

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
- professori Martti Häkkänen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Anne Kumpula
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi 54 muuta lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan erityisesti perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n ja ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sekä lainsäädäntövallan delegoimista koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi luonnonsuojelulaki, jolla kumotaan nykyinen, saman niminen laki. Voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/1996 vp). Myös monet lain muutoksista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2014 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 29/2004 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 68/2002 vp). Nyt ehdotettava sääntely perustuu monelta osin nykyiseen luonnonsuojelulakiin.

(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.

Osallistumisoikeudet

(3) Luonnonsuojelulain tavoitteena on muun muassa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen ja luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. Ehdotetulla sääntelyllä on epäilyksettä hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kytkeytyvät perusteet. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/I).

(4) Perustuslain 20 §:n säännöksellä pyritään lainkohdan perustelujen mukaan korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmisukupolvina (HE 309/1993 vp, s. 66/I).

(5) Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta huomiota luonnonsuojelulain ehdotettuun 3 lukuun luonnonsuojelusuunnittelusta. Valiokunnan mielestä 3 luvussa ei säädöspäätöksellisesti varata yleisölle kovinkaan laajasti mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun. Ympäristövaliokunnan on syytä vielä harkita mahdollisuuksia muuttaa sääntelyä tältä osin.

Omaisuuksien suoja

(7) Luonnonsuojelulaissa säädetään toimenpiteistä, jotka merkitsevät maa- ja vesialueiden käyttöön kohdistuvia rajoituksia. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua sääntämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

(9) Valtion korvausvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi luonnonsuojelulain 113—115 §:ssä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 302) mukaan korvausjärjestelmän osalta lakiin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn. Korvauksen edellytyksenä voimassa olevassa laissa olevaa merkityksellisen haitan kynnystä ei ehdoteta muutettavaksi. Sääntely perustuu ehdotuksen mukaan edelleen täyden korvauksen periaatteelle.

(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 estettä siinä edellytetyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

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.

(11) Luonnonsuojelulain 67 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiellosta. Sen mukaan laissa tarkemmin määriteltyjä serpentiinikallioita, -kivikkoja ja soraikkoja ja rannikon avoimia dyynejä ei saa hävittää eikä heikentää. Tällaisen tiukasti suojellun luontotyyppien esiintymän hävittäminen ja heikentäminen on siis ehdotuksen mukaan kiellettyä suoraan lain nojalla.

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

(13) Nyt ehdotetun hävittämisen 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 määritellyn 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.

(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.

(15) Perustuslakivaliokunta on kansallisen lainsäädännön kohdalla varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

Asetuksenantovaltuudet

(16) Perustuslakivaliokunta on todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 10/2014 vp, PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

(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.

(19) Luonnonsuojelulakiehdotuksen 64 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka riski hävitä luonnosta on Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin mukaan vähintään korkea. Häviämiskäsi arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon luontotyypin määrän vähenemisen, levinneisyys- tai esiintymisalueen suppeuden, elottoman ympäristön laadun heikennyksen, eliöyhteisön prosessien tai vuorovaikutussuhteiden häiriöiden tai häviämiskäsin määrällisen analyysin perusteella. Viranomaisten on lakiehdotuksen 65 §:n mukaan otettava uhanalaiset luontotyytit huomioon päätöksenteossaan noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä. Ehdotuksen perustelujen (s. 198, 305) mukaan luontotyypin säätämällä uhanalaiseksi ei olisi kansalaisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia. Vastaavankaltaisella, asetuksenantoon perustuvalla tavalla säädetään voimassa olevassa laissa uhanalaisista lajeista.

(20) Ehdotettua uhanalaisen luontotyypin sisällöllisten kriteerien ja niiden arvioinnin laintasoisista määrittelyistä voidaan pitää riittävän täsmällisenä. Uhanalaisten luontotyyppien määrittelyt edellyttävät perustelujen valossa melko laajaa ja yksityiskohtaista kuvausta kunkin luontotyypin

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

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.

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 sääntelyn perusoikeusliittynyt ja selkeyden muutoksenhakusäännöstä voisi olla perusteltua täydentää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala