Tuomas Ojanen
22.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 221/2018 vp eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnon kohde

Kuulemispyynnössä *valtiosääntöoikeudellista* arviotani on pyydetty hallituksen esityksestä siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan säädettäväksi julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Ehdotetun uuden ympäristövastuita koskevan 16 a luvun tarkoituksena on selventää nykyistä epäselvää oikeustilaa siltä osin kuin kysymys on konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta ja kustannusvastuusta.

Lisäksi valtiosääntöoikeudellista arviotani on pyydetty eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan ”(j)os valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.” Kysymyksenasetteluna siis on, sisältyykö arvioitaviin kysymyksiin työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”epäselvyyttä”.

Arvioinnin lähtökohtia: esityksen säätämisjärjestysjakson puutteellisuus

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa 4 on tarkasteltu uuteen 16 a lukuun ehdotettua sääntelyä ympäristövastuusta konkurssissa perustuslain 20 §:n ns. ympäristöperusoikeussäännöksen sekä omaisuudensuojasta säätävän perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Säätämisjärjestysjakson ohella ympäristövastuun arvioinnin kannalta ovat huomionarvoisia esityksen jaksot 2.3.1 ja 2.3.3, joissa on yhtäältä eritelty ympäristövastuita konkurssissa, ml. konkurssi- ja ympäristölainsäädännön keskinäissuhteita, voimassa olevan lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön valossa, ja toisaalta keskeisiä ehdotuksia näiden kysymysten selventämiseksi. Viittaan jaksoista ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on sinänsä oikeasuuntaisesti, että ympäristöperusoikeuden ”oikeudellinen merkitys on säätämisajankohdan jälkeen vahvistunut” ja että on tarve ”sovittaa tasapainoisesti yhteen” perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ja perustuslain 20 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Muutoin esityksen säätämisjärjestysjaksosta ei valitettavasti ole hyvää sanottavana perustuslain 20 §:n kannalta, mistä syystä on välttämätöntä tuoda esiin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista seuraavaa:

- *Vastuu*. Säätämisjärjestysjaksossa ei ole eritelty perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaisen vastuun sisältöä. Kun perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu

luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, tällä on haluttu ensinnäkin korostaa vastuun kuulumista kaikille, yksityiset tahot mukaan lukien, ja ylipäätään sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Edelleen perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu muun ohella elottomaan luonnonympäristöön, mukaan lukien maa- ja kallioperä sekä vesistöt. Sen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, ks. myös kootusti esim. PeVL 32/2010 vp).

- *Omaisuudensuojan muuttuminen*. Säätämisjärjestysjaksossa on laiminlyöty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön esiin tuominen perustuslain 20 §:n 1 momentista etenkin nyt 2010-luvulla; jaksossa viitataan vain 1990-luvun lopulla annettuun muutamaan lausuntoon. On korostettava, että paitsi perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden myös perustuslain 15 §:n *omaisuudensuojan* tulkintakäytäntö on muuttunut, ja että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei omaisuuden käyttörajoituksien arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta (Ks. esim. PeVL 8/2017 vp ja PeVL 6/2010 vp).
- *Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden keskinäissuhde*. Perustuslakivaliokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa esimerkiksi 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 kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 10/2014 vp, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2 ja PeVL 32/2010 vp). Etenkin nyt 2010-luvulla valiokunta on kuitenkin esimerkiksi omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut ”erityistä painoa” perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Valtiosääntöoikeudellisena kehityssuuntauksena on ollut etenkin nyt 2010-luvulla, että ympäristön- ja luonnonsuojelun perusteella on voitu asettaa yhä pidemmälle meneviä käyttö- ym. rajoituksia esimerkiksi maanomistajille perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan estämättä. Huomionarvoisia käsillä olevassa asiassa ovat myös perustuslakivaliokunnan linjaukset siitä, että kenellekään ”ei voida katsoa perustuslaista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä”, vaikkei perustuslaista toisaalta ”seuraa estettäkään kohdennetulle korvaussääntelylle” (esim. PeVL 10/2014 vp). Edelleen valiokunta on linjannut, että lainsäätäjällä on ”harkintavaltansa puitteissa mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi se, että julkisen vallan kyky vastata suojelun kustannuksista voi olla yksityishenkilöä

parempi" (esim. PeVL 10/2014 vp). Tällaisen korvaussääntelyn rajoituksena on kuitenkin "se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan" (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, vrt. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Kun lainsäätäjä ei siis voi lainsäädäntöpäätöksissään lähteä siitä, että julkinen valta vastaa ympäristön turmeltumisen kustannuksista, vaan perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta pitää ulottaa riittävässä määrin myös muihin tahoihin, yksityiset tahot ja konkurssipesät sekä niiden velkojat mukaan lukien.

- *Oikeus terveelliseen ympäristöön ja osallistumisoikeudet sekä oikeusturva*. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden yksi perusongelma on, että perustuslain 20 §:n 2 momentti on jäänyt vaille asianmukaista erittelyä. Sen mukaan julkisen vallan on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan *jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön* sekä *mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon*. Siltä osin kuin momentissa velvoitetaan julkinen valta "turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön" säännöksellä on yhteys perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on "edistettävä väestön terveyttä". Perustuslain esitöiden mukaan ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä "laajasti". Ihmisten "elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä", mutta "ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia"; terveellisyyteen sisältyy "esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus". Esitöissä painotetaan, että perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös terveydestä vaikuttaa "ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan." (HE 309/1993 vp, s. 66).

  Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on osallistumisoikeuksien osalta läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, Ks. myös esim. PeVL 29/2017 vp ja PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon *laajennetaan* (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Esimerkiksi muutoksenhakua voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia (ks. esim. PeVL 29/2017 vp)[1].Laajentamisvelvollisuudesta vastaavasti johtuu este heikentää merkittävästi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tässä yhteydessä on myös merkityksellinen Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tehty yleissopimus[2] tiedon

[1] Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä, että lausunnossa oli esillä erityisesti muutoksenhaku hallintotuomioistuimen päätöksestä, koska kannanottoa voidaan lukea muutoksenhakua yleisemminkin koskevana.

[2] Yleissopimus on ns. sekasopimus. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on toimivaltaa yleissopimuksen kaikkien määräysten alalla, mutta toimivalta on joiltakin osin jaettua ja rinnakkaista unionin toimivallan kanssa.

saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Kaiken kaikkiaan esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat puutteelliset, eikä niihin voida käytännössä tukeutua ehdotetun ympäristövastuita koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Nähdäkseni lakivaliokunnan olisisyytä huomauttaa esityksen säätämisjärjestysperusteluiden puutteellisuuksista, etenkin kun ehdotetun sääntelyn merkittävyyden perustuslain 20 §:ssä turvattujen seikkojen kannalta pitäisi olla ilmeinen lainvalmistelussa luontoon ja ympäristöön liittyvän kotimaisen ja ylikansallisen keskustelun valossa nyt 2010-luvun lopulla.

Yleisarvio

Ehdotetun ympäristövastuita konkurssissa koskevan sääntelyn yleisen tason tavoitteitta voidaan pitää oikeasuuntaisia perustuslain 20 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Lähemmässä tarkastelussa ehdotettu sääntely osoittautuu kuitenkin monessa suhteessa ongelmalliseksi perustuslain 20 §:n ja 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen) normikokonaisuuden toteutumisen kannalta Suomen valtiosäännön nykytilassa.

Perusteiltaan ongelmissa perustuslain 20 §:n kannalta on ensinnäkin kysymys siitä, ettei ehdotettu sääntely riittävästi toteuta perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä luonnon- ja ympäristönsuojeluvaatimuksia ja ettei ehdotuksissa ole kaikilta osiltaan riittävän onnistuneesti sovitettu yhteen eri tahojen oikeuksia ja intressejä siltä osin kuin on kysymys ympäristövastuista konkurssissa.

Erityisenä ongelmana on, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi olevan jopa heikennys voimassaolevaan oikeustilaan verrattuna siltä osin kuin siinä rajataan ympäristöä kuormittavan tai pilaavan toimijan vastuuta konkurssissa. Nähdäkseni vastuun heikentämiselle voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna ei ole hyväksyttäviä perusteita perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta, varsinkin kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten turvaamien oikeuksien toteutumistason heikentämisen kielto ja se, että perustuslain 20 §:n 2 momentti merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa lainsäädännön kehittämistä laajentavaan ja tasoltaan korkeampaan suuntaan.[3]

Erityisiä ongelmiaan liittyy osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia turvaavaan perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, etenkin kun samalla huomioidaan perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja perustuslain 14 §:n 3 momentti sekä perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

---

[3] Ks. esim. PeVL 23/2009 vp, jossa valiokunta totesi perustuslain 20 §:n 2 momentin merkitsevän lainsäätäjään kohdistuvaa toimeksiantoa kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ”laajennetaan”. Kuten jo todettiin, laajentamisvelvollisuuteen voidaan sisällyttää este vaikutusmahdollisuuksien merkittävälle heikentämiselle.

Yksityiskohtaisia huomioita

- *Julkisoikeudellisen ympäristövastuun määritelmä*. Konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuista säädettäisiin uudessa 16 a luvussa. Luvun säännöksissä tai muuallakaan laissa ei kuitenkaan määriteltäisi, mitä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan. Perustelujen (s. 68-69) mukaan julkisoikeudellinen ympäristövastuu voisi perustua esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, jätelain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain tai säteilylain säännöksiin. Edelleen perustelujen mukaan julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluisi ”myös muun muassa vastuu ympäristövastuulaissa tarkoitetuista ehkäisevistä ja korjaavista toimista.” Julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitettaisiin ”käytännössä ympäristön muutoksen tai ympäristövahingon torjuntaa, korjaamista, puhdistamista, ennallistamista tai muuta tällaista toimea.” Perusteluissa esitettyä ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi määritelmäksi tai luetteloksi, kuten sanat ”esimerkiksi” ja ”muun muassa” tuovat esiin.

  Julkisoikeudellisen ympäristövastuun määritelmän puuttumista laista voidaan pitää ongelmallisena, kun otetaan huomioon luvussa ehdotetun sääntelyn kiinteä yhteys etenkin perustuslain 20 §:ssä ja 15 §:n turvattuihin seikkoihin edellä selostetulla tavalla. Nähdäkseni lakivaliokunnan olisi syytä vakavasti harkita mahdollisuutta sisällyttää lakiin määritelmä julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Tällöin on huomattava, että 2 §:ssä säädettäisiin vain terveyteen tai ympäristöön liittyvästä vaarasta tai haitasta ja että samaa tuodaan esiin perusteluissakin. On kuitenkin korostettava, että perustuslain 20 §:ssä säädetään erikseen *luonnosta* ja että myös lainsäädännössä erotellaan erikseen luonnon ja ympäristön välillä (vrt. esim. luonnonsuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki) ja että käsillä olevassa esityksessäkin viitataan erikseen *luonnonsuojelulakiin* yhtenä esimerkkinä julkisoikeudellisen ympäristövastuun perusteesta. Kun lakivaliokunta harkitsee julkisoikeudellisen ympäristövastuun määritelmän sisällyttämistä lakiin, valiokunnan tulisi ympäristön ja terveyden ohella huomioida luonto. Luonnon mainitsemista ympäristön ja terveyden ohella olisi harkittava myös 2 §:ssä (ks. myös 2 §:stä jäljempänä todettu).

- *Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu kustannuksista*. Lakiehdotuksen 16 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan konkurssipesän olisi ”viipymättä ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.”

  Ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti oikeasuuntaista ja sinänsä selkeyttäisi nykyiseen oikeustilaan verrattuna toimimisvelvollisuutta ja vastuuta kustannuksista. Perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta ongelmana kuitenkin on toimimisvelvollisuuden ja kustannusvastuun syntymiselle asetetut tiukat edellytykset.

Ensinnäkin ongelmallinen on velvollisuuden rajaaminen vain ”välttämättömiin” toimenpiteisiin, koska rajaus välttämättömiin toimenpiteisiin rajaa toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluvat toimenpiteet liian suppeaksi. Perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden näkökulmasta olisi perusteltua laajentaa velvollisuus ”*tarpeellisiin* toimenpiteisiin”.

Merkittävin ongelma perustuslain 20 §:n ja 22 §:n kannalta liittyy kuitenkin ehdotettuun edellytykseen *vakavasta* vaarasta tai *vakavasta* haitasta terveydelle tai ympäristölle. Kun otetaan huomioon varsinkin julkisen vallan erityiset velvollisuudet turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan, samoin kuin julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, toimimisvelvollisuudelle on ongelmallista asettaa vaatimus vaaran tai haitan vakavuudesta ainakin siltä osin kuin on kysymys terveydestä. Lakivaliokunnan olisi näin ollen syytä poistaa vakavuuden edellytys ainakin siltä osin kuin kyse on terveyteen kohdistuvasta vaarasta tai haitasta. On korostettava, ettei perustuslain 15:ssä turvatusta omaisuudensuojasta seuraa estettä tälle.

Konkurssipesän vastuiden toteamismenettely ja haitankärsijöiden oikeusturva ja vaikutusmahdollisuudet. Yksi ehdotetun uuden 16 a luvun rakenteellinen perusongelma perustuslain 20 §:n näkökulmasta liittyy siihen, ettei ehdotettuun sääntelyyn sisälly lainkaan säännöksiä siitä, millaisessa menettelyssä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden käsilläolo ja edelleen laajuus todettaisiin. Pidän selvänä julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja edelleen perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden riittävän toteutumisen kannalta, ettei konkurssipesän toimimisvelvollisuutta voida jättää yksin konkurssipesän oman arvion varaan, etenkin kun ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi tarvittavat toimenpiteet edellyttävät sellaista asiantuntemusta, jota konkurssipesän hoitajilla ei yleensä ole. Nähdäkseni 2 §:ssä ehdotettua sääntelyä olisi täydennettävä sääntelyllä, joka tavalla tai toisella säännösperusteisesti kytkee viranomaiset riittävän tehokkaasti konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toteamiseen ja toteuttamiseen. Esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuus olisi askel oikeaan suuntaan, mutta se tarvitsisi tuekseen myös muita säännöksiä menettelystä, jotta 16 a luvun mukaisen vastuun toteutumiselle olisi reaalisia edellytyksiä.

Lopuksi ongelmana ehdotetussa 16 a luvun sääntelyssä on perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin ja 21 §:n turvattujen osallistumis- ja vaikutusoikeuksien sekä oikeusturvan näkökulmasta, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole kiinnitetty huomiota mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvaan ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. On korostettava, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattu mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ulottuu myös esimerkiksi tilanteeseen, jossa alun perin luvanvaraisesti ympäristöä ja luontoa kuormittanut yritys asetetaan konkurssiin, ja että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi

muutoksenhakua voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia (ks. esim. PeVL 29/2017 vp). Näin ollen ehdotettua sääntelyä olisi syytä kehittää tavalla, joka nyt ehdotettua paremmin ottaisi huomioon perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin ja 21 §:n normikokonaisuuden.

Arvio työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin näkökulmasta

Edellä esitetyillä perusteilla on nähdäkseni selvää, ettei nyt ehdotettu 16 a luvun sääntely täytä riittävästi perustuslain 20 ja 22 §:n normikokonaisuudesta johtuvia vaatimuksia.

Pidän myös selvänä, ettei perustuslain 15 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta seuraa estettä ehdotetun julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevan sääntelyn muuttamiselle edellä esitetyn suuntaisesti siten, että se nyt ehdotettua paremmin täyttäisi perustuslain 20 §:stä yhdessä 22 §:n kanssa – ja kohdittain perustuslain 2 §:n 2 §:stä ja 21 §:stä - johdettavat vaatimukset. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa olevat julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvollisuudet koskevat ensisijaisesti nimenomaan lainsäätäjää, vaikka ne saavat merkitystä myös lain soveltamisessa tuomioistuimissa ja viranomaisissa perustuslain 22 §:n nojalla.

Se, mikä nähdäkseni on epäselvää perustuslain kannalta perustuslakivaliokunnan tähänastisen lausuntokäytännön valossa on ”vain” kysymys siitä, missä määrin, jos lainkaan, nyt ehdotetun sääntelyn edellä selostettuja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia voidaan pitää lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen vaikuttavina. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei toistaiseksi löydy ns. säätämisjärjestyspontta, kun valiokunta on sinänsä saattanut tuoda esiin erilaisia heikkouksia ja puutteita ongelmia lakiehdotuksissa perustuslain 20 §:n kannalta. Näin ollen käsillä olevaan asiaan liittyy eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”epäselvyyttä” siltä osin kuin kysymys on säätämisjärjestyskysymyksestä. Samalla on siis kuitenkin selvää, ettei perustuslaista seuraa estettä ehdotetun sääntelyn kehittämiselle edellä selostetun suuntaisesti tavalla, joka toteuttaisi nyt ehdotettua paremmin ja tehokkaammin perustuslain 20 ja 22 §:istä – ja kohdittain perustuslain 2 §:n 2 §:stä ja 21 §:stä – johdettavia vaatimuksia.

Helsingissä 22. päivänä tammikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki