



21.9.2022

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

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

1. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen tausta ja valmistelu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki ja samalla nykyinen, vuodelta 1996 oleva luonnonsuojelulaki kumottaisiin. Lisäksi useisiin muihin lakeihin tehtäisiin ehdotettavasta laista johtuvia, pääasiassa teknisiä korjauksia ja muutoksia. Suomen luonnon tilasta on saatu runsaasti uutta tietoa, ja muu lainsäädäntö, ohjauskeinot sekä hallinto ovat nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana muuttuneet. Luonnonsuojelulain toimivuutta ja vaikuttavuutta on tarpeen vahvistaa sekä ajantasaistaa ja selkeyttää lain säännöksiä. Uudistuksella toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

Ympäristöministeriö asetti hankkeen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi joulukuussa 2019 ja työ käynnistyi vuoden 2020 alussa. Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta annettiin eduskunnalle 12.5.2022. Valmisteluaineisto on saatavilla valtioneuvoston hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM012:00/2020>).

2. Uudistuksen pääkohdat

2.1. Luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Lakiin esitettävillä muutoksilla parannettaisiin edellytyksiä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin luonnonsuojelun tavoitteeksi voimassa olevan lain mukaisesti Suomessa luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen.

Ehdotusten tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista sääntelyä kehittämällä ja suojelukeinoja vahvistamalla. Tähän pyritään esimerkiksi vahvistamalla luonnonsuojelusuunnittelun vaikuttavuutta ja valmistelun vuorovaikutteisuutta, monipuolistamalla luontotyyppien ja eliölajien oikeudellista suojaa, edistämällä luontoarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämistä, kehittämällä luontotiedon hallintaa sekä täsmentämällä viranomaisten valvonnan ja rangaistavuuden kriteereitä. Näiden



ohella ehdotuksilla kehitettäisiin vapaaehtoista luonnonsuojelua esimerkiksi mahdollistamalla rahallinen avustus monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon, edistämällä luontoarvojen vapaaehtoista hyvittämistä sekä vahvistamalla vapaaehtoisten luonnonsuojeluohjelmien säädösperustaa (esimerkiksi Helmi- ja Metso-ohjelmat). Ehdotetut uudet suojelukeinot vahvistaisivat merkittäväällä tavalla Suomen luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin verrattuna uuden lain rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Lakiin ehdotetaan esimerkiksi nykyistä kattavampaa sääntelyä luontotyyppien suojelusta ja saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Lisäksi lakiin sisältyisi uusia lukuja luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdannasta, maahantuonnista ja maastaviennistä, luontotiedon hallinnasta sekä vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta.

Seuraavassa käydään läpi eräitä lakiin ehdotettava keskeisiä muutoksia, minkä jälkeen jaksossa 3 tarkastellaan ehdotuksen sisältöä perustuslain näkökulmasta.

2.2. Lain yleiset säännökset ja viranomaiset

Luonnonsuojelulain 1 lukuun sisältyviä yleisiä säännöksiä selkeytettäisiin lain tavoitteiden ja ymmärrettävyyden edistämiseksi. Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaistettaisiin, minkä lisäksi säädettäisiin lain keskeisistä määritelmistä, varovaisuusperiaatteesta, ympäristötietoisuuden edistämisestä sekä saamelaiskulttuurin suojasta. Luvussa 2 säädettäisiin nykyistä tarkemmin viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä.

2.3. Luonnonsuojelusuunnittelu, tiedonhallinta sekä suojelun ja hoidon tukeminen

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevaa lukua täydennettäisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Luonnonsuojeluohjelmien ohella laissa säädettäisiin kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta, toimintaohjelmasta sekä luonnon monimuotoisuuden alueellisesta toimeenpanosuunnitelmasta. Lisäksi kansalaisten osallistumista koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin ja lakiin lisättäisiin säädösperusta vapaaehtoisille luonnonsuojelun toimenpideohjelmille.

Luonnonsuojelulain muutoksella 732/2020 lakiin sisällytettiin jo säännökset tavaroina tai palveluina myönnettävästä tuesta luonnon monimuotoisuuden ennallistamiseen ja hoitoon. Näihin ehdotettaisiin nyt vain vähäisiä tarkennuksia ja lisättäisiin säännös rahallisesta avustuksesta.

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin suunnittelua ja muuta lain soveltamista palveleva uusi luku luonnonsuojelun tiedonhallinnasta (luku 13), josta nyt säädetään vain luonnonsuojeluasetuksen 3 §:ssä. Sääntely siirrettäisiin lain tasolle, sitä samalla laajentaen ja tarkentaen, jotta se vastaa muun muassa tietosuojalainsäädännön ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain vaatimuksia.

2.4. Luonnonsuojelualueet

Luonnonsuojelualueita koskevaan lukuun ehdotetaan tehtäväksi useita tarkennuksia ja teknisluonteisia ajantasaistuksia. Muutoksia esitetään mm. luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin, valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksiin, yksityisen luonnonsuojelualueen perustamiseen,



rauhotusmääräysten antamiseen ja niistä poikkeamiseen sekä vieraslajien torjuntaan ja metsästyksen edellytyksiin. Ehdotuksen mukaan Metsähallitus ei myöskään voisi enää jatkossa myöntää lupaa malminetsintään kansallis- ja luonnonpuistoissa. Valtion muilla luonnonsuojelualueilla tämä lupa olisi yhä mahdollista myöntää tietyin tarkennetuin edellytyksin.

2.5. Luontotyyppien ja eliölajien suojelu

Luontotypit muodostavat luonnon monimuotoisuuden keskeinen osan, ja niiden suojelu turvaa samalla useita saman elinympäristön eliölajeja. Ehdotettavalla lailla vahvistettaisiin uhanalaisten luontotyyppien merkitystä yksilöimällä valtioneuvoston asetuksessa uhanalaiset luontotypit. Nämä tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa sen mukaisesti, mitä muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen, mutta korostaisi uhanalaisten luontotyyppien merkityksellisyyttä päätöksenteossa.

Nykyiseen tapaan laissa säädettäisiin tiettyjen, laissa erikseen lueteltujen luontotyyppien säilymiselle tärkeiden esiintymien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta, joka tulisi voimaan viranomaisen päätöksellä. Tätä ns. rajauspäättösmenettelyä tarkennettaisiin ja osin laajennettaisiin uusimman luontotyyppitiedon perusteella, mikä osaltaan edistää myös maanomistajan oikeusturvaa. Uutena luontotyyppien suojelukeinona laissa säädettäisiin tiukasti suojeltavien luontotyyppien esiintymien hävittämisen ja heikentämisen kiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla, ilman viranomaispäätöstä. Näitä luontotyypppejä olisi kaksi: serpentiinikalliot ja rannikon avoimet dyynit.

Luontotyyppien suojelua koskevista kielloista voi hakea viranomaiselta poikkeusta ja lisäksi valtio olisi velvollinen korvaamaan ehdotettavan lain mukaisista toimista aiheutuvan merkityksellisen haitan.

Lisäksi ehdotetaan vesilain vahvistamista lisäämällä vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyypppeihin kalkkilammet ja purot. Tämän ohella suojelu laajenisi lähteistä kattamaan lähteiköt. Vesilain osalta suojeluun ei liity rajauspäättösmenettelyä.

Nykyistä luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevaa lukua selkiytettäisiin ja vahvistettaisiin monimuotoisuuden turvaamisen tehostamiseksi. Esimerkiksi luonto- ja lintudirektiivilajien suojelusta myönnettävien poikkeusedellytyksistä säädettäisiin jatkossa suoraan luonnonsuojelulaissa (85 §). Voimassa olevan sääntelyn mukaan nämä poikkeusedellytykset sisältyvät vain direktiiveihin, joihin luonnonsuojelulaissa erikseen viitataan. Tämänkaltaisen lainsäädäntötekniikka ei enää vastaa hyvälle lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Eliölajien kauppaa, vaihdantaa ja maahantuontia koskevat säännökset eriytettäisiin nykyisestä laista poiketen omaan lukuun.

2.6. Vapaaehtoinen ekologinen kompensatio

Kokonaan uutena suojelun keinona lakiin lisättäisiin säännökset useissa muissa maissa jo käytössä olevasta ekologisesta kompensatiosta eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä. Kyse ei olisi velvoittavasta, vaan vapaaehtoisuuteen perustuvasta sääntelystä. Säännökset olisivat mahdollistavat ja melko suppeat, jotta toimijoille jäisi väljyyttä hyvittämistoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamisen järjestämiseen sekä osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön. Heikennysten hyvittämisen tueksi säädettäisiin luonnonarvojen tuottamisesta. Yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voisi taloudellisena toimintana tuottaa luonnonarvoja, joilla taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys



suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää toisessa paikassa kuin missä heikennys tapahtuu. Kompensointi on mahdollista myös ilman lakiin kirjattuja säännöksiä, mutta viranomaisella ei ole mahdollisuutta osallistua toimintaan ilman toimivallan ja vastaavasti velvollisuuden perustavia säännöksiä. Viranomaisvarmennetussa kompensaatiossa pyritäisiin varmistamaan, ettei luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen tai elinympäristöjen pinta-ala tai laatu heikkenisi taloudellisen toiminnan seurauksena. Hyvityksenä käytettävä luontotyyppi tai lajin elinympäristön esiintymä rajattaisiin viranomaispäätöksellä ja sen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä.

2.7. Muutokset eräisiin muihin lakeihin

Luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi 41 muuta lakia sekä 13 lakia kansallispuistojen perustamisesta. Suurin osa muutoksista on luonteeltaan teknisluontoisia tarkennuksia, ja niiden tarkoituksena on pysyttää nykyinen sääntelytila, mutta vesilakiin ehdotetaan joitakin em. lisäyksiä luontotyyppien suojelun vahvistamiseksi.

3. Vaikutukset perusoikeuksiin

3.1. Ehdotuksen perusoikeudelliset ulottuvuudet

Lakiehdotuksiin liittyy useita perusoikeuksia, joihin kohdistuvia vaikutuksia on avattu hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkemmin. Luonnonsuojelulain tavoitteiden edistämisen ja siitä aiheutuvien maankäytöllisten rajoitusten aihenäkökulmasta keskeisimpiä ovat erityisesti perustuslain 20 § (vastuu ympäristöstä) sekä 15 § (omaisuuden suoja). Niiden ohella ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 8 §:n (laillisuusperiaate), 10 §:n (yksityisyyden suoja), 17 §:n 3 momentin (saamelaisten oikeus ylläpitää oman kieltään ja kulttuuriaan), 18 §:n (elinkeinovapaus), 21 §:n (oikeusturva), 22 §:n (perusoikeuksien turvaaminen) sekä 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta. Lisäksi esityksessä on huomioitu perustuslain 80 §:n (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) vaatimukset.

Ehdotuksissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) asettamat yleiset edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle mm. sääntelyn laintasoisuudesta, tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä, hyväksyttävyydestä, painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta, oikeasuhtaisuudesta sekä oikeusturvasta. Rajoitusedellytysten ohella luonnonsuojelua koskevan sääntelyn osalta on ollut tarpeen kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön yleiseen hyväksyttävyyteen eri tavoitteiden ja eri tahojen näkökulmasta. Ehdotuksissa on otettu huomioon myös ympäristöperusoikeuden oikeudellisen merkityksen vahvistuminen perustuslain säätämisaikakohdan jälkeen, mikä ilmenee esimerkiksi perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä (esim. PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp).

Perustuslain ohella merkitystä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella (63/1999) sekä kansainvälisillä sopimuksilla, kuten luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, joka luo pohjaa monimuotoisuuden kansalliselle sääntelylle. Lisäksi on huomioitu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, KP-sopimus) 27 artikla, joka merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.



3.2. Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, mutta valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ehdotettava luonnonsuojelulaki sisältää lukuisia valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella. Vaikka osa voimassa olevan luonnonsuojelulain säännöksistä siirtyisi sellaisenaan myös uuteen lakiin, sen asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin enää vastaa perustuslain vaatimuksia, minkä vuoksi valtuuksia on ehdotuksessa täsmennetty.

Asetuksenantovaltuuksien perusteena on tarve säätää luonnonsuojelulain säännösten soveltamista täsmentävien edellytysten ja vaatimusten sisällöstä lakia tarkemmin. Luonnonsuojelusäätelylle – kuten ylipäätään ympäristösäätelylle – on tyypillistä, että laissa asetetut rajoitukset, kiellot tai muut säännökset on kohdennettu esimerkiksi tiettyihin lajeihin, luontotyypeihin tai alueisiin. Tällöin on kyse esimerkiksi laajoista laji- ja luontotyyppiluetteloista, joiden sisällyttämistä lakitasolle ei ole pidettävä perusteltuna, vaan tarkoituksenmukaisempaa on säätää näistä nykyiseen tapaan asetustasolla. Sen sijaan perusteista, joilla eliölaji tai luontotyyppi katsotaan kuuluvaksi tiettyyn luetteloon, säädettäisiin nykyistä lakia yksityiskohtaisemmin lain tasolla. Esimerkiksi lakiehdotuksen 77 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka riski hävitä luonnosta on Suomessa esiintyvien lajien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella vähintään korkea. Myös häviämiskriteerit sisältyvät samaan säännökseen. Vastaava säännös liittyy uhanalaisiin luontotyypeihin. Samoin on tarvetta lakia tarkemmin säätää useista muista yksityiskohdista, joilla täsmennetään laissa säädettyä menettelyä ja niissä esitettäviä tietoja.

3.3. Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Sen 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Siten pykälässä yhtäältä säädetään 1 momentissa yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Tämän jälkimmäisen, 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).

Vastuu luonnon monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä

Ehdotusten lähtökohtana on perustuslain 20 §:n 1 momentin edellyttämän ympäristövastuun mukaisesti ympäristön tilan parantaminen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Luonnonsuojelulakiin ehdotettujen suojelukeinojen ja niistä osaltaan aiheutuvien maankäytöllisten rajoitusten perusteena olevaa monimuotoisuuden turvaamisen edistämistä koskevaa yhteiskunnallista intressiä on pidettävä painoarvoltaan erittäin merkittävänä. Samalla on kiinnitetty huomiota oikeusturvaan ja maanomistajan asemaan, koska laissa asetetut rajoitukset kohdentuvat yleensä paikallisesti, yksittäisen maanomistajan alueen käyttömahdollisuuksia tuolloin kaventaen. Luonnonsuojelulakiin esitettyjen ehdotusten kohdalla tämä merkitsee punnintaa yhtäältä ympäristöperusoikeudesta ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta seuraavien vaatimusten ja toisaalta omaisuuden suojaa rajoittavien ehdotusten oikeasuhtaisuuden välillä.



Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaiset ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Kuten edellä on todettu, ympäristöperusoikeuden oikeudellinen painoarvo on kasvanut perustuslain säätämisaikojensa jälkeen. Tämä näkyy etenkin viimeaikaisissa hiilen energiakäytön kieltämisestä ja konkurssilainsäädännön muuttamisesta koskevilla perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa konkurssilain muuttamiseksi (PeVL 69/2018 vp) perustuslain 20 §:n ulottuvuutta ja sen merkityksellisyyttä on käsitelty laajasti. Valiokunta toteaa perustuslain 20 §:n säännöksen ilmaisevan ihmisten kaikinpuolista vastuuta sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Luonnonsuojelulain tavoitteena voimassaolevan lain tapaan oleva luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on ympäristövastuuta koskevan perusoikeuden ytimessä. Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen uusia ehdotuksia perustuslain 20 §:n edistämisen kannalta ovat esimerkiksi varovaisuusperiaate, luonnonsuojelusuunnittelun sekä luontotyyppi- ja lajisuojelun vahvistaminen, avustus monimuotoisuuden hoitoon, luontotiedon hallinnasta säätäminen, vapaaehtoinen ekologinen kompensatio sekä muutoksenhakuoikeutta ja vireillepanoa koskevat täsmennykset. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä ilmastomuutoksen huomioon ottamisesta ja saamelaisien oikeuksien vahvistamisesta, jotka osaltaan tukevat myös perustuslain 20 §:n tavoitteita.

Erityisesti luontotyyppien suojelua koskevan sääntelykokonaisuuden osalta on otettava huomioon, että luontotyyppien suojelu on aiemmissa selvityksissä ja toimivuusarvioinneissa osoitettu suojeluvaihtoehtoiltaan puutteelliseksi ja yhdeksi keskeiseksi luonnonsuojelulain kehityskohteeksi, minkä vuoksi tähän kokonaisuuteen ehdotetaan sääntelyn selkeää vahvistamista. Esimerkiksi vuoden 2018 uhanalaisuusarvioinnin mukaan luontotyyppien tila heikentyy edelleen ja noin puolet (48 %) arvioituista luontotyypeistämme on koko maassa uhanalaisia. Luontotyyppien tila ei ole viimeisen vuosikymmenen aikana parantunut, ja monien luontotyyppien kehityssuunta on arvioitu edelleen heikkeneväksi. Luontotyyppien suojelua vahvistavilla ehdotuksilla arvioidaan olevan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja samalla niiden suojelu turvaa useita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja. Kokonaisuutena luontotyyppien ja eliölajien suojelua koskevat ehdotukset – nykyisessä laissa olevan sääntelyn lisäksi – vahvistaisivat merkittäväällä tavalla monimuotoisuuden turvaamista, edistäen siten perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteutumista.

Vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa: osallistuminen ja muutoksenhaku

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen veloitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa osallistumista koskevaa sääntelyä on melko vähän, mutta nyt annettuun esitykseen sisältyy useita osallistumista vahvistavia tai muutoin sitä edistäviä ehdotuksia. Näitä ovat esimerkiksi 8 §:n ympäristötietoisuus sekä 17 §:n osallistuminen ja vuorovaikutus. Sääntelykokonaisuuden arvioidaan parantavan kansalaisten tietopohjaa ja vahvistavan mahdollisuuksia osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Osana vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä myös muutoksenhakua koskeviin pykäliin ehdotetaan tarkennuksia sekä vähäisiä sisällöllisiä muutoksia. Nykyiseen tapaan valitusoikeus olisi asianosaisilla sekä



muissa kuin korvausta, tukea, avustusta sekä vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevasta päätöksestä myös kunnalla sekä toiminta-alueellaan sellaisilla rekisteröidyillä paikallisilla tai alueellisilla yhteisöillä, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Maanomistajien ja esimerkiksi elinkeinoharjoittajien osalta vastaavaa tarvetta ei ole, koska valitusoikeus toteutuu asianosaisuuden kautta. Nykyisestä laista poiketen yhteisöjen valitusoikeus laajennettaisiin kuitenkin koskemaan esimerkiksi kaikkia luontotyyppien ja eliölajien poikkeuslupapäätöksiä, koska kysymys olisi koko lain tavoitteita koskevasta ratkaisusta, joilla lähtökohtaisesti heikennetään suojeltavien luonnonarvojen tilaa. Tästä syystä on tärkeää turvata kattava muutoksenhakumahdollisuus luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseksi. Valitusoikeus olisi jatkossa myös Saamelaiskäräjillä, jos päätös heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mikä osaltaan tukee myös saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumista.

Ehdotuksissa on huomioitu myös ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 2/2019 vp), jossa valiokunta viitaten aikaisempaan mietintöönsä valituslupajärjestelmän laajentamisesta (YmVM 14/2017 vp. – HE 43/2017 vp) piti tärkeänä, että jatkossa on tarpeen arvioida ympäristölainsäädännön osallistumismenettelyihin tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia sen varmistamiseksi, ettei yksittäisillä lainmuutoksilla, oikeudenkäyntimaksujen korotukset mukaan lukien, ole kokonaisuutena arvioiden merkittävää haitallista vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan, osallistumisoikeuteen tai ympäristöön. Valiokunta totesi tuolloin, että hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä on syytä tarkastella myös valitusoikeuksien kattavuutta, mikä on huomioitu luonnonsuojelulain ehdotuksissa. Valitusoikeuden osittaista laajentamista koskevalla ehdotuksella tuettaisiin luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteiden saavuttamista ja muutoksenhakusääntelyn yhdenmukaisuutta, mikä edistäisi perustuslain 20 §:n säännösten toteutumista.

Muutoksenhakua on kuitenkin ehdotuksessa rajattu luonnonsuojelualueen ja maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevasta päätöksestä sekä kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Näillä päätöksillä ei luoda suoria velvoitteita tai muitakaan sellaisia välittömiä oikeusvaikutuksia, minkä vuoksi muutoksenhakua ei ole tältä osin katsottu tarpeelliseksi.

3.4. Omaisuudensuoja

Omaisuudensuojan osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/I). Kuten edellä ympäristövastuuta koskevassa jaksossa on todettu, ehdotusten osalta on tarpeen kiinnittää huomiota omaisuuden suojaa rajoittavien ehdotusten sekä ympäristöperusoikeudesta seuraavan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeasuhtaisuuteen.

Omaisuuden suojan näkökulmasta perusoikeuksien välisessä punninnassa on pitkälti kyse siitä, täyttävätkö luonnonsuojelliset rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut tältä osin painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Rajoitusedellytysten ohella on tarpeen kiinnittää huomiota sääntelyn hyväksyttävyyteen ja siihen, millä tavoin ehdotettu sääntely edistää perustuslain toteutumista. Lakiehdotukseen sisältyy rajoituksia, joilla on vaikutusta etenkin omaisuuden käytön kannalta. Näitä ovat esimerkiksi ehdotukset luontotyyppien ja osin lajien suojelun vahvistamiseksi, luonnonsuojelualueiden



perustaminen yksityiselle maalle ilman maanomistajan suostumusta sekä erinäiset lunastustilanteet. Toisaalta lakiehdotuksiin lukeutuu useita omistusoikeuden toteutumista edistäviä säännöksiä, kuten monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukijärjestelmän laajentaminen, vapaaehtoisten suojeluohjelmien säädöspерустан vahvistaminen, vapaaehtoisen ekologisen kompensaation ja sitä palvelevan luonnonarvojen tuottamisen edistäminen sekä korvausjärjestelmän kattavuuden laajentaminen.

Omaisuuksensuojan osalta on valmistelun aikana noussut esiin erityisesti luontotyyppien suojelun oikeasuhtaisuus sekä lunastuskysymykset, joten niitä käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

Luontotyyppien suojelu

Ehdotetussa 64 §:ssä uutena säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää uhanalaiseksi luontotyyppiksi sellainen luontotyyppi, johon arvioidaan kohdistuvan luonnossa vähintään korkea häviämiskilki. Uhanalaisten luontotyyppien osalta ei tehtäisi rajauspäättöstä, vaan asetuksessa mainittuja luontotyyppijä koskisi 65 §:n mukainen huomioon ottaminen muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Pykälässä tarkoitettu huomioon ottaminen ei kuitenkaan vaikuttaisi itsenäisesti ja välittömästi muun lainsäädännön nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan olisi luonteeltaan informatiivinen. Huomioon ottaminen toteutuisi eri lakien mukaisissa viranomaispäätöksissä, siten kuin kyseisessä lainsäädännössä siitä on erikseen säädetty. Uhanalaisten luontotyyppien ja vastaavasti lajien huomioonottamiseen ohjaavien säännösten ei siten arvioida vaikuttavan kielletyllä tavalla omaisuuden suojaan tai muutoinkaan perusoikeuksien konkreettiseen toteuttamiseen tai rajoittamiseen. Ehdotuksessa on pyritty tarkkarajaisuuteen suhteessa muuhun sääntelyyn, jotta päätöksenteko ja siihen kulloinkin sovellettava sääntely olisi mahdollisimman selkeää.

Maanomistajan kannalta laajempaa merkitystä on sen sijaan uudella, ehdotuksen 67 §:n mukaisella tiukasti suojeltuja luontotyyppijä koskevalla säännöksellä. Toisin kuin 66 §:n suojeltujen luontotyyppien kohdalla, tiukasti suojeltujen luontotyyppien osalta viranomainen ei tekisi erillistä rajauspäättöstä, vaan luontotyyppin esiintymän hävittäminen ja heikentäminen olisi kielletty suoraan lain nojalla. Tämän säännöksen soveltamisala olisi kuitenkin rajallinen, kohdentuen kahteen luontotyyppiin: serpentiinikalliot sekä rannikon avoimet dyynit. Näiden säilymisen on arvioitu edellyttävän niiden harvinaisuuden ja haavoittuvuuden vuoksi esiintymien suoja suoraan lain nojalla. Esimerkiksi serpentiinikallioilla elää runsaasti uhanalaista kasvilajistoa, ja ne ovat alttiita tuhoutumaan kokonaan jo pienissä rakennus- tai muissa niihin kohdistuvissa hankkeissa. Siksi rajoitus olisi voimassa suoraan lain nojalla, vastaavalla tavalla kuin ehdotuksen 81 §:n 2 momentin mukainen Euroopan unionin tärkeinä pitämien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto.

Ehdotus olisi luontotyyppien heikentämiskielton osalta luonteeltaan osin rinnasteinen suhteessa voimassa olevissa metsälaissa ja vesilaissa säädettyyn luontotyyppisuojaan. Metsälaissa ja vesilaissa eräiden luontotyyppien suojelu perustuu ehdotusta vastaavalla tavalla suoraan lain perusteella asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon ilman erillistä viranomaisen tekemää päätöstä. Esimerkiksi metsälain 10 §:n mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelun osalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajoituksia perustuslain 15 §:n kannalta ongelmallisina, todeten tuossa yhteydessä, että metsälain 10 §:ssä tarkoitettut elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa (PeVL 22/1996 vp, PeVL 36/2013 vp). Valiokunta on pitänyt metsälain rajoituksia omistajan kannalta suhteellisen vähäisinä. Valiokunnan mukaan ne eivät ole luonteeltaan ehdottomia kieltoja, minkä lisäksi säännöksissä tarkoitettujen veloitteiden täyttämistä tai rajoitteiden noudattamisesta voidaan metsälain 11 §:n perusteella myöntää



tietyin edellytyksin poikkeuslupa. Valiokunnan mukaan omaisuuden käyttörajoitukset eivät ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia etenkin, kun niitä punnitaan suhteessa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin painaviin perusteisiin.

Maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta ehdotetun sääntelyn haasteeksi on tunnistettu se, ettei tiukasti suojellun luontotyyppien suojelusta tehdä viranomaisen päätöstä, eikä siitä sellaisenaan ole myöskään valitusmahdollisuutta. Tämän lisäksi etenkin serpentiinikallioiden tunnistaminen maastossa saattaa olla käytännössä vaikeaa, mikä voi vähentää sääntelyn tehokkuutta.

Luonnonsuojelulain luontotyyppien tiukkaa suojelua koskevassa ehdotuksessa on kuitenkin kyse hyvin rajallisesta sääntelystä, koska tiukka suojelu koskee vain kahta luontotyyppiä. Nämä luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita kohteita, ehdotettu säännös on soveltamisalaltaan rajattu, eikä kielto ole kategorinen, vaan koskee vain luontotyyppien hävittämistä tai heikentämistä. Lisäksi suojelusta johtuvasta luontotyyppien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta voidaan hakea poikkeamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siihen on kytketty myös 113 §:n mukainen korvausmahdollisuus (täyden korvauksen periaate), mikäli suojelusta aiheutuisi merkityksellistä haittaa. Tämän lisäksi kiellon rikkominen on rangaistavaa lain 133 § 2 momentin nojalla vain tahallisena tai törkeästä huolimattomuudesta. Rangaistavuuden kynnystä on tarpeen nostaa, koska kohteiden tunnistaminen on usein varsin vaikeaa. Näistä syistä luontotyyppien tiukkaa suojelua koskevan rajoituksen merkitys on arvioitu perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojaa koskevan säännöksen kannalta melko vähäiseksi ja ehdotuksen katsotaan toteuttavan omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuutta.

Luontotyyppien suojelun tehostamiseksi esitetään muutoksia myös vesilain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettujen eräiden vesiluontotyyppien suojeluun, millä saattaa olla vaikutusta myös omaisuudensuojan näkökulmasta. Vesilain luontotyyppien suojelua koskevan säännöksen rajauksen on arvioitu täyttävän sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, joskin purojen ja lähteikköjen osalta niiden tunnistamiseen liittyy haasteita. Pinta-alaltaan kyse on pääsääntöisesti varsin pienistä kohteista, ja niihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan myös osin välttää hankkeen toteuttamistapaa muuttamalla. Esimerkiksi purojen osalta suojelu kohdentuisi lähtökohtaisesti vesiympäristöön, eikä vesilain mukainen luontotyyppisuoja lähtökohtaisesti vaikuta uoman ulkopuoliseen maankäyttöön tai esimerkiksi siellä toteutettaviin metsänkäsittelytoimenpiteisiin. Joissakin tilanteissa rajanveto saattaa kuitenkin olla hankalaa. Luontoympäristöä koskevat kartoitukset ja niitä koskeva tieto on kuitenkin varsin kattavaa sekä saavutettavaa, mikä vähentää tulkinnanvaraisia tilanteita. Luontotyyppisuoja ei myöskään rajoittaisi kaiken tyyppisiä hankkeita, vaan nimenomaan luontotyyppien suojaamiin luontoarvoihin kohdistuvia muutoksia aiheuttavia hankkeita. Yksittäistä kohdetta koskeva luontotyyppisääntely tulee yleensä arvioitavaksi mainittua kohdetta koskevan lupahakemuksen yhteydessä, jota koskevan päätöksen lainmukaisuuden asianosainen voi saattaa muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi sääntelyyn liittyy em. poikkeusmahdollisuus, jolla pyritään varmistamaan suojelun suhteellisuus. Näin ollen ehdotuksia voidaan pitää perustuslain vaatimukset täyttävinä.

Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvaukset

Luonnonsuojelun toteuttamista koskevaan lukuun ehdotetaan säännöstä, joka koskisi viranomaisten toteuttamaa maanhankintaa luonnonsuojelutarkoituksiin. Säännös vastaisi nykyistä vakiintunutta käytäntöä. Koska viranomaistoiminnan tulee aina perustua lakiin, ja valtion maanhankinnalla voi olla seurausvaikutuksia myös maanomistajien asemaan, on tehtävän määrittelyä laissa pidettävä tärkeänä.



Lunastusta koskeva sääntely säilyisi pääasiassa ennallaan, mutta sitä selkeytettäisiin. Lunastukseen välillisesti liittyen ehdotetaan valtiolle mahdollisuutta perustaa luonnonsuojelualue luonnonsuojeluohjelmaan kuulumisen lisäksi myös Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta (47 §). Tällä edistettäisiin niiden luonnonsuojelualueeksi perustamatta olevien Natura 2000 -alueiden suojelua, jotka eivät kuulu kansallisiin luonnonsuojeluohjelmiin ja joiden osalta suojelua ei ole saatu toteutettua vapaaehtoisin keinoin. Säännös mahdollistaisi pakkolunastuksen välttämisen näissä tilanteissa ja maanomistaja saisi korvauksen suojelusta aiheutuvasta käytön rajoituksesta. Maanomistajalla olisi kuitenkin vastavuoroisesti oikeus vaatia, että valtio lunastaisi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen. Ratkaisulta jätettäisiin säännöksillä siltä osin maanomistajalle.

Luonnonsuojelulain korvaussääntely perustuisi täyden korvauksen periaatteelle ja säilyisi pääosin ennallaan. Korvausmenettelyä koskeviin säännöksiin kuitenkin lisättäisiin viittaukset ehdotettaviin uusiin suojelupäätöksiin, minkä lisäksi sääntelyä selkeytettäisiin jakamalla nykyinen korvauksia koskeva 53 § useampaan pykälään. Tämä parantaisi osaltaan sääntelyn ymmärrettävyyttä ja edistäisi siten myös maanomistajan oikeusturvaa. Mikäli laissa säädetyistä kielloista aiheutuisi kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle yksin tai yhdessä muiden tässä momentissa tarkoitettujen päätösten johdosta merkityksellistä haittaa, hänellä olisi oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Lisäksi korvausvelvollisuutta laajennettaisiin ja täydennettäisiin kumulatiivisen haitan huomioon ottamisen osalta. Muutoksen myötä maanomistajalle aiheutuvia rajoituksia arvioitaisiin kokonaisvaltaisemmin, ottaen huomioon kaikki päätökset, joista aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa. Muutos parantaisi maanomistajan asemaa.

3.5. Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeutta voidaan lähtökohtaisesti rajoittaa vain yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan perusoikeuden ydinalueeseen koskematta, mutta toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät myöskään voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp).

Luonnonsuojelulaki on soveltamisalaltaan yleinen ja luonteeltaan läpäisevä, kaikkia tahoja ja toimijoita yhdenmukaisesti koskeva, eikä se esimerkiksi ympäristönsuojelulain tai kaivoslain tapaan kohdennu selkeämmin toiminnanharjoittajiin. Esimerkiksi suunnittelua koskevat ehdotukset kansallisesta monimuotoisuusstrategiasta ja sitä tukevista toimintaohjelmista ovat siinä määrin yleisiä reunaehtoja ja toimintamalleja luovia, ettei niillä arvioida olevan olennaisia vaikutuksia elinkeinovapauteen. Myöskään varovaisuusperiaatteen ei arvioida muodostavan omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ydinalueelle menevää rajoitusta, tai muutoinkaan perusoikeuksia heikentävää vaikutusta. Varovaisuusperiaate on jo osa voimassaolevaa oikeutta, jota sovelletaan vakiintuneesti luonnonsuojeluoikeudellisessa päätöksenteossa sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden tasolla. Se ei siten toisi päätöksentekoon uutta kriteeriä, vaan korostaisi kokonaisharkintaa ja vaikutusten arvioinnissa noudettavaa huolellisuutta. Periaatteen kirjaaminen lain tasolle lisäisi läpinäkyvyyttä ja siten osaltaan vahvistaisi perustuslain 20 §:n 1 momentin tarkoittamaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta.

Ehdotuksiin sisältyy myös elinkeinotoimintaa tukevia säännöksiä, kuten vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmien (muun muassa METSO- ja Helmi-ohjelmat) oikeudellisen aseman vahvistaminen.



Nämä ohjelmat perustuvat vapaaehtoisuuteen ja voivat osaltaan vahvistaa elinkeinovapauden toteutumista luomalla mahdollisuuksia uudenlaisen elinkeinotoiminnan kehittämiseksi, esimerkiksi luontokohteiden ennallistamisen ja niiden hoidon toteuttamiseksi. Sama koskee vapaaehtoista ekologista kompensatiota.

Omana erityiskysymyksenä elinkeinovapauden osalta on tarpeen nostaa esiin ehdotus malminetsinnän rajoituksista luonnonsuojelualueilla. Muutosten seurauksena malmietsintään ei voisi jatkossa enää myöntää kansallis- ja luonnonpuistossa lupaa, mutta sen tosiasiallinen merkitys elinkeinotoiminnalle olisi todennäköisesti varsin vähäinen. Käytännössä malminetsintää ei ole tähänkään asti harjoitettu kansallis- ja luonnonpuistoissa, eikä kiello vaikuttaisi jo myönnettyihin malminetsinnän lupiin.

3.6. Luonnonsuojelun rangaistukset

Perustuslain 8 §:ssä on säädetty rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, jonka mukaisesti ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Voimassa olevaan lakiin sisältyy niin sanottu avoin blankorangaistussäännös, jonka mukaisesti lain rangaistussäännöksessä vain yleisluonteisesti viitataan kyseisen lain kaikkiin säännöksiin. Tämä menettely on osoittautunut rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmalliseksi, minkä vuoksi siitä on ehdotuksessa luovuttu lausuntokierroksen jälkeen. Sen sijaan ehdotetussa luonnonsuojelulain 133 §:ssä säädettäisiin nykyistä huomattavasti yksilöidymmin luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta. Tällä täytettäisiin perustuslain edellyttämät tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset. Kriminalisoinneille tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve. Säättämisyjärjestysperusteluiden lisäksi kriminalisoinnilla tehostettujen suojelusäännösten yhteiskunnallista merkitystä on pyritty tuomaan esiin sekä esityksen yleisperusteluissa, että yksittäisten säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muutos edistää osaltaan myös luonnonsuojelulain valvontaa ja esimerkiksi ympäristörikosten torjuntastrategian mukaisesti säädettäisiin myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistaja-asemasta luonnonsuojelulain vastaisissa teoissa.

3.7. Saamelaiskulttuurin suoja

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan saamelaisten oikeuksien turvaamisen kannalta voimassa olevaa lakia laajempaa sääntelyä. Nykyisen luonnonsuojelulain 16 §:n 1 momentissa on säädetty, että Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Tämä ehdotetaan säilytettäväksi lakiehdotuksen 55 §:ssä. Kokonaan uutena ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta, jonka 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. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden on katsottu kytkeytyvän niin vahvasti saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiello on perusteltua ottaa huomioon kattavasti nimenomaan ympäristölainsäädännössä. Luonnonsuojelualueelle sekä maisemanhoitoalueelle laadittavien hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden mukaan hoito- ja käyttösuunnitelma laaditaan saamelaisten kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto on



osa suunnittelun tietoaineistoa. Ehdotettava sääntelykokonaisuus turvaisi osaltaan kansainvälisistä sopimuksista ja perustuslain 17 §:n 3 momentista seuraavia velvoitteita huomioida saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

3.8. Yksityiselämän suoja

Eräät ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 10 §:ssä turvatus henkilöiden ja yksityisyydensuojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman momentin mukaan henkilöiden suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Ehdotusten osalta esimerkiksi luonnonsuojelun tietojärjestelmää sekä viranomaisen valvonnan järjestämistä ja tiedonsaantia koskevia säännöksiä on arvioitu perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan kannalta.

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä luontotietojen käsittelystä tai niitä koskevista tietojärjestelmistä, vaan asiasta on säädetty luonnonsuojeluasetuksessa hyvin suppeasti. Luonnonsuojeluasetuksen 3 §:n mukaan tietojärjestelmään merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Ehdotuksella voimassa olevaa luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin, ajantasaistettaisiin ja siirrettäisiin lain tasolle. Tämä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta tarpeen. Ehdotettavissa säännöksissä on otettu huomioon tietosuojalainsäädäntöön perustuvat keskeiset velvoitteet ja vastuut. Vastuiden selkeyttämisellä olisi vaikutusta hallinnon asiakkaiden oikeusturvaan, sillä yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) mukaan rekisteröidyt voivat käyttää oikeuksiaan aina suhteessa käsittelystä vastaavaan tahoon. Ehdotuksissa on kuitenkin joiltain osin tarkennettu tietosuoja-asetuksen säännöksiä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti esimerkiksi tietojärjestelmään tallennettavien tietojen, tietojen päivittämisen ja oikeellisuuden, henkilöiden käsittelyn, tietojen luovuttamisen ja saannin sekä tietojen julkaisemisen osalta.

3.9. Muita huomioita

Edellä käsiteltyjen lisäksi ehdotukseen sisältyy myös muita säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee pohdittavaksi etenkin osallistumisesta, muutoksenhakua sekä ehdotettuun 4 lukuun sisältyvän luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista koskevan sääntelyn näkökulmasta. Lakiehdotuksiin sisältyy myös esimerkiksi luonnonsuojelualueiden rajojen merkintään sekä virnaomaistehtäviä lain mukaan hoitavien tai julkista valtaa muutoin käyttävien Metsähallituksen ja Luonnontieteellisen keskuksen tehtäviin liittyviä säännöksiä. Muita ehdotusten kannalta huomioon otettavia perustuslain vaatimuksia ovat muun muassa lakisidonnaisuutta (2 §:n 3 momentti), liikkumisvapautta (9 §), kunnallista itsehallintoa (121 §) sekä yliopistojen tehtäviä (123 §) koskevat säännökset. Ehdotusten on arvioitu täyttävän perustuslain asettamat vaatimukset.