

Lakivaliokunta

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 lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Jaakko Autio, korkein hallinto-oikeus
- erikoissyöttäjä Jarmo Rintala, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Kimmo Ulkuniemi, Poliisihallitus
- lakimies Tomi Laukka, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- toiminnanjohtaja Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Elina Pirjatanniemi

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kyse uuden luonnonsuojelulain säätämisestä. Esityksen mukaan voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) kumotaan. Kysymys on näin luonnonsuojelulain kokonaisvaltaisesta uudistamisesta, jonka tavoitteena (HE, s. 57—58) on en-

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

nen muuta edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua parantamalla luonnonsuojelulain toimitavuutta ja vaikuttavuutta. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on myös tehostaa luonnonsuojelua koskevia hallinnollisia menettelyitä sekä uudistaa sääntely vastaamaan perustuslain (731/1999) asettamia vaatimuksia.

Lakivaliokunta on arvioinut omaan toimialaansa liittyviä kysymyksiä, erityisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä sekä muutoksenhakuun ja oikeusturvaan liittyvää sääntelyä. Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä oman toimialansa osalta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosesityksin.

Rangaistussäännökset ja rikosoikeudelliset seuraamukset

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 § sisältää rangaistuksia koskevan säännöksen, jonka 1 momentissa viitataan rikoslain (39/1889) ympäristörikoksia koskevan 48 luvun tiettyihin rangaistussäännöksiin ja jonka 2 momentti sisältää luonnonsuojelurikkomusta koskevan sakonuhkaisen rangaistussäännöksen. 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 etenkin edellä mainittua 1 kohtaa koskevin osin 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 teko tapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I).

Esityksessä ehdotetaan 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. Esityksen perustelujen (s. 63 ja 318) mukaan tavoitteena on saattaa luonnonsuojelulain rangaistussääntely vastaamaan perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Lakivaliokunta pitää esityksen tavoitetta myönteisenä ja kannatettavana. Selvää on, että luonnonsuojelurikosta koskevan säännöksen uudistaminen mainitulla tavalla on välttämätöntä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa myös niihin ehdotettuihin luonnonsuojelulain aineellisiin säännöksiin, joiden rikkominen olisi luonnonsuojelurikkomuksena rangaistavaa. Myös nämä säännökset on muotoiltava rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

Vakiintuneiden kriminalisointiperiaatteiden mukaan kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen (s. 318) mukaan nämä lähtökohdat on otettu lakiehdotuksessa huomioon ja sääntelyä on täsmennetty ja tarkennettu voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Edelleen esityksen perustelujen (s. 63, 265 ja 318) mukaan säännöksessä yksilöidään lähes kaikki laissa kielletyt teot rangaistaviksi sekä toiminnan että sen kieltävän säännöksen kautta. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että esityksen perustelut eivät kuitenkaan sisällä tarkempaa arviointia siitä, miksi juuri tietyt luonnonsuojelulain vastaiset teot on perusteltua säätää rangaistavaksi. Esityksen perusteluissa (s. 97) tosin todetaan, että rangaistuksia koskevat säännökset ovat keskeinen osa luonnonsuojelulain asettamien velvoitteiden toimeenpanoa ja rangaistussääntely siten toimii osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelun tukena.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu uusi luonnonsuojelulaki sisältää vain rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn. Esityksessä ei ole vaihtoehtoisena sääntelyratkaisuna arvioitu luonnonsuojelulain sisältämän rikkomusluonteisen rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn korvaamista kokonaan tai osittain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla sääntelyllä. Ottaen huomioon, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 ja 2 momentti vaikuttavat kattavan lähes kaiken 1. lakiehdotuksen sisältämän aineellisen sääntelyn vastaisen toiminnan ilman, että rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä olisi esityksen perusteluissa perusteellisesti ja asianmukaisesti arvioitu, tarkoituksenmukaista olisi myös ollut arvioida, olisiko asianmukainen vaihtoehto saattanut olla rikkomusluonteisten tekojen sanktiointi hallinnollisin seuraamusmaksuin. Joskin myös tällöin tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnin tulee luonnollisesti perustua hyväksyttäviin perusteisiin ja tekojen tai laiminlyöntien luonnonsuojelulain tavoitteita loukkaavaan luonteeseen.

Käsillä olevien rangaistussäännösten osalta valiokunta kiinnittää huomiota myös syyksiluettavuutta koskeviin kysymyksiin. 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädettyvät teot ovat ehdotuksen mukaan rangaistavia tahallaan tai huolimattomuudesta tehtyinä. Pykälän 2 momentin mukaisesti puolestaan tietyt teot ovat rangaistavia tahallisina ja tietyt teot tahallisina tai törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. On myös otettava huomioon, että rikoslain 48 luvun 5 §:n mukaiseen luonnonsuojelurikokseen voi syyllistyä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta. 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. Esimerkkinä kysymyksiä aiheuttavasta tilanteesta on se, miksi ehdotetun 133 §:n mukaan rauhoitetun eläinlajin tappaminen on rangaistavaa vasta tahallisena, mutta 75 §:ssä tarkoitettujen 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. Valiokunnan mielestä esitykseen sisältyvien rangaistussäännösten osalta syyksiluettavuutta koskevia säännöksiä on vielä arvioitava, jotta ne muodostavat perustellun ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta arvioi luonnonsuojelulain rikkomiseen liittyvien rangaistussäännösten osalta syyksiluettavuutta koskevien säännösten johdonmukaisuuden ja tekee tarvittavat korjausehdotukset.

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

Edellä todetun mukaisesti rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa myös niihin ehdotettuihin luonnonsuojelulain aineellisiin säännöksiin, joiden rikkominen on luonnonsuojelurikkomuksena rangaistavaa. Myös nämä säännökset on muotoiltava rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että ympäristövaliokunta vielä arvioi luonnonsuojelulain aineellisen sääntelyn asianmukaisuuden ja tarkkuuden tästä näkökulmasta. Edellä todettuun sekä asiantuntijakuulemisessa esiin nousseiden epäselvyyksien selkeyttämiseen liittyen lakivaliokunta esittää ympäristöministeriöltä ja oikeusministeriöltä saamansa selvityksen perusteella harkittavaksi esimerkiksi seuraavien täsmennysten tekemistä 1. lakiehdotukseen:

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3 kohdassa rangaistavuus ei säännösehdotuksen mukaan kata luonnonpuistojen liikkumisrajoituksen rikkomista, vaikka saadun selvityksen mukaan tämä on ollut tarkoitus. Lisäksi 3 kohta sisältää edellytyksen "vähäistä vakavammin rikkoo". Kyseinen edellytys on 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. Ympäristö- ja oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan 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. Lailla jätetään voimaan sekä vuoden 1923 luonnonsuojelulain että vuoden 1996 luonnonsuojelulain nojalla perustetut luonnonsuojelualueet. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

"(poist) 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. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 4 kohta tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

"hävittää tai heikentää rajauspäätöksellä määrätyn suojellun luontotyyppin 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 tarkoitettussa 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

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

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". Viimeksi todetun vuoksi lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, 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 16 kohdan mukaan rangaistavaa on rikkoa maisemanhoitoaluetta koskevia määräyksiä 95 §:n 2 momentissa säädetyn vastaisesti. Sääntelyn viitatusketjun täsmentämiseksi lakivaliokunta esittää 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,"

Esityksen 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 14 ja 15 kohdassa viitataan CITES-asetukseen viittaamatta EU-asetuksen niihin artikloihin, joiden kriminalisoinnista on kyse. Ympäristö- ja oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan momentin 14 kohdassa tulee viitata CITES-asetuksen 4, 5 ja 9 artiklaan ja momentin 15 kohdassa asetuksen 4 artiklaan. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää 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,"

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.

