

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

8.6.2026

HE 91/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulain muuttamiseksi

1. Tausta

1. Hallituksen esityksessä HE 91/2026 vp ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulakia (9/2023). Esityksellä annetaan EU:n ennallistamisasetuksen¹ mukaista kansallista ennallistamisen suunnitelmaa täydentävät säännökset. Lisäksi lakiin tehtäisiin EU:n luontodirektiivin muutoksesta (suden suojelustatus) johtuvat muutokset ja annettaisiin säännökset vapaaehtoisten luontoarvomarkkinoiden vauhdittamiseksi. Lisäksi luonnonsuojelulakiin tehtäisiin eräitä teknisluonteisia muutoksia.
2. Käytössäni on ollut lakiesityksen eduskuntakäsittelyyn liittyvä ympäristöministeriön perustuslakivaliokunnalle laatima 27.5.2026 päivätty muistio. Muistiossa on käsitelty kansallisen (lain) asiallista sisältöä sekä kysymystä siitä, voiko (ennallistamis)suunnitelmassa päättää suoraan yksilöihin kohdistuvista vaikutuksista.
3. Käsittelen lausunnossani vain ennallistamissuunnitelmaa ja sitä koskevaa ehdotettua uutta LSL 13 a §:ää ja muutoksenhakua koskevaa LSL 134 §:n muutosta. Kiinnitän huomiota erityisesti ennallistamissuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen ja merkitykseen maankäyttöön liittyvien mahdollisten vaikutusten osalta.
4. Lausun kunnioittavasti seuraavaa.

2. Ennallistamissuunnitelman hyväksymispäätös (ehdotettu LSL 13 a.2 2 k)

2.1 Kansallinen liikkumavara

5. Lakiehdotuksessa on ehdotetun 13 a §:n osalta kyse ennallistamisasetuksen kansallista oikeustilaa selventävästä (täytäntöönpano)sääntelystä. Huomionarvoista on se, että perustuslakivaliokunta on vuonna 2022 kiinnittänyt huomiota asetuksen perusoikeusvaikutuksiin muun ohella maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien kannalta². Vaikka kysymys on nyt voimaan tulleen asetuksen arvioinnista, saman

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

² Ks. PeVL 62/2022 vp, s. 8–9.

kaltaiset kysymykset ovat nähdäkseni periaatteellisesti edelleen esillä nyt asetuksen täytäntöönpanovaiheessakin, joskin oikeudellisesti hieman eri tavalla.

6. Kuten lakiesityksessä todetaan, ennallistamisasetus jättää kansallisella tasolla ratkaistavaksi tavan, jolla kansallinen ennallistamissuunnitelma jäsenvaltiossa valmistellaan ja hyväksytään. Asetuksessa ei sinänsä edellytetä säädettyväksi kansallisia säännöksiä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelusta. Lakiesityksessä katsotaan, että kansalliset säännökset olisivat kuitenkin tarpeen, koska luonnonsuojelulaissa ei näistä kysymyksistä tällä hetkellä säädetä. (s. 9) Toisaalta esityksessä todetaan, että valtiosääntöisistä syistä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelua koskevia säännöksiä ei ole asianmukaista jättää antamatta (s. 26).
7. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että ennallistamissuunnitelman laatimista ja sen hyväksymistä koskeva säännös toteuttaisi perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä todettua vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi viitataan siihen, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee viime kädessä olla eduskunnan säätämään lakiin perustuva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74 ja PeVL 29/2013, s. 2). (s. 40)
8. Perustelukohdalla viitattaneen – vaikka sitä ei nimenomaisesti todeta – nimenomaan ehdotettuun LSL 13 a §:een eli säännökseen, jossa määritellään eri ministeriöiden toimivalta ennallistamissuunnitelman valmistelussa sekä valtioneuvoston toimivalta päättää kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä ja ennallistamissuunnitelman luonnoksen toimittamisesta Euroopan komissiolle.
9. Säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan säännöksen (ilmeisesti, LSL 13 a § ja siihen kytkeytyvä LSL 134 §:ssä säädetty muutoksenhakumahdollisuus) edistävän PL 20.2 §:ssä tarkoitettua jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon Århusin sopimuksen mukaisesti, koska se saattaisi päätöksen ”kansalaisyhteisöjen” muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden piiriin. (s. 40)

10. Minulla ei ole huomautettavaa edellä todettuihin arvioihin sinänsä. Lakiesitystä voidaan perustella juuri näin. Toisaalta kiinnitän huomiota siihen, että lakiesityksessä on päädytty antamaan ennallistamissuunnitelman osalta vain toimivaltasäännös (ehdotettu LSL 13 a §) ja tekemään valtioneuvoston hyväksymispäätöksestä valituskelpoinen (ehdotettu LSL 134 §:n muutos). Sen sijaan lakiesitys ei sisällä lainkaan sääntelyä ennallistamissuunnitelman aineellisista sisältövaatimuksista. Nämä jäänevät määräytymään erityisesti ennallistamisasetuksen mukaan, joskaan esityksessä tätä ei kovinkaan selkeästi avata. Ennallistamissuunnitelman oikeudelliset sisältövaatimukset liittyvät jäljempänä käsiteltävään muutoksenhakuoikeuteen ja sen kannalta keskeiseen kysymykseen ns. valitusperusteista (luku 3).
11. Nähdäkseni kyseessä on kuitenkin lakiesitys, jonka yhteydessä lainsäätäjä olisi voinut niin halutessaan säätää ennallistamissuunnitelman sisällöllisistä (kansallisista) erityisvaatimuksista siinä määrin kuin ennallistamisasetus jättää kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa. Tällaisen sääntelyn antaminen ei sinänsä ole ennallistamisasetuksen edellyttämää, mutta se olisi kansalliselta kannalta mahdollista. Kyse olisi sääntelystä, joka sitoisi oikeudellisesti valtioneuvoston mahdollisuutta hyväksyä Suomessa noudatettavaksi tietyn sisältöinen ennallistamissuunnitelmaa.
12. Tarkoitin konkreettisesti esimerkiksi sitä, että eduskunta voisi niin halutessaan säätää luonnonsuojelulakiin (esimerkiksi osaksi ehdotettua 13 a §:ää), että ennallistamissuunnitelman hyväksymisen edellytyksenä on se, että ennallistettaviksi määriteltävät **alueet on valittava huomioiden Suomen kansantalouden edut sekä se, että suunnitelma ei sisällä pidemmälle meneviä toimenpiteitä kuin on ennallistamisasetuksen kannalta välttämätöntä**.
13. Kun tällaista sääntelyä ei esitetä annettavaksi, ennallistamissuunnitelman valmistelu tapahtuu muulta pohjalta ja valtioneuvosto voi päättää ennallistamissuunnitelmasta ennallistamisasetuksen mahdollistamassa liikkumavarasta poliittisesti.
14. Tällaisia kysymyksiä, eräänlaista liikkumavaraa, ei esityksessä ole käsitelty³.

³ Liikkumavaraan on kiinnitetty huomiota vain siltä osin kuin on viitattu lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoon (ks. HE 91/2026 vp, s. 33).

15. Kiinnitän huomiota siihen, että Suomessa ennallistamissuunnitelman valmistelu on käynnistetty ympäristöministeriön 11.11.2024 tekemällä asettamispäätöksellä (VN/25123/2024). Asettamispäätöksen tavoitteet ja tehtävät -kohdassa on toimeksianto kuvattu melko yleisluontoisesti. Siinä on kovinkaan konkreettisia sisältöta-voitteita asettamatta todettu, että hankkeen tavoitteena on ennallistamissetuksen mukaisen kansallisen ennallistamissuunnitelman laatiminen Euroopan komissiolle 18.8.2026 mennessä. Kohdassa on sinänsä todettu, että ”Toimenpiteiden valinnalla pyritään kustannusvaikuttavaan asetuksen toimeenpanoon” (s. 2)⁴.
16. Vertailevasti voidaan todeta, että Ruotsissa ennallistamissuunnitelman valmistelulle asetettiin vuonna 2024 hallituksen toimeksiannossa lähtökohta hyödyntää ennallistamissetuksen kansallinen liikkumavara mahdollisimman täysimääräisesti sekä välttää kustannukset ja rajoitukset, jotka ylittäisivät asetuksen toimeenpanon kannalta välttämättömän tason. Ruotsin ympäristönsuojeluvirastolle (Naturvårdsverket) annetun toimeksiannon mukaan asetuksen tarjoama joustavuus tuli analysoida ja hyödyntää mahdollisimman laajasti, eikä kansallisen ennallistamissuunnitelman tai mahdollisten lainsäädäntöehdotusten tullut ylittää asetuksen vähimmäisvaatimuksia erityisesti yritysten kilpailukyvyn kannalta katsottuna.⁵
17. Ruotsissa näyttäisi siis otetun asetuksen kansalliseen täytäntöönpanoon julkilausuttujen tavoitteiden valossa jokseenkin erilainen tulokulma kuin Suomessa. Kyse on osaltaan tietenkin politiikasta. Asia on kuitenkin Suomen perustuslakiarvioiden kannalta sikäli merkityksellinen, että sikäli kuin ennallistamissetus jättää kansallista liikkumavaraa, kansalliset perustuslakiarviot voivat rajata ja määrittää sitä, mikä kansallisesti on mahdollista asetuksen jättämän liikkumavaran puitteissa.
18. **Kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä ei ole tarkasteltu mahdollisuutta antaa ennallistamissuunnitelman sisältöä koskevaa erityissääntelyä.**

⁴ Ks. hankesivu: <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM055:00/2024>

⁵ Ks. hankesivu: https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/forslag-till-nationell-restaureringsplan-och-forfattningsandringar-till-foljd-av-eu-fordning-om-restaurering-av-natur/?utm_source=chatgpt.com

2.2 *Ennallistamissuunnitelman vaikutukset maankäyttöön*

19. Hallituksen esitys on laadittu kokonaisuudessaan sen tulkinnan pohjalta, että ennallistamissuunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia maankäyttöön. Tämä heijastuu siihen, että esityksen vaikutusarvioinneissa (s. 21–25) ei ole juurikaan arvioitu ennallistamissuunnitelman vaikutuksia maankäyttöön (maanomistajat, yritykset jne.). Myöskään säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 39–41) ei ole arvioitu vaikutuksia esimerkiksi omaisuudensuojaan (PL 15 §) tai elinkeinovapauteen (PL 18 §).
20. Ympäristöministeriö on 27.5.2026 päivätyssä muistiossaan (s. 2) todennut, että ennallistamissuunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia yksittäisiin maanomistajiin.
21. Lainsäädännön arviointineuvosto on kritisoinut 5.5.2026 antamassaan lausunnossa ympäristöministeriön ehdotusta erilaisen ymmärryksen pohjalta. Se on hahmottanut asian niin, että ennallistamissuunnitelmalla on vaikutuksia esimerkiksi elinkeinojen harjoittamiseen ja julkiselle taloudelle aiheutuviin kustannuksiin. Se on edellyttänyt, että näitä tulisi selvittää tarkemmin lakiesityksen vaikutusarvioinneissa. Ympäristöministeriö on muistiossaan (27.5.2026) katsonut, että lakiesityksellä säädetään lähinnä valtioneuvoston toimivallasta, minkä takia arviointi ei ole tarpeen.
22. Ympäristöministeriö on sikäli oikeassa, että ennallistamissuunnitelmaan ei liity muodollisia oikeusvaikutuksia siinä merkityksessä, että ennallistamissuunnitelman seurauksena maanomistajiin tai elinkeinonharjoittajiin kohdistuisi muodollisia toimenpide-, käyttö- tai muita rajoituksia. Mahdolliset rajoitukset aiheutuvat vasta myöhemmin tehtävistä lainsäädäntö- tai muista toimenpiteistä. Toisaalta lainsäädännön arviointineuvosto on sikäli oikeassa, että ennallistamissuunnitelmalla voi olla – tosiasiassa, mutta erilaisen logiikan kautta – vaikutuksia maankäyttöön.
23. Mielestäni valtioneuvoston (ja myöhemmin komission) hyväksymällä ennallistamissuunnitelmalla voi kuitenkin olla muodollisten oikeusvaikutusten sijaan muun tyyppisiä ”**oikeudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia**” maankäyttöön jo ennen kuin ennallistamissuunnitelman mukaisia toimenpiteitä on ylipäänsä toteutettu.

24. Nämä voivat ilmetä esimerkiksi seuraavalla tavalla.
25. 1) **EU-oikeudellinen velvoittavuus.** Vaikka ennallistamissuunnitelmalla ei lakiesityksen mukaan olisikaan välittömiä oikeusvaikutuksia yksityisiin nähden, suunnitelma ei kuitenkaan ole oikeudellisesti merkityksetön. Kyse on unionin oikeuden edellyttämästä suunnitelmasta, jonka perusteella jäsenvaltion tulee toteuttaa ennallistamisasetuksen tavoitteita ja jonka sisältöä Euroopan komissio arvioi asetuksen mukaisessa menettelyssä sen jälkeen, kun suunnitelma on toimitettu komissiolle. Komission hyväksymä ennallistamissuunnitelma sitoo EU-oikeudellisesti Suomen valtiota toteuttamaan ne toimenpiteet, jotka se on suunnitelmassa ilmoittanut.
26. 2) Ennallistamissuunnitelman **tosiasiasialliset vaikutukset ympäristölliseen päätöksentekoon.** Suunnitelman määrityksillä, toimenpiteillä ja kartin tapahtuvilla alueellisilla kohdennuksilla voi olla tosiasiasiallista merkitystä siinä viranomaisharkinnassa, jossa tehdään maankäyttöä koskevia eri ympäristölakien mukaisia päätöksiä. Toisin sanoen esimerkiksi kaavoituksen ja rakentamisen tai luonnonsuojelun piirissä tehtävien päätösten harkinnassa suunnitelmassa osoitetut määritykset, toimenpiteet ja alueelliset kohdennukset saattavat – näin arvioin – vaikuttaa keskeisestikin siihen, muodostuuko jokin toimenpide sallituksi vai kielletyksi. Ennallistamissuunnitelma voi siten tällä tavoin muuttaa ”oikeustilaa” välillisesti.
27. 3) **Markkinavaikutukset.** Lakiesityksellä voi olla vaikutuksia yksityisten väliseen taloudelliseen toimintaan. Jos jokin alue määritellään ennallistamissuunnitelmassa ennallistamistoimenpiteiden kohdealueeksi (sisältää ennallistettavia luontoarvoja), tällä voi olla vaikutuksia siten, että tosiasiasia alueilta voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta esimerkiksi myydä luonnonvaroja. Puutavaraa ostavat keskeiset metsäyhtiöt voivat mainehaittojen takia kieltäytyä ostamasta puuta alueilta, jotka on osoitettu potentiaalisiksi ennallistamisalueiksi (ns. luonnonsuojelukohteet). Vaikka muodollista rajoitusta ei asetettaisi, tosiasiasia omaisuuden hyödyntäminen voi ennallistamissuunnitelman takia kuitenkin estyä ja omaisuuden arvo laskea.

28. **Tämän tyyppisiä vaikutuksia ei ole lakiesityksessä arvioitu muutoin kuin toteamalla, että ennallistamissuunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia. Lakiesityksen melko muodollinen lähestymistapa ei välttämättä anna riittävää kuvaa siitä, millä tavoin suunnitelma voi tosiasiassa vaikuttaa maankäyttöön.**

2.3 Viitteelliset kartat, joilla ennallistamisasetuksen vaikutukset kohdennetaan

29. Ennallistamissuunnitelman sisällön kannalta oikeudellisesti keskeinen kysymys koskee ennallistamissuunnitelmaan sisällytettäviä ”viitteellisiä karttoja” alueista, joilla ennallistamistoimenpiteet on tarkoitus toteuttaa. Kysymystä ei ole käsitelty lakiesityksessä. Sen sijaan ympäristöministeriön 27.5.2026 päivätyssä muistiossa asiaa on avattu hiukan enemmän (s. 1).
30. Ennallistamisasetuksen 15 artiklan 3 kappaleen kohdan a) mukaan ennallistamissuunnitelmaan on sisällytettävä ”viitteelliset kartat” mahdollisesti ennallistettavista alueista. Komission antaman täytäntöönpanoasetuksen mukaan toimenpiteet edellytetään kuvattavaksi sanallisesti. Alueellisesti toimenpiteet edellytetään asetuksen mukaan ilmoitettavaksi joko 10x10 kilometrin tai 1x1 kilometrin ruudukoina tai monikulmioina.⁶ Alueet on valittava ennallistamisasetuksen mukaan määräytyvien luontoarvojen mukaan eli alueita ei voida valita täysin vapaasti. Toisaalta, kun alueita on lukuisia, niin **liikkumavaraa on sen suhteen, mitä alueita valitaan ja kuinka paljon alueita kaiken kaikkiaan valitaan ennallistamisen piiriin.**
31. Perustuslakiarvion kannalta keskeistä on, että nimenomaan näillä viitteellisillä karttoilla tosiasiassa kohdennetaan ennallistamisasetuksen vaikutukset konkreettisille alueille ja sitä myöden tiettyjen maa-alueiden omistajille. Kun – tämä on ymmärrykseni – mahdollisesti ennallistettavia alueita on Suomessa enemmän kuin mitä ennallistamisasetus vaatii ennallistettavaksi, ennallistettavien alueiden valinnassa on kansallista liikkumavaraa. Jos ja kun näin on, niin alueiden valinnan osalta

⁶ KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUS (EU) 2025/912, annettu 19 päivänä toukokuuta 2025, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1991 soveltamissäännöistä kansallisen ennallistamissuunnitelman yhdenmukaisen muodon osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

esimerkiksi omaisuudensuoja (PL 15 §), elinkeinovapaus (PL 18 §) ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus (PL 6 §) muodostuvat keskeisiksi. Niin ikään merkitystä voidaan antaa yleisemmille valtion kannalta yleiseen etuun kiinnittyville perusteille.

32. Toinen ongelma koskee sitä, että alueellisen kohdentamisen ja sitä myöden yksittäisiin maanomistajiin kohdistuvien vaikutusten kannalta olennaista on se tarkkuustaso, jolla mahdolliset ennallistamistoimenpiteet osoitetaan. Komission täytäntöönpanoasetus mahdollistaa yhtäältä laajat 10x10 kilometrin merkinnät, mutta toisaalta monikulmiomerkinnät, jotka voitaneen kohdentaa varsin suppeillekin alueille. Ensin mainitut alueet voivat käsittää useiden maanomistajien alueita.
33. Perusoikeusvaikutusten kannalta on nähdäkseni oikeudelliselta kannalta eri asia, jos ennallistettavat alueet osoitetaan yleispiirteisesti esimerkiksi 10x10 kilometrin merkinnöillä kuin jos ne osoitetaan suppeammilla merkinnöillä rajatuille alueille. Mitä yleisemmällä tasolla merkinnät osoitetaan, sitä lievemmät vaikutukset niillä on yksittäisen omistajan kannalta. Mitä rajatummin ja konkreettisemmin ne osoitetaan yksittäisen maanomistajan alueille, sitä kohdennetummat vaikutukset niillä on.
34. **Kiinnitän näiltäkin osin huomiota siihen, että viitteellisten karttojen ja niiden sisältöihin liittyviä kysymyksiä ei ole arvioitu lakiesityksessä.**

2.4 Kokoavat havainnot

35. Lakiesitys on nyt laadittu suppeana toimivaltasäätelynä, mikä selittänee sen, että siinä ei edellä todettuja ulottuvuuksia ole nähty tarpeellisena avata. On kuitenkin tärkeää havaita, että **hyväksytyllä ennallistamissuunnitelmalla voi olla oikeudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia maankäyttöön jo ennen ennallistamistoimenpiteiden toteuttamista.** Näin on siitakin huolimatta, että ennallistamissuunnitelman hyväksymisellä ei nähtäisi olevan muodollisia oikeusvaikutuksia maankäyttöön ennen kuin sen mukaiset lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet toteutetaan.

3. Muutoksenhakuoikeus (ehdotettu LSL 134 §:n muutos)

36. Hallituksen esityksessä ehdotetaan luonnonsuojelulain 134 §:ää muutettavaksi siten, että valitusoikeus koskisi myös valtioneuvoston päätöstä kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä (ehdotettu 13 a.2 §:n 2 kohta). Valitusoikeus olisi asianosaisten sekä paikallisten ja alueellisten ympäristö- ja luontojärjestöjen ohella valtakunnallisilla yhteisöillä, jotka valvovat maanomistajien etua tai edistävät luonnon- tai ympäristönsuojelua, sekä eräin edellytyksin saamelaiskäräjillä.
37. Ehdotettua muutosta on perusteltu säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 40) viittamalla perustuslain 20.2 §:ään ja Århusin yleissopimuksesta johtuviin vaatimuksiin (ks. myös esityksen s. 10 ja 19). Yksityiskohtaisten perusteluiden sijaan muutoksenhakuoikeuden merkitystä on avattu säätämisyjärjestysosiossa seuraavasti:
- ”Ehdotettavan 134 §:n 5 momentin muutoksen nojalla päätökseen voisi hakea muutosta samalla tavalla kuin voimassa olevan lain 15 §:n mukaista luonnon-suojeluohjelmaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä eli myös valtakunnalliset maanomistajien etua valvovat tai luonnon- taikka ympäristönsuojelua edistävät järjestöt.” (s. 40)
38. Valitusoikeuden sisältöä ja merkitystä on kuvattu esityksessä suppeasti.
39. Esityksessä ei ole arvioitu esimerkiksi sitä ulottuvuutta, että sikäli kuin valtioneuvoston päätöksellään hyväksymällä ennallistamissuunnitelmalla nähdään olevan oikeudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia yksittäisten maa- ja vesialueiden omistajien (PL 15 §) tai elinkeinonharjoittajien (PL 18 §) asemiin, valitusoikeus on lisäksi perusteltavissa näiden tahojen oikeusturvavaatimusten kannalta (PL 21 §). Kysymyksenasettelu toki liittyy siihen, mitä vaikutuksia ennallistamissuunnitelman hyväksymispäätöksellä ylipäänsä nähdään olevan näiden tahojen asemaan.
40. Kuten edellä todettiin, erityisen keskeiseksi tulevat todennäköisesti muodostumaan ennallistamissuunnitelman viitteelliset kartat, koska näillä ennallistamistoimenpiteet kohdennetaan tietyille alueille, jotka puolestaan voivat olla henkilöille kuuluvien omistus- ja muiden oikeuksien kohteina. Mitä tarkemmin alueita osoitetaan

kartoilla ennallistamistoimenpiteiden kohteiksi, sitä konkreettisemmin nämä kohdistuvat juuri tiettyihin omistajiin tai elinkeinonharjoittajiin ja päinvastoin.

41. Karttojen ja niille osoitettujen toimenpiteiden osalta näillä tahoilla voi olla perusteltu oikeudellinen intressi saada ennallistamissuunnitelman sisällön lainmukaisuus arvioiduksi omistamansa alueen osalta. Vaikka ennallistamissuunnitelmalla ei olisi sikaan hyväksytyksi tultuaan välittömiä oikeusvaikutuksia maankäyttöön, se kuitenkin velvoittaa valtiota EU-oikeudellisesti toimenpiteiden toteuttamiseen. Tältä kannalta on olennaista, että suunnitelma on sisältönsä puolesta lainmukainen.
42. Tällaisissa tilanteissa korostuu nähdäkseni oikeusturvasta (PL 21.2 §) johtuvista syistä tarve arvioida sitä, onko kartalla ennallistamistoimien kohteeksi osoitetun alueen omistajalla omaisuuden suojan (PL 15 § ja myös PL 18 §) turvaamiseksi riittävät oikeussuojaväylät avoinna. Vaatimus on nähdäkseni sitä korostuneempi mitä kohdennetumpia ja voimakkaampia toimenpiteitä osoitetaan. Siltä osin kuin ennallistamissuunnitelmassa on pikemmin kyse valtakunnantason kartoilla kohdentamattomista toimista, oikeusturvavaatimus ei tule ainakaan samalla tavoin esille.
43. Ennallistamissuunnitelman valmistelu on parhaillaan käynnissä ja edellä todetut arviot jäävät riippumaan pitkälti siitä, mikä suunnitelman sisältö tulee olemaan.
44. Sisällölliseen lainmukaisuuteen liittyy kuitenkin jatkokysymys.
45. Asiaa ei ole esityksessä todettu, mutta valitustyyppinä kyseessä olisi ilmeisestikin LSL 134.2 §:n mukaisesti hallintovalitus. Sen voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 13:3:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valitusperusteina voinee nähdäkseni tällöin tulla kyseeseen ainakin toimivallan ylitys, menettelyvirhe tai päätöksen sisällöllinen lainvastaisuus. Sen sijaan päätöksen epätarkoituksenmukaisuus ei voine olla valituksen perusteena.
46. **Esityksessä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti avattu sitä, mitä nämä valitusperusteet voisivat ennallistamissuunnitelman hyväksymispäätöksen osalta**

olla⁷. Näiltä osin voidaan viitata ehdotettua 13 a §:ää (s. 33–34) ja 134 §:n muutosta (s. 39) koskeviin perusteluihin sekä säätämisyjärjestysperusteluihin (s. 39–41).

47. Kyseeseen voisi ilmeisesti tulla toimivallan ylitys tai menettelyvirhe. Epäselväksi sen sijaan jää missä määrin valitusperusteena valtioneuvoston päätöksestä ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä voi olla esimerkiksi ennallistamisasetuksen 15 artiklan vaatimukset (ennallistamissuunnitelman sisältö), muut ennallistamisasetuksen artiklat samoin kuin se, missä määrin valitusperusteina voivat olla esimerkiksi luonnonsuojelulain säännökset tai hallinto-oikeudelliset periaatteet yhdenvertaisuudesta (hallintolain 6 §, myös perustuslain 6 §) ja suhteellisuudesta.⁸ Vai onko tarkoitus rajata valitusperusteet vain toimivalta- ja menettelykysymyksiin?
48. Epäselvyyttä aiheuttaa myös se, että valitusoikeuden olemassaolo on katsottu tarpeelliseksi, vaikka esityksen mukaan kyse on (lähinnä) valtioneuvoston toimivallan sääntelystä ja riittävän lakiperustan luomisesta ennallistamissuunnitelman hyväksymiselle (viitataan näiltä osin ympäristöministeriön muistioon 27.5.2026). Vertailun vuoksihan esimerkiksi LSL 134.3 §:n mukaan valtioneuvoston päätös koskien luonnon monimuotoisuusstrategiaa ei ole ylipäänsä valituskelpoinen.
49. Valitusperusteiden epäselvyys on ongelmallista niin valtioneuvoston päätöksenteon, valitusoikeutettujen tahojen kuin valituksia käsittelevien tuomioistuinten kannalta. Jos valitusperusteet tulkittaisiin sisällöllisesti suppeiksi, PL 20.2 §:n ja 21.2 §:n mukaiset prosessuaaliset oikeudet voisivat jäädä – olemassaolostaan huolimatta – sisällöllisesti varsin ohuiksi. Vastaavasti, jos ne tulkittaisiin laajoiksi, voisi valtioneuvoston päätöksenteosta ja valitusten käsittelystä tulla varsin ongelmallista.

⁷ Tämä saattaa selittyä sillä, että lakiesityksen on kuvattu olevan vain valtioneuvoston toimivaltaa ennallistamissuunnitelman suhteen sääntelevä. Ennallistamissuunnitelmalle ja siten valtioneuvoston päätökselle ei ole ehdotettu säädettäväksi sisällöllisiä vaatimuksia kansallisessa luonnonsuojelulaissa, jolloin valitusperusteetkin ovat jääneet lakiesityksessä nimenomaisesti käsittelemättä.

⁸ Esimerkiksi ehdotetussa 13 a §:ssä säädettäisiin vain valtioneuvoston toimivallasta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin viitataan ennallistamisasetuksen 15 artiklaan (ennallistamissuunnitelman sisältö) ja selostetaan ennallistamissuunnitelman valmistelumenettelyä (s. 33–34). Perusteluista ei saa näiltäkään osin selvyyttä siihen, mitkä voivat olla valitusperusteina.

50. **Esityksessä olisikin suotavaa selventää, minkälaisen oikeudellisten kysymysten tutkimiseen muutoksenhakujärjestelmä (ehdotettu LSL 134 §:n muutos) on tarkoitettu siltä osin kuin kysymys on valtioneuvoston päätöksestä ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä (ehdotettu LSL 13 a §). Ilman tätä tietoa ei voida ylipäänsä arvioida esityksen merkitystä hallinnon lainalaisuuden (PL 2.3 §), ympäristövastuun (PL 20.2 §) tai oikeusturvankaan (PL 21.2 §) kannalta.**

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2026



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto