



Matti Hepola

---

# Suomen oikeusjärjestelmän reunaehdot

Lupamuutoshanke sidosryhmätilaisuus 14.3.2019



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND  
Pohjoisen puolesta – maailmaa varten

# Ympäristöllisten lupien pysyvyys voi muuttua

---

- Lainsäädännön ja oikeuskäytännön linjaukset lupien pysyvyyteen ja muutettavuuteen ovat muuttuneet ja muuttuvat ajan myötä
- Pilaamislupien pysyvyys (YSL) on ollut heikompi kuin esim. vesitalouslupien (VL, tässä esityksessä erityisesti vesivoimalaitokset ja säännöstelyt)
- Myös vesitalouslupien pysyvyys on muuttunut aikojen kuluessa (kalatalousmääräykset, säännöstely, tulvasuojelu)

# Mitä reunaehdot ovat?

---

- Erilaisia reunaehdottoja
  - Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset
  - Perustuslaista johtuvat
  - EU-oikeudelliset
- Oikeusjärjestys suojaa harjoitettavaa toimintaa
  - Tämän suojan sisältö muodostaa reunaehdot toimintaan puuttumiselle
- Reunaehdot ovat kolmen tyyppisiä
  - Miten voimassa olevassa laissa säädetään
  - Miten säädetään uudessa laissa
  - Miten menettely on järjestetty (joustava/jäykkä)

# Vesitalouslupien pysyvyys lainsäädännössä

---

- VL:n luvan muuttamista koskevat säännökset
  - Yleiset kaikkiin hanketyyppeihin soveltuvat
  - Tiettyihin lupatyyppeihin tai tiettyihin velvoitteisiin kohdistuvat
  - VL:n siirtymäsäännökset (sisältävät myös aineellisoikeudellisia säännöksiä)
- Vesitalousluvan muuttamista koskevat säännökset ovat yleensä tiukahkoja
  - Lain sanamuodot, tulkinnat ja muutosten korvaavuus
- Luvan muuttamisen keskeisin peruste on olosuhteiden muutos (laajassa mielessä)

# Pysyvyysuoja

---

- Pysyvyysuoja määrittyy sen mukaan, millä edellytyksillä luvan muuttaminen on tehty mahdolliseksi
- Ympäristöllisten lupien pysyvyysuoja on sisällöltään erilaista
  - YSL:n mukaiset pilaamisluvat
  - VVL:n ja VL mukaiset vesitalousluvut
  - VOL:n ja aiemman lainsäädännön mukaiset vesitalousluvut
- Vesioikeudellinen dilemma: mitä vanhempi (ja mahdollisesti puutteellisempi) lupa, sitä suurempi pysyvyysuoja

# Pysyvyysuojan ydin - kustannusvastuu

---

- Vesitalousluvan nojalla harjoitettavaa toimintaa suojataan säätämällä korvauksen maksaminen lupaan puuttumiseen seuraukseksi
- Lainsäätäjä on tietoisesti suojannut mm. vesivoimatuotantoa
- Jos pysyvyysuojaa halutaan muuttaa, on se tehtävä lainsäädännön kautta
  - Ratkaisevaan rooliin nousee valtiosääntöoikeudellinen luottamuksen suoja (kuinka pitkälle toiminnanharjoittaja voi luottaa lainsäädännön pysyvän muuttumattomana) ja sen osalta perustuslain tulkintakäytäntö
  - Omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja ympäristöperusoikeus

# Vesitalouslupa ja perustuslaki

---

- Perustuslakivaliokunnan käytäntö jakaantuu
  - Aika ennen perusoikeusuudistusta ja ympäristöperusoikeuden mukaantuloa
    - HM 1919 – perusoikeusuudistus 1995
  - Perusoikeusuudistuksen jälkeinen aika
    - Vuodet 1995 – n. 2015, ympäristöperusoikeuden mukaantulo tulkintoihin
    - Kehitys kohden ympäristöperusoikeuden vahvistumista
  - Nykypäivä
    - Esimerkkeinä hiilivoiman käytön kieltäminen ja konkurssilain uudistus (2018/2019)

# Aika ennen ympäristöperusoikeutta

---

- Perustuslakivaliokunnan kannanotot 1940-luvulla
  - Vesivoima oli omaisuuden suojan piirissä kiinteistön omistusoikeuteen sisältyvänä etuutena
- Perustuslakivaliokunnan kannanotot vuoden 1961 VL:a säädettäessä
  - Erityisesti pakkotoimioikeudet rikkoivat omaisuudensuojaa; säädettiin erityinen valtuuslaki
- VVL:n muutokset 1987 - 1994 perustuslakivaliokunnassa
  - Varsin voimakas lupiin puuttuminen oli mahdollista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä
- Perustuslakivaliokunnan kannanotot koskiensuojeluun
  - Vesivoima nautti omaisuuden suojaa
  - Vesivoiman menetys korvattiin
  - PeVL on useissa lausunnoissaan korostanut sitä, että koskiensuojelulain kannanotot annettiin ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä



# Aika ympäristöperusoikeuden säätämisen jälkeen

---

- Omaisuu den suojan ja ympäristöperusoikeuden suhteesta tuli keskeinen kysymys
  - Keskustelua ympäristöperusoikeuden luonteesta ”kaikkia velvoittavana” verrattuna omaisuuden suojaan
- Perustuslakivaliokunnan käytännössä siirryttiin punnitsemaan omaisuuden suojaa ja ympäristöperusoikeutta
  - Valtavirraksi muodostui PL 15.1:n käyttöalan laajentuminen ja PL 15.2:n lunastuksen tai ns. tosiasialliseen pakkolunastuksen käyttöalan supistuminen
- Keskeisiä perustuslakivaliokunnan lausuntoja
  - PeVL 10/2014 (ympäristönsuojelulaki)
  - PeVL 36/2013 (metsälaki)
  - PeVL 32/2010 (kaivoslaki)
  - PeVL 61/2010 (vesilaki)
  - PeVL 8/2017 (vesilain käyttöoikeussäätely)

# Nykypäivä - hiilivoiman käyttö

---

- HE 200/2018 vp. rakentuu valtiosääntöoikeudellisesti perustuslakivaliokunnan uudempaan käytäntöön
- Hiilivoiman käytön kieltäminen merkitsee sitä, että laitoksen omistaja ei voi käyttää enää vuoden 2029 jälkeen laitostaan energian tuotantoon hiilellä
  - Voimakas omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen puuttuva säännös
- Perustuslakivaliokunnan keskeisiä huomioita
  - Elinkeino- ja palvelusektörin harjoittaja ei voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän muuttumattomana
  - Kohdentuminen: yksilö – yritys – suuryritys
  - Mm. siirtymäaika huomioon ottaen kieltä ei merkinnyt ns. tosiasiallista pakkolunastusta
  - Korvattavuus oli osa PL 15.1:n mukaista kokonaisarviointia
- Korvattavuutta ei esitetty ja laki oli mahdollista säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä

# Nykypäivä - konkurssilainsäädäntö

---

- HE 221/2018 vp.
  - PeVL (69/2018) ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja tuolloin esitettyjen julistuksenomaisuutta koskevien perustelujen jälkeen vahvistunut
  - PL 20:n mukainen vastuu taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta
  - PL 20 konkretisoituu ympäristölainsäädännössä
  - Punninta tulee tehdä omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden kesken
  - Kynnys ja mahdollisuudet asettaa konkurssipesälle toimimisvelvoitteita on asetettu liian korkealle
  - Ympäristöhaittojen estäminen kärsii (esityksen mukaan lähinnä suuronnettomuustilanteet)
  - Esitys rikkoo ympäristöperusoikeutta ja myös haitankärsijöiden omaisuuden suojaa, lakiehdotuksen 16 a luku tulee poistaa

# Yhteenveto

---

- Vesitalousluvan pysyvyyttä koskevaa lainsäädäntöä voidaan muuttaa, jos siihen on riittävät perusteet
- Ratkaisevaksi muodostuu omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välisen suhteen punninta
- Korvattavuus on yksi osatekijä punninnassa, välttämätöntä korvattavuus ei ole (siirtymäajan ja kohdentumisen merkitys korostuu)
- Perustuslakivaliokunnan uudempi käytäntö antaa melko selkeästi suuntaviivoja myös vesilainsäädännön muuttamiselle
- Eräitä eroja kuitenkin on
  - Vesitalouslupa on monitahoisempi kuin esimerkiksi ympäristölupa
  - Vesitalouslupa vaikuttaa paitsi toiminnanharjoittajan asemaan myös haitankärsijöihin ja yleensäkin rakennetun ympäristön tilaan
  - Vesitalousluvan kohdalla aikajänne on pidempi

# Yhteenveto

---

- Vesitalouslupien pysyvyyssuoja on portaittainen ja monipolvinen kysymys
  - Minkä lain aikana lupa on annettu
  - Mitä siirtymäsäännökset sanovat
  - Onko luvassa tarkistamismääräyksiä
  - Minkä tyyppisestä luvasta on kysymys (hanketyyppi)
  - Onko hanketyyppiä tai lupamääräyksiä koskevia erityissäännöksiä
  - Mitkä ovat muuttamisen edellytykset
  - Kohdistuuko muuttaminen itse lupaan vai lupamääräykseen
  - Miten korvattavuudesta on säädetty
  - Onko prosessuaalisia edellytyksiä (esim. säännöstely)
- Onko näin monipolvisen, tulkinnanvaraisen ja jäykän sääntelyn säilyttäminen perusteltua?
  - Ympäristöolosuhteiden muuttuessa lupien muuttamisen pitäisi olla joustavasti ja nopeasti toteutettavissa reiluin oikeusturva- ja menettelysäännöksin