Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

23.11.2022

Lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
Ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen

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

PeVL 67/2022 – Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä luonnonsuojelulaiksi. Esitämme tässä vastineessa ympäristöministeriön huomiot perustuslakivaliokunnan lausuntoon siinä käytetyn otsikoinnin ja numeroinnin mukaisesti.

Keskeiset huomiot perustuslakivaliokunnan lausuntoon

Arvioinnin lähtökohtia

(2) Luonnonsuojelulainsäädäntö pohjautuu paljolti myös Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-oikeuteen, joista on tehty selkoa lakiehdotuksen perusteluissa (s. 34—36). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3). Toisaalta valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). **Ympäristövaliokunnan on vielä syytä tarkastella sääntelyä tältä kannalta.**

> ***Vastine***:
>
> Ympäristöministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunta viittaa tältä osin ehdotuksen 90 §:n 4 momenttiin, jossa on kyse ns. metsästystrofee-sääntelystä ja sen kansallisesta tiukennuksesta. Säännös olisi uusi ja rajoittaisi metsästysmuistojen maahantuontia CITES-sopimusta ja EU:n yhteistä CITES-sääntelyä enemmän
>
> Ympäristöministeriö esittää, että ehdotusta muutettaisiin siten, että sen soveltamisala rajattaisiin selkeämmin koskemaan vain maahantuontia EU:n ulkopuolelta:
>
> *”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* ***Euroopan unionin ulkopuolisesta maasta***.”

Osallistumisoikeudet

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta huomiota luonnonsuojelulain ehdotettuun 3 lukuun luonnonsuojelusuunnittelusta. **Valiokunnan**

mielestä 3 luvussa ei säädösperusteisesti varata yleisölle kovinkaan laajasti mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun. Ympäristövaliokunnan on syytä vielä harkita mahdollisuuksia muuttaa sääntelyä tältä osin.

Vastine:

Sääntelyn tarkoituksena on ollut laajentaa osallistumisen edellytyksiä luonnonsuojelusuunnitteluun. Esimerkiksi osallistumista ja vuorovaikutusta koskevan ehdotuksen (17 §) perusteluissa on sen 2 momentin kohdalla todettu seuraavalla tavalla: ”Suunnitelmista ja ohjelmista tulisi tiedottaa suurelle yleisölle mahdollisimman aktiivisesti ja ymmärrettävällä tavalla, eri kansalaisryhmien osallistumismahdollisuudet huomioiden. Tiedottamisessa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää monipuolisia keinoja, kuten kuulemistilaisuuksia, digitaalisia järjestelmiä, sosiaalista mediaa tai muita tapauskohtaiseen harkintaan perustuvia tiedottamisen välineitä. Vuorovaikutuksella ja tiedottamisella vahvistettaisiin suuren yleisön mahdollisuuksia saada tietoa luonnon monimuotoisuuden tilasta ja toimista monimuotoisuuden edistämiseksi sekä edistettäisiin kansalaisyhteiskunnan osallistumista luonnonsuojelun suunnitteluun.” Tämän tulisi koskea myös 1 momentin yleistä luonnonsuojelusuunnittelua.

Ympäristöministeriö esittää, että 17 §:n 1 momenttia muutettaisiin esimerkiksi seuraavalla tavalla:

17 §
Osallistuminen ja vuorovaikutus

Luonnonsuojelusuunnittelussa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa on varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. ***Tämän lisäksi yleisölle on varattava tilaisuus tutustua suunnitelma- ja ohjelmaluonnoksiin sekä esittää niistä mielipiteensä.***

Omaisuuden suoja

(10) Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp). Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuu joutuu väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 20/2010 vp, s. 4). **Nyt ehdotettu sääntely käyttörajoitusten korvauksista ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta.**

Vastine:

Perustuslakivaliokunnan lausunto ei korvaussääntelyn osalta anna aihetta huomioihin.

(12) Sääntely poikkeaa suojelun toteuttamistavan puolesta esimerkiksi nykyisen luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltuja luontotyyppejä koskevasta sääntelystä, jossa suojeluun liittyvät kiellot tulevat voimaan viranomaisen päätöksen perusteella. Nykyinen sääntely on maanomistajan oikeusaseman kannalta selkeämpää kuin nyt ehdotettu sääntelymalli. **Nyt ehdotetun kaltaisia, suoraan lakiin perustuvia kieltoja sisältyy kuitenkin**

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin metsälakiin (PeVL 22/1996 vp, PeVL 36/2013 vp) ja vesilakiin (PeVL 61/2010 vp).

(13) Nyt ehdotetun hävittämis- ja heikentämiskiellon arvioinnin kannalta merkityksellistä on, että sääntelyllä pyritään turvaamaan erityisen harvinaisia ja erityisen haavoittuvia luontotyyppejä. Sääntelystä seuraavan omaisuuden suojan rajoituksen oikeasuhtaisuutta parantaa se, että laissa säädettävään kieltoon on mahdollista saada poikkeus lakiehdotuksen 68 §:ssä määritellyin edellytyksin ja että valtiolla on velvollisuus lain 113 §:n perusteella korvata kiellon aiheuttama merkityksellinen haitta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvän riittäviä oikeussuojakeinoja koskevan vaatimuksen kannalta huomiota siihen, että 68 §:n mukaista poikkeusta ja 128 §:n mukaisia pakkokeinoja koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta. **Ehdotettu sääntely 67 §:ssä ei siten muodostu perustuslain 15 §:n kannalta ongelmalliseksi.**

***Vastine*:**

Perustuslakivaliokunnan lausunto ei tältä osin anna aihetta huomioihin.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin sääntelyn ennakoitavuuden kannalta huomiota siihen, millaiset mahdollisuudet kiinteistönomistajilla on tunnistaa tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymät omistamillaan alueilla. Valiokunta pitää tältä kannalta tärkeänä sitä hallituksen esityksessäkin (s. 204) mainittua seikkaa, että erityistä huomiota tulee kiinnittää tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokkaaseen inventointiin ja tietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään. **Ympäristövaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä vielä tarkastella sääntelyä tältä kannalta.**

Vastine:

Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, erityistä huomiota tulee kiinnittää tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokkaaseen inventointiin ja tietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Tämä työ on käynnissä ja kohteiden sijainti tarkentuu sen myötä. Pinta-alat ovat verraten pieniä, mutta maanomistajien oikeusturvan edistämiseksi olisi inventointien tehostamiseksi tarpeen varmistaa työhön myös riittävät resurssit.

Asetuksenantovaltuudet

(17) Myös nyt ehdotettavaan luonnonsuojelulakiin sisältyy varsin runsaasti asetuksenantovaltuuksia. Lainsäädäntövallan delegointia koskeva sääntely lakiehdotuksessa on perustuslakivaliokunnan mielestä pääosin asianmukaista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota valvonnan järjestämistä koskevan 124 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimista valvonnan turvaamiseksi. Säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, mistä seikoista valtuuden nojalla olisi tarkoitus säätää. Perusteluista käy kuitenkin ilmi, ettei 124 §:stä ole tarkoitus seurata yksityiskohtaisia toimintavelvoitteita viranomaisille.

(18) Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Ehdotettu asetuksenantovaltuus ei vaikuta tältä kannalta asianmukaiselta. **Ympäristövaliokunnan on syytä joko täsmentää sääntelyä tai poistaa valtuus kokonaan.**

Vastine:

Kyseinen asetuksenantovaltuus voidaan poistaa tarpeettomana.

19) Luonnonsuojelulakiehdotuksen 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. Viranomaisten on lakiehdotuksen 65 §:n mukaan otettava uhanalaiset luontotyypit huomioon päätöksenteossaan noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä. Ehdotuksen perustelujen (s. 198, 305) mukaan luontotyypin säätämisellä uhanalaiseksi ei olisi kansalaisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia. Vastaavan kaltaisella, asetuksenantoon perustuvalla tavalla säädetään voimassa olevassa laissa uhanalaisista lajeista.

(20) Ehdotettua uhanalaisen luontotyypin sisällöllisten kriteerien ja niiden arvioinnin laintasoista määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä. Uhanalaisten luontotyyppien määritelmät edellyttävät perustelujen valossa melko laajaa ja yksityiskohtaista kuvausta kunkin luontotyypin ominaisuuspiirteistä. Merkitystä asetuksenantovaltuuden arvioinnissa on myös sillä, ettei uhanalaisuuden määrittely sellaisenaan saa aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia**. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että ympäristövaliokunnan on syytä mietinnössään vielä pyrkiä parantamaan sääntelyn ennakoitavuutta ja konkretisoimaan uhanalaisuuden vaikutuksia.**

Vastine:

Uhanalaisten luontotyyppien luettelointi ja kuvaus valtioneuvoston asetuksessa selkeyttäisi eri säännöksissä suojelluiksi tai huomioitavaksi tarkoitettujen luontoarvojen tulkintakehystä. Käytännössä alueellinen ELY-keskus ja valtion maiden kyseessä ollen myös Metsähallitus toisivat osaltaan esiin tietoja niistä uhanalaisista luontotyypeistä, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Uhanalaisten luontotyyppien luettelointi ja kuvaus auttaisi arvioimaan selvitettävän alueen luontoarvoja kokonaisuutena ja priorisoimaan alueen luontotyyppejä niiden uhanalaisuuden perusteella. Näin luvanvaraisia toimia voitaisiin kohdentaa siten, että haitallisia luontovaikutuksia pyrittäisiin vähentämään alueen uhanalaisimmilla luontotyypeillä.

Uhanalaisten luontotyyppien luettelo kuvauksineen sisällytettäisiin myös Suomen ympäristökeskuksen Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi –oppaaseen, joka on tarkoitettu kaikille luontoselvitysten ja luontovaikutusten arvioinnin parissa työskenteleville, eli niin selvitysten tilaajille ja tekijöille, viranomaisille kuin lausuntojen antajillekin.

Hallituksen esityksen mukaan ympäristöministeriön olisi laadittava ehdotus asetuksen tarkistamisesta aina Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella määräajassa eli viimeistään kahden vuoden kuluessa kulloisenkin arvioinnin valmistumisesta. Arviointeja on tarkoitus tehdä kymmenen vuoden välein noudattaen Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n ohjeistusta ja kriteerejä, seuraavan kerran siis 2028. Asetus valmistellaan avoimesti sidosryhmiä kuullen ja valmisteluun kuuluu lausuntopyyntömenettely.

On tarpeen myös kiinnittää huomiota siihen, että luonnonsuojelulaki on soveltamisalaltaan yleinen, muuta lainsäädäntöä läpäisevä ja sitä soveltavat myös muut kuin varsinaiset luonnonsuojeluviranomaiset. Käytännössä em. asetukseen liittyy ehdotuksen 65 §:n mukainen uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen, joka koskisi todennäköisesti useimmiten muun muassa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa, kaivoslaissa tarkoitettuja lupia sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja. Näihin sisältyy säännöksiä, joissa on edellytetty luonnonarvojen – kuten luontotyyppien ja lajien – huomioon

ottamista. Näitä ovat esimerkiksi ympäristönsuojelulain 13 § (turvetuotannon sijoittaminen) ja 49 § (ympäristöluvan edellytykset) sekä maankäyttö- ja rakennuslain 28 §, 39 § ja 54 § (kaavojen sisältövaatimukset).

Oikeusturva

(21) Muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi luonnonsuojelulain 136 §:ssä. Luonnonsuojelulain mukaiseen päätökseen saa sen mukaan hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Valitusoikeus on pykälän 4 momentin pääsäännön mukaan niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea.

(22) Valitusoikeuden ehdotetaan siten olevan osin laajempi kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Ehdotetussa sääntelyssä jää kuitenkin epäselväksi, miksei valitusoikeutta ole myös niillä, joiden velvollisuutta asia saattaa koskea. **Ottaen huomioon säänteln perusoikeusliitynnät ja selkeyden muutoksenhakusäännöstä voisi olla perusteltua täydentää.**

Vastine:

Ehdotuksen 136 §:n 4 momentin 1. virke voidaan muuttaa muotoon:

Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta, ***velvollisuutta*** tai etua asia saattaa koskea.