

Perustuslakivaliokunnalle,

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 76/2022 vp

Lausuntoon käytettävissä olevan ajan puutteen vuoksi käsittelen omassa lausunnossani lähemmin vain laillisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä kriminalisoinneille. Mainitsen samoin tässä, että olen kirjoittanut tästä lakiehdotuksesta yksityiskohtaisen lausunnon myös lakivaliokunnalle.¹ Toistan tässä lausunnossa lakivaliokunnalle esittämät kriminalisointia koskevat huomioni siltä osin kuin oletan niiden olevan merkityksellisiä perustuslakivaliokunnalle.

1. Luonnonsuojelulainsäädäntö ympäristövastuun toteuttajana

Ehdotetulla luonnonsuojelulailla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuutta ja toteuttamaan siten perustuslain (PL) 20 §:n asettamia velvoitteita. Kuten tunnettua, perustuslain 20§:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Luonnonsuojeluun liittyvien toimenpiteiden valtiosääntöistä perustaa tarkastellessa on olennaista korostaa, että edellä mainittu vastuu ei kuulu ainoastaan julkiselle vallalle, vaan kaikille, myös yksityisille henkilöille. Tämän lisäksi julkisen vallan on PL 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös vahvistaa kansallisesti kestävänsä kehityksen periaatetta ja siihen sisältyvä julkisen vallan turvaamisvelvoite voidaan nähdä yhtenä ennalta varautumisen periaatteen toteutumisen takeena.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 20§:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita. Vastuu toteutetaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.² Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vastuusäännöllä olisi pelkkä ohjeellinen merkitys. Tämä on tuotu esiin myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, jonka myötä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on täsmentynyt. Alkuvaiheessa valiokunnan enemmistö vielä katsoi, että säännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä sen myöskään katsottu muodostavan erillistä perustetta ulottaa esimerkiksi maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita.³ Valiokunnan myöhemmässä tulkintakäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on sen sijaan otettu huomioon muita oikeuksia rajaavana tekijänä.⁴

¹ Lausuntoni lakivaliokunnalle on päivätty 13.9.2022.

² Näin esim. HE 309/1993 vp, s. 66.

³ Ks. luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskeva PeVL 21/1996 vp. Mainittakoon tässä, että valiokunnan vähemmistön mukaan tällainen tulkinta rajasi liiaksi säännöksen merkitystä.

⁴ Ks. esim. kulttuuriomaisuuden laitonta tuontia ja vientiä koskeva PeVL 47/1998 vp, maa-aineslain muutosta koskeva PeVL 5/2000 vp ja luonnonsuojelulain muutosta koskeva PeVL 15/2003 vp.

Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tuotu mukaan selkeä ekologinen elementti. Muita oikeuksia ei siten voida enää toteuttaa esimerkiksi harjoittamalla sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Tilanteesta riippuen perusoikeuksien kollisiotilanteet voivat toisin sanoen ratketa myös ympäristön ja luonnonarvojen hyväksi.⁵

Sen ohella, että ympäristöperusoikeussäännös tuo perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään ekologisen ulottuvuuden, se vahvistaa osallisuuden merkitystä ympäristöä ja luontoa koskevassa päätöksenteossa. Ympäristöä ja luontoa koskevat ratkaisut sisältävät toisinaan näkökulmia, joista eri osapuolten on mahdoton päästä yhteisymmärrykseen. Tämänkaltaisissa ilmeisen intressiristiriidan tilanteissa ympäristöperusoikeus vahvistaa nimenomaan osallisuuden merkitystä. Koska kompromissia ei välttämättä ole edes mahdollista saavuttaa, keskeistä on, että kaikilla asian osapuolilla on mahdollisuus tuoda esiin omat perustellut näkökantansa. Olennaista on samoin huomata, että ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen vahvistunut.⁶

2. Luonnonsuojelulakiin sijoitetut kriminalisoinnit

2.1. Blankorangaistussääntelystä

Ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännölle on yhtäältä ominaista, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin, määräyksiin ja päätöksiin. Tämä puolestaan liittyy siihen, että mainittu sääntely on luonteeltaan yksityiskohtaista ja osin teknisluonteista.⁷ Alemman asteisten säädösten käyttö antaa sääntelylle myös sellaista joustovaraa, joka on välttämätöntä sääntelyn kohteena olevien ongelmien hallinnassa. Kun tämänkaltaista lainsäädäntöä pyritään tehostamaan rangaistussäännösten avulla, sääntelyssä on hyödynnetty yleisesti blankorangaistussäännöksiä.

Blankorangaistussäännöksellä tarkoitetaan sellaista rangaistussäännöstä, jonka tunnusmerkistö sisältää edellytyksen siitä, että sitä täydennetään jonkin toisen oikeusnormin avulla. Luonnonsuojelurikkomuksen 133§:n monipolvinen tunnusmerkistö viittaa yhtäältä itse lain aineellisiin säännöksiin ja myös lain nojalla annettuihin säädöksiin ja päätöksiin. Blankorangaistussäännökset ovat PL 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja pääsääntöisesti niitä tulisi välttää. Perustuslakivaliokunta korostikin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että:

⁵ Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden varhaisesta yhteensovittamisesta ks. esim. maa-aineslain muutosta koskeva lausunto PeVL 2/1997 vp, metsälain muutosta koskeva lausunto PeVL 22/1996 ja edellä mainittu luonnonsuojelulain muutosta koskeva lausunto PeVL 21/1996 vp. Myöhemmästä tulkintakäytännöstä, ks. lausunto kalastuslain muuttamisesta PeVL 20/2010 ja lausunto ympäristönsuojelulain muuttamisesta PeVL 44/2010 vp. Ks. samoin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp – HE 221/2018 vp, hallituksen esitys konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3 ja lausunnossa samassa yhteydessä mainitut aiemmat perustuslakivaliokunnan lausunnot.

⁶ PeVL 69/2018 vp, s. 2.

⁷ Ks. esim. PeVL 24/2021 vp – HE 40/2021 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 2-3 ja PeVL 58/2010 vp – HE 199/2010 vp hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

- blankosääntelyn edellyttämien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä,
- rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella,
- blankosäännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus ja
- kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.⁸

Tässä yhteydessä on huomionarvoista lisäksi se, että perustuslakivaliokunta on tuoreemmassa käytännössään on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.⁹

Luonnonsuojelurikkomusta koskeva rangaistussäännös on kokonaisuutena tarkastellen jossain määrin haastava tulkittava, joskaan se ei tässä mielessä eroa muista vastaavista ympäristörikoslainsäädäntöön kuuluvista sakonuhkaisista kriminalisoinneista. Käsillä olevassa ehdotuksessa luonnonsuojelurikkomusta koskeva rangaistussäännös muodostuu kahdesta osasta. LSL 133 §:n 1 momentissa säädetään rangaistus teoista, joiden syyksiluettavuuden aste on joko tahallisuus tai huolimattomuus. LSL 133 §:n 2 momentissa säädetään puolestaan niistä teoista, joiden osalta syyksiluettavuus edellyttää joko tahallisuutta tai tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. LSL 133 §:n 3 momentti täsmentää, missä tilanteissa LSL 53 §:n ja 56 §:n määrättyjen kieltojen ja rajoitusten vastainen toiminta voi olla rangaistavaa.

Rangaistussäännöksessä on kaiken kaikkiaan 19 kohtaa (1 momentissa on 17 kohtaa ja 2 momentissa on 2), joissa kussakin säädetään rangaistavaksi jokin lain, lain nojalla annetun asetuksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen tai jonkin EU:n asetuksen tai direktiivin vastainen teko tai laiminlyönti. Tältä osin katson, että blankosäännökset käsittävästä normistosta tulee ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus, aivan kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Hallituksen esityksessä ei avata rangaistussäännöksen yksityiskohtia kovin tarkasti. Olen tästä syystä sisällyttänyt alussa mainitsemaani lakivaliokuntaan antamaani lausuntoon liitteeksi kartoituksen, jossa käyn läpi rangaistussäännöksen kohta kohdalta läpi viittaussäännöksineen. Liitteessä on myös tarkemmat kommenttini kunkin kohdan osalta. Kartoitukseni perusteella vaikuttaa siltä, että lakiehdotukseen sisältyvät valtuutusketjut ovat pääosin täsmällisiä ja että kriminalisoinnin sisältävissä säännöksissä on asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetuista teoista. Joissain kohdissa viittaus aineelliseen säännökseen ei täysin selvitä

⁸ PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 8. Tämä kanta on toistettu lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tämän jälkeen. Ks. tuoreimmasta käytännöstä esim. PeVL 62/2018 vp – HE 224/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 9 ja samassa yhteydessä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot.

⁹ PeVL 10/2016 vp – HE 153/2015 vp hallituksen esitys tullilainiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8. Ks. myös PeVL 14/2018 vp – HE 9/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 20-21 ja PeVL 62/2018 vp, s. 9.

rangaistavuuden sisältöä (ks. tarvittaessa mainittu liite, 133 §:n 1 momentin kohdat 1, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16 ja 133 §:n 2 momentti), mutta mielestäni rangaistavuuden ala on kuitenkin kohtuudella selvitettävissä. Täysin aukottomiksi valtuutusketjuja lienee mahdoton kirjoittaa ilman että tekstin selkeys ja ymmärrettävyys samalla kärsivät.

LSL 133 §:n 1 momentin 3 kohdan osalta olen kuitenkin epävarma, kattaako rangaistavuus LSL 56 § 1 momentissa mainitut luonnonpuistoja koskevat liikkumisrajoitukset. Kohdassa viitataan LSL 56 §:n 2 momenttiin, joka koskee kansallispuistoja ja ns. muita valtion luonnonsuojelualueita. Luonnonpuistoissa liikkumisesta säädetään LSL 56 §:n 1 momentissa, jossa todetaan, että "[l]uonnonpuistossa saa muualla kuin erikseen osoitetuilla teillä, poluilla tai alueilla liikkua vain Metsähallituksen luvalla." Jos tämän lainkohdan vastainen liikkuminen halutaan säätää rangaistavaksi, ehdotusta olisi ymmärtääkseni täsmennettävä niin, että myös 56 §:n 1 momentin vastainen liikkuminen luonnonpuistossa olisi rangaistavaa.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta lähtee siitä, että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Tämä on suhteellisen hankala vaatimus ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännössä, jonka logiikka on täysin rikoslainsäädännöstä poikkeava. Tulkitsen edellytystä siten, että sillä viitataan lähinnä niihin aineellisiin säännöksiin, jotka kuvaavat jollakin tavoin säännösten vastaista toimintaa. En löytänyt kartoituksestani tältä osin kovin paljon huomautettavaa. Poikkeuksena on, edellä mainitun LSL 133 §:n 1 momentin 3 kohdan lisäksi, LSL 133 §:n 1 momentin 8 kohta.

Mainitun lainkohdan mukaan rangaistavaa olisi pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti. Hallituksen esitykseen sisältyvässä säädöstekstissä käytetään termiä *eläinlaji*, kun taas hallituksen esityksen perusteluista saa sen kuvan, että tarkoituksena on saattaa rangaistavaksi lain 89 §:ssä kielletty rauhoitetun *eläin- ja kasvilajin* yksilön oikeudeton hallussapito (eliölajit).¹⁰ Tarkoituksena lienee, että LSL 133 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi rauhoitettujen kasvi- ja eläinlajien hallussapito. Säädöstekstiä on näin ollen korjattava.

5.2. Hallussapidon rangaistavuus ja kysymys taannehtivuudesta

Perustuslakivaliokunnan kanta on, että hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisenä. Suojaamisintressin on oltavan hyvin painava, jotta kriminalisointia voidaan pitää perusteltuna. Pelkät näyttövaikeudet eivät riitä perusteeksi ja on samoin tärkeää, että hallussapidon kriminalisointia on tarkoituksenmukaista ja/tai mahdollista valvoa.¹¹ Voimassa

¹⁰ HE 76/2022 vp, s. 265.

¹¹ Ks. esim. PeVL 23/1997 vp, s. 4/I ja 26/2004 vp – HE 81/2004 vp hallituksen esitys laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvallvoista annetun lain 8 §:n muuttamisesta, s. 4/II ja PeVL 13/2004 vp – HE 34/2004 vp hallituksen esitys laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 2/II ja PevL 5/2009 vp – HE 227/2008 vp hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta, s. 3.

olevassa luonnonsuojelulaissa on joitakin hallussapitokriminalisointeja ja uuteen lakiin ehdotetaan niitä myös (LSL 133 §:n 1 momentin kohdat 5, 8 ja 10).

Kuten edellä jo todettiin, LSL 133 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistavaa olisi pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti. Lainkohdassa esitetty ajallinen rajausta on hieman vaikeasti hahmotettava. Sen tarkoituksena on perustelujen mukaan estää taannehtiva rangaistussäännös tilanteissa, joissa jonkin rauhoitetun eläinlajin tai kasvilajin, niiden osan, johdannaisen tai munan hallussapito on alkanut ennen voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantuloa eli 1.1.1997.¹² Taannehtivan sääntelyn kieltö kuuluu rikosoikeudellisen järjestelmän peruspilareihin, joten tavoite on luonnollisesti perusteltu.

Hallituksen esityksessä ei selitetä lähemmin, miksi lähtökohdaksi on otettu voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantulon ajankohta. Ilmeisesti ajatuksena on, että voimassa olevassa laissa hallussapidon rangaistavuus on ollut yhtä kattava kuin ehdotetussa uudessa laissa, mikä merkitsisi, että hallussapitoa koskeva uusi säännös ei johtaisi rangaistusseuraamuksen taannehtivaan tiukentumiseen tai uskriminalisointiin. Esitetyn kaltainen ajallinen rajausta on nähdäkseni mahdollinen vain, jos sillä halutaan korjata voimassa olevassa laissa oleva mahdollinen ongelma, joka on johtanut siihen, että hallussapitokriminalisoinnit ovat ulottuneet taannehtivasti sellaisiin eliölajeihin tai niiden osiin, joiden erottaminen luonnosta ei ole ollut rangaistavaa erottamishetkellä.

Kuten edellä on todettu, voimassa oleva luonnonsuojelulaki kieltää rangaistuksen uhalla hallussapidon tietyissä tilanteissa. Voimassa olevan luonnonsuojelurikkomuksen tunnusmerkistön (voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 §:n 1 momentin 1 kohta) mukaan rangaistus on määrättävä sille, joka rikkoo tässä laissa olevaa tai sen nojalla luonnon suojelemiseksi annettua säännöstä tai määräystä taikka ostaa tai ottaa vastaan jotakin, mikä on saatu sellaista säännöstä tai määräystä rikkomalla. Tässä on kuitenkin huomautettava, että tämä on täysin avoin blankorangaistussäännös, joka ei täytä laillisuusperiaatteen edellytyksiä, mikä itse asiassa käsillä olevassa hallituksen esityksessäkin todetaan.¹³

Rauhoitettujen eläinlajien hallussapidon kieltö voitaneen kytkeä voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:ään, sillä 39 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun on kiellettyä. Kasvien osalta relevantti on lähinnä voimassa olevan luonnonsuojelulain 42 §:n 2 momentti, jossa kielletään rauhoitetun kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen. Sama koskee soveltuvien osin rauhoitetun kasvin siemeniä. Pykälässä ei kuitenkaan puhuta hallussapidosta.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rangaistus on puolestaan määrättävä sille, joka ottaa haltuun, luovuttaa, esittelee julkisesti kaupallisessa

¹² HE 76/2022 vp, s. 265.

¹³ HE 76/2022 vp, s. 318.

tarkoituksessa, myy, pitää myyntiä varten, tarjoaa tai kuljettaa myytäväksi, tuo maahan tai vie maasta eläimen tai kasvin taikka sen osan tai johdannaisen 40 tai 45 §:n taikka 49 §:n 2 ja 4 momentin säännösten vastaisesti. Lain 40 §:ssä säädetään kuolleena tavatuista rauhoitetuista eläimistä, joita ei saa ottaa haltuun. Lain 45 §:ssä puolestaan säädetään rauhoitettujen eläinten kaupasta ja 49 §:n 2 ja 4 momentissa tietyistä luonto- ja lintudirektiiviin kuuluvista lajeista, joiden hallussapito ei sekään ole sallittua.

En pysty tähän asiaan käytettävissäni olevan ajan puitteissa yksiselitteisesti selvittämään, onko eliölajien hallussapidon kieltö voimassa olevassa laissa ja ehdotetussa uudessa laissa yhtä kattava. Jos näin on, ajallista rajausta voitaneen pitää perusteltuna. Silloin kyseinen lainkohta toimisi varmistena sille, ettei luonnosta jo kauan sitten erotettujen eliölajien ja niiden osien ja vastaavien hallussapito muutu taannehtivasti rangaistavaksi. Voimassa olevan luonnonsuojelulain rangaistussäännöksen avoin luonne (58 §:n 1 momentti) puhuisi sen puolesta, että kriminalisoinnella on haettu laajaa kattavuutta. Toisaalta kyseinen säännös on avoimen luonteensa takia laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Jos sen sijaan tulkitaan, että eliölajien hallussapidon kieltö ei ole voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa ja ehdotetussa laissa yhtä kattavia, ehdotettu rajausta on ongelmallinen sellaisten hallussapidon muotojen osalta, jotka eivät ole voimassa olevan lain mukaan rangaistavia tekoja. Niiden osalta kyse olisi taannehtivasta sääntelystä, jolloin hallussapidon rangaistavuus voisi tulla voimaan vasta ehdotetun lain myötä.

Turussa, 21.9.2022



Elina Pirjatanniemi

Kansainvälisen oikeuden professori, Åbo Akademi
Rikosoikeuden dosentti, Turun yliopisto