Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.10.2016 KELLO 9.30
HE 128/16 vp laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja kohtuullistaa eräiltä osin haja-asutuksen talousjätevesien käsittelyä koskevaa sääntelyä. Samalla sääntelyä tarkistettaisiin paremmin vastaamaan PL 80 §:n vaatimuksia säätämällä joistakin nyt asetuksella järjestetyistä asioista lain tasolla. Esityksen perusteluissa on laajahko, säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jakso on jäänyt varsin vähän sanovaksi kun siinä on tyydytty esittämään lähinnä vain hyvin yleiselle tasolle jääviä yksittäisiä kommentteja. Esitykseen – jossa siis tehdään vain joitakin tarkennuksia suhteellisen tuoreeseen ympäristönsuojelulakiin (527/2014) - ei nähdäkseni sisälly varsinaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Pidän sen vuoksi aiheellisena tässä vain viitata pariin yleisempään näkökohtaan ja kiinnittää huomiota yhteen kohtaan lakiehdotuksessa. Aluksi on kuitenkin tarpeen lyhyesti kommentoida esityksen säätämisjärjestysperusteluja.

- - - - - - -

Hyvään lainvalmisteluun kuuluu tilanteen mukaisella tavalla selvittää tehtävien ehdostusten suhde perustuslakiin. Tämän tehtävän asianmukaista hoitamista – tehtävään paneutumista – palvelee se, että lakiesitysten perusteluihin on tarvittaessa sisällytettävä ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Tällainen selvitys hallituksen esityksessä palvelee myös niitä prosesseja , joissa eduskunnassa päätetään, hankitaanko asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto. Vaikka hallituksen esityksen po. jaksossa ei sinänsä tietysti ole välttämätöntä tehdä kartoitusta perustuslakivaliokunnan ko. aihepiiriin liittyvistä kannanotoista, ei perustuslain säännösten käytännön merkityksen tarkastelu (ja

osoittaminen) useinkaan ole asianmukaisesti mahdollista ilman perustuslakivaliokunnan kannanottojen konkreettista huomioon ottamista (ilman niiden käyttämistä argumentoinnissa). Tähän nähden voidaan pitää erikoisena ja samalla valitettavana sitä, että esityksen perustelujen säätämisjärjestys-jaksossa ei lainkaan viitata valiokunnan konkreettisiin kannanottoihin. Tämä on sitäkin erikoisempaa kun valiokunnan tuoreessa käytännössä on useita juuri ympäristönsuojelua/ympäristönsuojelulakia koskeneita lausuntoja (ainakin pevl 11/99 vp, pevl 23/09 vp, pevl 44/10 vp, pevl 58 /10 vp ja pevl 10/14 vp). En tiedä, miksi valiokunnan tässä yhteydessä hyvin relevantti käytäntö on näin jätetty ilman (näkyvää) huomiota. Tällainen menettely ei ainakaan ole ollut omiaan lisäämään perustelujen ko. jakson vakuuttavuutta.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunnan aikaisempien ympäristönsuojeluun liittyvien kannanottojen valossa näyttää siltä, että esityksessä ainoat kohdat, joihin saattaisi liittyä valtiosäännön kannalta ongelmallisia tai herkkiä piirteitä, koskevat normien antamisvaltuuksia lain tason alapuolella, siis joko asetuksessa tai kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä. Erityisesti asetuksenantovaltuuksien kohdalla on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on PL 80 §:n tulkinnassa yleisesti seurattujen kriteerien lisäksi tai ohessa katsonut ympäristönsuojelua koskevien asetusten antamismahdollisuuksien olevan jossain määrin erityisasemassa. Nykyisen ympäristönsuojelulain säätämiseen johtaneesta esityksestä antamassaan lausunnossa pevl 10/14 vp valiokunta totesi tästä mm,:

> ”Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympäristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).”

Nykyistä ympäristönsuojelulakia edeltäneen ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä valiokunta otti erikseen kantaa myös säännökseen kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antamismahdollisuudesta. Valiokunta totesi lausunnossaan pevl 11/99 vp mm.:

> ”Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 19 § koskee kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä. Tällaiseen sääntelyyn liittyvät valtiosääntökysymykset kytkeytyvät vaatimukseen perusoikeusrajoitusten laintasoisuudesta sekä niiden täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (vrt. PeVL 38/1998 vp). Uuden perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta on merkityksellistä, että perustuslakia säädettäessä ei ollut tarkoitus olennaisesti muuttaa oikeustilaa, jonka mukaan kunnille on vanhastaan osoitettu rajoitetusti säädösvaltaa (HE 1/1998 vp, s. 133).
>
> Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antaminen on rajoitettu paikallisiin tarpeisiin kunnassa ja määräykset voivat koskea muuta kuin luvanvaraista toimintaa. Siten voidaan katsoa, että uudessa perustuslaissa tarkoitetut "erityiset syyt" ovat käsillä ja että sääntelyn asiallinen merkitys ei vaadi lain tai asetuksen käyttämistä. Ympäristönsuojelumääräykset olisivat lakia täydentäviä säädöksiä, joiden sallittu sisältö niin ollen määräytyy ensi sijassa tämän lakiehdotuksen muusta aineellisesta sisällöstä. Myös muun muassa hallinnossa yleisenä periaatteena noudatettava suhteellisuusperiaate vaikuttaa niiden mahdolliseen sisältöön. Valiokunta pitää tärkeänä, että määräykset lisäksi nimenomaisesti sidotaan 10 §:n tavoin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja vähentämisen ja siten myös 3 §:n määritelmään ympäristön pilaantumisesta. ”

Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antamisvaltuutta koskevaa kannanottoa voidaan paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen mahdollistamiseksi pitää perusteltuna. Periaatteellisesti olisi kuitenkin ollut mielestäni aiheellista kiinnittää tällaisessa yhteydessä huomiota myös siihen, että valtuuden soveltamista koskee kaikesta paikallisuudesta huolimatta myös yhdenvertaisuusnormi , ts. laissa asetetuissa kriteereissä ja soveltamiseen kohdistuvassa valvonnassa on pyrittävä myös siihen, ettei asiallisesti samankaltaisissa paikallisissa olosuhteissa eri kunnissa sovelleta merkittävästi erilaisia kunnallisia määräyksiä.

Kun lainatuissa kohdissa ilmenevät valiokunnan linjaukset otetaan tässä huomioon, ei ehdotuksen sisältämissä asetuksenantovaltuuksissa ja kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä koskevissa kohdissa näyttäisi olevan valtiosäännön kannalta ongelmallisia aineksia. Totean kuitenkin pienenä varauksena, että 156 c §:n kohdalla jää minulle melko avoimeksi se, mitä kaikkea erityisesti 2 momentissa tarkoitettu ympäristönsuojelumääräyksiä koskeva valtuus voi käytännössä merkitä. Ymmärrän säännöksen niin, että siinä mainittu lain 202 §:n säännös rajauksineen ei merkittävästi rajoita momentisa tarkoitettua valtuutta antaa perustason puhdistusvaatimusta ankarampia vaatimuksia, ”jos ne ovat perusteltuja paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi”. Kohdan muotoilu sellaisenaan näyttää sisältävän merkittävästi harkinnanvaraa. Saattaa toisaalta olla , että tämänkaltaisten kriteerien käyttö on ympäristönsuojelussa katsottu aiheelliseksi. En osaa arvioida, mitä käytännössä merkitsee säännöksen 3 momentissa valtioneuvostolle

osoitettu valta säätää asetuksella ”ohjeellisesta” puhdistustasosta, joka ”tulisi” saavuttaa. Ilmeistä on, että ohjeellisuus tässä merkitsee muuta kuin juridinen sitovuus. Muotoilu 3 momentissa merkitsee myös sitä, ettei asetuksella säädetty ohjeellinen taso sellaisenaan estä antamasta ko. tasoa tiukempia kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.38) todetaan 156 c §:n perustuvan ympäristönsuojelulain nykyiseen 156 §:n 3 momenttiin. Perustuslakivaliokunta ei näytä nykyiseen lakiin johtaneen esityksen käsitelyssä ottaneen tähän 156 §:ään kantaa (pevl 10/14 vp).