

6.9.2021

EOAK/6112/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LUONNONSUOJELULAIKSI JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ympäristöministeriö on asettanut lausunnolle luonnoksen luonnonsuojelulaksi.

Esityksen mukaan voimassa olevaa luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin lajien ja luontotyyppien suojelun tehostamiseksi, luontotiedon hallinnan kehittämiseksi, ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja sen hillinnän edistämiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi. Uudistuksella toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arviointien perusteella.

Kiinnitän huomiota siihen, että vaikka kyseessä on luonnonsuojelulain uudistamista koskeva hanke, jota varten on asetettu ohjausryhmä projektiryhmineen, nyt lausuttavana ole luonnos hallituksen esitykseksi on kuitenkin virkatyönä ympäristöministeriössä tehty esitys. Lainvalmistelun laadun, avoimen vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta pidän valitettavana, että lausuntovaiheessa ei ole käytettävissä projektiryhmien koottuja näkemyksiä säädösehdotuksista.

6 § Saamelaiskulttuurin suoja

Luonnonsuojelulakiin esitetään uutta pykälää saamelaiskulttuurin suojaamiseksi. Pykälässä asetettaisiin luonnonsuojeluviranomaisille huolehtimisvelvollisuus saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin liittyvän ns. heikentämiskiellon toteutumisesta. Luonnonsuojelulain nojalla annettavasta päätöksestä ei myöskään saisi 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.

Pidän tärkeänä saamelaisten perusoikeuksien toteuttamista koskevien säännösten kehittämistä luonnonsuojelulaissa. Viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan kehittämisen ja sujuvuuden näkökulmasta pidän olennaisena, että perusteluissa

esitetään, millä tavalla ehdotetun 6 §:n ja eräiden oikeuksien turvaamista koskevan 56 §:n on tarkoitus muuttaa nykyisen lain mukaista viranomaistoimintaa ja menettelyjä. Ehdotettu 6 § kohdistuu kaikkeen luonnonsuojelulain mukaiseen päätöksentekoon, ei ainoastaan kansallis- ja luonnonpuistoihin, voimassa olevan 16 §:n tapaan. Lisäksi 6 §:n ja 56 §:n sisältöä tulisi selkeyttää niin, että säännökset eivät ole päällekkäisiä. Pykälän 1 momentin huolehtimisvelvollisuus tulisi kohdentaa alueellisesti saamelaisten kotiseutualueeseen.

Esityksen perustuslakia koskevassa kohdassa on katsottu, että sääntely turvaa myös perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta esimerkiksi laajentamalla saamelaisten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Totean, että ympäristölainsäädännössä osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ei ole ollut sidoksissa osallisten alkuperään voimassa olevan lain mukaankaan. Näin ollen myös saamelaisten on ollut mahdollista yhdenvertaisesti käyttää osallistumisoikeuksia yksilönä. Nyt esitetyt säännökset liittyvät pikemminkin saamelaisten kollektiivisiin oikeuksiin, jossa viranomaisten edellytetään hankkivan tietoa ja arvioivan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin yleisemmin.

Pidän tärkeänä, että viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan edellytykset tietoon perustuvaan päätöksentekoon turvataan, ennen heikentämiskiellon ja sitä koskevien selvittämisvelvollisuuksien säätämistä.

7 § Varovaisuusperiaate

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan otettavaksi varovaisuusperiaatteen käsite. Esityksen mukaan varovaisuusperiaate edellyttäisi puuttumista epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä ei vielä olisi. Periaate ohjaisi lain tulkintaa muttei olisi siten itsenäinen, että se olisi esimerkiksi viranomaispäätöksen tai poikkeamisluvan myöntämisen edellytys.

Esityksen perustuslakia koskevan kohdan mukaan varovaisuusperiaatetta koskeva 7 §:n muotoilu ”merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa” luo periaatteen soveltamiselle vaikutusten merkittävyyteen sidotun, suhteellisen korkealla olevan kynnyksen, ja tarkoittaa käytännössä eräänlaista riskiarviointia ennen periaatteen soveltamista.

Katson, että varovaisuusperiaatteen ottamiseen lakiin ehdotetussa muodossa liittyy epävarmuus, että periaatteen soveltaminen mielletään osaksi aineellista sääntelyä sen sijaan, että se toimisi viranomaisten harkintaa ohjaavana periaatteena nykyiseen tapaan.

8 § Selvilläolo

Esityksen mukaan lakiin säädettäisiin uusi selvilläolovelvollisuus. Ehdotetun 8 §:n mukaan jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää.

Esityksen perusteluissa on todettu, että 8 §:n mukainen selvilläolo asettaa jokaiselle luonnon käyttäjälle yleisen velvollisuuden olla tietoinen toimintansa vaikutuksista, siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Vastaavanlaisia säännöksiä selvilläolosta sisältyy voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön esimerkiksi YSL 6 §:ssä, KemikaaliturvL 7 §:ssä, JätelL 12.1 §:ssä ja YVAL 31 §:ssä. Esityksessä on katsottu, että ehdotettu selvilläoloa koskeva säännös ei ole ympäristölainsäädännössä uusi, vaikka se ei sellaisenaan sisälly voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin.

Pidän selvilläoloa koskevaa säännöstä ongelmallisena perusoikeuksien kannalta. Perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, miten säännös konkretisoituu eri toimijoiden tekemisissä, mitä vaikutuksia pitäisi tarkastella tai kenen niitä valvoa. Säännöksen tarkoitusta hämärtää esitetyt rinnastukset lupalakeihin, kuten ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin, joissa selvilläolovelvollisuus liittyy ympäristöluvanvaraisen toiminnan toiminnanharjoittajan velvollisuuteen olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Yleisen selvilläolovelvoitteen lisäksi voimassa olevissa säädöksissä selvilläolovelvollisuus konkretisoituu toiminnan vaikutusten tarkkailuna ja mm. lupamääräysten noudattamisen proaktiivisena valvontana.

Esityksen perustelujen mukaan perustuslain ympäristövastuuta koskeva säännös konkretisoituu muun ohella luonnonsuojelulailla, minkä johdosta varovaisuusperiaatteen ja selvilläoloa koskevan velvollisuuden hyväksyttävyyksivaatimukset myös täytyisivät. Esityksen mukaan sekä varovaisuusperiaate että selvilläoloa koskeva säännös ohjaisivat yleisellä tasolla lain soveltamista, mutta toteutuisivat yksityiskohtaisemman sääntelyn kautta. Varovaisuusperiaate korostaisi osaltaan selvilläoloa laissa tarkemmin säädettyjen kieltojen, kuten luonnonsuojelualueiden tai eliöläjien rauhoitussäännösten sisällöstä.

Katson, että luonnonsuojelulaki osaltaan kyllä toteuttaa perustuslain 20 §:n vaatimuksia, mutta ympäristövastuusäännös ei mahdollista perustuslain näkökulmasta rajoittamattomia mahdollisuuksia säännellä luonnosta ja sen monimuotoisuudesta esimerkiksi yksinomaan luonnontieteellisistä lähtökohdista ympäristöperusoikeuden toteuttamista tukevia säännöksiä ilman, että myös muut perusoikeudet otetaan huomioon. Ehdotettujen säännösten arviointia suhteessa omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin olisi tarpeen täydentää.

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi tarpeen mukaan alueelleen 1 momentissa tarkoitettua strategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman. Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulisi varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Lisäksi

ehdotuksen 15 §:ssä säädetään vapaaehtoisista luonnonsuojelun toimenpideohjelmista valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen edistämiseksi ja turvaamiseksi.

Esityksen mukaan luonnon monimuotoisuusstrategia, toimintaohjelma, alueellinen toimeenpanosuunnitelma ja vapaaehtoinen toimenpideohjelma muodostavat luonnonsuojelun suunnittelua koskevan kokonaisuuden. Esityksessä on katsottu, että ehdotetut säännökset alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelusta ja seurannasta parantaisivat edellytyksiä reagoida alueellisiin olosuhteiden muutoksiin ja tarkistaa suojelun painopisteitä joustavammin vastaamaan niitä. Lisäksi alueellisella toimeenpanosuunnitelmalla olisi mahdollista lisätä luonnonsuojelun suunnittelun läpinäkyvyyttä ja sitouttaa alueellisia toimijoita ehdotettavan lain tavoitteisiin. Esityksen mukaan luonnonsuojelusuunnittelun vahvistaminen säädöstasolla parantaa myös perustuslain tarkoittamaa ympäristövastuun toteutumista.

Pidän luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmän kehittämistä tavoiteltavana. Esityksen perusteella laintasoinen sääntely alueellisista luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmista ehdotetussa muodossa vaikuttaa epäselvältä.

Toimeenpanosuunnitelmien tarkoitus, laatimismenettely, vaadittavat ELY-keskusten voimavarat, suunnitelmien suhde valtakunnalliseen suunnitteluun sekä toimeenpanomekanismit ja suunnitelmien oikeusvaikutukset kaipaavat täsmentämistä. Esityksessä tulisi tarkastella myös kuntien ja ELY-keskusten tehtäviä luonnonsuojelun suunnittelussa nyt esitettyä yksityiskohtaisemmin.

62 § Yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttaminen ja rauhoitusmääräysten lieventäminen

Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 27 §:ää vastaavasti yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitusmääräysten lieventämisestä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi maininta lakkauttamisen tai lieventämisen yhteydessä noudatettavasta mitigaatio- eli lievennyshierarkiasta.

Katson, että yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman tapauksessa vaatimus teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevan vaihtoehdon puuttumista yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisen ja rauhoitusmääräysten lieventämisen edellytyksenä kategorisesti vaatii nyt esitettyä syvällisempää perusoikeustarkastelua. Vaihtoehdottomuus yksityisen luonnonsuojelualueen kohdalla tarkoittaa poikkeamiskynnyksen nousemista erittäin korkealle, se voisi käytännössä jäädä myös teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

65–69 § Uhanalaisen luontotyytit ja niiden huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä sekä poikkeaminen

Esityksessä ehdotetaan luontotyyppien suojeluun uusia säännöksiä. 65 §:ssä säädettäisiin asetuksessa erikseen luetteloitavien uhanalaisten luontotyyppien määrittelyn perusteista. Pykälän 1

momentissa ehdotetaan annettavaksi asetuksenantovaltuus, joka mahdollistaisi luontotyyppien luetteloinnin ja määrittelyn perusteiden antamisen valtioneuvoston asetuksella vastaavalla tavalla kuin uhanalaiset lajit luetteloidaan voimassa olevan lain 46 §:n mukaan asetuksella. Ehdotetussa 65 §:ssä uutena säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka (luontainen) säilyminen Suomessa on vaarantunut. Lisäksi tietyt luontotyypit säädettäisiin ehdotuksen 68 §:ssä tiukasti suojelluiksi, ilman erillistä rajauspäätöstä.

66 §:ssä säädettäisiin uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Esityksen mukaan ehdotus selkeyttäisi uhanalaisten luontotyyppien oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan huomioonottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä.

Katson, että uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa on tärkeää ja jossain tilanteessa merkityksen vahvistaminen perusteltua. Ns. tiukan suojelun piiriin kuulumisen suoraan lain perusteella, ilman rajauspäätöstä ei nähdäkseni olisi aivan ongelmattonta. Tiukan suojelun luontotyyppeihin liittyvä heikentämiskielto astuisi voimaan, kun viranomaisella olisi tallentanut esiintymän tietojärjestelmään. Ilman rajauspäätöstä luontotyyppien tietojärjestelmään viemisestä ei syntyisi myöskään muutoksenhakukelpoista päätöstä, mutta vaarantamiskielto rajaisi alueen käyttömahdollisuuksia voimakkaasti. Pidän tarpeellisena tarkastella kriittisesti suojelusta poikkeamisen rinnastamisen tarpeellisuutta luonto- ja lintudirektiivien mukaiseen menettelyyn. Myös esitetty poikkeamisen määräaikaisuus (max 10 vuotta) kategorisena ratkaisuna voi muodostua kohtuuttomaksi ilman, että se kytketään esimerkiksi toimenpiteen toteutumattomuuteen määräajassa.

Pidän myös lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta keskeisenä, että luonnonsuojelulain säännöksissä tukeudutaan muualla lainsäädännössä oleviin mekanismeihin luontoarvojen huomioon ottamisessa. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavojen sisältövaatimuksessa on säännökset luonnonarvojen huomioon ottamisesta. Kun otetaan huomioon lisäksi, että luonnonsuojelulain erityissäännökset luontotyyppien- ja lajisuojeluun tulee huomioon otettavaksi maankäytön suunnittelussa luonnonsuojelulakia koskevan viittaussäännöksen perusteella, ehdotettu sääntely ei selkeytä lakien välisiä suhteita.

Luku 11 Ekologinen kompensatio 98 § - 107 §

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin kokonaan uudenlaisena sääntelynä säännökset ekologisesta kompensatiosta ja sen toteuttamisesta. Sääntely koskisi ekologisten kompensatioiden toteutusta sekä poikkeuslupiin liitettynä velvoitteena että

vapaaehtoisena menettelynä.

Ehdotetun lain 101 §:ssä hyvittäviin toimenpiteisiin velvoittaminen kytkeytyisi ELY-keskuksen myöntämiin poikkeamisiin luontotyyppien suojelusäännöksistä, eliölajien suojelua koskevista säännöksistä sekä ELY-keskuksen päätökseen yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai rauhoitusmääräysten lieventämisestä. Esityksen mukaan ELY-keskuksella olisi mahdollisuus asettaa päätöksen ehdoksi hyvittävien toimenpiteiden toteuttaminen määräajassa hyvittämissuunnitelman mukaisesti tai vaihtoehtoisesti se voisi hyväksyä päätöksessä heikennyksen ennakkollisen hyvittämisen. ELY-keskukselle kuuluisi toimivalta päättää ekologisen kompensaation toteuttamisesta osana asiassa tehtävää valituskelpoista päätöstä.

Totean yleisesti, että ekologisen kompensaation menettely on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön estämättä toteuttaa, ja sitä on toteutettukin, vapaaehtoisena menettelynä. Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön kehittämistarpeita tässä asiassa arvioidaan piloteista saatujen kokemusten jälkeen. Esityksestä ei ilmene, että nyt ehdotetut säännökset perustuisivat em. pilottihankkeisiin. Kiinnitän huomiota siihen, että ennen kokonaan uudentyyppisen sääntelymekanismin tuomista lakiin tulisi selvittää ja dokumentoida vaihtoehtoiset sääntelymekanismit. Onko lainsäädäntö paras tapa saavuttaa kompensaatiomenettelyssä tavoitellut tavoitteet? Keskeistä olisi myös tarkastella kriittisesti tarvetta viranomaistoiminnalle vapaaehtoisen kompensaatiomenettelyn osapuolena.