

Tuomas Ojanen

22.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohtia

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki, joka kumoaisi voimassaolevan vuodelta 1997 olevan samannimisen luonnonsuojelulain.
2. Esityksen mukaan lain uudistaminen on tarpeen, koska luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä, luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta on saatu runsaasti uutta tietoa ja myös ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana.
3. Uudistuksella ajantasaistettaisiin lain säännöksiä ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi tehostamalla lajien ja luontotyyppien suojelua, kehittämällä luontotiedon hallintaa, vahvistamalla luonnonsuojelun suunnittelua ja myös vapaaehtoisen suojelun edellytyksiä sekä edistämällä ilmastonmuutokseen sopeutumista.
4. Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin verrattuna uuden lain rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan. Lakia kuitenkin täydennettäisiin ja tarkistettaisiin monilta osin. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdannasta, maahantuonnista ja maastaviennistä, luontotiedon hallinnasta sekä luonnonarvojen heikentymisen hyvittämistä koskevasta vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta.

Arvion lähtökohtia

5. Esityksen jaksossa 12 on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Kuten esityksestä ilmenee, esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisella yksilön oikeudella osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristön kehittämiseen, 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 9 §:n liikkumisvapauden, 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaiden oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskevan säännöksen, 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan, 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen, 121 §:n kunnallisen itsehallinnon, 123 §:n yliopistojen tehtävien sekä 124 §:ssä säädettyä julkisen hallintotehtävän

luovuttamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi lakiehdotus on huomioarvoinen perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen valossa.

6. Ehdotetussa sääntelyssä on keskeisesti kysymys voimassaolevan luonnonsuojelulain tapaan luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja siten perustuslain 20 §:n toteuttamisesta. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pykälän yhtäältä säädetään 1 momentissa yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteen 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). Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää lainsäädännön yhteensovittamista sekä laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.
7. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on syytä korostaa, että perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys ja paino on säätämisaikojensa jälkeen merkittävästi vahvistunut perusoikeusjärjestelmässä tavalla, jota kootusti tuovat esiin varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp. On selvää, että ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain kannalta sellaisena kuin perustuslain 20 §:n merkitys on perusoikeusjärjestelmän nykytilassa. Käytännössä kyse on esimerkiksi siitä, että eri perusoikeuksien punnintatilanteissa ja muun muassa omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyyys- ja oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioinnissa on annettava huomattavasti enemmän painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille kuin 1990- ja 2000-luvuilla tai vielä 2010-luvulla. Lisäksi perustuslaillisessa arviossa on huomioitava ilmastomuutoksen ja luontokadon nykytila ja kehitysnäkymät. On tiedostettava, että ilmastomuutoksella ja luontokadolla on huomattavia kielteisiä vaikutuksia perustuslain ja sen perusoikeusjärjestelmän turvaamien seikkojen toteutumiselle, vaikka tarkemmat konkreettiset vaikutukset oikeusjärjestykseen, talouteen ja yhteiskuntaan sekä luonnonympäristöön riippuvat muutosten suuruudesta ja nopeudesta sekä herkkyydestä ilmastotekijöille.
8. Ehdotetun sääntelyn perustuslakiarvion yhtenä lähtökohtana on myös huomioitava, että käsillä oleva lakiehdotus koostuu monessa suhteessa myös sellaisista säännöksistä, jotka olennaisessa määrin perustuvat jo voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn luonnonsuojelulakiin. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt esimerkiksi 2010-luvulla useaan otteeseen omaisuuden käyttörajoituksia luonnon ja ympäristön suojelemiseksi (ks. esim. PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on jo aiemmin linjannut asetuksenantovaltuussääntelyä luonnonsuojelu- ja ympäristölainsäädännön yhteydessä. Valiokunta 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). Siltä osin kuin nyt ehdotettava sääntely sisältää vastaavaa voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaista käyttörajoitussääntelyä tai asetuksenantovaltuussääntelyä, se on sopusoinnussa perustuslain kanssa, eikä sen suhteesta perustuslakiin ole enää tarvetta esittää uutta arviota.

9. Lopuksi on perustuslaillisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana syytä muistuttaa siitä, että kotimainen luonnonsuojelulainsäädäntö perustuu muun luonnon- ja ympäristönsuojelulainsäädännön tapaan keskeisesti EU:n lainsäädäntöön. Yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua sääntelyä on verraten niukasti. Tällä seikalla on erityistä merkitystä myös nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, koska ehdotettava luonnonsuojelusääntely perustuu voimassa olevan luonnonsuojelulain tapaan monilta osin EU:n lintu- ja luontodirektiiveihin sekä muuhun EU-lainsäädäntöön, kuten yleisön tiedonsaantioikeuteen ympäristöasioissa sovellettavan nk. Århus-asetukseen (1367/2006/EY), jolla on liityntä myös unionin ns. avoimuusasetukseen ympäristötietoja sisältävien asiakirjojen saatavuuden osalta. Lisäksi on korostettava Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten, kuten Suomen vuonna 1994 ratifoiman biodiversiteettisopimuksen merkitystä.

Yleisarvio

10. Luonnonsuojelulain kokonaisuudistus on erittäin tervetullut ja välttämätön myös perustuslain, Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kannalta. Julkisella vallalla on perustuslain 20 ja 22 § normikokonaisuus sekä EU-oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet huomioiden velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin luontokadon ja ilmastomuutoksen torjumiseksi tai ainakin niiden hidastuttamiseksi. On selvää, että ilman luontoarvojen heikkenemisen rajoittamista luonnon monimuotoisuus jatkaa heikkenemistään ja uhkaa ennen pitkää koko ihmiskunnan tulevaisuutta. Tosin luontokadon ja ilmastomuutoksen nykytila ja näköpiirissä olevat kehitystendenssit huomioiden perustuslain 20 §:n mukaisten vaatimusten toteutumisen edistämisessä olisi kohdittain voinut ja pitänytkin mennä nyt ehdotettua pidemmälle myös voimassaolevan perusoikeusjärjestelmän puitteissa.
11. Ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys monelta osin perustuslain 20 §:n turvaamien seikkojen ja vaatimusten toteutumisen edistämisestä. Tältä osin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdat ovat merkittävästi toisenlaiset kuin arvioitaessa lakiehdotuksen merkitsemiä perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia.
12. Ehdotettava sääntely uudistaa eräiltä osin merkittävästikin luonnonsuojelulainsäädäntöä tavalla, joka voimassa olevaa

- luonnonsuojelulainsäädäntöä paremmin täyttää perustuslain 20 §:n ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden asettamat vaatimukset. Merkittävin uusi ja perustuslain 20 §:ää aiempaa paremmin toteuttava aines koostuu lakiehdotuksen säännöksistä varovaisuusperiaatteesta, luonnonsuojelusuunnittelusta, luontotyyppin- ja lajisuojelun vahvistamisesta ja vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta. Edistysaskeleina voidaan pitää niin ikään säännösehdotuksia luontotietoa koskevasta tietojärjestelmästä, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä muutoksenhakuoikeudesta ja saamelaiden oikeuksista. Näistä uudistusehdotuksista on vain hyvää sanottavana perustuslain 20 §:n kannalta, eikä niihin liity merkittäviä ongelmia myöskään omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden tai ylipäättään muiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta.
13. Ehdotettava laki konkretisoi perustuslain 20 §:ää ja on muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta periaatteellisesti merkittävä. Kyse on myös suomalaisen yhteiskunnan ja oikeus- ja talouselämän kannalta tärkeästä lainsäädäntöuudistuksesta, jolla on merkittäviä vaikutuksia sekä viranomaisiin että ihmisiin ja muihin yksityisiin tahoihin.
 14. Vaikka kyseessä on luonnonsuojelulain kokonaisuudistus, lakiehdotus on sisältönsä puolesta monessa suhteessa samanlainen voimassaolevan lainsäädännön kanssa. Kuten jo edellä totesin, voimassa oleva luonnonsuojelulaki sekä useat sen muutosehdotukset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lakiehdotus ei sisällä olennaisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden esimerkiksi siltä osin kuin on kyse korvausjärjestelmästä ja toimenpiderajoituksista, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Sama voidaan todeta ehdotetuista asetuksenantovaltuussäännöksistä ((PeVL 10/2014 vp, PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Osin lakiehdotuksella myös kodifioidaan tuomioistuinkäytäntöä. Viitataan esimerkiksi sääntelyehdotuksiin yhdistysten ja järjestöjen puhevallasta ja valitusoikeudesta, joita koskevia voimassa olevan lain säännöksiä varsinkin korkein hallinto-oikeus on tulkinnut useassa tapauksessa laajentavasti perustuslain 20 §:n 2 momenttiin tukeutuen ja sen toteutumista edistäen.¹ Siltä osin kuin nyt ehdotettava laki vastaa sisällöllisesti voimassa olevaa sääntelyä, sen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslakin kanssa.
 15. Esitykseen sisältyy varsin laajat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelut, joissa esitettyihin näkemyksiin voidaan nähdäkseni olennaisessa yhtyä. Esitän siksi seuraavassa vain muutamia täydentäviä huomioita muutamista lakiehdotuksen sellaisista yksityiskohdista, jotka osaltaan edustavat merkittävää uutta ainesta voimassa olevaan sääntelyyn nähden.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä oikeusturva

¹ Ks. tarkemmin T. Ojanen, Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995-2020, teoksessa K Kuusiniemi et al. (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.

16. Lakiehdotukseen sisältyy useita osallistumista eri tavoin edistäviä ehdotuksia. Näitä ovat esimerkiksi 6 §:n saamelaisten oikeuksia ja 8 §:n ympäristötietoisuutta koskevat säännökset, luonnonsuojelusuunnittelua koskeva 17 §:n säännös osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta, 57 §:n luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia koskeva säännös, 13 luvun säännökset luonnonsuojelun tiedonhallinnasta ja päätöksistä tiedottamisesta sekä 94 §:n maisemanhoitoalueen perustamista ja sitä koskevaa aloiteoikeutta koskeva säännös, vireillepanoa koskevan sääntelyn siirtäminen omaksi pykäläksi (129 §).
17. Lisäksi uudistuksessa ehdotetaan valitusoikeuden laajentamista ulottamalla yhteisön valitusoikeus jatkossa luontotyyppien ja eliölajien suojelusta myönnettäviin poikkeuspäätöksiin, sekä muihin vastaaviin päätöksiin. Korvausten osalta valitusoikeuden laajennusta ei kuitenkaan esitetä, vaan sääntely vastaisi tältä osin voimassa olevaa lakia.
18. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan (HE 309/1993 vp). Säännöksellä on liityntä myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, samoin kuin perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.
19. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.
20. Perustuslain 20 §:n 2 momentin ja 21 §:n sekä 22 §:n normikokonaisuuden kannalta osallistumista ja valitusoikeutta edistävät ja laajentavat säännösehdotukset ovat perusteltuja ja tervetulleita.

Saamelaisten oikeudet

21. Luonnonsuojelualueilla on keskeinen merkitys saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklassa turvattujen kulttuuristen oikeuksien, etenkin saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, so. poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen, kannalta.
22. Lakiehdotuksen 6 §:ssä vahvistettaisiin saamelaisten oikeuksia säätämällä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tulee huolehtia siitä, että

lain toimeenpanosta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Pykälän 2 momentin mukaan lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

23. Ehdotettava säännös turvaisi osaltaan perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja KP-sopimuksen 27 artiklassa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen kulttuuristen oikeuksien toteutumista. Säännös suojaisi nimenomaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia, eikä se rajoittaisi saamelaisten yksilöllisiä, esimerkiksi oikeusturvaan liittyviä oikeuksia, joita saamelaiset muiden ihmisten tapaan nauttivat yksilöinä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta tulkita ja soveltaa lakiehdotuksen 6 §:ää perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintakäytäntö.
24. Perustuslain 17 §:n 3 momentin ja Suomen vuonna 1994 ratifioiman ns. biodiversiteettisopimuksen kannalta voidaan pitää myönteisenä myös ehdotettua sääntelyä siitä, että hoito- ja käyttösuunnitelma laaditaan saamelaisten kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa. Samoin perustuslain 17 §:n 3 momentin kanssa olisi sopusoinnussa se, että ekologista kompensatiota koskeva hyvitys on toteutettava sen saamelaisyhteisön alueella, jossa heikennys aiheutuu.