Tuomas Ojanen

12.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Asetusehdotuksella asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Asetusehdotuksella säädettäisiin luonto- ja lintudirektiivin sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin velvoitteiden täyttämisen tehostamiseksi määräajoista saavuttaa direktiiveissä asetettuja tavoitteita sekä täydennettäisiin niitä luonnon tilan parantamisen kannalta tärkeillä velvoitteilla ja uusilla tavoitteilla. Lisäksi asetusehdotuksella edistettäisiin unionin biodiversiteettistrategian toteutusta koskien pölyttäjien suojelemista sekä luonnon tilan parantamista kaupunki-, maatalous- ja metsäympäristöissä sekä virtaavissa vesissä. Asetusehdotuksessa esitetään tavoitteiden saavuttamiseksi systemaattista lähestymistapaa, jossa kukin jäsenmaa laatisi kansallisen ennallistamissuunnitelman, jossa määriteltäisiin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla.
2. Valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 6 on tehty verraten hyvin selkoa asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Koska jaksossa on kuitenkin selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeudesta varsin ohuesti ja osin vanhaan lausuntokäytäntöön tukeutuen, on syytä huomauttaa siitä, perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys ja paino perusoikeusjärjestelmässä on merkittävästi vahvistunut, kuten varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 69/20218 vp ja PeVL 55/2018 vp osoittavat.
3. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että jaksossa 6 eduskunnan budjettivallasta esitetty perustuu pitkälti sellaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, joka koskee ns. euro- tai finanssikriisiä sekä Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistä ja osaksi myös unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän sekä perussopimusten ulkopuolella (ks. esim. jaksossa viitattu PeVL 29/2021 vp, jossa on kyse Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen ja sen muuttamista). On kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi tuon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ulottamiseen täysimääräisesti sellaisenaan EU-säädösehdotuksiin, jotka on annettu unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän sekä perussopimusten puitteissa.

Yleisarvio

4. Asetusehdotus on monessa suhteessa uusi avaus luontokadon pysäyttämiseksi. Tutkimukset osoittavat, että nykyiset, esimerkiksi vapaaehtoisuuden varaan rakentuvat keinot, eivät kykene pysäyttämään tai edes riittävästi hidastuttamaan luonnon monimuotoisuuden jatkuvaa köyhtymistä. Tästä syystä asetusehdotuksessa asetetaan useita kunnianhimoisia sitovia ennallistamistavoitteita ja -velvoitteita.
5. Asetusehdotuksen keskeisiä tavoitteita voidaan pitää kotimaisen ja unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavina. Asetusehdotus kytkeytyy yhtäältä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan, jonka mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Toisaalta asetusehdotus kytkeytyy perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen, jonka 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 30/2022 vp, kappale 3, PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/I).
6. Valtioneuvoston kannassa pidetään ”välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi.” (s. 18) Valtioneuvosto myös katsoo, että ”asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa” (s. 19). Näitä valtioneuvoston kantoja voidaan pitää perusteluina myös perustuslain 20 §:n näkökulmasta.
7. Kuten valtioneuvoston kirjelmän jaksosta 6 ilmenee, asetusehdotus on kuitenkin merkityksellinen myös useiden muiden perustuslain säännösten kannalta.

8. Asetusehdotuksen suhde perustuslakiin ei myöskään ole ongelmaton, vaikka asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin on tässä vaiheessa vielä mahdotonta riittävästi arvioida tieto- ja vaikutusarviointipuutteiden takia. Kyse on muutoinkin asetusehdotuksesta, joka todennäköisesti vielä tulee merkittävästikin muuttumaan jatkovalmistelussa.

9. Yleisesti ottaen keskeinen perustuslakiproblematiikka vaikuttaisi liittyvän asetusehdotuksen mukaisen sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen, mihin sisältyy kysymys kansallisen, alueellisen ja paikallisenkin liikkumavaran tarpeen mahdollistamisesta asetuksen sääntelyssä.

10. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että perustuslain ohella kysymyksiä herättää asetusehdotuksen suhde unionin perussopimuksiin ja tällöin varsinkin SEUT 5 artiklan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin.

Oikeusperusta

11. Valtioneuvoston kannan mukaan on tarpeellista pyrkiä varmistamaan, että asetusehdotuksen oikeusperusta on riittävä kaikilta osin.
12. Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp).
13. Perustuslakivaliokunnan olisi perusteltua yhtyä valtioneuvoston kantaan tarpeesta arvioida tarkemmin oikeusperustan riittävyyttä vielä jatkovalmistelussa.

Kansallinen liikkumavara

14. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotuksen tavoitteita asetettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin, mukaan lukien tilastoinnin ja tietotason osalta. Valtioneuvoston mukaan on tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee valtioneuvoston mukaan säilyä esimerkinomaisena.

15. Valtioneuvoston kannat siitä, että asetusehdotuksen tulee jättää jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa, ovat perusteltuja myös perustuslain näkökulmasta. Ympäristö- ja luonto-olosuhteet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti unionissa. Näin ollen kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti samanlaisista velvoitteista liian yksityiskohtaisesti ja tiukasti säätäminen asetusehdotuksessa ei ole perusteltua, varsinkin kun asetus voimaantulonsa jälkeen pätee yleisesti, on kaikilta osiltaan velvoittavia, ja sitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa SEUT 288 artiklan mukaan.[1]

Suhteellisuus ja toissijaisuus

16. Edellä kansallisten, alueellisten ja paikallisten olosuhteiden ja erityispiirteiden merkityksestä ja kansallisesta liikkumavarasta todettu herättää myös kysymyksiä asetusehdotuksen suhteesta SEUT 5 artiklan mukaisiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin.

17. Pidän sinänsä perusteltuna sitä, että komissio ehdottaa säädösmuodoksi asetusta direktiivin sijasta syistä, joita selostetaan kirjelmän jaksossa 4.

---

[1] Perustuslakivaliokunta on katsonut toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätämisen asetuksen tasolla olevan ympäristölainsäädännön yhteydessä perustelua, koska sääntely lain tasolla saattaisi muutoin muodostua epätarkoituksettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi¨ PeVL 10/2014 vp s. 3, PeVL 1/2013 vp s. 2 ja PeVL 58/2010 s. 3. Asetuksenantovaltuudet eivät kuitenkaan voi tällöinkään jäädä täysin avoimiksi esimerkiksi velvoitteiden perusteiden osalta. PeVL 10/2014 vp 3 ja PeVL 58/2010 vp s. 3. Vaikka nämä kannanotot ovat perustuslain 80 §:n kannalta, eivätkä ne siten suoraan liity nyt käsillä olevaan EU-säädösehdotukseen, ne kuitenkin havainnollistavat tarvetta liikkumavaraa mahdollistavaan ympäristösääntelyyn.

18. Sitä vastoin on syytä yhtyä myös perustuslain näkökulmasta valtioneuvoston kantaan siitä, että ”luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan.” (s. 10)

19. Perustuslain kannalta on niin ikään perusteltu valtioneuvoston kanta siitä, että asetusehdotus on kohdittain ongelmallinen suhteellisuusperiaatteen kannalta syistä, joita selostetaan tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä jaksossa 4 (ks. alajakso suhteellisuusperiaate).

20. Vaikka kysymykset asetusehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta liittyvät ennen muuta SEUT 5 artiklaan ja ovat siten EU-oikeudellisia kysymyksiä, niillä on kytkentä myös perustuslakiin muun muassa siitä syystä, että asetusehdotuksen mukaisten ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen olisi olennaista myös maa- ja vesialueiden omistajien perustuslain 15 §:n mukaisuuden omaisuudensuojan näkökulmasta. Tästä syystä se, mitä asetusehdotuksesta voidaan kriittisesti todeta SEUT 5 artiklan näkökulmasta, voidaan monelta osin todeta asetusehdotuksesta myös perustuslain kannalta muun muassa siltä osin kuin on kyse asetusehdotuksen merkitsemien omaisuuden käyttörajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.

Eduskunnan budjettivalta

21. Asetusehdotuksen mukaiset velvoitteet ja tavoitteet toteutettaisiin kansallisin toimenpitein pääsääntöisesti jäsenvaltioiden kansallisella budjettirahoituksella. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (ks. s. 17) asetusehdotuksen kustannukset olisivat komission alustavan arvion mukaan noin 930 miljoonan euroa vuosittain Suomelle.

22. Alustavia kustannusarvioita voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävinä.
23. Valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto ”ottaa mahdollisiin valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä. Ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua. Kannat täsmentyneisiin ehdotuksiin ja niiden taloudellisiin, erityisesti valtiontaloudellisiin vaikutuksiin muodostetaan erikseen valmistelun jatkovaiheissa.” (s. 22)
24. Valtioneuvoston kannat ovat perusteltuja myös eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan olisi korostettava tarvetta arvioida tarkemmin asetusehdotuksen vaikutuksia erityisesti eduskunnan budjettivaltaan.

Tiedon ja vaikutusarviointien tarve

25. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin monessa kohdin tarve arvioida enemmän ja tarkemmin asetusehdotuksen vaikutuksia. Esimerkiksi asetusehdotuksen keskiössä olevaan luontotyyppien palauttamista koskevaan velvoitteeseen liittyy valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”merkittäviä tietopuutteita ja sen vaikutuksia Suomelle on näin ollen haastavaa arvioida.” (s. 20)

26. Kun otetaan huomioon asetusehdotuksen merkittävyys perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan keskinäissuhteen sekä eduskunnan budjettivallan kannalta, valtioneuvoston kantoja lisätiedon ja vaikutusarvioiden tarpeesta voidaan pitää perusteluina perustuslain näkökulmasta.