

# Uutta, vanhaa vai molempia? - Ympäristöperusoikeuden oikeusvaikutukset lainsäädäntöhankkeissa vuosina 2019–2023

Artikkelin kirjoittajat:  
OTM Arto Hietaniemi  
OTT Outi Penttilä



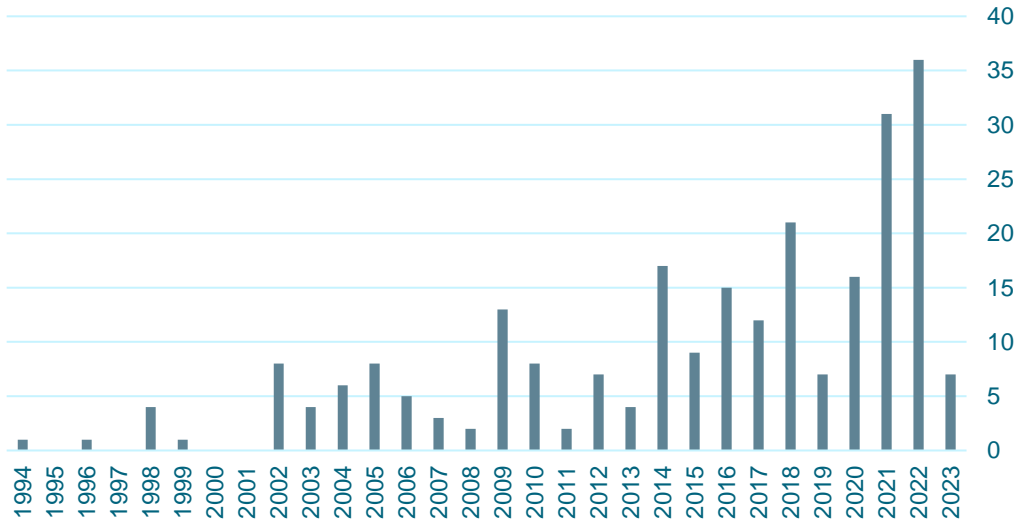
# Taustaa

- Tutkimus osa RELIEF-hanketta, jonka työpaketin 2 yhtenä tehtävänä on analysoida, millaisia reunaehtoja lainsäätäjään kohdistuu kestävyysmurrosta edistettäessä.
- Perustuslaki rajaa osaltaan lainsäädäntötyötä ja PL 20 § sisältää ympäristöperusoikeuden.
- PeVL 55/2018 vp - laki hiilen energiakäytön kieltämisestä – ja PeVL 69/2018 vp – konkurssilaki.
- Hepola – Belinskij – Määttä (YJ 1–2/2021): ”Ympäristöperusoikeus on edelleen vahvistunut ja sille on alkanut muodostua omaisuudensuojan ja muiden klassisten vapausoikeuksien tapaan ydinalue, jonka toteutumista tulee edistää ja jonka rajoittamiselle on oltava hyvät perusteet.”

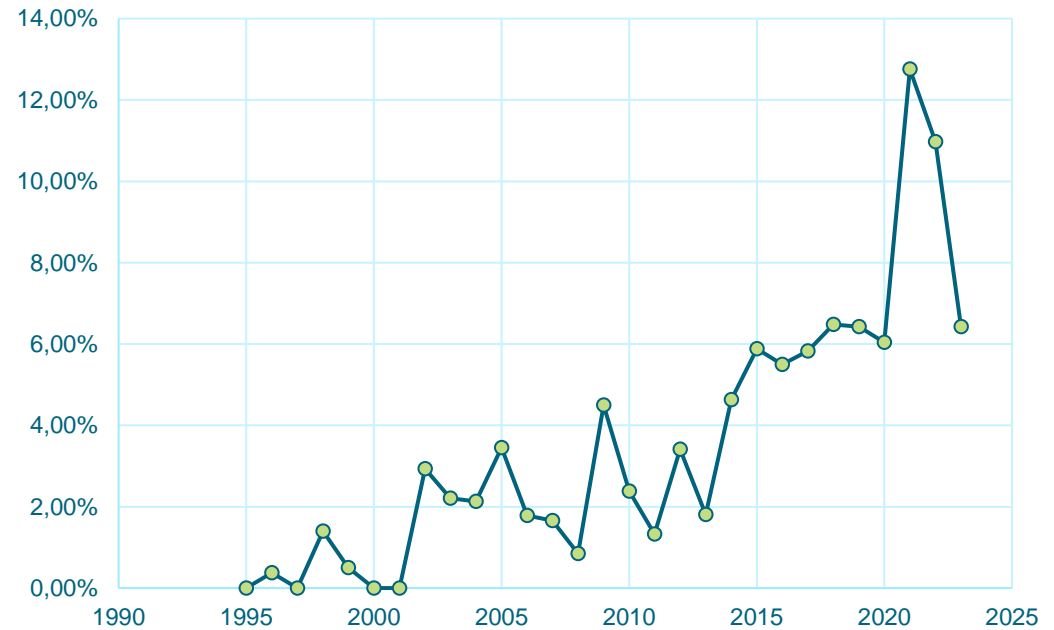
# Taustaa

- Viittauksia ympäristöperusoikeuteen hallituksen esityksissä:

Hallituksen esityksiin kohdistuvalla Finlex-haulla "perustuslain 20\*" tulevien osumien määrä vuosittain. Lisäksi "hallitusmuodon 14\*" tuloksista poimittu ne, joissa viittaus HM 14 a §:ään.



Viittaus ympäristöperusoikeuteen %-osuutena kaikista hallituksen esityksistä



# Lähtökohtia

- Miten lainsäätäjä on nähnyt ympäristöperusoikeuden merkityksen konkurssilaista ja hiilen energiakäytön kieltämisestä annettujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen?
- Analysoitiin vuosien 2019–2023 hallituksen esitykset, joissa osuma ”perustuslain 20\*” ja joista perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon tai mietinnön, jossa on edelleen mainittu ympäristöperusoikeus.
- Tutkittiin millainen oikeusvaikutus ympäristöperusoikeudelle on annettu.
- Mukana 16 hallituksen esitystä. Muun ohella kaivoslain, MRL:n ja luonnonsuojelulain muutoksia, avoimuusrekisterilaki (lobbarirekisteri) ja esitys oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

# Analyysityökalu

- Analyysikehikkona käytetään oikeuskirjallisuudessa (Karapuu 1987 ja 2011, sittemmin Tuori ja Kotkas sekä Belinskij) esitettyä perusoikeuksien oikeusvaikutusten ryhmittelyä:
  - Subjekttiivisen oikeuden perustava vaikutus
  - **Toimeksiantovaikutus** (velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin)
  - **Kompetenssivaikutus** (antaa toimivallan, jota ei muuten olisi toisen perusoikeuden vuoksi)
  - **Heikennyskieltovaikutus** (jo saavutettua tasoa ei saa heikentää)
  - Syrjäyttävä vaikutus (ristiriidassa oleva tavallisen lain säännös jää soveltamatta)
  - Tulkinnallinen vaikutus (perusoikeuden vaikutus alemmanasteisen säädösten tulkintaan)
  - **Ohjelmallinen vaikutus** (poliittinen tai moraalinen velvollisuus pyrkiä toteuttamaan)

# Toimeksiantovaikutus ja ohjelmallinen vaikutus

- Toimeksiantovaikutus ja ohjelmallinen vaikutus olivat vaikeasti erotettavissa.
  - Vahva toimeksiantovaikutus, kun uudella sääntelyllä pyrittiin varmistamaan ympäristöperusoikeuden toteutuminen. Esimerkkinä Tenojoen kalastuskiellot, joiden tarkoituksena: "...tässä hetkessä turvata perustuslain 20 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta lohikantojen tilaa..."
  - Heikko toimeksiantovaikutus, eli ohjelmallinen vaikutus, kun ympäristöperusoikeutta edistettiin. Esimerkkinä ajoneuvohankintalain toteuttaminen direktiivin minimitasoa tiukempana: "Soveltamisalan laajentaminen käyttöoikeussopimukseen olisi perusteltua ympäristösuojelullisten tavoitteiden kannalta edistäen jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön."
  - Olemassa olevan sääntelyn uudistaminen? Kun ylläpidetään sääntelyn tasoa -> toimeksiantovaikutus. Pienet täsmennykset ja edistäminen -> Ohjelmallinen vaikutus
  - Perustuslain 20 §:n toteuttamisen vähimmäis- ja enimmäistasoa vaikea määritellä täsmällisesti.

# Kompetenssivaikutus

- Kompetenssivaikutus ilmeni esityksissä, joissa ympäristöperusoikeutta ja siihen kiinnittyviä seikkoja pidettiin merkityksellisinä toisen perusoikeuden rajoitusperusteiden arvioinnissa.
- Tunnistettiin kompetenssivaikutuksen heikko ja vahva muoto:
  - Vahva kompetenssivaikutus, kun on ympäristöperusoikeuteen liittyviä seikkoja pidettiin selvästi merkityksellisempinä kuin rajoitettavaan perusoikeuteen liittyviä seikkoja ja kun rajoitettavaan perusoikeuteen liittyvät seikat oli selkeästi yksilöity. Esimerkkinä lohenkalastuksen kieltö Tenojoella. Rajoitukset kohdistuivat omaisuudensuojaan, elinkeinovapauteen ja saamelaisten oikeuksiin ja perusteet kiinnittyivät PL 20 §:ään.
  - Heikko kompetenssivaikutus, kun ei ollut selkeästi erotettavissa, oliko ympäristöperusoikeus merkittävästi vahvempi kuin rajoitettava perusoikeus tai rajoitetaanko muuta perusoikeutta ylipäätään. Esimerkiksi rakennusperintölain muutosten arvioitiin olevan PL 15.1 §:n kannalta hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon PL 20 §. Ei kuitenkaan ilmaista, millaisia omaisuudensuojan rajoituksia tai muutoksia esityksestä seuraisi aiempaan sääntelyyn verrattuna.

# Heikennyskieltovaikutus

- YSL:n muutos, jossa puolustusvoimien kemikaalivarastojen osalta muutettiin tiedonsaantia ympäristölupamenettelyssä ja yleisessä ilmoitusmenettelyssä, ettei maanpuolustuksen kannalta salassa pidettävää tietoa pääsisi julkisuuteen. Ympäristöperusoikeuden rajoittamiselle oli hyväksyttävä syy.
- PL 20 §:llä heikennyskieltovaikutus jopa sellaisiin osallistumismahdollisuuksiin, joita ei ole lakiin kirjattu? Avoimuusrekisterilain yhteydessä viitattu PL 20 §:ään arvioitaessa, loukkaako rekisteröitymisvelvollisuus mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.



# Uusia oikeusvaikutuksia

- Perustuslain säännöksen tulkinnan tukena
  - Esityksissä elintarvikelain muuttamiseksi ja tuontivalvontalaiksi esitettiin tarkastusoikeuden ulottamista kotirauhan piiriin (PL 10.3 §:n kvalifioitu lakivaraus). Esityksillä katsottiin olevan liityntä PL 20 §:ään. -> Perustuslakivaliokunta lausui, että HE:istä ei ilmennyt, että ehdotettu sääntely olisi PL 10.3 §:ssä edellytetyllä tavalla välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi.
- Välillinen vaikutus
  - Esitys OKA:n ja EOA:n tehtävien jaon muuttamisesta.
  - OKA olisi hoitanut laillisuusvalvojan tehtäviä asioissa, jotka koskevat "terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävän kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon".
  - Keskitetyllä valvonnalla arvioitiin olevan saavutettavissa "välillisesti myönteisiä ympäristövaikutuksia" ja viitattiin ympäristöperusoikeuden painavaan yhteiskunnalliseen merkitykseen.
  - Perustuslakivaliokunta piti tehtävien jakoa epäselvänä ja säännös poistettiin.

# Uusia oikeusvaikutuksia

- Näennäisvaikutus
  - Eesityksellä ei perustuslakivaliokunnan mukaan ollut HE:ssä esitettyä liityntää ympäristöperusoikeuteen. -> Vaikutus jää näennäiseksi.
  - Tupakkalain muutosesitys, jossa esitettiin tupakoinnin kieltämistä mm. uimarannoilla ympärivuotisesti.
  - Eitystä perusteltiin roskaantumisella ja siitä johtuvilla haitallisilla vaikutuksilla vesiekosysteemeihin. Ehdotuksen todettiin olevan yhteydessä ympäristöperusoikeuteen.
  - Perustuslakivaliokunta ei pitänyt "aivan ongelmattomana käsillä olevasta hallituksen esityksestäkin ilmenevää tapaa perustella perusoikeusrajoituksia osin keinotekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella tilanteissa, joissa tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen on hyvinkin etäinen". -> Edellytti kiellon rajaamista ajallisesti kesäaikaan.
  - Vaikuttaa siltä, että valiokunnan kommentti kohdistuu ympäristöperusoikeuteen.

# Johtopäätöksiä

- Ympäristöperusoikeudesta kehittynyt varsin laajasti käytetty ja monipuolinen väline lainsäätäjän keinovalikoimaan.
  - Voidaan perustaa uutta lainsäädäntöä.
  - Voidaan rajoittaa muita perusoikeuksia.
  - Myös ympäristöperusoikeutta voidaan rajoittaa.
- Muotoutumassa vahvaksi ja itsenäiseksi perusoikeudeksi. Ei määrity vain omaisuudensuojan kautta. Kompetenssivaikutus yksi oikeusvaikutus muiden ohella.
- Väljä normi, jonka tulkinta elää ajassa ja sallii yhteiskunnallisten arvostusten näkymisen. Vuosi 2019 ei yhtäkin muutos, vaan osa kehityksen jatkumoa.
- Vaikka laajassa käytössä, ei voi käyttää viherpesuun, vaan esityksillä tulee olla oikea liityntä ympäristöperusoikeuden sisältöön. Perustuslakivaliokunta valvoo.



# Relief

Resilience of complex legal systems  
in sustainability transformation

# Kiitos!

Follow us



LinkedIn



Facebook



inforelief@mail.com



@Twitter