

Anne Kumpula

21.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Luonnonsuojelulakia koskevalla hallituksen esityksellä on varsin laajoja ja moninaisia perusoikeuskytkentöjä. Esityksen keskeiset perusoikeuslottuvuudet kiinnittyvät perustuslain 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen ja 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen sekä 17.3 §:ssä turvattuun saamelaisten oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämistä koskevaan säännökseen. Lisäksi, ympäristösääntelylle leimallisesti, ehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, jotka tulevat arvioitaviksi perustuslain 80 §:ssä säädettyjen asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn nojalla. Tarkastelen lausunnossani ehdotetun sääntelyn perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen liittyviä kytkentöjä.

Luonnonsuojelusääntely ympäristövastuun näkökulmasta

Aluksi on syytä todeta, että ehdotetun luonnonsuojelulain taustalla ovat ja sitä määrittävät Suomea sitovat kansainväliset luonnon monimuotoisuutta ja eliölajien suojelua koskevat velvoitteet. Sääntely perustuu erityisesti Euroopan unionin luonnonsuojelua koskeviin luonto- ja lintudirektiiveihin, joiden osalta on myös varsin mittavasti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Toiseksi on syytä kiinnittää huomio siihen, että nyt kumottavaksi ehdotettu luonnonsuojelulaki (1996/1096) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/1996 v). Vaikka tarkasteltavana oleva hallituksen esitys rakentuu lähtökohdiltaan voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin, se sisältää sekä uusia elementtejä että olemassa olevan sääntelyn tiukennuksia, jotka edellyttävät sääntelyn arviointia myös PL 20 §:n nojalla. Myös ympäristöperusoikeussäännöksen tulkinta on tuon vuoden 1996 perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen täsmentynyt.

Luonnonsuojelusääntely asettuu perustuslain 20.1 §:n ympäristövastuussäännöksen ydinalueelle. Tarkasteltavana olevan ehdotuksen tavoitteena on ajantasaistaa luonnonsuojelusääntely vastaamaan luonnon ja sen monimuotoisuuden turvaamisen asettamiin velvoitteisiin ja ennen kaikkea tarjota luonnonsuojelulliset keinot luonnon monimuotoisuuden peruuttamattoman häviämisen estämiseksi. Lisäksi ehdotuksessa tunnistetaan ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden häviämisen keskinäisyhteys. Tästä näkökulmasta merkityksellinen on ilmastonmuutokseen sopeutumisen sisällyttäminen lain tavoitesäännökseen sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen lisääminen luonnonsuojelualueen perustamisen yleisiin edellytyksiin.

PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti vastuu kohdentuu sekä elolliseen että elottomaan luonnonympäristöön ja vastuu kuuluu kaikille julkisen vallan

toimijoista yksityisiin toimijoihin. Yksityisten toimijoiden vastuu voi toteutua sekä aktiivisena toimimisena että passiivisena pidättäytymisenä esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta vahingoittavista toimista (tiivistetysti esim. PeVL 32/2010 vp). Koska PL 20 §:stä ei sellaisenaan ole johdettavissa yksilöön kohdennettavissa olevia velvoitteita, ympäristövastuu konkretisoituu lainsäädännön kautta. Vastuun ulottuvuudet ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavina kaikissa keskeisissä 2000 -luvulla toteutetuissa ympäristölakihankkeissa.

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä arvioidaan laaja-alaisesti ja monipuolisesti erityisesti esitettyjä uudistuksia PL 20.1 §:n näkökulmasta. Arvioinnissa on asianmukaisesti tunnistettu ja otettu huomioon perustuslakivaliokunnan erityisesti 2010 -luvulla muotoutunut tulkintakäytäntö. PL 20.1 §:n osalta minulla ei ole täydennettävää hallituksen esityksessä esitettyyn.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

PL 20.2 § sisältää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Säännös on kiinteässä yhteydessä PL 2.2 §:ään, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä PL 14.4 §:ään, joka asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen on yksi 2000 -luvun ympäristösääntelyn merkittävimmistä kehityspiirteistä. Kuten hallituksen esityksessä asianmukaisesti todetaan, voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin tämä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen ei vielä vaikuttanut.

Tarkasteltavassa esityksessä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva sääntely liittyy erityisesti ehdotuksen luonnonsuojelusuunnittelua koskevaan sääntelyyn. Kyse on lain keskeisestä uudistuksesta. Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelusuunnittelu sisältäisi kolme eri suunnitteluinstrumenttia; kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman, vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmat sekä luonnonsuojeluohjelmat. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa säännellään yksinomaan luonnonsuojeluohjelmista. Ehdotuksen mukaan luonnon monimuotoisuusstrategiassa asetettaisiin valtakunnalliset toiminnalliset, määrälliset ja ajalliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi ja tilan parantamiseksi. Sitä koskevassa toimenpideohjelmassa yksilöitäisiin strategian toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja osoitettaisiin vastuutahot niiden toteuttamiseksi sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannalle.

Vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmien tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden edistämistä vapaaehtoisin keinoin. Toimenpideohjelmissa tulee esityksen mukaan määritellä usean vuoden määrälliset ja laadulliset tavoitteet luonnon monimuotoisuutta edistävälle toimenpiteille, ministeriöiden ja valtion viranomaisten vastuut sekä toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta. Luonnonsuojeluohjelmia koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian, vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmat sekä luonnonsuojeluohjelman hyväksyy ehdotuksen mukaan valtioneuvosto.

Ehdotus jää luonnonsuojelusuunnittelun osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevilta osin vähintäänkin puolitiehen. Ehdotus sisältää varsin suppeat ja yleiset säännökset osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta luonnonsuunnitteluprosesseissa. Yhtäältä osallistumista ja vuorovaikutusta koskevassa 17 §:ssä korostetaan perustellusti julkisen viestinnän, yhteistyön ja eri viranomaisten ja

muiden tahojen välistä vuorovaikutusta sekä velvollisuutta ottaa suunnittelussa huomioon taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Ehdotuksen 15.2 §:n mukaan luonnonsuojeluohjelmaa laadittaessa on niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Lisäksi luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä ympäristöministeriön on tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Tämä vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmien osalta vastaavaa velvoitetta ei ole, mikä synnyttää vaikutelman, että asianosaisten kuuleminen perustuu yksinomaan hallintolain (434/2003) 34 §:ään ja muilta osin muistutusten, mielipiteiden ja lausuntojen pyytäminen sekä julkisen keskustelun virittäminen jää valmistelevalle viranomaiselle harkintaan. Ehdotuksen 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tosin esitetään, että ”Vuorovaikutus tulisi järjestää ja suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla, yhteisöillä, viranomaisilla ja muilla tahoilla olisi mahdollisuus osallistua valmisteluun.” Lähtökohta ei ole välittynyt sääntelyä koskevaan esitykseen.

Ensiksi on todettava, että jo ehdotuksen 15.2 § on ongelmallinen PL 20.2 §:n näkökulmasta ja poikkeaa muusta ympäristösääntelystä. Muistutusten esittämismahdollisuuksien rajaaminen yksinomaan hallintolain 34 §:ssä tarkoitettuihin asianosaisiin on varsin suppea tulkinta, vaikka säännöstä tulkittaisiin käytännössä laaventavasti. Vaikka kyse ei olisi valtakunnallisesta luonnonsuojeluohjelmasta, ohjelma vaikuttaa rajattua asianosaispiiriä laavammin. Tässä suhteessa ympäristölainsäädännössä käytetty ilmaisu ”niitä, joiden oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea” (esim. VL 11:7, YSL 43 §), ilmaisee paremmin kuultavaa asianosaispiiriä, jos kuuleminen halutaan rajata asianosaispiiriin. Sen ohella myös muille kuin asianosaisille tulisi varata tilaisuus ilmaista käsityksensä ohjelmasta. Tässä suhteessa vastikään voimaan tulleen ilmastolain (423/2022) 13 § on huomionarvoinen. Sen mukaan lain mukaisia suunnitelmia valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä. Erottelua asianosaisiin ja ei-asianosaisiin ei tehdä ja se mahdollistaa laaja-alaisesti ennakkolliset osallistumismahdollisuudet.

Edellä esitetty koskee yhtä lailla ja korostuneemmin monimuotoisuusstrategiaa ja vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjeita. Niiden osalta on syytä korostaa, että niissä on tarkoitus määritellä määrälliset ja ajalliset tavoitteet monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi ja tilan parantamiseksi sekä usean vuoden määrälliset ja laadulliset tavoitteet luonnon monimuotoisuutta edistävälle vapaaehtoisille toimenpiteille. Kyse on periaatteellisesti keskeisistä tavoitteiden asetteluista. PL 20.2 §:ssä korostettuja ennakkollisia vaikuttamismahdollisuuksia koskevan nimenomaisen sääntelyn puuttuminen on tästäkin näkökulmasta perusteeton ratkaisu. Näin siitä huolimatta, että esimerkiksi monimuotoisuusstrategiaan ei ehdotuksen mukaan liity välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan kyse on strategisista linjauksista, jotka täsmennetään esimerkiksi luonnonsuojelulain nojalla tehtävien päätösten kautta.

Monimuotoisuusstrategian ja vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmien, kuten luonnonsuojeluohjelmienkin osalta, on lisäksi huomattava, että ehdotukseen ei sisälly säännöstä pyydettyjä lausuntoja. Luontopaneelia koskevan 12 §:n mukaan se voi antaa myös lausuntoja luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavista suunnitelmista ja muista asiakirjoista. Velvollisuutta lausunnon pyytämiseen ei ehdotuksessa aseteta. Lisäksi huomionarvoista on, että vaikka ehdotuksessa on voimassa olevaa luonnonsuojelulakia merkittävästi selkeämmin huomioitu 17.3 §:ssä turvattu saamelaisen oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen (esim. ehdotuksen 6 §:n saamelaiskulttuurin heikentämiskielto), saamelaisyhteisöjen ja Saamelaiskäräjien asemaa ja asiantuntijuutta luonnonsuojelusuunnittelun näkökulmasta ei ole arvioitu. Tosin on

huomattava, että heidän vaikuttamismahdollisuutensa on otettu huomioon ehdotuksen 57.2 §:ssä ja 94.3 §:ssä, jotka koskevat luonnonsuojelualueiden ja maisemanhoitoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimista saamelaisten kotiseutualueella.

Lopuksi on syytä nostaa esiin ehdotuksen muutoksenhakua koskeva sääntely. Esityksessä muutoksenhakuoikeutta koskevia ehdotuksia on perusteltu asianmukaisesti PL 20 §:n ja 21 §:n näkökulmasta. Minulla ei ole täydennettävää hallituksen esityksessä esitettyyn. On kuitenkin syytä tuoda esiin muutoksenhakua koskevan 136.3 §:n mukaan muutoksenhakuoikeutta ei olisi 13 §:ssä tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, joka koskee kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa. Säännöstä ei perustella lainkaan. Sinänsä perustuslaista nousevaa estettä muutoksenhakuoikeuden rajaamiselle ei ole, ja ratkaisua voidaan perustella sillä, että strategiaan ei liity välittömiä oikeusvaikutuksia.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksen luonnonsuojelusuunnitteluun liittyvää osallistumista ja vuorovaikutusta koskeva sääntely jää puolitiehen eikä se vahvista PL 20.2 §:ssä asetettua tavoitetta laajentaa ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Omaisuuksien suoja ja ympäristövastuu

Vaikka esitys sisältää eräitä tiukennuksia (luontotyyppien suojeleminen, 67 §) ja suojelukohteiden laajennuksia (vesilain luontotyyppisuoja VL 11:2) ehdotukseen ei käsitykseni mukaan sisälly sellaisia merkittäviä uudistuksia, jotka olisivat omaisuuden suojan kannalta merkityksellisiä, mutta jotka edistävät luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Hallituksen esityksessä muutos- ja uudistusehdotuksia on käsitelty laaja-alaisesti perustuslakivaliokunnan muotoutunut tulkintakäytäntöä hyödyntäen. Omaisuuden suojaan osalta minulla ei ole täydennettävää hallituksen esityksessä esitettyyn.

Anne Kumpula

ympäristöoikeuden professori