

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ja hallitusneuvos Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Ari Ekroos
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Anne Kumpula
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuojelulaki. Lisäksi lukuisiin muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Uudistuksella ajanmukaistetaan ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Samalla toteutetaan joitain ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia.

Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyvät pääosin ennallaan. Velvollisuuksista ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi laissa nykyistä täsmälli-

semmin. Laissa olevia asetuksenantovaltuuksia täydennetään ja täsmennetään.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi ympäristönsuojelulakiin sisällytettäväksi turvetuotannon sijoittumista koskeva säännös, jonka mukaan toiminta on sijoitettava niin, että siitä ei aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmelumista.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti niiden vahvistamisesta.

Esityksen laajoissa säätämisyjärjestysperusteissa sääntelyä on perusoikeusnäkökulmasta ar-

vioitu perustuslain vastuuta ympäristöstä (20 §), oikeusturvaa (21 §), elinkeinovapautta (18 §:n 1 momentti), omaisuuden suojaa (15 §), yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojaa (10 §) sekä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (8 §) koskevien säännösten kannalta. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämis-

tä (80 §) sekä kunnallista itsehallintoa (121 §) koskevien säännösten valossa. Lakiehdotukset voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuojelulaki. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on ajanmukaistaa ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä. Uudistuksella pyritään myös saattamaan ympäristönsuojelulaki vastaamaan paremmin perustuslaista johtuvia vaatimuksia muun muassa täsmentämällä asetuksenantovaltuuksia ja niihin liittyviä lain perussäännöksiä. Lisäksi sääntelyn selkeyttä on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä (PeVL 44/2010 vp, s. 9 ja PeVL 23/2009 vp, s. 3/II) tavalla pyritty lisäämään.

Ympäristönsuojelulaki on keskeinen ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeva säädös. Perusoikeuksien kannalta ympäristönsuojelulain sääntely voidaan yleisesti katsoa toteuttavan perustuslain 20 §:ssä säädettyä kaikille kuuluvaa vastuuta ympäristöstä sekä julkiselle valalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yleisiä velvollisuuksia, periaatteita ja kieltoja koskevien säännösten sekä lupasääntelyn vuoksi ympäristönsuojelulakiehdotusta on tarkasteltava myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan sekä perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettua elinkeinovapauden näkökulmasta. Ehdotus perustuu muun ympäristöä koskevan sääntelyn tapaan laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan, joten se on merkityksellistä myös perustuslain

80 §:n säännösten kannalta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Ehdoteilla yksittäisillä ympäristönsuojelulain säännöksillä on liityntöjä myös useisiin muihin perustuslain säännöksiin.

Voimassa oleva ympäristönsuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/1999 vp). Valiokunta on sittemmin käsitellyt myös eräitä ympäristönsuojelulain muutosehdotuksia (PeVL 44/2010 vp ja PeVL 23/2009 vp). Vaikka kysymyksessä onkin kokonaisuudistus, ei lakiehdotus sisällöllisesti poikkea erityisen paljon voimassa olevasta laista. Lisäksi esitykseen sisältyy varsin laajat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelut, joissa esitettiin näkemyksiin valiokunta voi pääosin yhtyä. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta esittää huomioita vain eräistä sääntelyn peruslähtökohdista ja yksityiskohdista sekä saamelaisia koskevasta sääntelystä, jota ei ole käsitelty esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Asetuksenantovaltuudet

Ympäristönsuojelulakiehdotuksessa on nimenomaisesti pyritty täsmentämään toiminnanharjoittajiin kohdistuvia velvollisuuksia koskevia perussäännöksiä ja asetuksenantovaltuuksia. Merkittävä parannus tässä suhteessa — samoin kuin elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta — on myös esimerkiksi se, että luvanvaraisten toimintojen yksityiskohtainen luettelo ei enää ole asetuksen tasolla, vaan se sisältyy lain liitteeseen (vrt. PeVL 11/1999 vp, s. 3—4). Tästä huolimatta ehdotus perustuu edelleen varsin laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan.

Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Edellä olevien näkökohtien lisäksi perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vaikiintuneesti muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II). Valiokunta on nimenomaisesti arvioinut voimassa olevan ympäristönsuojelulain valtuussäännösten ulottuvuutta tältä kannalta lausunnossaan PeVL 44/2010 vp. Valiokunta katsoi tuolloin, että ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:n nojalla annettu hajajätevesiasetus, johon sisältyi yksilön olennaisia velvollisuuksia kos-

kevia säännöksiä ja niihin kohdistuvia poikkeuksia, ei selvästikään sisältänyt yksinomaan perustuslain 80 §:n sallimaa sääntelyä. Muodolliselta kannalta oli valiokunnan mielestä epävarmaa, olivatko ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:ään sisältyvät suhteellisen yleisesti muotoillut valtuussäännökset alun alkaenkaan edes riittäneet eräiden hajajätevesiasetuksen sisältämien säännösten ottamiseen asetukseen. Kyseisessä lausunnossaan valiokunta piti välttämättömänä, että esityksen eduskuntakäsittelyssä vielä arvioidaan, miltä osin hajajätevesiasetus sisälsi sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen olisi kuulunut lain tasolle, sekä edellytti asiantilan saattamista perustuslain mukaiselle kannalle (PeVL 44/2010 vp, s. 4). Tämän johdosta ympäristönsuojelulakiin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 3 a luku, johon asetuksesta nostettiin lain tasolle jätevesien yleisten käsittelyvaatimusten määräytymisen perusteet (ks. YmVM 18/2010 vp). Samansisältöinen sääntely sisältyy nyt ympäristönsuojelulakiehdotuksen 16 lukuun.

Ympäristönsuojelulakiehdotuksen keskeisimmät — ja myös avoimimmat — asetusantovaltuudet sisältyvät sen 2 lukuun (9 ja 10 §), mutta myös muualla lakiehdotuksessa on vastaavankaltaisia asetusantovaltuuksia. Käytännössä merkittävä osa velvoitteista tulee perustumaan asetuksentasoiseen sääntelyyn ilman, että velvoitteet ovat täsmällisesti ennakoitavissa ympäristönsuojelulain perusteella. Tämä on — kuten edellä on todettu — ympäristösääntelyn yhteydessä sinänsä ymmärrettävää. Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi Euroopan unionin yksityiskohtaisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitettusta sääntelystä, voidaan normaalia väljempää delegointisääntelyä edellä mainitun valossa pitää perusteltuna. Tällaista sääntelytapaa voidaan puoltaa myös silloin, kun kysymys on laissa mainitulla tietyllä alalla toimivista elinkeinonharjoittajista ja heihin kohdistuvista yksityiskohtaisista velvoitteista (ks. esim. PeVL 1/2013 vp, s. 2/II, PeVL 58/2010 vp, s. 2—3 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2—3). Koska asetuksentasoiseen sääntelyyn ei kuitenkaan saa sisältyä normiainesta, jossa on

kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, voi omaksuttu sääntelytapa aiheuttaa edellä mainittuun hajajätevesiasetusta koskeeseen tilanteeseen rinnastuvia sääntelytason valintaan liittyviä ongelmia. Tällaisten tilanteiden todennäköisyyttä on ennakolta vaikea arvioida. Käytännön tasolla kysymys on pitkälti siitä, minkä sisältöisiä asetuksia valtuuksien nojalla on tarkoitus antaa. Valtioneuvoston on siksi jatkossa kussakin tapauksessa ympäristönsuojelulain valtuuksien nojalla asetuksia antaessaan syytä tarkoin selvittää, voidaanko asioista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla asetuksessa vai edellyttääkö asiasta säätäminen uusia lain tasoisia perussäännöksiä, joita voidaan tarvittaessa täydentää valtuutuksella antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Turvetuotanto

Turvetuotannon sijoittamisesta ei saa ympäristönsuojelulakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Momentissa on määritelty myös niitä seikkoja, joita otetaan huomioon luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa. Kysymys on asiallisesti ottaen ympäristöluvan pääämisperusteesta. Ehdotettu sääntely mahdollistaa esityksen perustelujen mukaan (HE s. 66) turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa pilaantumisen ohella myös toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta luonnonarvoihin aiheutuvien vaikutusten kattavan huomioon ottamisen. Säännös ei kuitenkaan muodosta pykälän 2 momentin poikkeussäännöksen vuoksi ehdotonta luvanmyöntämistä. Lisäksi pykälän 3 momentin perusteella epäämisperustetta ei sovelleta, jos luonnonarvot on otettu jo huomioon maakunta- tai yleiskaavassa.

Perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Ympäristöluvan epääminen merkitsee omistajan kannalta sitä, että tämä ei voi käyttää omistamaansa suoaluetta turvetuotantoon. Ehdotetussa sääntelyssä on valtiosäännön kannalta kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joka

ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Sitä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan (ks. PeVL 24/2012 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Sääntelyn tarkoituksena on toisaalta edistää perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetyn ympäristövastuun toteutumista. Valiokunta onkin ehdotetun kaltaista omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuussäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).

Valiokunta kiinnittää huomiota esityksen sääntämisjärjestysperusteluissa esitettyyn näkemykseen (HE s. 196/I) siitä, että suurin osa ympäristölupaa edellyttävistä turvetuotantohankkeista kohdistuu suoalueille, jotka ovat turvetuotanto- ja energia-alan yritysten hallussa. Tämän vuoksi ehdotettavan säännöksen vaikutusten katsotaan kohdistuvan käytännössä pääosin yrityksiin, jolloin lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi. Tällä sinänsä valiokunnan käytäntöön perustuvalla näkökohdalla ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska osa turvetuotantoon soveltuvista

suoalueista on myös yksityishenkilöiden tai pienyritysten hallussa.

Sääntelyn tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan (HE s. 195) estää soilla esiintyvien uhanalaisiksi arvioitujen lajien tai luontotyypin valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävien esiintymien turmeltuminen edesauttaen näin osaltaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä. Ehdotetulle sääntelylle on epäilemättä perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttävistä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että luvan epäämiselle on asetettu sekä luonnonarvon merkittävyyteen että haitallisuuden asteeseen liittyvä korkea kynnyks ("merkittävän luonnonarvon turmeltuminen"). Epäämisperuste ei myöskään ole ehdoton, sillä toiminta voidaan 1 momentin säännöksestä huolimatta sijoittaa, jos se ei vaaranna luonnonarvojen säilymistä kysymyksessä olevassa maan osassa tai epäämisperusteen soveltaminen estää yleisen edun kannalta tärkeän toiminnan toteutumisen. Lisäksi ehdotettu rajoitus kohdistuu vain yhteen omaisuuden käyttötarkoitukseen, joka sinänsä voi kohteen luonne huomioon ottaen olla taloudellisesti merkittävin omaisuuden käyttötapa.

Turvetuotannon sijoittamista koskevan ympäristöluvan epäämisestä ei ympäristönsuojelulain perusteella makseta lupaa hakeneelle korvausta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. esim. PeVL 24/2012 vp, s. 2/II, PeVL 20/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I).

Ympäristölupien epäämisestä ei sen paremmin voimassa olevan kuin ehdotetunkaan ympäristönsuojelulain perusteella makseta korvauksia. Perustuslakivaliokunta pitää tätä ratkaisua perusteltuna. Kenellekään ei voida katsoa perus-

tuksista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä. Toisaalta valiokunta huomauttaa, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettäkään kohdennetulle korvaussääntelylle. Lainsäätäjällä on harkintavaltansa puitteissa mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi se, että julkisen vallan kyky vastata suojelun kustannuksista voi olla yksityishenkilöä parempi. Toisaalta korvaussääntelyn rajoituksena on se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan (vrt. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I).

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun 13 §:n 1 momentin melko väljään muotoiluun ("Turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista"). Momentissa tarkoitettua luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa huomioon otettavat seikat eivät olennaisesti täsmennä luvan epäämisperusteiden sisältöä. Luonnonarvon käsite on sinänsä ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä jo vakiintunut. Esityksen perusteluissa (ks. HE s. 92—94 ja 195) on yksityiskohtaisesti selvitetty niitä perusteita, joiden nojalla luonnonarvon merkittävyyttä arvioidaan. Lisäksi säännöksessä käytetyn kaltaisten joustavien ilmaisujen voidaan katsoa olevan ympäristöoikeudellista lupaharkintaa koskevassa sääntelyssä tavanomaisia, jolloin lupaedellytysten täyttymisen arviointi ja sen johdonmukaisuus jää väistämättä pitkälti soveltamiskäytännön varaan. Näistä sääntelyn väljyyden ymmärrettävyyttä puoltavista seikoista huolimatta valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että sen perusteella on varsin vaikea ennakoita, milloin turvetuotannon sijoittamiselle ei saada lupaa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että

käytännössä luonnonarvon merkittävyyden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista säädetään perussäännöksen väljyyden vuoksi 1 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettulla tarkentavalla valtioneuvoston asetuksella. Tästä näkökulmasta on otettava huomioon myös se, että kysymys ei ole sääntelystä, jonka tarkoituksena olisi kattaa toiminnoittain ja toimialoittain vaihtelevia velvoitteita tai panna täytäntöön Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Edellä esitetyn valossa perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ympäristönsuojelulakiehdotuksen 13 §:ää täsmennetään, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen perusteluissa (HE s. 93) on viitattu siihen, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta määriteltävien, soiden luonnontilaisuuteen liittyvien suuntaviivojen sekä kansallisen energia- ja ilmastostrategian turvetuotannon kohdentamista koskevien linjausten kanssa yhteensopivalla tavalla. Perusteluissa on käsitelty myös valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokituksen merkitystä säännöksen soveltamisen kannalta. Valiokunnan ympäristöministeriöltä saaman selvityksen mukaan luonnontilaisuusluokitusta ei voida sellaisenaan sisällyttää lakiin, koska luokitus on laadittu apuvälineeksi soita ja turvemaita koskevaan yleispiirteiseen maankäytön suunnitteluun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Luokitusta ei ole selvityksen mukaan tarkoitettu käytettäväksi yksinään, vaan sitä tarkastellaan maankäytön suunnittelussa aina yhdessä soiden ja turvemaiden seudullisen ojitustason ja erityisten luonnonarvojen kanssa. Valiokunta katsoo, että epäämisperusteiden sitominen yksinomaan esimerkiksi luonnontilaisuusluokitukseen ei ole mainittujen perusteiden vuoksi asianmukaista, vaikka luokitus sinänsä luo pohjaa luonnonarvon merkittävyyden arvioinnille. Sen sijaan lakitekstiä voidaan täydentää siten, että siitä käy esityksen perusteluissa esitetyn mukaisesti luonnontilaisuusluokittelun aineellista sisältöä vastaten ilmi, minkä tyyppisten soiden

osalta säännös ei tule lainkaan sovellettavaksi. Perustuslakivaliokunta katsoo, että pykälän täydentäminen esimerkiksi tällä tavoin täyttäisi perusoikeuden rajoittamiselle asetetut täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Tällaisen lisäyksen seurauksena myös asetuksenantovaltuus täsmentyisi perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Tiedonsaantioikeus

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 19/2012 vp, s. 3—4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 4/I).

Valiokunnan käytännön valossa ongelmallisen väljänä on pidettävä ympäristönsuojelulakiehdotuksen 172 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä, jonka perusteella laissa sinänsä asianmukaisesti yksilöidyllä viranomaisella on oikeus tehtäviensä suorittamista varten saada salassapitovelvollisuuden estämättä tarpeellisia tietoja viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 172 §:n 1 momentin 1 kohtaa on muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Saamelaisten oikeudet

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää ympäristönsuojelulakiehdotuksen 49 §:n 6 kohdan mukaan sitä, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Perustuslakivaliokunta on vastaavan kaltaista kaivoslakiehdotuksen sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan valossa huomiota siihen, että säännösten sisältämät olennaisuusvaatimukset näyttäisivät asettavan melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntä-

misen esteitä arvioitaessa. Valiokunta pitikin tärkeänä, että näitä olennaisuuskriteereitä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010 vp, s. 9—10). Valiokunta katsoo, että myös ympäristönsuojelulain nyt ehdotettavaa kaivoslakiehdotuksesta sanamuodoltaan jossain määrin poikkeavaa säännöstä tulkittaessa ja sovellettaessa on syytä ottaa samat seikat huomioon.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 §:stä ja 172 §:n 1 momentin 1 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Riitta Myller /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Nauclér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.