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

Ehdotetussa 134 §:ssä rajoitetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna mahdollisuutta tuomita menettetyksi arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Jatkossa tällainen menettämisseuraamus voidaan kohdistaa siihen, joka on rikkonut 72 ja 76 §:n rauhoitussäännöksiä, mikä tarkoittaa eläimen tai kasvin alun perin luonnosta erottanutta henkilöä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotus sulkee kyseisen menettämisseuraamuksen soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi luonnosta laillisesti ennen rauhoittamista erotetut kokoelmat ja rauhoitettujen lajien maahantuonnin. Menettämisseuraamusta kuvaillaan säännöskohtaisissa perusteluissa vahingonkorvausluonteiseksi (s. 267).

Lakivaliokunta toteaa yleisellä tasolla, että menettämisseuraamusten tarkoituksena ei ole vahingon korvaaminen. Kyse on laajemmin turvaamistoimenpiteestä, jonka tarkoituksena on vähentää tapahtuneiden rikosten vaikutuksia ja estää tulevien rikosten tapahtumista. Näin siitä huolimatta, että ehdotettu ja voimassa oleva sääntely on erityissääntelyä suhteessa yleiseen rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksiin koskevaan sääntelyyn.

Menettämisseuraamuksen rajoittamista nykyisestä perustellaan esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 267) sillä, että laillisesti luonnosta erotetun yksilön oikeudettomalla myymisellä ei aiheuteta lisävahinkoa luonnonarvoille, kuten ei myöskään toisessa maassa luonnosta erotetun yksilön tuonnilla maahan. Lakivaliokunta toteaa, että perustelut ovat varsinkin maahantuonnin osalta lyhyehköt ja jättävät osin epäselväksi, miksi nykytilan muuttaminen katsotaan tarpeelliseksi. Huomiota voidaan kiinnittää muun ohella siihen, että rauhoitettujen lajien maahantuonti luo itsessään kannustimen niiden erottamiselle luonnosta. On syytä myös huomioida, että jos eläimen tai kasvin arvoa lajinsa edustajana koskeva menettämisseuraamus johtaisi yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomaan lopputulokseen, tuomioistuin voi kohtuullistaa menettämisseuraamusta rikoslain 10 luvun 10 §:n nojalla.

Lakivaliokunta katsoo, että edellä todetun mukaisesti esityksessä on melko lyhyesti perusteltu menettämisseuraamuksen rajoittamista nykyisestä. On mahdollista, että 134 §:ssä tarkoitettua arvon menettämistä on joitakin osin perusteltua rajoittaa nykyisestä niin, että se ei johda yksittäistapauksissa kohtuuttomiin tilanteisiin, mutta esimerkiksi maahantuonnin ja uhanalaisten lajien kaupan liittyvien tilanteiden osalta ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta on syytä vielä arvioida. Lakivaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta vielä arvioi 1. lakiehdotuksen 134 §:n menettämisseuraamuksia koskevan sääntelyn asianmukaisuuden erityisesti siltä osin kuin sillä rajoitetaan menettämisseuraamuksen käyttöä nykyisestä. Lakivaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn ei tule heikentää rikosoikeuden ennalta ehkäisevää vaikutusta rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien yksilöillä käytävään kauppaan.

Lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että voimassa olevan luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskevassa säännöksessä (59 §) viitataan lisäksi rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen. Vaikka voimassa oleva ja ehdotettu sääntely on menettämisseuraamuksen osalta erityissääntelyä suhteessa rikoslain 10 luvun sääntelyyn, koskevat rikoslain 10 luvun säännökset esityksen perusteluissa (s. 267) todetun mukaisesti kaikkia rangaistavaksi säädettyjä tekoja riippumatta siitä, onko kyseessä rikoslaisissa vai aineellisissa lainsäädännössä rangaistavaksi säädetty teko.

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:n viittaus rikoslain 10 luvun säännösten soveltumiseen sisältyy mainitun pykälän viimeiseen virkkeeseen: "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 voimassa olevan 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.

Muutoksenhaku ja valituskiellot

Esityksen 1. lakiehdotuksen 136 § sisältää säännökset muutoksenhausta. Pykälän 3 momentti sisältää valituskiellon. Sen mukaan poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa säädetään, 13 §:ssä tarkoitettuun valtioneuvoston päätökseen, joka koskee kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa, ei saa hakea muutosta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valituskieltoa ei ole kuitenkaan 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).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 57 § sisältää säännökset hoito- ja käyttösuunnitelmasta. Pykälän 4 momentti sisältää valituskiellon. Sen mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Ehdotettua valituskieltoa perustellaan esityksessä (s. 192—193) sillä, että kyseinen hoito- ja käyttösuunnitelma olisi vain ohjeena luonnonsuojelualueen hoidon ja käytön tavoitteiden toteuttamisessa, eikä sillä valtion luonnonsuojelualueilla luotaisi muita kuin sellaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka Metsähallituksella jo maanhaltijana olisi. Myöskään yksityisillä luonnonsuojelualueilla hoito- ja käyttösuunnitelmalla ei voitaisi luoda sellaisia oikeuksia tai velvollisuuksia, joita maanomistajalla ei jo entuudestaan ole tai joista ei olisi määrätty alueen perustamispäätöksessä. Siten suunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei perustelujen mukaan olisi tarpeen kohdistaa muutoksenhakumahdollisuutta. Sen sijaan luonnonsuojelualueiden käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvat säännökset annettaisiin valtion luonnonsuojelualueilla järjestyssäännöllä, johon olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on toisaalta tuotu esiin, että hoito- ja käyttösuunnitelman tosiasiallisista vaikutuksista käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin saattaa aiheutua epäselvyyksiä. Toisaalta on tuotu esiin, että valituskiellon nimenomaista mainitsemista säännöksessä ei voi pitää perusteltuna ja asianmukaisena, koska hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta vain päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Sen sijaan vain asian valmistelua koskevaan päätökseen ei 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Näiden lähtökohtien mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskeva päätös ei sisällä asian ratkaisua, koska se on perustelujen mukaisesti vain ohjeellinen eikä sillä ole oikeusvaikutuksia. Tällainen päätös ei ole hallintoprosessilain mukaan valituskelppoinen, joten sitä koskeva valitus jätetään tutkimatta. Erillisellä valituskiellolla ei näin ollen

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

ole merkitystä. Valituskielto olisi siten tarpeetonta erityis- ja ylisääntelyä, ja se olisi siten aiheellista poistaa.

Lakivaliokunta katsoo, että mikäli edellä selostetuista lähtökohdista arvioiden katsotaan, että hoito- ja käyttösuunnitelmissa ei ole lähtökohtaisesti kyse sellaisesta hallintopäätöksestä, joka voisi olla hallintoprosessilain mukaan valituskelpoinen, ei tarvetta myöskään erilliselle valituskiellolle ole. Koska saadun selvityksen perusteella valituskelpoisuudesta on tältä osin kuitenkin vallinnut epäselvyyttä, saattaa olla perusteltua, että asia selvennetään nyt käsiteltävän esityksen yhteydessä joko säännösten tai perusteluissa.

Muita huomioita

Lakivaliokunta toteaa, että myös luonnonsuojelulain alaan liittyvissä asioissa on tärkeää, että viranomaisprosessit ja mahdollinen tuomioistuinmenettely kyetään hoitamaan kohtuullisessa ajassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristöllisten menettelyjen kehittäminen ja sujuvoittaminen on ollut yli kymmenen vuoden ajan yksi keskeisimpiä painopisteitä ympäristöministeriön hallinnonalalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että käsittelyajat myös tuomioistuimissa kyettäisiin pitämään mahdollisimman lyhyinä. Saadun selvityksen mukaan jo nykyisin lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat keskimäärin 50 prosenttia hallinto-oikeuksille saapuvista asioista. Näin ollen voi olettaa, että käsittelyaikojen nopeuttamisessa juurisyiden ratkaisu ei niinkään ole siinä, että jotkut asiaryhmät pitäisi käsitellä kiireellisinä, vaan siinä, että tuomioistuimille varataan riittävät resurssit asioiden käsittelyyn. Vastaavasti valiokunta pitää tärkeänä, että myös poliisilla ja Syyttäjälaitoksella on riittävät resurssit myös luonnonsuojelulain alaan kuuluvien rikosten tutkintaan ja syyteharkintaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 25/2022 vp

Helsingissä 20.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto