

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Noora Märijärvi, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Seppo Sivula, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, valtiovarainministeriö
- lakimies Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tulli

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki, ja samalla vuodelta 1997 oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) kumotaan. Hallintovaliokunnan toimialalla poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos osallistuvat luonnonsuojelulain noudattamisen valvontaan. Toimivalla ja tehokkaalla valvonnalla voidaan tehostaa luonnon monimuotoisuuden suojelua. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valvontaviranomaisten riittävät ja kattavat toimivaltuudet tehtävissään turvataan vähintäänkin voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2022 vp

Tulli

Luonnonsuojelulain 134 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi menettämisseuraamuksesta. Pykälän 1 momentin ensimmäinen virke koskee rikoksen kohteen menettämistä, ja momentin toinen virke koskee sen arvon menettämistä, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Valiokunnan näkemyksen mukaan arvon menettämisen soveltamisala kuitenkin supistuu nykyiseen lainsäädäntöön nähden. Voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:n mukaan ns. luonnonsuojellusta arvoa koskeva menettämisseuraamus voidaan tuomita aina, kun on ollut kyse luonnonsuojelurikoksesta tai -rikkomuksesta. Voimassa olevan säännöksen mukaan menettämisseuraamukseen on voitu tuomita muukin henkilö kuin se, joka on osallistunut kohteena olleen eläimen tappamiseen tai vastaavasti kasvin laittomaan irrottamiseen maasta.

Hallintovaliokunta huomauttaa, että Tullin toiminnalle ympäristörikoksiin liittyvässä rikostorjunnassa ja CITES-säännösten valvonnassa ehdotetulla muutoksella olisi merkittävä vaikutus. Tullin valvontatoiminta ympäristörikosten osalta liittyy uhanalaisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan ja sekä niiden vientiin että tuontiin. Tullin toimenpiteet valvonnassa ja rikostorjunnassa kohdistuvat niihin henkilöihin, jotka ovat laittoman kaupan ketjussa kuljettamassa tai kauppaamassa laittomia tavaroita eteenpäin. Valiokunta toteaa, että menettämisseuraamusvaatimus myös arvon osalta pitää voida kohdistaa rikollisketjun tähän osaan eikä vain 72 (eläinlajien rauhoitus) ja 76 §:ssä (kasvilajien rauhoitus) mainittuihin tekoihin osallisiin. Sillä, että laittomaan kauppaan osalliset tahot saadaan yhteisvastuullisesti vastuuseen arvosta, on merkittävä ennalta estävä vaikutus. Lisäksi sen toteen näyttäminen, kuka tai ketkä ovat alkuaan syyllistyneet 72 ja 76 §:ssä säädettyihin tekoihin, voi myös olla vaikeaa. Tällöin yksilöiden arvo voi jäädä kokonaan korvaamatta.

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

Rajavartiolaitos

Suomen ja koko Euroopan turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Valiokunta toteaa, että 15.7.2022 voimaan tulleet raja-vartiolain säännökset mahdollistavat muun ohella esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle aiem-paa laajemmin. Valiokunta on mainittua rajavartiolain muuttamista koskevassa mietinnössään HaVM 16/2022 vp — HE 94/2022 vp mm. pitänyt perusteltuna, että nykyisessä turvallisuustilan-teessa tulee varautua pysyvien esteiden rakentamiseen ja ylläpitoon osalle itärajaa. Valiokunta tähdentää Rajavartiolaitoksen ja toimivan rajaturvallisuusjärjestelmän keskeistä merkitystä eten-kin nykyisessä turvallisuustilanteessa. Rajavartiolaitoksen on kyettävä hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä kaikissa olosuhteissa.

Ehdotetun luonnonsuojelulain 50 §:ssä säädetään poikkeuksista kansallispuistojen ja luonnon-puistojen rauhoitussäännöksistä. Säännöksen 1 momentissa on luettelo toimenpiteistä, jotka oli-sivat sallittuja kyseisillä alueilla. Lisäksi 50 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että kansallispuistos-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2022 vp

sa ja luonnonpuistossa saa tilanteen niin vaatiessa ryhtyä muun muassa rajavalvonnan edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin.

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotettu 50 § ei vastaa Rajavartiolaitoksen ydintehtävistä johtuviin tarpeisiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on lähdetty siitä, että toimenpiteet olisivat mahdollisia ehdotetun lain 50 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohtien sekä ehdotetun 51 §:n 7 kohdan perusteella. Rajavartiolaitoksen tehtävissään tarvitsemia rakennuksia, rakenteita ja laitteita ei kuitenkaan voida pitää kyseisissä ehdotetuissa säännöksissä mainittuina yhdyskuntateknisinä rakenteina ja merenkulun turvalaitteina. Lisäksi kyseisten säännösten nojalla tiettyjä rakenteita olisi sallittua käyttää ja huoltaa, mutta uutta ei saisi rakentaa.

Valiokunta katsoo, että 50 §:n 1 momentin luetteloon on tarpeen lisätä kohta, jonka mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saa rakentaa, kunnostaa ja huoltaa raja- ja meriturvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden valvontaan sekä puolustusvalmiuden ylläpitoon käytettäviä välttämättömiä rakennuksia, rakennelmia, teknisiä laitteita ja polkuja sekä tehdä niiden edellyttämiä vähäisiä raivauksia.

Saadun selvityksen mukaan lainvalmistelussa on lisäksi katsottu, että käsite rajavalvonta on lähtökohtaisesti avoin ja voisi mahdollistaa myös raja- ja meriturvallisuuden ylläpitämiseen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviä tehtäviä. Hallintovaliokunta toteaa, että näin ei kuitenkaan ole, sillä rajavalvonta viittaa Schengenin rajasäännösten mukaiseen valvontaan, jota suoritetaan lähtökohtaisesti Schengen-alueen ulkorajoilla (esim. rajavartiolain (578/2005) 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan rajavalvonnasta säädetään Schengenin rajasäännöstössä).

Rajavalvonnalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan (Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 10 kohta). Myös rajatarkastukset ja rajojen valvonta on määritelty Schengenin rajasäännösten 2 artiklassa. Näin ollen rajavalvontaa ei voida pitää yleisterminä, joka käsittäisi myös muut Rajavartiolaitoksen ydintehtävät. Rajavartiolaitoksen muut ydintehtävät perustuvat eri lainsäädäntöön, ja niillä on eri tarkoitus kuin rajavalvonnalla.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on käsitteellisesti lähellä rajavalvontaa, mutta kyse ei ole samasta asiasta. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus (rajavartiolain 2 §:n 6 kohta). Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on siten hieman laajempi käsite kuin rajavalvonta.

Rajavalvonta käsittää merellisen rajojen valvonnan, mutta ei esimerkiksi merialueen turvallisuuden, meripelastukseen tai merellisten ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviä toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet ovat osa meriturvallisuuden ylläpitämistä. Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomais (meripelastuslaki (1145/2001) 3 §) ja yksi merenkulun ympäristönsuojelu-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2022 vp

lain (1672/2009) valvontaviranomaisista. Meriturvallisuuden ylläpitäminen perustuu myös kansainvälisiin sopimuksiin.

Rajavalvontaan ei voida katsoa sisältyvän etenkin Rajavartiolaitoksen tehtäviä aluevalvonnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen parissa, joita hoidetaan yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää aluerikkomuksia ja -loukkauksia (aluevalvontalain (755/2000) 2 §:n 2 kohta), jotka ovat rangaistaviksi säädettyjä tekoja. Aluevalvontaviranomaiset voivat tarvittaessa käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa voimakeinoja alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi (aluevalvontalain 2 §:n 3 kohta). Sotilaallisen maanpuolustuksen osalta Rajavartiolaitos antaa henkilöstölleen, varusmiehille ja vapaaehtoisesti asepalvelusta Rajavartiolaitoksessa suorittaville naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa (rajavartiolain 25 §, HE 6/2005 vp s. 109). Sotilaalliseen maanpuolustukseen sisältyvistä tehtävistä säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Hallintovaliokunta katsoo, että nämä Rajavartiolaitoksen muut lakisäätteiset tehtävät tulee huomioida ehdotetussa luonnonsuojelulaissa. Tästä syystä valiokunta esittää, 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.

Lisäksi hallintovaliokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan 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. Perustamisasetuksella voitaisiin säätää myös lentotoiminnan ja merenkulun turvalaitteiden sijoittamisesta ja kunnossapidosta sekä muista vastaavista viranomaisen toimenpiteistä valtion muulla luonnonsuojelualueella, jos toimenpiteet eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Säännöksen perusteluissa (s. 185) on täsmennys, jonka mukaan valtuus säätää muita poikkeuksia koskisi esimerkiksi rajavalvontaa. Rajavartiolaitoksen harjoitus- ja koulutustoiminta valtion muilla luonnonsuojelualueilla liittyy erityisesti alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos on keskeinen osa Suomen puolustusjärjestelmää ja puolustusvalmiutta. Jokainen Rajavartiolaitoksen partio valvoo tehtävissään myös Suomen alueellista koskemattomuutta, minkä lisäksi Rajavartiolaitoksen rajajääkärikomppaniassa ja erikoisrajajääkärikomppaniassa palvelee asevelvollisia ja naisten vapaaehtoista asepalveluksesta suorittavia (rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 30 §).

Hallintovaliokunta katsoo, että edellä kuvatun valtuuden ei tule rajoittaa rajavalvontaan, vaan ehdotetussa 52 §:ssä tulee nimenomaisesti sallia Rajavartiolaitoksen harjoitus- ja koulutustoiminta valtion muilla luonnonsuojelualueilla vastaavasti kuin hallituksen esityksessä esitetään Puolustusvoimien osalta. Valtuutta ei ylipäätään pidä jättää perustelujen varaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2022 vp

Poliisi

Ehdotetun luonnonsuojelulain 131 §:ssä säädetään uusi luonnonsuojelun valvontaviranomaisen velvollisuus ilmoittaa poliisille lain säännösten rikkomisesta muista kuin vähäisistä teoista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmoittamisvelvollisuuden voidaan arvioida lisäävän poliisille tulevien rikosilmoitusten määrää. Samalla poliisiyksiköiden työmäärän arvioidaan kasvavan ja tapausten tutkinta saattaa edellyttää erityisosaamista. Hallintovaliokunnan saaman alustavan arvion mukaan pysyvän resurssilisäyksen tarve tehtävien hoitamiseen on yksi henkilötövuosi jokaiseen poliisilaitokseen (11 kpl). Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että poliisin resursoinnista huolehditaan ja että poliisin henkilöstöä koulutetaan uusiin erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro