

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 91/2026 vp laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta)

1. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulakia. Tarkoituksena on antaa luonnon ennallistamista koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta antamaa asetusta (EU) 2024/1991 eli *ennallistamisasetusta* täydentävät kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimista koskevat säännökset. Lakiin tehtäisiin samalla myös muutokset, jotka aiheutuvat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja koskevan direktiivin muuttamisesta suden suojeluaseman osalta. Lailla mahdollistettaisiin myös voimassa olevien säännösten mukaisesti tuotettavien luonnonarvojen eli käyttäminen muuhun kuin heikennyksen hyödyttämiseen. Myös eräitä muita muutoksia luonnonsuojelulakiin ehdotetaan.

Ehdotetulla lailla siis lisättäisiin luonnonsuojelulakiin sääntely, joka liittyy joka sellaisenaan tapauksessa sovellettavan ennallistamisasetuksen täytäntöön panemiseen. Asetuksen ytimessä on kansallinen ennallistamissuunnitelma. Tarkastelen tässä lausunnossa minulle esitetyn pyynnön mukaisesti vain ennallistamissuunnitelmaan liittyviä kysymyksiä.

Esityksen mukaan ennallistamissuunnitelman laatiminen tapahtuisi ympäristöministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten

ministeriöiden ja muiden toimijoiden kanssa. Päätöksen suunnitelman hyväksymisestä tekisi valtioneuvosto (yleisistunnossaan). Menettely olisi ehdotetun 13 a §:n 2 momentin mukaan kaksivaiheinen: Valtioneuvosto 1) päättää kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksen toimittamisesta Euroopan komissiolle, ja 2) hyväksyy kansallisen ennallistamissuunnitelman.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, ennallistamisasetus ei edellytä kansallista sääntelyä ennallistamissuunnitelmasta, eikä sellaista voitaisi säätääkään asetuksesta poikkeavasti. Ehdotetun luonnonsuojelulain 13 a §:n kaltaista sääntelyä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna jo toimivaltasuhteiden selkeyttämiseksi ja oikeussuojateiden järjestämiseksi. Tämä on perusteltua myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta sekä perustuslain 20 §:n 2 momentin ja Århusin yleissopimuksen asettamien vaatimusten täyttämiseksi osallistumisen ja muutoksenhaun osalta.

Luonnonsuojelulain voimassa olevan 134 §:n 5 momentin mukaan valitusoikeus lain mukaisissa asioissa on niillä, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea. Tämä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momenttia laajempi asianosaisen määrittely täyttää ennallistamissuunnitelman hyväksymisenkin osalta perustuslain ja Århusin yleissopimuksen asettamat vaatimukset. Eräin poikkeuksin valitusoikeus on jo voimassa olevan lain mukaan myös asianomaisella kunnalla ja toiminta-alueellaan sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus voimassa olevan lain mukaan myös valtakunnallisella yhteisöllä, joka valvoo maanomistajien etua tai edistää luonnon- tai ympäristönsuojelua. Lisäksi valitusoikeus on myös Saamelaiskäräjillä, jos päätös heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Ehdotetussa muutoksessa samoille valtakunnallisille yhteisöille, joilla nyt on oikeus valittaa luonnonsuojeluohjelman hyväksymisestä, lisättäisiin oikeus valittaa kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta. Tätä laajennusta voidaan pitää perustuslain 20 §:n 2 momentin ja maanomistajien oikeussuojan sekä perustuslain 21 §:n kannalta johdonmukaisena.

Samasta muutosehdotuksesta ilmenee välillisesti myös, että ennallistamissuunnitelman hyväksymispäätös on valituskelpoinen eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukainen hallintopäätös, jolla hallintoasia on ratkaistu. Tämä kysymys ei siten jäisi oikeuskäytännön varaan. Erilaisiin suunnitelmiin liittyneiden valituskelpoisuusepäselvyyksien vuoksi tämä on selventävää.

Muutoksenhakuasioiden ratkaisemisessa sovellettaisiin aineellisoikeudellisesti ennallistamisasetuksen säännöksiä. Muutoksenhaussa kohteena olisi nimenomaan se ennallistamissuunnitelma, johon jo on tehty komission huomautusten perusteella tarvittavat muutokset. Se, että mahdollinen kumoaminen voisi tuomioistuinmessä kohdistua myös komission nimenomaisiin kannanottoihin perustuviin suunnitelman kohtiin, saattaa olla epätavallista, mutta tuskin silti unionioikeuden vastaista. Muutoksenhakijoiden oikeussuojaan tämän ei pitäisi vaikuttaa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon¹ päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tästä seuraa, että korkein hallinto-oikeus olisi ennallistamissuunnitelmaa koskevassa asiassa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste, eikä valituslupakynnystä olisi. Korkein hallinto-oikeus tulisi siis käsittelemään valitusasiat koko laajuudessaan, myös ensi asteen kuulemismenettelyt mukaan lukien. Tämä olisi varsinkin näin laajassa asiassa

¹ Lakiehdotuksessa käytetään termiä valtioneuvosto, joka käsitteenä sisältää myös ministeriöt, mutta asiayhteydestä ilmenee, että kyse olisi yleisistunnosta.

korkeimmalle hallinto-oikeudelle nykyisin säädetyin aseman kannalta epätavallista. Toisinkin voitaisiin muutoksenhakutiestä säättää, mutta tässä se tuskin olisi perusteltua, koska muutoksenhakuja suunnitelmapäätöksen kokonaisuudesta ei ilmeisesti voitaisi hajauttaa alueellisella tai muullakaan perusteella. Muutoksenhakujen määrää ja sisältöä on vaikea ennakoida, mutta on oletettavissa, että korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä lisääntyisi muutoksenhaun aikana ehkä merkittävästikin. Tilanne voisi toistua ennallistamissuunnitelman myöhempien uudelleentarkastelujen yhteydessä.

Säättämisjärjestyksen suhteen en löydä ennallistamissuunnitelmaa koskevista säännösehdoista ongelmia. Esitys voidaan mielestäni siten käsitellä tavallisen lain säättämisjärjestyksessä.