

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 17/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain  
muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 99/2009 vp) valmistelevalle ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutoksia luonnonsuojelulain valtionmaiden luonnonsuojelualueita koskeviin säännöksiin. Luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvää asetuksenantovaltuutta ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että se vastaa perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskeva asetuksenantovaltuutus poistetaan kokonaan ja asetuksella perustettavia muita luonnonsuojelualueita koskevia rauhoitussäännöksiä ja asetuksenantovaltuutta täsmennetään. Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaamisesta, kun luonnonsuojelualueita perustetaan saamelaisten kotiseutualueelle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa todetaan, että esityksellä saatetaan lain luonnonsuojelualueita koskeva asetuksenantovaltuutus vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Lisäksi esityksen katsotaan osaltaan turvaavan perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisten oikeudesta ylläpitää omaa kulttuuriaan. Perustelujen mukaan esityksessä on myös huomioitu perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistu periaate siitä, että vastuu luonnosta ja sen moninaisuudesta kuuluu kaikille. Hallitus on pitänyt suotavana hankkia asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 29/2004 vp luonnonsuojelulain 16 §:n asetuksenantovaltuutta ongelmallisena perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valiokunta kiinnitti huomiota valtuutuksen avoimuuteen sekä siihen, että asetuksella on rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksistä. Valiokunta totesi lisäksi lausuntokäytäntöönä viitaten valtuussäännöksen käyttöalan jäävän suppeaksi sen vuoksi, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Näistä syistä valtioneuvoston piirissä oli valiokunnan mielestä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi (PeVL 29/2004 vp, s. 3—4).

Luonnonsuojelulain 16 §:n asetuksenantovaltuus ehdotetaan esityksessä kumottavaksi. Asetuksella ei siten enää voida säätää poikkeuksia kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. Tämä ratkaisu toteuttaa osaltaan perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kannanottoa.

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 17 a §, jossa on lain 17 §:ssä tarkoitettuja asetuksella perustettavia valtion omistamalla maalla olevia luonnonsuojelualueita (muu luonnonsuojelualue) koskevia rauhoitussäännöksiä. Muuhun luonnonsuojelualueeseen sovelletaan 17 a §:n 1 momentin nojalla lähtökohtaisesti samoja luonnonsuojelulain rauhoitussäännöksiä (13 §) ja poikkeuksia rauhoitussäännöksiin (14—15 §) kuin kansallis- ja luonnonpuistoihin. Muun luonnonsuojelualueen osalta sääntely kuitenkin mahdollistaa lisäpoikkeusten säätämisen asetuksella. Asetuksenantaja valtuutetaan antamaan laista poikkeavia säännöksiä muun muassa metsästyksen sallimisesta ja rajoittamisesta sekä kalastuksen rajoittamisesta.

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia erityisesti sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 34/2009 vp, s. 2/I). Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 14/2006 vp, s. 2—3).

Lakiehdotuksessa tarkoitetut muut luonnonsuojelualueet perustetaan asetuksella. Alueiden välillä voi olla eroja muun muassa sen suhteen, miten laajasti metsästys ja kalastus on perusteltua niillä sallia. Tällaisessa sääntely-yhteydessä asetuksenantajalle voidaan valiokunnan mielestä osoittaa mahdollisuus ottaa perustuslain 80 §:n 1 momentin estämättä paikalliset erityisolosuhteet huomioon, jos sääntely muutoin täyttää edellä mainitut vaatimukset.

Metsästys on lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentin pääsäännön mukaan sallittua metsästyslain 8 §:ssä mainitun kunnan alueella sijaitsevalle muulla luonnonsuojelualueella. Tästä pääsäännöstä on mahdollista valtioneuvoston asetuksella poiketa alueellisesti, ajallisesti tai tietyn riistaeläinlajin osalta, jos metsästys vaarantaa alueen perustamistarkoitusta tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle. Lisäksi metsästys voidaan sallia vain metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetuille kuntalaisille, jos se on tarpeen riistakantojen turvaamiseksi tai hoitamiseksi. Sääntely täyttää tällaisessa yhteydessä sen täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä asetuksenantovallan käytön rajaamiselle ja ohjaamiselle asetetut vaatimukset. Mahdollisuus asettaa kuntalai-

set eri asemaan muihin verrattuna perustuu metsästyslain kyseisen säännöksen lähtökohtaan, eikä se ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Muiden kuin metsästyslain 8 §:ssä mainittujen kuntien alueella sijaitsevilla alueilla metsästyksen sallimisesta voidaan 17 a §:n 3 momentin nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella. Säännökseen sisältyvät vastaavat asetuksenantovaltaa rajaavat säännökset kuin 2 momenttiin. Säätely on siten tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmaton. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksen sanamuotoon, josta puuttuu kokonaan sääntelyn peruslähtökohta. Valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpaa on ehdotetun 2 momentin tavoin ensin ilmaista pääsääntö, josta voidaan ehdotetulla tavalla asetuksella antaa poikkeavia säännöksiä.

Lakiehdotuksen 17 a §:n 4 momentin asetuksenantovaltuus vastaa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta 2 momentin säätelyä, ja se täyttää siten edellä mainituin tavoin perustuslaista johtuvat vaatimukset.

#### *Saamelaisten oikeudet*

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Sama koskee myös muita luonnonsojelualueita lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentin viittaussäännöksen nojalla.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muas-

sa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I).

Ehdotettu säätely toteuttaa tavallisen lain tasolla perustuslaissa ilmaistuja saamelaisten oikeuksia. Säätely on perustuslakivaliokunnan mielestä tässä yhteydessä tärkeää erityisesti perinteisen saamelaisen poronhoidon edellytysten turvaamiseksi Ylä-Lapin laajoilla luonnonsojelualueilla. Valiokunta pitää samasta syystä perusteltuna lain 18 §:ään lisättäväksi ehdotettua 3 momenttia, jonka nojalla pykälän 1 momentin liikkumisrajoitukset eivät koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa varten.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen ilmaisuun, jonka mukaan aluetta perustettaessa on *kuitenkin* otettava asianmukaisella tavalla huomioon sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut. Sana "kuitenkin" antaa kuvan siitä, että kysymys olisi poikkeussäännöstä ensimmäiseen virkkeeseen. Näin ymmärrettynä momentin toinen virke näyttäisi rajoittavan saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan. Tämän vuoksi säännöksestä on syytä poistaa sana "kuitenkin".

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 17/2010 vp — HE 99/2009 vp**

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Juha Hakola /kok
	Elisabeth NaucLér /r	Johannes Koskinen /sd.
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.