Tuomas Ojanen
14.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 128/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Jätevesien käsittelyvelvoitteita koskevan sääntelyn epäselvyys ja vinoutunut painottuminen perustuslain 20 §:n näkökulmasta

Esityksessä ehdotetaan, että ympäristönsuojelulain haja-asutuksen talousjätevesien kiinteistökohtaista käsittelyä koskevaa sääntelyä kohtuullistettaisiin ja selkeytettäisiin eräiltä osin. Muutokset koskisivat ennen vuotta 2004 voimassa olleisiin rakentamisajankohdan mukaisiin vaatimuksiin tai myönnettyyn rakennuslupaan perustuvia jätevesien käsittelyjärjestelmiä koskevaa sääntelyä.

Ehdotetut muutokset ovat jatkoa vuonna 2011 tehdyille muutoksille, joilla haja-asutusalueiden jäteveden puhdistamisvaatimuksiin jo kohdistettiin perusteiltaan kolmenlaisia poikkeus- tai lykkäysmahdollisuuksia: (i) automaattipoikkeus 68-vuoden iän perusteella; (ii) yksilölliseen harkintaan perustuva vapautus; ja (iii) vielä tuolloin oli voimassa hajajätevesiasetuksen oma siirtymäsäännös, joka mahdollisti kaikkein pisimmälle ulottuvan lykkäyksen asetuksella säädetyistä velvollisuuksista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta luonnehti jo vuonna 2010 silloisesta sääntelykokonaisuudesta syntynyttä oikeustilaa ”epäselväksi” (ks. tarkemmin PeVL 44/2010 vp).

Nähdäkseni nyt ehdotettujen muutosten toteuttamisen myötä ympäristönsuojelulain haja-asutuksen talousjätevesien kiinteistökohtaista käsittelyä koskeva sääntely muodostuisi entistä epäselvemmäksi ja tulkinnanvaraiseksi. On ilmeistä, että lakiehdotus tulee lisäämään huomattavasti epätietoisuutta ihmisissä siitä, mitkä ovat heidän oikeutensa ja velvollisuutensa. Samalla ehdotus kuormittaa entisestään kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia, rakennusvalvontaviranomaisia ja rakennustarkastajia, jotka tulevat olemaan keskeisessä asemassa lain soveltamisessa. Pahimmillaan vaarana on, lain soveltaminen muodostuu niin erilaiseksi eri kunnissa, että tämä alkaa olla ongelma perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta.

Lisäksi pidän ongelmana sitä perustuslain 20 §:n näkökulmasta, että ehdotettavien muutosten myötä haja-asutusalueiden jätevesien käsittelyvelvoitteita koskeva sääntelykokonaisuus alkaa painottua aivan liikaa tavalla, jossa perustuslain 20 §:n näkökulmasta painava tavoite – jätevesien puhdistaminen haja-asutusalueilla – alkaa jäädä turhan paljon katveeseen ja taustalle. *Jollei* ympäristönsuojelulaissa olisi paljon muutakin ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevaa sääntelyä kuin nyt käsillä oleva sääntely jätevesien käsittelystä haja-asutusalueilla, lain sisältöä kuvaisi paremmin nimike ”Laki oikeudesta poiketa jätevesien käsittelyvaatimuksista haja-asutusalueilla”.

Nähdäkseni edellä selostetuista syistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä yhtäältä huomauttaa siitä, että jätevesien puhdistaminen haja-asutusalueilla kytkeytyy perustuslain 20 §:n 1 momenttiin, jonka piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet ja joka ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Toisaalta valiokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuusnäkökohtiin lain soveltamisessa, vaikka sinänsä on toki hyväksyttävää perustuslain kannalta huomioida paikalliset ja kiinteistökohtaiset luonto- ja ympäristöolosuhteet lain soveltamisessa.

Ehdotettu sääntely perustuslain 6 §:n kannalta

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että sääntely hajautuisi entisestä enemmän asiallisella ja ajallisella ulottuvuudella riippuen siitä, millä alueella kohde sijaitsee (ks. tarkemmin lakiehdotuksen 156 a-c §:t, ml. niistä perusteluissa todettu).

Nähdäkseni tätä perusratkaisua voidaan sinänsä pitää ongelmattomana perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta siltä osin kuin sääntelyn hajautuminen kohteen sijainnin mukaan määräytyy paikallisten ja kiinteistökohtaisten luonto- ja ympäristöolosuhteiden mukaan. On selvää, että vesistöjen, varsinkin esimerkiksi *Natura* 2000-ohjelmaan kuuluvien vesistöjen rannoilla, samoin kuin pohjavesialueilla, oleville kiinteistöille pitää asettaa tiukempia jätevesien käsittelyvaatimuksia kuin ns. kuivan maan kiinteistöille.

Tähän liittyen pidän myös ongelmattomana lakiehdotuksen 156 c §:n sääntelyä perustasoa ankarammista puhdistusvaatimuksista, jos ne ovat perusteltuja paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi, etenkin kun huomioidaan yhtäältä perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös jokaisen vastuusta ympäristöstä ja toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on vakiintuneesti hyväksytty ympäristölainsäädännön yhteydessä, että ympäristösäädösten soveltamisessa on vaihtelua sekä toimialoittain ja toiminnoittain että tapauskohtaisesti luonto- ja ympäristöolosuhteiden vaatimusten mukaan (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 44/2010 vp, PeVL 10/2014 vp,

Pidän kuitenkin sekä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen että yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta lähtökohtaisesti ongelmana ehdotettua sääntelyä siltä osin kuin kysymys on lakiehdotuksen 156 d §:stä. Pykäläehdotuksessa säädettäisiin talousjätevesien käsittelyvaatimuksista poikkeamisen edellytyksistä asettamalla poikkeamisen myöntämisen edellytykseksi, että ympäristöön aiheutuvaa kuormitusta olisi kiinteistön käyttö huomioon ottaen pidettävä huomattavan vähäisenä verrattuna käsittelemättömän jäteveden aiheuttamaan kuormitukseen *tai* edellytetyt

toimet korkeiden kustannusten ja teknisen vaativuuden vuoksi kokonaisuutena arvioiden ovat kiinteistön omistajalle ja haltijalle kohtuuttomat. Kun lisäksi otan huomioon säännösehdotuksen perustelut, ehdotettu säännös nähdäkseni synnyttää riskin siitä, että huomattava osa kotitalouksista voisi saada poikkeuksen jätevesien käsittelyvelvoitteista, koska hyvin usein kiinteistöllä asuvien lukumäärä on juuri perusteluissa poikkeamisen myöntämisen edellytykseksi ”käytännössä” todettu 1-2 henkilöä. Koska poikkeussäännös koskisi nimenomaan lakiehdotuksen 156 a §:ssä tarkoitettuja, enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai merestä olevalla alueella tai vedenhankintakäytössä olevalla tai siihen soveltuvalla pohjavesialueella sijaitsevia kiinteistöjä, perustuslain 20 §:n ja osaksi myös yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta olisi perustellumpaa vähintään määritellä poikkeamisen edellytykset 156 d §:n 2 momentissa kumulatiivisiksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi ”tai” sanan korvaamista sanalla ”ja” .

Ikäpoikkeus yli 68 vuoden iän perusteella

Lakiehdotuksen 238 §:n myötä jäisi edelleen voimaan ns. ikäpoikkeusta koskeva sääntely, joka lisättiin alun perin vanhaan ympäristönsuojelulakiin (86/2000) muutoksella 196/2011 ja jota koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2010 vp ja joka on vuonna 2014 voimaantulleessa uudessa ympäristönsuojelulaissa (527/2014). Pykälää kuitenkin ”päivitettäisiin selvyyden vuoksi” koskemaan nyt ehdotettuja 156 a ja 156 b §:ssä tarkoitetuilla alueilla sijaitsevien kiinteistöjen omistajia, jotka on vapautettu 154 b §:n vaatimuksesta. Pykälästä poistettaisiin 2 momentti.

Pidin aikoinaan ikäpoikkeusta koskevaa sääntelyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, samoin kuin vastaavien seikkoja koskevien EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan vastaisena, koska ikäpoikkeukselle ei ollut esitettävissä perustuslain ja perusoikeuskirjan kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhteisia perusteita. Ikäpoikkeuksessa oli siis kysymys perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa kielletystä ikäsyrjinnästä. Viittaan perustuslakivaliokunnalle antamaani lausuntoon vuoden 2010 valtiopäivillä toistamatta sitä tässä.

Kaikki muutkin valiokunnan kuulemat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat pitivät aikoinaan ikäpoikkeusta perustuslain kieltämänä ikäsyrjintänä.

Koeäänestyksen[1] (äänin 6-8, 1 tyhjä) jälkeen perustuslakivaliokunta kuitenkin päätyi pitämään ehdotusta perustuslain mukaisena lausunnosta PeVL 44/2010 vp luettavilla perusteilla. Nähdäkseni perusteet eivät ole kuitenkaan kestäviä perustuslain kannalta. Olenkin säännönmukaisesti esimerkiksi luennoilla oikeustieteen ylioppilaille maininnut valiokunnan lausunnon PeVL 44/2010 vp ikäpoikkeusasian osalta– sinänsä harvinaisena – esimerkkinä päivänpoliittisten vaikuttamien hiipimisestä perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon ohi perustuslaillisten perusteiden. Kuluneet kuusi vuotta eivät ole

[1] Ks. perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 98/2010 vp, 25.11.2010, 6 §: ”Tämän jälkeen ed. Niinistö vpj. Södermanin kannattamana ehdotti koeäänestyksen toimittamista kappaleen 46 sisältämästä valtiosääntöoikeudellisesta kannanotosta. Äänin 6–8, 1 tyhjä, valiokunta hylkäsi lausuntoluonnoksen kannanoton, jonka mukaan ehdotetulle 68 vuoden ikärajalle ei ole olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita.”

antaneet aihetta tarkistaa kantaani, vaan pidän edelleen ikäpoikkeusta perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä ikäsyrjintänä. Se seikka, että poikkeukset eivät edelleenkään koske ns. kesämökkejä tai että ikäpoikkeukset jäävät kokonaisuutena arvioiden suhteellisen lyhytaikaisiksi, ei oikeuta näin räikeää erottelua ihmisten välillä iän perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole sidottu aiempiin lausuntoihinsa, vaan se voi poiketa siitä, *jos* poikkeamiselle on riittävän vahvat perustuslailliset tai Suomen kv. Ihmisoikeusvelvoitteista juontuvat perusteet. Tässä tapauksessa sen toteaminen, ettei ikäpoikkeukselle ole esitettävissä hyväksyttäviä perusteita perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta tarkoittaisi, myös perustuslain 22 §: huomioon ottaen, perusoikeuksien toteuttamista. (Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen ”liikkumavara” muuttaa aiempaa kantaansa olisi tietenkin suppea, ellei olematon, jos linjan muutos tarkoittaisi perusoikeusrajoitusten laajentamista.)

Helsingissä 14. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki