

EDUSKUNNAN  
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä

12 päivänä huhtikuuta 1994

Lausunto n:o 2

*Perustuslakivaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakivaliokuntaan valmistelevalle käsittelyä varten samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, budjettineuvos Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Seija Heiskanen-Frösén ja va. apulaisosastopäällikkö Simo Mäkinen ympäristöministeriöstä, tohtori Jukka Kultalahti Tampereen yliopistosta, johtava lakimies Leena Karesuo Suomen Kuntaliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta ja oikeustieteen kandidaatti Johanna Suurpää Demokraattiset lakimiehet ry:stä.

Lisäksi ympäristövaliokunta osallistui perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen 25.2.1994, jossa perusoikeus uudistusta olivat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohdaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

**Hallituksen esitys**

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen

säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisääisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

**Valiokunnan kannanotot**

Ympäristövaliokunta keskittyy lausunnonaan toimialansa mukaisesti ympäristöä ja asuamista koskeviin perusoikeussäännöksiin.

*Oikeus ympäristöön (14 a §)*

Säännös oikeudesta ympäristöön kuuluu valiokunnan mielestä olennaisena osana nykyaikaiseen perusoikeusluetteloon. Hallitusmuotoomme ehdotetun uuden 14 a §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ehdotetun perusoikeussäännöksen 1 momentti jää luonteeltaan julistuksenomaiseksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että tällainen säännös sisältyy hallitusmuotoomme. On tärkeää, että perustuslain tasolla ilmaistaan lainsäätäjän tavoite luonnon ja ympäristön suojelemiseen.

Pykälän 2 momentin merkityksen valiokunta arvioi muodostuvan käytännössä 1 momenttia suuremmaksi siitä huolimatta, että sen velvoitta-

vuus julkista valtaa kohtaan on heikko. Velvoittavuusasteen heikkoudesta lähtien valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota käsitteeseen "oikeus terveelliseen ympäristöön". Vaikka esityksen perustelujen mukaan terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä tässä laajasti, on se valiokunnan mielestä käsitteellisesti liian suppea. Ehdotetussa muodossaan säännös suojaisi vain tällä hetkellä eläviä ihmisiä. Se ei antaisi luonnon itsenäiselle suojaamiselle suoranaisesti tukea. Kuitenkin pykälän 1 momentin perusteluissa korostetaan, että "ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisryhmien oikeuksiksi. Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskukupolvia." Ympäristövaliokunta katsoo, että säännöksen heikko velvoittavuus yhdistettynä pelkkään "terveellinen ympäristö" -käsitteeseen jättää 2 momentin tarpeettoman varovaiseksi.

Perusoikeuskomitea (1992:3) esitti säännöksen kirjoitettavaksi tältä osin muotoon "oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön". Tämä sanamuoto olisi valiokunnan mielestä selvästi parempi, koska "monimuotoinen"-sana pitää sisällään myös luonnon arvojen itsenäisen suojaamisen. Tällöin voitaisiin 1 momentissa sana "monimuotoinen" korvata toiston välttämiseksi sanalla "suojeleminen", joka sosisikin paremmin 1 momentin asiayhteyteen. Käsitteeseen luonnon suojeleminen sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi 14 a §:n muuttamista seuraavasti:

"Vastuu luonnosta ja sen *suojelemisesta*, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon."

Valiokunta on edelleen tämän pykälän yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuskomitean mietinnöstä poiketen se ei sisällä säännöstä niin sanotuista jokamiehen oikeuksista. Ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä,

että nämä pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin kuuluvat perinteiset yleiskäyttöoikeudet säilyvät tulevaisuudessakin. Euroopan yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma vapaa liikkumisoikeus valtiosta toiseen saattaa kuitenkin luoda paineita oikeuksien rajoittamiseen. Siksi valiokunta on vakavasti harkinnut tarvetta suojata nämä oikeudet perustuslailla. Toisaalta esille on noussut epäily, että sääntely saattaa johtaa oikeuksien luettelemiseen rajattavissa olevaksi yleiskäyttöoikeuksien ryhmäksi, mitä valiokunta ei pidä hyvänä.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta selvittäisi, olisiko 14 a §:ssä säädettävä myös jokamiehen oikeuksista.

#### *Oikeus asuntoon (15 a § 4 mom.)*

Sosiaalisista perusoikeuksista ehdotetaan otettavaksi hallitusmuotoon uusi 15 a §. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Ympäristövaliokunnan mielestä on erittäin tärkeää, että kansalaisten perusoikeudet koskevat myös asumista. Ehdotettu säännös on luonteeltaan julkisen vallan käyttäjiin kohdistuva perustuslainen toimeksianto. Se ei turvaisi oikeutta asuntoon subjektiivisena perusoikeutena. Valiokunnan mielestä tämä lähtökohta on hyväksyttävä, jos katsotaan esitettyä perusoikeussäännöstä kokonaisuudessaan. Hallitusmuodon 6 §:ssä ehdotetaan turvattavaksi oikeus elämään jokaiselle. Suomen ilmastossa jonkinlainen asumispaikka on hengissä säilymisen edellytys ja näin ollen hallitusmuodon 6 §:nkin on katsottava edellyttävän asumisen jonkinlaista järjestämistä. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taas turvataan jokaiselle viimekätinen oikeus toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus jonkinasteiseen suojaan sisältynee tämänkin säännöksen piiriin. Valiokunnan mielestä näiden säännösten keskinäisiä suhteita olisi tullut hallituksen esityksen perusteluissa korostaa selkeämmin. Siksi ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta mietinnössään korostaisi asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

*että perustuslakivaliokunta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Biaudet, Ihämäki, Jääskeläinen, Karhunen (osittain), Kaut-

to, Korkea-aho, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Virrankoski ja Vuorensola sekä varajäsen Viljamaa.

### Eriävä mielipide

Ympäristövaliokunnan enemmistö ei halunnut ehdottaa muutettavaksi vakiintuneen vahvan aseman saavuttaneita omaisuudensuojasäännöksiä. Mielestämme ympäristöoikeuksien ja vahvan omaisuudensuojan välille jää epätasapaino, jolloin ympäristöoikeudet tulevat häviämään ristiriitatilanteessa. Siksi esitämme,

että perustuslakivaliokunta muuttaisi omaisuudensuojaa koskevaa hallitusmuodon 12 §:ää siten, että ympäristönsuojelullisilla perusteilla voitaisiin omaisuuden käytölle asettaa rajoituksia. Yleisen edun niin vaatiessa olisi esimerkiksi oltava mahdollista käyttää pakkolunastusta lievempiä omistusoikeuden rajoituksia.

Oikeutta asumiseen ei ole hallituksen esityksessä yksiselitteisesti turvattu. Julkisen vallan tulee hallituksen esityksen mukaan edistää jokaisen

oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan painottanut asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä. Keinoja tavoitteen toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole esitetty. Suomen kaltaisessa ilmastossa julkiselle vallalle on mielestämme asetettava vaatimus esittää keinot, joilla asuminen voidaan turvata kaikille. Siksi esitämme, että ympäristövaliokunnan lausunnon kannanotto kuuluisi tältä osin seuraavasti:

että perustuslakivaliokunta mietinnössään korostaisi asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän, ja toimeentulokysymyksenä ja edellyttäisi nykyistä tehokkaampaa lainsäädäntöä asumisen järjestämiselle ihmisten eri elämäntilanteissa.

Helsingissä 12 päivänä huhtikuuta 1994

**Riitta Myller**  
**Jukka Roos**

**Tarja Kautto**  
**Maija Rask**

**Esko Seppänen**  
**Marja-Leena Viljamaa**

