulkopuolelle on rajattu ehdotetun lain 99 §:ssä kielletyn taulun asettaminen, koska se ei aiheuta haittaa luonnonarvoille, kieltotaulu voitaisiin poistattaa lain pakkokeinosäännösten nojalla, eikä sillä olisi oikeusvaikutusta yksittäiseen luonnossa liikkujaan. Ehdotuksen 133 §:ssä yksilöityjen tekojen osalta on arvioitu niiden edellyttävän rangaistusuhkaa noudattamisen tehosteena 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.

Suomessa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on viime vuosina lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Hallinnollisten sanktioiden voidaan yleensä 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.

Ympäristöoikeudessa on toistaiseksi hallinnollisia sanktioita vain erittäin poikkeuksellisesti, esimerkiksi unionisääntelyyn perustuva öljypäästömaksu ja jätelain mukainen laiminlyöntimaksu. 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.

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. Tältä osin kyse olisi varsin isosta, jopa periaatteellisesta muutoksesta luonnonsuojelulain seuraamusjärjestelmään, joka vaatisi laajamittaisempaa arviointia.

2.10.2. Syyksiluettavuus

Rangaistussäännösten osalta valiokunta kiinnittää huomiota myös syyksiluettavuutta koskeviin kysymyksiin. Lakivaliokunta toteaa 1. lakiehdotuksen 133 §:n osalta, että syyksiluettavuutta koskevat ratkaisut ja säännösten keskinäinen loogisuus herättävät tietyiltä osin kysymyksiä. Kaikilta osin ei ole selvää, miksi valittu syyksiluettavuuden aste olisi perusteltu kunkin teon kohdalla ja millaisiksi käytännön soveltamistilanteet muodostuisivat syyksiluettavuutta koskevien erojen johdosta. Käytännössä kyse on pitkälti tahallisuuden ja huolimattomuuden välisestä rajanvedosta rangaistavaksi säädettyjen tekojen syyksiluettavuuden osalta. Esimerkkinä tästä on asiantuntijalausunnoissa esitetty, miksi mm. ehdotetun 133 §:n mukaan rauhoitetun eläinlajin tappaminen on 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.

Lakivaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta arvioi luonnonsuojelulain rikkomiseen liittyvien rangaistussäännösten osalta syyksiluettavuutta koskevien säännösten johdonmukaisuuden ja tekee tarvittavat korjausehdotukset.

Syyttäjälaitos on lausunnossaan esittänyt ympäristövaliokunnalle samansisältöiset huomiot kuin lakivaliokunnalle ja tältä osin tässä vastineessa otetaan kantaa vain siltä osin kuin lakivaliokunta on katsonut niiden antavan aihetta ympäristövaliokunnan arviointiin.

Vastine

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut saattaa luonnonsuojelulain rangaistussääntely vastaamaan perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Lakiehdotuksen

tunnusmerkistöissä on pääosin noudatettu syyksiluettavuuden asteen osalta voimassa olevan luonnonsuojelulain sääntelyä. 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 mahdollisimman selvästi. Keskeinen lähtökohta on ollut, että syyksiluettavuuden asteen tulee vastaa laissa kielletyksi säädetyn teon tai toiminnan määritelmää.

Lakiin ehdotettu tarkennus eläinlajin yksilöiden tappamiselta edellytetyltä syyksiluettavuudelta (133 §:n 2 momentti) korjaisi voimassa olevassa laissa olevan ristiriidan eli sen, 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. Koska ehdotetussa 72 §:ssä on kielletty tahallinen tappaminen, syyksiluettavuuden asteen on oltava vastaava. Rangaistussäännös ei voi olla syyksiluettavuuden kannalta ankarampi kuin sen perusteena oleva aineellinen kielto.

Lausunnoissa esitetyt kriittiset huomiot tunnusmerkistöjen syyksiluettavuuden osalta vastaavat pääosin nykyistä oikeustilaa, jota ei ole ollut tarkoitus muuttaa, ainoastaan tarkentaa rangaistuksia koskevaa sääntelyä. Kuten edellä on todettu, eläinlajien kohdalla on rauhoitussäännöksissä esitetty edelleen noudatettavan EU:n lintu- ja luontodirektiivien sanamuotoja, mikä heijastuu vastaavasti rangaistussäännösten tunnusmerkistöön. Mikäli syyksiluettavuuden tasoja halutaan muuttaa, edellyttäisi se rauhoitussäännöksiin vastaavia muutoksia, koska niiden välillä on keskinäisriippuvuussuhde kielletyn ja rangaistavan menettelyn osalta.

Mikäli ympäristövaliokunta katsoisi, että rauhoitussäännöksiä olisi tahallisuuskriteerin osalta tarpeen tarkentaa, vastaavat muutokset tulisi tehdä myös kriminalisointisäännöksiin.

2.10.3. Menettämisseuraamus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 134 §:n 1 momentin mukaan se, joka on syyllistynyt 132 §:ssä tai 133 §:ssä tarkoitettuun tekoon, on tuomittava menettämään rikoksen kohteen valtiolle. Lisäksi on tuomittava 72 tai 76 §:n säännöksiä rikkonut menettämään valtiolle se arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana.

Ehdotetussa 134 §:ssä on tarkoitus hieman rajoittaa voimassa olevaan lakiin verrattuna mahdollisuutta tuomita menetetyksi arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Jatkossa tällainen menettämisseuraamus voitaisiin ehdotuksen mukaan kohdistaa siihen, joka on rikkonut 72 ja 76 §:n rauhoitussäännöksiä, mikä tarkoittaa eläimen tai kasvin alun perin luonnosta erottanutta henkilöä. Ehdotus sulkisi kyseisen menettämisseuraamuksen soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi luonnosta laillisesti ennen rauhoittamista erotetut kokoelmat ja rauhoitettujen lajien maahantuonnin. Menettämisseuraamusta kuvaillaan säännöskohtaisissa perusteluissa vahingonkorvausluonteiseksi.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että esityksessä on melko lyhyesti perusteltu menettämisseuraamuksen rajoittamista nykyisestä. Myös joissakin muissa asiantuntijalausunnoissa tämä on nostettu esiin. Lakivaliokunta katsoo olevan mahdollista rajoittaa arvon menettämistä joitakin osin nykyisestä niin, että se ei johda yksittäistapauksissa kohtuuttomiin tilanteisiin, mutta esimerkiksi maahantuonnin ja uhanalaisten lajien kauppaan liittyvien tilanteiden osalta ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta tulisi vielä arvioida.

Lakivaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn ei tule heikentää rikosoikeuden ennalta ehkäisevää vaikutusta rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien yksilöillä käytävään kauppaan. Lakivaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta vielä arvioi 1. lakiehdotuksen 134 §:n menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn asianmukaisuuden erityisesti siltä osin kuin sillä rajoitetaan menettämisseuraamuksen käyttöä nykyisestä.

Hallintovaliokunta esittää, että ehdotetun lain 134 §:ää muutetaan siten, että myös ehdotetun lain 89 (eliöiden hallussapito, vaihdanta ja kaupallinen hyödyntäminen) ja 90 §:n (eliölajien maahantuonti ja maastavienti) perusteella rangaistavaksi säädettävään menettelyyn syyllistyneet henkilöt voidaan saattaa vastuullisiksi teon kohteena olleiden eläin- ja kasvilajien luonnonsuojelullisen arvon korvaamisesta.

Lisäksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskevassa säännöksessä (59 §) viitataan lisäksi rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen. Sen mukaan "Muutoin on soveltuvin osin noudatettava, mitä rikoslain (**39/1889**) 10 luvun 1—4 ja 6—11 §:ssä säädetään." Valiokunnan ympäristö- ja oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan voimassaolevan viittaussäännöksen osalta nyt käsiteltävän hallituksen esityksen ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää selkeyssyistä, että ympäristövaliokunta harkitsee *1. lakiehdotuksen 134 §:n* tarkistamista sisällyttämällä siihen voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:ää vastaavan viittauksen rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen.

Vastine

Vuoden 1923 luonnonsuojelulakiin (71/1923) lisättiin menettämisseuraamus vuonna 1991 lailla luonnonsuojelulain muuttamisesta (672/1991), jolla luonnonsuojelulain 24 §:ään lisättiin toinen ja kolmas virke seuraavasti: ” Kuitenkin on aina tuomittava menetetyksi se arvo, mikä rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Ympäristöministeriö vahvistaa ohjeelliset arvot rauhoitetuille eläimille ja kasveille.” Muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä HE 33/1990 seuraavasti (s. 6): ”Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin siten, että tekoon syyllistyneen olisi korvattava aina rauhoitetun lajin yksilön tuhoamisesta aiheutunut vahinko, toisin sanoen sellaisen yksilön elävä arvo. Ohjeellisen arvon määräisi ympäristöministeriö.” Hallituksen esityksessä katsottiin siten rauhoitetun eläimen tai kasvin arvoa lajinsa edustajana koskevan menettämisseuraamuksen olevan tarkoitukseltaan vahingonkorvauksellinen. Vuoden 1996 luonnonsuojelulakiin säännös sisällytettiin viittaamalla kumottavan lain säännökseen ilman tarkempia perusteluita.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulain 59 §:n menettämisseuraamusta koskevassa säännöksessä viitataan blanco-muotoiseen kriminalisointisäännökseen yksilöimättä, mitä tekoja arvoa lajinsa edustajana koskeva menettämisseuraamus voi koskea. Sanamuodon mukaan menettämisseuraamus liittyy kaikkiin lain vastaisiin tekoihin, riippumatta siitä, onko teolla aiheutettu vuoden 1991 hallituksen esityksessä tarkoitettua vahinkoa. Vaikka yksilö olisi otettu luonnosta ennen kuin se on rauhoitettu tai saatu poikkeusluvalla haltuun, sen hallussapito, myyminen ja maastavienti on rangaistava teko ja arvoa lajinsa edustajana koskeva menettämisseuraamussäännös soveltuu näihin tekoihin.

Voimassa oleva sääntely on johtanut tilanteisiin, joissa menettämisseuraamusta on vaadittu sinänsä laillisesti kotimaassa haltuun saaduista yksilöistä. Esimerkiksi alakoulun rehtori on tuomittu luonnonsuojelurikkomuksesta rangaistukseen, kun hän on lopetetun koulun irtaimiston tyhjentämisen yhteydessä myynyt koulun täytettyjä eläimiä siten, että tulo on mennyt kunnalle (Pohjanmaan käräjäoikeus 10.3.2021, tuomio 21/110686). Syyttäjä vaati rehtorin tuomitsemista yhteensä yli 13000 euron menettämisseuraamukseen myytyjen yksilöiden luonnonsuojelullisena arvona. Käräjäoikeus tuomitsi rehtorin kohtuullistettuun 1000 euron menettämisseuraamukseen.

Hallituksen esityksen mukainen yksilön arvoa lajinsa edustaja koskeva menettämisseuraamus ei jatkossa koskisi laillisesti haltuun saadun yksilön vaihdannan, hallussapidon tai maastaviennin kiellon rikkomista. Tällaiseen rikokseen syyllistynyt voitaisiin kuitenkin edelleen tuomita menettämään valtiolle rikoksen kohde eli rauhoitettu eläin tai kasvi ehdotetun 134 §:n ensimmäisen virkkeen nojalla.

Maahantuonnin osalta nykyinen sääntely tarkoittaa, että rauhoitetun tai CITES-sääntelyn tarkoittaman yksilön ilman vaadittua lupaa maahan tuoneelle voidaan vaatia menettämisseuraamusta ja hänet voidaan siihen tuomita riippumatta siitä, onko yksilö saatu laittomasti tai laillisesti haltuun lähtömaassa. CITES-sopimuksen ja sitä täytäntöönpanevan EU-asetuksen säännökset ovat erittäin tiukat sopimuksen tarkoittamien lajien yksilöiden, niiden osien tai johdannaisten kaupallisessa hyödyntämisessä, millä pyritään ehkäisemään niillä käytävää kansainvälistä kauppaa. Myös vankeudessa kasvatetun eläimen tai suvuttomasti lisätyn kasvin maahantuonti on kiellettyä riippumatta siitä, onko yksilön hallussapidolla välittömästi vaikutusta sen luonnonsuojelulliseen tilaan. Nykyinen säännös mahdollistaa yksilön arvoa lajinsa edustajana koskevan menettämisseuraamuksen tuomitsemisen myös näissä tilanteissa, vaikka teolla ei aiheuteta haittaa luonnonarvoille Suomessa tai lähtömaassa.

Kuten syyttäjälaitoksen lausunnossa todetaan, eräissä muissa Euroopan maissa ollaan ottamassa käyttöön Suomen mallia vastaava menettämisseuraamus. Mikäli Suomessa voitaisiin määrätä arvoa lajinsa edustajana koskeva menettämisseuraamus muistakin kuin rauhoitussäännösten rikkomista koskevista teoista, se voisi johtaa siihen, että samassa tapahtumasarjassa tällainen menettämisseuraamus määrättäisiin esim. Ruotsissa luonnosta erottamisesta (tappaminen tai haltuun ottaminen), Hollannissa myynnistä ja Suomessa maahantuonnista. Tällaisena seuraamuksena kyse ei olisi vahingonkorvauksellisesta tai turvaamistoimen kaltaisesta seuraamuksesta, vaan pikemminkin rangaistuksellisesta seuraamuksesta, jolloin rangaistuskumulaatio voisi muodostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn kaksoisrangaistuksenkiellon (ne bis in idem) vastaisen seuraamuksen. Hallituksen ehdotuksen mukainen säännös sulkisi pois arvoa lajinsa edustajana koskevan menettämisseuraamuksen maahantuontikieltoa rikkomalla maahantuotujen yksilöiden osalta ja estäisi mahdolliset moninkertaiset menettämisseuraamukset.

Lakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettu rikosoikeuden ennalta ehkäisevä vaikutus saavutetaan oikeustieteessä ja kriminologiassa vakiintuneen näkemyksen mukaan sanktiovarmuudella ja sanktioankaruudella, ei turvaamistoimin tai vahingonkorvauksellisin seuraamuksin. Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin antaman direktiivin (2008/99/EY) 3 ja 5 artiklassa edellytetäänkin, että jäsenvaltiot varmistavat, että rikoksena säädetään rangaistavaksi tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin rikosoikeudellisin rangaistuksin lainvastainen ja tahallaan tai ainakin törkeästä tuottamuksesta luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 eli niin sanotun CITES-asetuksen liitteessä A tai B lueteltujen lajien yksilöiden taikka niiden osien tai johdannaisten kauppaaminen lukuun ottamatta tapauksia, joissa teko koskee

merkityksetöntä määrää yksilöitä ja jolla on merkityksetön vaikutus lajien säilyttämiseen. Nämä teot ovat rikoslain 48 luvun 4 ja 5 §:ssä säädetty rangaistavaksi joko luonnonsuojelurikoksena enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksella tai törkeänä luonnonsuojelurikoksena säännöksessä säädettyjen kvalifiointiedellytysten täyttyessä vähintään neljän kuukauden ja enintään neljän vuoden vankeusrangaistuksella.

Menettämisseuraamuksen suhteesta rikoslain 10 lukuun toteamme, ettei esityksen tarkoituksena ole tältä osin muuttaa oikeustilaa. Lähtökohtaisesti rikoslain 10 luvun säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, viitataanko siihen aineellisessa lainsäädännössä vai ei, ellei tarkoitus ole nimenomaisesti sulkea sen sovellettavuutta pois.

Mikäli ympäristövaliokunta katsoo viittaussäännöksen selkeyttämisen kannalta tarpeelliseksi, voidaan 134 §:ään lisätä seuraava lause: ”*Menettämisseuraamuksista säädetään lisäksi rikoslain 10 luvussa*.”

2.11. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio

Laki mahdollistaisi vapaaehtoisen ekologisen kompensaation. Talousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että ekologiselle kompensaatiolle luodaan pelisäännöt. Talousvaliokunta pitää tässä vaiheessa ehdotetun kaltaisen, vapaaehtoista kompensaatiota koskevan sääntelyn sisällyttämistä lakiin perusteltuna, mutta kiinnittää huomiota uudenlaisen menettelyn ja sen vaikutusten epävarmuuksiin. Asiaa koskevat pilottihankkeet ovat vasta käynnissä, ja niistä saatavat käytännön kokemukset olisivat antaneet entistä paremmat mahdollisuudet arvioida sääntelytarpeita. Näin ollen talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida järjestelmän kehittämistä jatkossa saatujen kokemusten perusteella.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty monipuolisia näkemyksiä kompensaatiota koskevasta ehdotuksesta. Ehdotukset saavat melko laajaa kannatusta, joskin osa asiantuntijoista pitää kompensaatiota (myös vapaaehtoista) koskevaa sääntelyä ennenaikaisena. Joissakin lausunnoissa katsotaan, että pelkkä vapaaehtoisuus ei riitä, vaan kompensaation tulisi olla velvoittavaa erityisesti poikkeuslupien yhteydessä, kuten lausuntokierroksella ollessa ehdotuksessa.

Vastine

Tältä osin on sovittu, että vastaamme ekologista kompensaatiota koskeviin huomioihin myöhemmin, kun toimitamme vastineen perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin.

2.12. Muutoksenhaku

Muutoksenhaun osalta lakivaliokunta, kuten myös oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus, kiinnittää huomiota ehdotettuihin valituskieltoihin. Nämä ovat ehdotuksen 136 §:n 3 momentin säännös 13 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston päätöstä sekä 57 §:n hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevista valituskielloista.

Kansallista monimuotoisuusstrategiaa koskevan 136 §:n 3 momentin valituskiellon osalta lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei asiaa ole yksityiskohtaisissa perusteluissa avattu sen enempää, kuin todettu sen sisältö. Valiokunta huomauttaa, että lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto on perustuslakivaliokunnan lausuntokannanottojen perusteella aina perusteltava hallituksen esityksessä (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Ehdotetun 57 §:n mukaisen hoito- ja käyttösuunnitelman osalta valiokunta toteaa, että saadun selvityksen perusteella päätöksen luonteesta ja valituskiellon tarpeesta on epäselvyyttä, joten asia on tarpeen selventää käsiteltävän esityksen yhteydessä joko säännöstasolla tai perusteluissa.

Vastine

Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia

Ympäristöministeriö toteaa, että kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa koskevaksi ehdotettu valituskielto (136 §:n 3 momentti) on perusteltu puutteellisesti, kuten lakivaliokunta huomauttaa.

Valituskiellon osalta on tarpeen korostaa, että kansallinen monimuotoisuusstrategia on luonteeltaan 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 kuitenkaan ole asetettu monimuotoisuudelle sitovaa tavoitetta tai velvoitetta, jonka saavuttamista vasten strategiaa voisi arvioida, vaan kyse on ennemmin yleisluontoisesta ohjausvälineestä. Strategiaa toteutetaan käytännössä hyvin erilaisten toimenpiteiden avulla.

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. On huomionarvoista, että luonnonsuojelulain osalta strategiaa mahdollisesti käytännössä tarkentaviin toimenpiteisiin liittyy pääsääntöisesti valitusoikeus, mikäli ne jollain tavalla rajoittavat esimerkiksi maankäyttöä tai elinkeinotoimintaa. Kuitenkin erillinen valituskielto on luonnonsuojelulain kontekstissa tarpeellista säätää, koska kyse on selkeästä poikkeuksesta muutoin lain sisältämästä laajasta valituskelpoisuudesta.

Lisäksi on tarpeen huomauttaa, että 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 asiaa myös huomiota todeten, että esitystä ja sen perusteluja tulisi täsmentää ohjelmien ja myös hoito- ja käyttösuunnitelmien oikeusvaikutusten osalta, jotta niitä koskevien päätösten valituskelpoisuuden arviointiin ei liittyisi tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen täsmennettiin nyt puheena olevat valituskiellot.

Hoito- ja käyttösuunnitelmat

Hoito- ja käyttösuunnitelman osalta tilanne on edellä esitettyyn muutoksenhakukieltoon verrattuna hieman toisenlainen. Ehdotuksen 57 §:n säädettäisiin sekä valtion että yksityisten luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmista, jolla tarkoitetaan vakiintuneen käytännön mukaan strategista kokonaissuunnitelmaa, jossa määritellään luonnonsuojelualueen perustamistarkoituksen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden sekä alueen kehittämisen vuoksi tarpeelliset tavoitteet ja toimenpiteet. Se on luonteeltaan viranomaisen (metsähallitus tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) työn sisäistä organisointia varten laadittava asiakirja, joka sisältää mm. opastuksesta, polkuverkostoista, rakennelmista ja muusta vastaavasta, alueiden hoidon ja

käytön kannalta tarpeellisesta palveluvarustuksesta tai alueen suojelun edellyttämistä hoitotoimista. Sillä ei kuitenkaan olisi vaikutusta yksityisten ihmisten oikeusasemaan.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä sen osalta, onko 57 §:n 4 momentissa ehdotettu valituskielto yhtäältä perusteltu tai toisaalta lainkaan tarpeellinen. *Korkein hallinto-oikeus* on lausunnossaan todennut, että hoito- ja käyttösuunnitelman tosiasiallisista vaikutuksista käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin saattaa aiheutua epäselvyyksiä ja hankalia rajanvetotilanteita. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt harkittavaksi luonnonsuojelulain 57 §:n tarkistamista siten, että valituskielto poistettaisiin kokonaan tai se vaihtoehtoisesti supistettaisiin koskemaan ainoastaan kansallispuistoja, joita varten Metsähallitus laatii joka tapauksessa valituskelpoisen järjestyssäännön. *Professori Mäenpää* puolestaan katsoo, että 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. Suomen luonnonsuojeluliitto kuitenkin katsoo, että hoito- ja käyttösuunnitelmista olisi tärkeä tehdä päätös, jotta esimerkiksi ympäristöjärjestöt voisivat oikeudellisesti valvoa niitä yleisen ympäristöön liittyvän edun kannalta.

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. Lähtökohtaisesti sama koskee yksityisiä luonnonsuojelualueita, koska hoito- ja käyttösuunnitelmalla ei voitaisi luoda muita kuin sellaisia oikeuksia tai velvollisuuksia, jotka maanomistajalla jo entuudestaan olisi tai joista olisi määrätty alueen perustamispäätöksessä.

On kuitenkin todettava, että perustelut ovat tältä osin hieman epäselvät. Tämä johtuu siitä, että yhtäältä säännöksessä todetaan, että hoito- ja käyttösuunnitelman kansallispuistolle, luonnonpuistolle ja valtion muulle luonnonsuojelualueelle valmistelee ja *hyväksyy* Metsähallitus. Vastaavasti hoito- ja käyttösuunnitelman yksityiselle luonnonsuojelualueelle *voi hyväksyä* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jos suunnitelmalle on maanomistajan suostumus. Käsitteellisesti hyväksyminen on ymmärrettävissä siten, että suunnitelmista tehdään hallintopäätös, mutta ne olisi pykälän 4 momentin mukaisesti rajattu erikseen muutoksenhaun ulkopuolelle. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että valtion alueiden osalta suunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei olisi tarpeen kohdistaa muutoksenhakumahdollisuutta, kun taas yksityisen alueen osalta suunnitelman todetaan, ettei hyväksyminen edellyttäisi hallintopäätöstä.

Tarkoituksena on kuitenkin ollut rajata hoito- ja käyttösuunnitelmat muutoksenhaun ulkopuolelle. On katsottu, että valtion luonnonsuojelualueelle laadittu hoito- ja käyttösuunnitelma ei olisi hallintopäätös, koska suunnitelmat ovat ensisijaisesti alueiden hallinnasta vastaavan Metsähallituksen omaa toimintaa ohjaavia, eikä niillä ole suoria oikeusvaikutuksia luonnonsuojelualueiden käyttäjiin. Siltä osin kuin näillä alueilla on tarpeen ohjata alueiden käyttäjiä tarkemmin, näitä koskevat määräykset sen sijaan annettaisiin järjestyssäännöillä, jotka ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. On kuitenkin huomattava, että 58 §:stä ei seuraa itsenäistä toimivaltaa rajoittaa alueen käyttöä enempää kuin alueen perustamispäätöksestä tai rauhoitusmääräyksistä seuraa, mukaan lukien 56 §:n mukaiset liikkumista koskevat rajoitukset. Samoin muut keskeiset hoito- ja käyttösuunnitelmien toimeenpanoon liittyvät menettelyt, kuten viranomais- ja maastoliikenneluvat, annetaan valituskelpoisina hallintopäätöksinä. Yksityisten suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta on syytä painottaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maanomistajan välisiä neuvotteluita, joissa määritetään

alueen suojelun lähtökohdat ja rauhoitusmääräykset. Yksityisten alueiden osalta on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hoito- ja käyttösuunnitelman tosiasiallisista vaikutuksista käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin saattaa aiheutua epäselvyyksiä ja hankalia rajanvetotilanteita, ja ellei järjestyssääntöä laadita, muutoksenhaku ei olisi missään asian käsittelyn vaiheessa mahdollista. Korkein hallinto-oikeus viittaa mm. päätökseensä KHO:2021:94, jossa oli kyse pyöräilyn rajoittamisesta ja sitä koskevien reittien osoittamisesta hoito-ja käyttösuunnitelmassa. Korkein hallinto-oikeus katsoin, että pyöräilylle sallittujen reittien osoittamista voidaan pitää sellaisena alueen hoidon ja käytön järjestämisenä, että sitä voidaan ohjata tarkemmin hoito- ja käyttösuunnitelmassa. Päätöksessä todetaan, että ”koska reittien tarkka sijainti riippuu osittain yleiskaavan ohjeellisista linjauksista ja maastossa tehtävästä arvioinnista, ei suojeluesitykseen ole myöskään ollut välttämätöntä liittää luonnosta käyttö- ja hoitosuunnitelmasta, vaikka tällainen luonnos voisi olla yleensä perusteltu päätöksessä tarkoitetun pyöräilymahdollisuuden havainnollistamiseksi”.

Vaikka joissakin poikkeustilanteissa saattaa jäädä epäselvyyttä hoito- ja käyttösuunnitelman ulottuvuudesta, ympäristöministeriö katsoo, että selkeyden ja hoito- ja käyttösuunnitelman luonteen vuoksi on perusteltua jättää se muutoksenhakun ulkopuolelle. Hoito- ja käyttösuunnitelmassa ei kuitenkaan voi oikeudellisesti sitovalla tavalla päättää alueen käytön rajoituksista laajemmin kuin alueen perustamista koskevassa päätöksessä ja sen rauhoitussäännöksissä tai –määräyksissä on todettu.

Vaikka hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskeva päätös olisi professori Mäenpään tavoin tulkittava vain ohjeelliseksi, ja valituskielto siten tarpeettomaksi, ympäristöministeriö pitää nimenomaista kirjausta selkeyden vuoksi perusteltuna. Koska kyse ei olisi hallintopäätöksestä, asiaan liittyvä muutoksenhaun estävä kirjaus olisi perusteltua säilyttää osana 57 §:ää, eikä siirtää sitä korkeimman hallinto-oikeuden esittämällä tavalla osalta muutoksenhakua koskevaa 136 §:ää.

2.13. Korvaussäännökset

Valiokuntakäsittelyn loppuvaiheessa on ehdotetun korvaussääntelyn osalta noussut esiin kysymys luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisestä suhteesta. Samaan aikaan luonnonsuojelulain kanssa on käsittelyssä ehdotus uudeksi rakentamislaiksi (HE 139/2022 vp), jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi rakentamislaki. Samalla voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölaiksi. Hallituksen esityksessä on viitattava voimassa olevaan pykälään, mutta tilanteissa, jossa molemmat hallituksen esitykset ovat eduskunnan käsiteltävänä, viittaukset oikeisiin, tuleviin pykäliin korjataan eduskunnassa.

Tältä osin ei – kuten ei luonnonsuojelulainkaan osalta – ole ollut tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa. Ympäristövaliokunnan kuulemisessa on rakentamislain osalta kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että voimassaolevan maankäyttö- ja rakennuslain (sekä tulevan rakentamislain) ja luonnonsuojelulain välinen suhde on jossain määrin epäselvä sen osalta, kun kyse on rakentamisen estymisestä ja sen korvattavuudesta luonnonsuojelulain perusteella. Luonnonsuojelulain korvauksia koskevan ehdotuksen 113 §:n 5 momentin mukaan ”Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja maa-aineslaissa tarkoitettujen lupien epäämisestä aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään erikseen”. Säännös on vastaava kuin voimassa olevan lain 53 §:n 6 momentissa, mutta voimassa oleva maankäyttö – ja rakentamislain 197 §:n riittävyys on tältä osin epäselvä.

Rakentamisen ja alueiden käyttöä koskevien säännösten jakamisen kahteen eri lakiin saattaa edellyttää vielä etenkin rakentamislain säännösten tarkentamista. Tältä osin varaamme tilaisuuden käsitellä kysymystä tarvittaessa sovitun toisen vastineen yhteydessä.

2.14. Voimaantulosäännökset

Ehdotuksen 139 §:ssä säädetään pykälän otsikon mukaan kumotun lain nojalla perustetuista valtion luonnonsuojelualueista. Otsikko ei kuitenkaan ole täysin onnistunut, vaan antaa sisällöstä hieman puutteellisen kuvan.

Kuten perusteluissa täsmällisemmin todetaan, kumotun lain nojalla on annettu useita voimassa olevia valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksia. Pykälän 1momentissa luetellut asetukset jäisivät edelleen voimaan, kunnes ne kumottaisiin tai niiden tilalle annettaisiin uudet asetukset tämän lain nojalla. Pykälän 1 momentin luettelo voimaan jätettävistä asetuksista sisältää kuitenkin myös muita kuin valtion luonnonsuojelualueita koskevia asetuksia, vastoin otsikkoa. Nämä ovat luettelon kohdat 2, 4, 10, 11 ja 21.

Tästä syystä olisi mahdollisesti perusteltua muuttaa pykälän otsikkoa (Kumotun lain nojalla perustetut valtion luonnonsuojelualueet *ja muut asetukset*) tai vaihtoehtoisesta lisätä lakiin kokonaan uusi säännös muista kuin luonnonsuojelualueita koskevista, voimaan jätettävistä asetuksista (*XX § Kumotun lain nojalla annetut asetukset*).

Tämän lisäksi kohdassa 4) mainittu Valtioneuvoston asetus eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (713/2009) on tältä osin pykälässä mahdollisesti tarpeeton, koska se on annettu myös usean muun lain nojalla.

3. Pykäliin ehdotettavat muutokset

Valiokuntien ja asiantuntijalausuntojen perusteella on noussut esiin tarve esittää joitakin muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Pääasiassa on kyse teknisistä muutoksista tai selvennyksistä sekä virheiden korjauksista. Joiltakin osin ympäristöministeriö esittää myös sisällöllisiä muutoksia. Nämä muutokset esitetään seuraavaksi säännöskohtaisessa järjestyksessä.

LSL 50 §

Hallintovaliokunnan lausunnon mukaisesti ympäristöministeriö esittää, että pykälään sisältyvä rajavalvonnan käsite on liian suppea, ja katsoo, että rajavalvonnan lisäksi Rajavartiolaitoksen muut lakisääteiset tehtävät tulee huomioida ehdotetussa luonnonsuojelulaissa. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että samalla olisi tarpeen lisätä pykälän 4 momenttiin myös maanpuolustus syyksi ryhtyä tilanteen niin vaatiessa välttämättömiin toimenpiteisiin luonnonsuojelualueella.

Ympäristöministeriö esittää hallintovaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 50 §:n 4 momentti tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saadaan tilanteen niin vaatiessa ryhtyä *maanpuolustuksen*, *Rajavartiolaitoksen tehtävien*, pelastustoiminnan, ihmisiin tai eläimiin tarttuvien tautien ja kasvintuhoojien torjunnan tai eläinsuojelun edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin.

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotuksen 52 §:n 6 kohdan sisältämän perustamissäännöksistä poikkeamista kokevan valtuuden ei tule rajoittua vain rajavalvontaan, vaan siinä tulisi nimenomaisesti sallia myös Rajavartiolaitoksen harjoitus- ja koulutustoiminta valtion muilla luonnonsuojelualueilla vastaavasti kuin hallituksen esityksessä esitetään Puolustusvoimien osalta.

Ympäristöministeriö esittää hallintovaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 52 §:n 6 momentti tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

Perustamisasetuksella voidaan säätää Puolustusvoimien *ja Rajavartiolaitoksen* harjoitus- ja koulutustoiminnasta sellaisella valtion muulla luonnonsuojelualueella, johon Puolustusvoimilla *tai Rajavartiolaitoksella* on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelualueeseen kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta.

LSL 56 §

Ehdotetussa pykälässä säädetään liikkumisrajoituksista valtion luonnonsuojelualueilla. Sen 1 momentin mukaan luonnonpuistossa saa muualla kuin erikseen osoitetuilla teillä, poluilla tai alueilla liikkua vain Metsähallituksen luvalla. Saman pykälän 4 momentin mukaan, mitä 1 momentissa säädetään, ei koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa varten. Kyseisen 4 momentin perusteluissa kuitenkin todetaan pykälää laajemmin, että ”mikäli tietty toiminta, kuten poronhoito tai tietyn viranomaistehtävän hoitaminen on luonnonpuistossa sallittua, on selvää, että myös tähän toimintaan liittyvä liikkuminen on siihen oikeutetuille sallittua säännöksen kiellosta riippumatta. Sama koskee paikallisille asukkaille eräissä luonnonpuistoissa annettuja, luonnon käyttöön liittyviä oikeuksia. Tästä otettaisiin selventävä säännös pykälän 4 momenttiin”. Näin ollen pykälä tulisi saattaa vastaamaan sen perusteluita.

Ympäristöministeriö ehdottaa ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 56 §:n 4 momentti voitaisiin tarkistetaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:*

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa *tai aluetta koskevissa rauhoitussäännöksissä sallitun viranomaistehtävän hoitamista* varten *tai paikallisille asukkaille säädettyjen erityisten oikeuksien käyttämiseen.*

LSL 105 §

Ehdotetun 105 §:n 7 momentissa on kirjoitusvirhe.

Ympäristöministeriö esittää ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 105 §:n 7 momentti tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:*

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä *hyvityssuunnitelman* sisällöstä.

LSL 113 §

Ehdotetun 113 §:n 1 momentissa on kirjoitusvirhe.

Ympäristöministeriö esittää ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 1) kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:*

> Valtio on velvollinen korvaamaan kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellisen haitan, joka aiheutuu:
>
> 1) 66 §:n 2 momentin, 79 §:n 2 ja 3 momentin, 81 §:n 2 *momentin* tai 83 §:n 2 momentin nojalla tehdystä päätöksestä;
>
> ---

LSL 133 §

Lakivaliokunta esittää lausunnossaan tarkentavia tai korjaavia muutoksia lakiehdotuksen 133 ja 134 §:iin. Ympäristöministeriö pitää lakivaliokunnan muutosehdotuksia perusteltuina ja esittää, että ympäristövaliokunta tekee säännösehdotuksiin esitetyt muutokset.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3 kohdassa rangaistavuus ei säännösehdotuksen mukaan kata luonnonpuistojen liikkumisrajoituksen rikkomista vaikka tämä on ollut tarkoitus.

Lisäksi saman pykälän 3 kohta sisältää edellytyksen "vähäistä vakavammin rikkoo". Kyseinen edellytys on kuitenkin käytännössä päällekkäinen 131 §:n sisältämän ilmoituskynnyksen kanssa, joten sitä ei ole tarpeen sisällyttää 133 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

Edelleen mainittu 3 kohdan muotoilu on avoin siten, että siitä ei käy ilmi, missä kyseisessä kohdassa tarkoitetuista valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksistä tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä säädetään. Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräykset asetetaan kunkin valtion luonnonsuojelualueen osalta perustamissäädöksessä eli joko laissa tai valtioneuvoston taikka ympäristöministeriön asetuksessa ja yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset asetetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksessä. Ehdotettavalla lailla jätetään voimaan sekä vuoden 1923 luonnonsuojelulain että vuoden 1996 luonnonsuojelulain nojalla perustetut luonnonsuojelualueet.

Ympäristöministeriö esittää lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

> ---
>
> "(*poistetaan: 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,"
>
> ---

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan virheellisesti 83 §:n 1 momenttiin. Viittauksen tulisi olla 83 §:n 2 momenttiin. Lisäksi 133 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan 106 §:n 2 momenttiin. Kyseinen lainkohta ei kuitenkaan sisällä kieltoa tai velvollisuutta, joka voitaisiin rikkoa, jolloin jää epäselväksi, mikä menettely on tältä osin kriminalisoitu.

Ympäristöministeriö esittää lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 4 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

"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 *tarkoitetussa päätöksessä määrätyn* vastaisesti,"

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistavaa on pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota yleisellä tasolla siihen lähtökohtaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisena (esim. PeVL 26/2004 vp, s. 4/II ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esiin joissain tapauksissa näyttöön liittyviä haasteita sen osalta, että esimerkiksi jonkin lajin erottaminen luonnosta on tapahtunut 31.12.1996 jälkeen. Ehdotetun säännöksen teknisen kirjoitusasun osalta lakivaliokunta huomauttaa, että kohdassa on kirjoitusvirhe. Muotoilu "eläinlaji" tulee muuttaa muotoon "eliölaji".

Ympäristöministeriö esittää lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ja virheen korjaamiseksi, että *1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 8 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

"pitää hallussaan rauhoitetun *eliölajin* yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti,"

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 14 ja 15 kohdissa viitataan CITES-asetukseen viittaamatta EU-asetuksen niihin artikloihin, joiden kriminalisoinnista on kyse. Momentin 14 kohdassa tulee viitata CITES-asetuksen 4, 5 ja 9 artiklaan ja momentin 15 kohdassa asetuksen 4 artiklaan.

Edellä todetun johdosta ympäristöministeriö esittää lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 14 ja 15 kohta tarkistetaan kuulumaan 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,"

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan rangaistavaa on rikkoa maisemanhoitoaluetta koskevia määräyksiä 95 §:n 2 momentissa säädetyn vastaisesti.

Sääntelyn viittausketjun täsmentämiseksi ympäristöministeriö esittää lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti ympäristövaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen *133 §:n 1 momentin 16 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti*:

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

LSL 134 §

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että voimassa olevan luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskevassa säännöksessä (59 §) viitataan lisäksi rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen. Voimassaolevan viittaussäännöksen osalta nyt käsiteltävän hallituksen esityksen ei ole ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin. Lähtökohtaisesti rikoslain 10 luvun säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, viitataanko siihen aineellisessa lainsäädännössä vai ei, ellei tarkoitus ole nimenomaisesti sulkea sen sovellettavuutta pois. Lakivaliokunta esittää selkeyssyistä, että ympäristövaliokunta harkitsee *1. lakiehdotuksen 134 §:n* tarkistamista sisällyttämällä siihen voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:ää vastaavan viittauksen rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen.

Ympäristöministeriö esittää, että mikäli ympäristövaliokunta katsoo viittaussäännöksen selkeyttämisen kannalta tarpeelliseksi, *voidaan 134 §:n 1 momenttiin lisätä seuraava lause*:

Menettämisseuraamuksista säädetään lisäksi rikoslain 10 luvussa.
