

3.10.2022

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Ympäristövaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp).

Oikeusministeriö on tästä hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa 6.9.2022, 26.9.2022 ja 28.9.2022 arvioinut esitykseen sisältyvää rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rangaistuksia sekä muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskevaa sääntelyä. Tämän vuoksi näihin asiakokonaisuuksiin liittyvät huomiot on jätetty tämän lausunnon ulkopuolelle.

Oikeusministeriö lausuu esityksestä vielä seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että luonnonsuojelun tietojärjestelmässä käsiteltäisiin henkilötietoja ja että tietojärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalalle. Esityksessä on niin ikään tunnistettu, että sillä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää

Postiosoite **Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite **Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin **Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi **Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet **E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

kansallista erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Erityissääntelyä ehdotetaan muun muassa luonnonsuojelun tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista, rekisterinpidosta, tietojen laadusta, tietojen julkaisemisesta internetissä sekä tietojen luovuttamisesta (ks. 1. lakiehdotuksen 13 luku, 119–122 §). Henkilötietojen suojan osalta esitys on valmisteltu huolellisesti ja esimerkiksi kansallisen liikkumavaran käyttöä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on kuvattu varsin asianmukaisesti. Henkilötietojen suojan osalta on kuitenkin syytä vielä esittää seuraavat huomiot henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 245, 248–249) todetaan, että luonnonsuojelun tietojärjestelmässä henkilötietojen käsittely perustuisi yleensä 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) tai molempiin. Tältä osin on syytä huomauttaa, että vaikka tietosuoja-asetus sinänsä mahdollistaa, että henkilötietojen käsittely voi perustua useampaan kuin yhteen käsittelyperusteeseen, tämä ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että lainsäädäntö jättää epäselväksi mihin oikeusperusteeseen henkilötietojen käsittely eri käsittelytilanteissa perustuu tai mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Esityksessä (s. 249) on selkeästi pyritty kuvaamaan, mihin kunkin rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittely perustuisi sekä luettelemaan esimerkkejä eri käsittelytilanteista ja luonnonsuojelun tietojärjestelmään sisältyvistä henkilörekistereistä. Esityksestä ei kuitenkaan vaivatta käy selville, miltä osin kunkin rekisterinpitäjän käsittely perustuu joko 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan tai molempiin. Esitys jättää näin ollen myös epäselväksi, minkälaisia oikeuksia rekisteröidyllä on käytettävissään.

Esityksessä todetaan lisäksi, että joissakin tapauksissa käsittelyn oikeusperusteena voi olla myös rekisteröidyn antama suostumus (6 artiklan 1 kohdan a alakohta) tai sellaisen sopimuksen täytäntöön paneminen, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttaminen rekisteröidyn pyynnöstä (6 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tältä osin on syytä todeta, että tietosuoja-asetus sisältää sääntelyliikkumavaraa ainoastaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtien osalta. Rekisteröidyn suostumuksen ja sopimuksen täytäntöönpanon osalta asetuksen sääntely on pakottavaa, eikä sisällä kansallista liikkumavaraa. Koska esityksestä ei käy yksityiskohtaisesti ilmi, miltä osin luonnonsuojelun tietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käsittely perustuisi

suostumukseen tai sopimuksen täytäntöönpanoon, jää epäselvyys siitä, ehdotettaisiinko esityksessä sellaista sääntelyä, johon ei ole kansallista liikkumavaraa. Suostumuksen osalta on syytä vielä todeta, että viranomaisen käsitellessä henkilötietoja, käsittelyn oikeusperusteena on tavanomaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e. Vaikka tietosuoja-asetus sinänsä mahdollistaa, että henkilötietojen käsittely voi perustua myös muuhun käsittelyperusteeseen, on kuitenkin syytä huomauttaa, että silloin kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, suostumuksen käyttöä käsittelyn oikeusperusteena on pidetty lähtökohtaisesti ongelmallisena.

Esityksen perusteluista tai säännösehdoituksista ei käy ilmi, miltä osin henkilötietojen käsittely luonnonsuojelun tietojärjestelmässä olisi sidottu rekisteröidyn suostumukseen. Esityksestä ei ole tarkemmin käsitelty sitä, miten esityksessä on arvioitu suostumusta viranomaisen henkilötietojen käsittelyssä tai tehty tältä osin selkoa esimerkiksi tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan reunaehdoista.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan rekisteröity voi antaa suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetään suostumuksen edellytyksistä, vapaaehtoisuudesta ja suostumuksen peruuttamisesta. Suostumuksen osalta asetuksen sääntely on pakottavaa, eikä sisällä kansallista liikkumavaraa. Suostumuksen tulee olla aito ja vapaaehtoinen, peruutettavissa ja todennettavissa.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kappaleen mukaan, jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdantokappaleessa on nostettu esiin erikseen tilanne, jossa rekisterinpitäjänä toimii viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Merkityksellinen on tältä osin myös asetuksen johdanto-osan 42 johdantokappale, jonka mukaan suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, mikäli rekisteröidyllä ei ole todellista vapaan valinnan

mahdollisuutta ja jos hän ei voi myöhemmin kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa.

Perustuslakivaliokunta on ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista arvioinut suostumusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt viranomaisten osalta sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovittavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin. Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta.

Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. (Ks. PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Valiokunta ei ole muun muassa pitänyt suostumusta aidosti vapaaehtoisena terveydenhuollon asiakaspalvelutilanteessa, kun asiakkaalla ei välttämättä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Vastaavasti valiokunta on pitänyt vaatimuksen täyttymistä epätodennäköisenä, jos suostumus annettaisiin esimerkiksi potilaan hoidon yhteydessä. (Ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 1/2018 vp, s. 10.) Perustuslakivaliokunta on tietyissä tilanteissa pitänyt mahdollisena myös sitä, että rekisteröidyltä saatua suostumusta voitaisiin edellyttää eräänlaisena täydentävänä suojatoimena, mutta henkilötietojen käsittely perustuisikin muuhun käsittelyn oikeusperusteeseen. Myös silloin kun suostumusta on edellytetty täydentävänä suojatoimena, suostumukselta on edellytetty vastaavia reunaehtoja kuin tietosuoja-asetuksen tarkoittamalta suostumukselta (ks. PeVL 20/2020 vp, s. 6–8, StVM 17/2020 vp, s. 3–4, 6; ks. myös tartuntatautilaki 43 a § ja opinto- ja tutkintorekisteistä annettu laki 9 d §).

Tietojenluovutussäätely

Ehdotetun luonnonsuojelulain 122 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta ja oikeudesta saada tietoja. Pykälän 1 momentissa todetaan, että tietojärjestelmään tallennetut tiedot ovat tietyssä EU-säätelyssä tarkoitettuja julkisia ympäristötietoja, ellei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Julkisuuslakia sovelletaan yleislakina viranomaisten laatimiin ja viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Näin ollen 1 momentissa todettu vaikuttaa tarpeettomalta, koska julkisuuslaista jo seuraa tietojen lähtökohtainen julkisuus huolimatta siitä, ovatko tietojärjestelmässä olevat tiedot EU-säätelyssä tarkoitettuja ympäristötietoja. Säännöksen tarpeellisuutta ei ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa.

Saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin eräiden viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Momentti on tiedonluovutussäännöksenä muotoiltu hyvin väljäksi. Momentissa säännelty tiedonsaantioikeus on määritelty koskemaan luonnonsuojelujärjestelmän tietoja, jotka ovat välttämättömiä momentissa mainittujen viranomaisten tehtävien hoitamiseksi.

Vaikka tiedonsaantioikeus on sinänsä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti sidottu jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, on käyttötarkoitus muotoiltu hyvin väljästi vain viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Perusteluissa viitataan eri lakeihin, joissa ko. viranomaisten tehtävistä säädetään, mutta näitä tehtäviä ei eritellä tarkemmin. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettavat tiedot vaikuttavat ehdotetun luonnonsuojelulain 120 §:n perusteella kattavan laajan tietoaineiston erilaisia tietoja.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt väliä ja yksilöimättömiä tiedonsaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 71/2004 vp ja 59/2010 vp). Perusteluista ei käy ilmi, voisivatko tiedot sisältää arkaluonteisia henkilötietoja, joihin liittyy perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan korostettu käyttötarkoitussidonnaisuus (PeVL 51/2008 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp ja PeVL 47/2010 vp).

Vaikka säädettäisiin viranomaisten yhteisistä tietojärjestelmistä, tulee viranomaisten tiedonsaantioikeudesta salassapidettäviin tietoihin lähtökohtaisesti kuitenkin säätää

perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ottaen huomioon julkisuuslaista seuraava viranomaisten erillisyyden periaate (ks. PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp). Lisäksi säännöstä selkeyttäisi, jos siinä käytettäisiin ”tietojärjestelmän tietojen” sijasta ilmaisua ”tietojärjestelmään tallennetut tiedot”.

Ehdotetun luonnonsuojelulain 125 §:ssä säädettäisiin tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteella luonnonsuojelua koskevien säännösten ja päätösten noudattamista valvovalla viranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus tehtävänsä suorittamista varten saada salassapitovelvollisuuden estämättä välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta. Myös tämä tiedonsaantioikeus on määritelty hyvin väljästi edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan nimenomaisesti viranomaiset, joita tiedonsaantioikeus koskisi, mutta säännösperusteisesti viranomaisia ei ole tarkasti määritelty. Lisäksi tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tahot on määritelty väljästi.

Valvontatoimivallan käyttämiseen liittyvät tiedonsaantioikeudet on käytännössä usein tarpeellista laatia mahdollisimman väljiksi, mutta tätäkin säännöstä olisi mahdollista täsmentää ainakin mainitsemalla nimenomaisesti tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset säännösperusteisesti.

Vesilaki (LE 28)

Luonnonsuojelulain, metsälain ja vesilain keskinäiset rajapinnat ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteissään voimassaolevan lainsäädännön kaltaisena siltä osin kuin on kysymys vesiluontotyyppien suojelusta. Luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelelun piiriin esitetään sisällytettäväksi kaksi uutta vesiluontotyyppiä (meriajokaspohjat ja näkinpartaispohjat), vesilain luontotyyppisuojelelun piiriin puolestaan esitetään lisättäväksi enintään kymmenen hehtaarin suuruiset kalkkilammet, lähteiköt ja muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevat luonnontilaiset ja luonnontilaisen kaltaiset purot.

Lähteiköt. Esityksen perusteluissa s. 278 on tarkasteltu lähteikköjen luontotyyppisuojeleluun liittyviä kysymyksiä. Oikeusministeriö yhtyy näihin näkökohtiin. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta on todettava, että

vesilain mukaiseen luontotyyppisuojaan ei kytkeydy luonnonsuojelulain mukaista rajauspäätösmenettelyä. Lähteiköt eivät välttämättä ole lähteiden tavoin selkeästi havaittavia ja ulottuvuudeltaan täsmällisiä, minkä vuoksi niiden tunnistaminen maastossa saattaa osoittautua haastavaksi yksittäisissä vesitaloushankkeissa. Ehdotetun lähteikköjen suojelun on arvioitu vaikuttavan lähinnä yksittäisiin ojitushankkeisiin, mutta tämä jäisi riippumaan säännöksen soveltamiskäytännössä. Epäselvää on, voisiko lähteikköjen luontotyyppisuoja, ottaen huomioon metsälain 10 §:n 2 momentti, joissain tilanteissa ohjata myös metsätalouden harjoittamista ja rajoittaa metsänkäsittelytoimia.

Kalkkilammet. Lampi on kohteena selkeästi havaittavissa ja ulottuvuudeltaan tarkkarajainen. Vaikka luontotyyppin selvittäminen saattaakin edellyttää veden laadun selvittämistä, ei kalkkilampien tunnistamiseen liity vastaavanlaisia haasteita kuin lähteikköihin ja puroihin. Oikeusministeriö yhtyy esityksen s. 278 lausuttuun luontotyyppisuojelun vaikutuksesta vesilain mukaisen poikkeusluvan tarpeeseen, luvantarvekynnyksen tulkintaan ja hankkeiden toteuttamistapaan.

Purot. Purojen tilaa muuttavat vesitaloushankkeet ovat vesilain 3 luvun 2 §:n nojalla vesilain mukaisen ennakkovalvonnan piirissä, mutta nykyisen sääntelyn ei ole katsottu turvaavan riittävän tehokkaasti luonnontilaisten purojen luontoarvoja. Ehdotetun sääntelymallin voidaan katsoa muodostavan katsantokannasta riippuen joko kaksinkertaisen sääntelyn tai eräänlaisen laajennetun suojan edellyttäessään luvan myöntämisedellytysten täyttymisen lisäksi myös poikkeamisen edellytysten täyttymistä.

Luontotyyppisuojelun piiriin kuuluvan puron tunnistamiseen maastossa liittyy lähteikköjen tavoin haasteita. Ennalta arvioiden luontotyyppisuojaolulla olisi vaikutusta ennen muuta ojitus- ja perkaushankkeisiin, johtojen sijoittamiseen sekä vesistönylityshankkeisiin. Sen sijaan purojen vesilain mukaisella luontotyyppisuojaolulla ei voida tehokkaasti puuttua uoman ulkopuolisten alueiden käyttöön kuten metsänhakkuihin tai muihin metsätaloudellisiin toimenpiteisiin.