Valiokunnan lausunto PeVL 45/2026 vp– HE 91/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 91/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Päivi Gummerus-Rautiainen, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Martti Häkkänen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulakia. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026. Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Ehdotetulla lailla lisättäisiin luonnonsuojelulakiin säännös liittyen Euroopan parlamentin ja neuvoston luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta antaman

asetuksen (EU) 2024/1991, jäljempänä ennallistamisasetus, täytäntöön panemiseen. Asetus on tullut voimaan 18.8.2024. Ennallistamisasetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on laadittava asetuksen 14 ja 15 artikloissa tarkoitettu kansallinen ennallistamissuunnitelma. Lailla annettaisiin täydentävä kansallinen sääntely kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä.

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut ennallistamisasetusta sen valmisteluvaiheessa valtioneuvoston kirjelmän (U 76/2022 vp) perusteella. Valiokunta arvioi tuolloin myös asetusehdotukseen sisältynyttä ennallistamissuunnitelmaa koskevaa sääntelyä (PeVL 62/2022 vp, kappaleet 12—17).

(3) Perustuslakivaliokunta arvioi valtioneuvoston kirjelmästä antamassaan lausunnossa asetusehdotusta erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/ 2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on sittemmin muistuttanut, että perusoikeusuudistuksen esitöissä todetusti ympäristöperusoikeus toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (PeVL 17/2025 vp, kappale 14).

(4) Valiokunta arvioi ennallistamisasetusta myös budjettisuvereniteetin kannalta. Valiokunta piti asetuksen arvioituja vaikutuksia hyvin merkittävinä eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. (PeVL 62/2022 vp, kappaleet 18—21.)

(5) Perustuslakivaliokunta on todennut U-kirjelmään sisältyneen kuvauksen asetusehdotuksen vaikutuksista olevan yleisluontoinen. Asetusehdotuksesta ja sen vaikutuksista kirjelmässä esitetyt tiedot eivät olleet riittäviä sen arvioimiseksi, kuinka pitkälti sääntely johtaa perusoikeuksien rajoittamista koskevien edellytysten kannalta ongelmalliseen puuttumiseen yksityisten maanomistajien tai elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunta piti kirjelmässä esitettyjen tietojen perusteella kuitenkin mahdollisena, että ehdotettu sääntely johtaa laajojen ja pitkäaikaisten vaikutustensa vuoksi esimerkiksi omaisuuden suojaan puuttumiseen tavalla, joka muodostuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta kiinnitti saamansa selvityksen perusteella huomiota maanomistajien ja

elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan myös EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta (PeVL 62/2022 vp, kappale 16).

(6) Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että asetuksen jatkovalmistelussa tarkastellaan huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien kannalta ja huolehditaan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen liittyy myös kysymys sääntelyn mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta. Valiokunta korosti, että jäsenvaltioille on jätettävä riittävä kansallinen liikkumavara ennallistamistoimista (PeVL 62/2022 vp, kappale 17). Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen ei tullut hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä sen silloisessa muodossaan.

(7) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2026 vp, kappale 3, PeVL 6/2026 vp, kappale 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, kappale 4, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että esitykseen ei sisälly arviota siitä, millaista kansallista liikkumavaraa asetus jättää ennallistamissuunnitelman kansalliseen valmisteluun ja hyväksymiseen liittyen. Erityisesti ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan valtioneuvoston kirjelmästä esittämät huomiot ennallistamisasetuksen vaatimusten mahdollisista ristiriidoista perustuslain kanssa, asetuksen suhdetta perustuslain säännöksiin sekä kansallista liikkumavaraa olisi tullut kuvata. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

Ennallistamissuunnitelmaa koskevasta säännösehdotuksesta

(8) Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi luonnonsuojelulakiin uusi 13 a § kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta. Sen mukaan ympäristöministeriö vastaa ennallistamisasetuksessa tarkoitetun kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisesta. Säännösehdotuksen mukaan kukin ministeriö valmistelee omaa toimialaansa koskevan osuuden. Ennallistamissuunnitelman täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättää kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksen toimittamisesta Euroopan komissiolle ja hyväksyy kansallisen ennallistamissuunnitelman.

(9) Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä on tuotu esiin, omaisuuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa vain lain nojalla (HE 309/1993 vp, s. 51). Omaisuudensuojaa suojataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa.

(10) Hallituksen esityksessä ehdotetaan siten säädettäväksi vain toimivallasta ennallistamissuunnitelman laadinnassa. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostossa valmistellaan myös muuta ennallistamisasetuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvää lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan arvio rajautuu valiokunnan valtiosääntöisen tehtävän mukaisesti nyt käsittelyssä olevan toimivaltaa koskevan säännösehdotuksen arviointiin. Myöhemmin annettavan ennallistamisasetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn ja siten myös ennallistamisasetuksen aineellisten vaatimusten suhde perustuslakiin tulee arvioitavaksi aikanaan näiden esitysten eduskuntakäsittelyssä. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat valtioneuvoston kirjelmästä esittämät varaukset se pitää selvänä, että esimerkiksi perusoikeuksiin puuttuvat säädösehdotukset tulee saattaa valiokunnan arvioitavaksi.

(11) Ennallistamissuunnitelman sisällöstä säädetään ennallistamisasetuksen 15 artiklassa. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on sisällytettävä kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan myös tämän artiklan 7 kohdan mukaisesti vahvistettua yhdenmukaista muotoa käyttäen niiden alueiden määrällinen määrittäminen, jotka on ennallistettava 4—12 artiklassa vahvistettujen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi 14 artiklan mukaisesti tehdyn valmistelutyön perusteella, ja viitteelliset kartat mahdollisesti ennallistettavista alueista. Komission antaman täytäntöönpanoasetuksen mukaan toimenpiteet edellytetään kuvattavaksi sanallisesti. Alueellisesti toimenpiteet edellytetään täytäntöönpanoasetuksen mukaan ilmoitettavaksi joko 10x10 kilometrin tai 1x1 kilometrin ruudukoina tai monikulmioina.

(12) Kansallisen ennallistamissuunnitelman vaikutukset jäävät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esityksessä epäselviksi (ks. myös PeVL 31/2004 vp, PeVL 13/2007 vp). Hallituksen esityksessä ei ole kuvattu, millaisia vaikutuksia ennallistamissuunnitelmalla voi olla muun lainsäädännön tulkinnassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi, mikäli ennallistamissuunnitelmalla olisi osoitettu jotain alueita, voisi tällaisella ennallistamissuunnitelman merkinnällä olla ohjausvaikutusta siihen, miten alueen käyttöä arvioidaan maankäyttö- ja ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että viitteellisiin karttoihin ja niiden sisältöihin liittyviä kysymyksiä ei ole arvioitu lakiesityksessä.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnonsuojelulain 134 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhakuoikeus koskee myös kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymisestä tehtävää päätöstä. Esityksestä ei ilmene täysin selvästi, millaiset asiat ennallistamissuunnitelmaa koskevasta päätöksestä voisivat tulla muutoksenhaun kohteeksi. Ehdotus muutoksenhakua koskevan säännöksen muuttamiseksi voi valiokunnan mielestä olla omiaan lisäämään osaltaan epäselvyyttä siitä, millaisia oikeusvaikutuksia ehdotetulla ennallistamissuunnitelmalla on.

(14) Perustuslakivaliokunta viittaa aikaisemmin kansallisen liikkumavaran käytöstä lausumaansa. Valiokunnan käsityksen mukaan omaisuudensuojan turvaamisen kannalta perustellumpaa olisi ollut, että kansallista liikkumavaraa olisi käytetty niin, että suunnitelman sisältöä ja rajauksia olisi yksilöity säädösperusteisesti ehdotettua tarkemmin. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että kansallisesti olisi joka tapauksessa

mahdollista säätää ennallistamissuunnitelman sisällöllisistä erityisvaatimuksista ainakin siinä määrin kuin ennallistamisasetus jättää kansallista liikkumavaraa. Tällaiset erityisvaatimukset voivat koskea esimerkiksi sitä, ettei suunnitelma voi sisältää pidemmälle meneviä toimenpiteitä kuin on ennallistamisasetuksen kannalta välttämätöntä, tai sitä, että luonnonsuojelua tai luonnon tilan parantamista koskevien toimien on perustuttava maanomistajien vapaaehtoisuuteen, kuten valiokunnan saaman selvityksen mukaan on tarkoituskin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu luonnonsuojelulain 13 a §:n mukainen toimivalta mahdollistaisi sen, että valtioneuvoston hyväksymä kansallinen ennallistamissuunnitelma voisi sisältää ennallistamisasetuksen 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja viitteellisiä karttoja mahdollisesti ennallistettavista alueista, jotka valtioneuvosto voisi yksilöidä komission täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti joko 10x10 kilometrin tai 1x1 kilometrin ruudukoina tai monikulmioina.

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksestä jää ongelmallisella tavalla epäselväksi, millaisia joko suoria oikeusvaikutuksia tai muun lainsäädännön tulkintaa ohjaavia vaikutuksia asetuksen mukaisilla viitteellisillä kartoilla ja muilla suunnitelmaan sisällytettävillä toimenpiteillä on. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valiokunnan saaman selvityksen valossa ei voida poissulkea, etteikö viitteellisillä kartoilla voisi olla jotain kartoille merkittyjen alueiden omistajien asemaan vaikuttavaa merkitystä. Valiokunnan mielestä on omaisuudensuojan kannalta ongelmallista, että valtioneuvosto voisi sisällyttää viitteellisiin karttoihin yksityisten maanomistajien maata ja että tästä aiheutuisi epäselviä oikeusvaikutuksia viitteelliseen karttaan merkityn alueen maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää omaisuuttaan.

(16) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston tarkoituksena on, ettei ennallistamissuunnitelmaan sisällytetä viitteellisiä karttoja eikä ennallistamissuunnitelmalla ole oikeusvaikutuksia yksityiseen maanomistajaan. Valiokunnan mielestä on ongelmallista, että tämä ei ilmene ehdotetusta laista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut esimerkiksi (ks. esim. PeVL 60/2024 vp, kappale 11), ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21 ja PeVL 6/2026 vp, kappaleet 8—9). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan pitää selvänä, että pelkästään ehdotetun luonnonsuojelulain 13 a §:n kaltaisella säännöksellä ei voida ulottaa vaikutuksia yksityisten omaisuuteen.

(17) Ympäristövaliokunnan on tarkennettava ehdotettua sääntelyä siten, että säädöstasolta ilmenee selvästi, että ennallistamissuunnitelmaan ei voi sisältyä sellaista asetuksessa tarkoitettua viitteellistä karttaa tai sellaisia toimenpiteitä, joilla voisi olla joko suoraan tai muun lainsäädännön tulkinnan osana oikeusvaikutuksia perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuuteen nähden. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että suunnitelmalla voi olla vaikeasti arvioitavia vaikutuksia julkisyhteisöjen maankäyttöön ja julkiseen talouteen (PeVL 62/2022 vp, kappaleet 18—21).

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 13 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 10.6.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pertti Hemmilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta