

Olli Mäenpää

2.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 91/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutoksia luonnonsuojelulakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2022 vp). Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on säätää luonnon ennallistamista koskevaa EU:n ennallistamisasetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnon ennallistamisesta 2024/1991) täydentävät säännökset, jotka koskevat kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimista. Lisäksi luonnonsuojelulakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muutokset, jotka aiheutuvat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelua koskevan direktiivin muuttamisesta suden suojeluaseman osalta.

Käytettävissäni on ollut ympäristöministeriön perustuslakivaliokunnan pyynnöstä laatima muistion 27.5.2026

Ennallistamissuunnitelman sisältö ja laatiminen

Lakiin lisättäväksi ehdotetun 13 a §:n mukaan ympäristöministeriö vastaisi ennallistamisasetuksen 15 artiklassa tarkoitetun kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelusta. Kukin ministeriö valmistelisi omaa toimialaansa koskevan osuuden. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi päättää kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksen toimittamisesta Euroopan komissiolle ja ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä. Ennallistamissuunnitelman täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluisivat toimialallaan kullekin ministeriölle.

Kansallinen liikkumavara ennallistamisasetuksen täydentämisessä

Kunkin jäsenvaltion on asetuksen 14 artiklan mukaan laadittava kansallinen ennallistamissuunnitelma. Ennallistamissuunnitelman sisältö määritellään asetuksen 15 artiklassa varsin yksityiskohtaisesti. Artiklan 3 kohdassa määritellään tiedot, jotka kunkin jäsenvaltion on sisällytettävä kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan kyseisen artiklan 7 kohdan mukaisesti vahvistettua yhdenmukaista muotoa käyttäen. Lisäksi 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä määrällisesti alue, joka on ennallistettava 4 ja 5 artiklassa vahvistettujen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi. Määrällisen määrittelyn on perustuttava muun muassa 14 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin tietoihin.

Ennallistamissuunnitelman laatimisen sisältö määräytyy näin ollen perusteiltaan ja pitkälti myös sisällöltään ennallistamisasetuksen yksityiskohtaisen sääntelyn mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen

täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön, tässä tapauksessa ennallistamisasetuksen, kannalta (esim. PeVL 33/2026 vp). Ennallistamisasetukseen sisältyy kuitenkin eri tavoin määrittyvää kansallista liikkumavaraa, josta ei tehdä selkoa hallituksen esityksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 8/2021, kappale 2).

Esityksen perusteluista käy ilmi, että ennallistamisasetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistellaan parhaillaan erillisessä hankkeessa (HE, s. 33). Siinä on välttämätöntä selvittää ja arvioida myös kansalliseen liikkumavaraan liittyvät näkökohdat. Tämän, ainoastaan hallinnollista päätösvaltaa koskevan esityksen käsitelyssä kansallinen liikkumavara ei siten välttämättä (vielä) muodostu valtiosääntöoikeudellisesti relevantiksi näkökohdaksi, koska pelkästään toimivaltaisen viranomaisen määrittely, joka on ehdotetun 13 a §:n sisältönä, kuuluu tältä osin jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan.

Toimivallan määrittely

Ehdotetun 13 a §:n kohteena on lähinnä ennallistamisasetuksen valmistelua, hyväksymistä ja hallinnollista toimeenpanoa koskevan toimivallan määrittelyä. Siinä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston toimivallasta ja päätöksenteon valmistelusta, jota koskevat seikat kuuluvat jäsenvaltion lainsäädäntövallan alaan ja joita asetus ei määrittele. Ehdotettu sääntely määritteli riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyn laintasoisen toimivaltaperusteen ennallistamissuunnitelman laatimiselle ja sitä koskevalle päätöksenteolle.

Ennallistamissuunnitelman oikeusvaikutukset

Ennallistamissuunnitelmalla ei ministeriön muistion mukaan ole oikeusvaikutuksia yksittäisiin maanomistajiin, eikä siinä varata alueita luonnonsuojelutarkoituksiin. Toisaalta muistiossa kuitenkin arvioidaan, että ennallistamissuunnitelman vaikutukset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, sillä suunnitelma ohjaa pitkän aikavälin päätöksentekoa useilla toimialoilla ja koskee suuria taloudellisia ja ekologisia kokonaisuuksia.

Ennallistamisasetuksen tekstin perusteella sen toimeenpanolla ja ennallistamissuunnitelmalla olisi joka tapauksessa merkittäviä oikeusvaikutuksia. Asetuksella luodaan sen 1(2) artiklan mukaan puitteet, joissa jäsenvaltiot ottavat käyttöön toimivia ja alueperusteisia ennallistamistoimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön ennallistamistoimenpiteet, jotka määritellään asetuksen 4-5 artiklassa ja toteutettava muut 6-13 artiklassa määritellyt ennallistamistoimet. Kunkin jäsenvaltion on asetuksen 14(1) artiklan mukaan laadittava kansallinen ennallistamissuunnitelma niiden ennallistamistoimenpiteiden määrittämiseksi, jotka ovat tarpeen 4–13 artiklassa säädettyjen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi ja velvoitteiden täyttämiseksi. Ennallistamissuunnitelmassa on asetuksen 15(3) artiklan

mukaan muun muassa määritettävä alueet, jotka on ennallistettava 4–12 artiklassa vahvistettujen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi, esitettävä kuvaus suunnitelluista tai käyttöön otetuista ennallistamistoimenpiteistä ja määritettävä muita ennallistamisvelvoitteiden toteuttamistoimia.

Vaikka hallituksen esityksessä ehdotetaan ainoastaan säädettäväksi ministeriöiden ja valtioneuvoston toimivallasta eikä suunnitelman sisällöstä, ja vaikka asetuksen täytäntöönpanon valmistelu on parhaillaan vireillä ministeriöissä, olisi eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta ollut jo tässä yhteydessä perusteltua tuoda esiin ainakin pääpiirteet asetuksen merkittävistä oikeusvaikutuksista. Niiden voitaneen katsoa edellyttävän myös lain tasoista täydentävää sääntelyä asetuksessa määriteltyjen velvoitteiden tarkemmista perusteista, ennallistamistoimenpiteistä, ennallistettavien alueiden määrittelystä ja ennallistamissuunnitelman toimeenpanosta.

Ennallistamissuunnitelman merkittävät oikeusvaikutukset eivät voine perustua pelkästään valtioneuvoston päätösvalan määrittelyyn ja valtioneuvoston päättämään ennallistamissuunnitelmaan, kun myös otetaan huomioon, että ennallistamisasetuksen mukaan jäsenvaltion on määriteltävä ennallistamistoimenpiteet ja -velvoitteet. Tosin vasta kansallisen liikkumavaran huolellisen selvittämisen perusteella on mahdollista arvioida, miltä osin ja missä määrin asetuksen toimeenpano edellyttää myös täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Oikeusturva

Valtioneuvoston tekemän suunnitelmapäätöksen lainmukaisuus olisi lain 134 §:n mukaisesti saatettavissa perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, mitä voidaan pitää tehokkaan oikeusturvan takeiden kannalta välttämättömänä, kun myös otetaan huomioon ennallistamissuunnitelman merkittävät oikeusvaikutukset. Valitusoikeus olisi myös valtakunnallisilla maanomistajia ja luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävillä yhteisöillä.

Asetuksenantotoimivalta

Luonnonsuojelulain 22 §:n asetuksenantovaltuutta ehdotetaan täydennettäväksi niin, että asetuksenantovaltuus voisi koskea myös valtion tuen rajoituksia ja maksamista. Toimivalta rajoittuisi edelleen Euroopan unionin valtioneuvoston tukea koskevien säädösten mukaisen tuen myöntämiseen, ja asetuksenantovaltuutta voidaan siten käyttää vain unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Lain tasolla säädettäisiin perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista siltä osin kuin niistä ei säädetä unionin oikeudessa. Verraten laajasti määritelty asetuksenantovalta, jota voidaan käyttää vain EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön rajoissa, mukautuu tässä sääntely-yhteydessä perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädettyihin edellytyksiin.

Luonnonarvojen tuottaminen

Lain 11 luvun säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi luonnonarvojen tuottamista koskevalla sääntelyllä. Luonnonarvoja lisääviä toimenpiteitä olisivat 99 §:n mukaan toimenpiteet, joihin ei ole velvollisuutta lainsäädäntöön tai muuhun velvoitteeseen perustuen, ja joilla parannetaan luonnonarvoja. Maanomistaja voisi 103 §:n 1 momentin mukaan tuottaa hyvittäville toimenpiteillä luonnonarvoja käytettäväksi ekologiseen kompensatioon ja luontotekona. Ehdotetulla sääntelyllä, joka perustuu vapaaehtoiisiin toimiin, toteutettaisiin perustuslain 21 §:n tarkoittamaa vastuuta ympäristöstä. Sillä ei rajoitettaisi perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa tai 18 §:ssä tarkoitettua elinkeinovapautta.