Juha Lavapuro 14.10.2016
Kirjallinen lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

**HE 128/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

## Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulaissa olevia haja-asutuksen talousjätevesien kiinteistökohtaista käsittelyä koskevia säännöksiä. Käytännössä kysymys olisi nykyisin voimassa olevien käsittelyvaatimusten lieventämisestä sekä sääntelyn nostamisesta asetuksentasolta lain tasolle.

Enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai merestä olevalla alueella kuten myös vedenhankintakäytössä olevalla tai siihen soveltuvalla pohjavesialueella tulisi kiinteistökohtainen talousjätevesien käsittelyjärjestelmä muuttaa vastaamaan ehdotetussa 154 b §:ssä määriteltyjä perustason puhdistustasovaatimuksia 31 päivään lokakuuta 2019 mennessä. Tästä käsittelyvelvollisuudesta voitaisiin kuitenkin poiketa ehdotetussa 156d §:ssä säädetyillä perusteilla. Muualla kuin edellä tarkoitetuilla alueilla, perustason puhdistusvaatimus tulisi noudatettaviksi silloin, kun kiinteistöllä tehdään tietynlaisia korjaus- ja muutostöitä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen, perustuslain 15 §:ssä mainitun omaisuudensuojan, perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen sekä perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetun lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon, että nyt muutettava ympäristönsuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2014 vp) ja että haja-asutuksen talousjätevesien käsittelyä koskeva sääntely on tätä ennenkin ollut valiokunnassa nimenomaisesti arvioitavana sääntelyyn sisältyviä velvoitteita koskevan 68 vuoden ikärajan osalta (PeVL 44/2010 vp), jota perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisena.

Omaisuudensuojaan osalta minulla ei ole täydennettävää hallituksen esityksessä esitettyyn. Vaikka talousjätevesien käsittelyä koskeva sääntely sinänsä merkitseekin jonkinasteista puuttumista kiinteistöomistajan omaisuudensuojaan, on nyt kysymys olemassa olevaan ja perustuslakivaliokunnan aiemmin käsittelemään järjestelyyn säädettävistä täydennyksistä, jotka vieläpä merkitsevät lähinnä lievennyksiä olemassaoleviin rajoituksiin. Sen vuoksi hallituksen esitys ei mielestäni muodostu omaisuudensuojan kannalta sillä tavoin merkittäväksi, että siihen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja siihen liittyen myös 20 §:n ympäristövastuun kannalta samoin kuin perustuslain 80.1

§:ssä tarkoitettujen asetuksenantovaltuuksia koskevien puitteiden kannalta. Lopuksi kiinnitän lyhyesti huomiota kysymykseen siitä, miten tulisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida tilannetta, jossa lainsäätäjä muuttaa jälkikäteen yksityisille alun perin lainsäädännössä asetettuja velvoitteita siten, että oikeustilan pysyvyyteen luottaneet ja laissa säädetyt velvoitteet ennen määräaikaa täyttäneet yksityiset tahot näyttäisivät joutuvat muita huonompaan asemaan.

**Valtiosääntöoikeudellinen arvio**

*Asetuksenantovaltuudet*

Lakiehdotuksen 154 a, 154 b 156, 156 c ja 157 sekä 157 a §:t sisältävät valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. 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.

Toisaalta selvää on, ettei ympäristölainsäädännössäkään voida tinkiä perustuslain 80.1 §:n vaatimuksista. Kun asetuksenantovaltaa ei voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valiokunta onkin aiemmin nimenomaisesti ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:n nojalla annettua hajajätevesiasetusta arvioidessaan todennut, että se sisälsi yksilön olennaisia velvollisuuksia koskevia säännöksiä ja niihin kohdistuvia poikkeuksia, eikä se sellaisenaan selvästikään vastannut perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Kyseisessä lausunnossaan valiokunta piti välttämättömänä, että esityksen eduskuntakäsittelyssä vielä arvioidaan, miltä osin hajajätevesiasetus sisälsi sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen olisi kuulunut lain tasolle, sekä edellytti asiantilan saattamista perustuslain mukaiselle kannalle (PeVL 44/2010 vp, s. 4). Tämän johdosta ympäristönsuojelulakiin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 3 a luku, johon asetuksesta nostettiin lain tasolle jätevesien yleisten käsittelyvaatimusten määräytymisen perusteet (ks. YmVM 18/2010 vp).

Käsitykseni mukaan nyt ehdotetut valtuussäännökset eivät muodostu perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Ehdotus merkitsee ensinnäkin, että perustason puhdistusvaatimusta (154 b §) ja haja-asutuksen kuormituslukua (154 a §) koskeva sääntely nostettaan asetuksesta lain tasolle perustuslain edellyttämällä tavalla. Perussäännökset haja-asetuksen kuormitusluvun laskemisesta ja perustason puhdistusvaatimuksen sisällöstä olisivat laissa kun taas asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kuormitusluvusta sekä perustason puhdistusvaatimuksen mitoitusperusteista ja puhdistusmenetelmistä. 156 §:ssä oleva asetuksenantovaltuus ei puolestaan asiallisesti ottaen ainakaan laajenna voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa olevaa valtuutta. En pidä myöskään edotettua 156 c §:n 3 momentin asetuksenantovaltuutta ongelmallisena ottaen huomioon, että valtuus liittyy ohjeellisesta puhdistustasosta säätämiseen tavalla, jossa varsinaiset velvoittavat vaatimukset perustuisivat 156 c §:n 2 momentissa osoitetulla tavalla ympäristönsuojelulain 202 §:n nojalla annettaviin kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin.

Myös 157 §:n ja 157 a §:n asetuksenantovaltuudet perustuvat sääntelylle, jossa varsinaiset perussäännökset on määritelty täsmällisesti ja tarkasti laissa kun taas asetuksella annettaisiin vain tarkempia säännöksiä kyseisissä perussäännöksissä mainituista asioista.

*Yhdenvertaisuus*

Hallituksen esitys merkitsee, että haja-asutusalueen jätevesien käsittelyvelvoitteet voivat vaihdella vastaisuudessa usealla perusteella. Ankarimmillaan velvoite koskee niitä kiinteistönomistajia, joiden kiinteistö sijaitsee enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai merestä taikka vedenhankintakäytössä olevasta tai siihen soveltuvasta pohjavesialueesta (156 §). Tällaisilla kiinteistöillä kiinteistökohtainen talousjätevesien käsittelyjärjestelmä tulee muuttaa vastaamaan perustason puhdistustasovaatimuksia 31 päivään lokakuuta 2019 mennessä. Tästä velvollisuudesta voitaisiin kuitenkin poiketa yksilöllisen kohtuusharkinnan perusteella siten kuin 157 §:ssä säädetään.

Määräaikaan sidottu velvollisuus mutta myöskään poikkeamismahdollisuus ei koskisi lainkaan niitä, joiden kiinteistö sijaitsee yli 100 metrin etäisyydellä edellä mainituista vesialueista. Näillä alueilla olevien kiinteistönomistajien tulisi huolehtia perustustason puhdistusvaatimuksen täyttämisestä, kun kiinteistöllä suoritetaan 156 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja korjaustoimenpiteitä.

Käsitykseni mukaan ehdotetut erot eivät muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisiksi, vaikka yhdenvertaisuusnäkökohdille onkin annettava merkitystä asetettaessa yksilöille eriasteisia velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa silloin, kun tätä voidaan pitää hyväksyttävän intressin kannalta perusteltuna ja oikeasuhtaisena. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2—3, PeVL 67/2014 vp, s.11/I ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys eron tekemisestä jonkin perustuslain 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainitun henkilökohtaisen syyn perusteella. Käsitykseni mukaan sääntelyyn liittyvät erottelut ovat myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. On perustuslain 2+0 §:ssä säädetyn ympäristövastuunkin kannalta perusteltua, että erityisesti vesistöjen äärellä sijaitsevien kiinteistöjen talousjätevesien käsittelylle asetetaan ankarampia vaatimuksia kuin muualla sijaitsevien kiinteistöjen. Sinänsä saattaa kyllä olla, että talousjätevesiä voi valua vesistöihin myös 100 metriä etäämmällä vesistöistä olevilta kiinteistöiltä. Katson kuitenkin, että asia kuuluu perustuslain näkökulmasta tältä osin lainsäätäjän harkintavallan piiriin.

Lakiehdotuksen 238 §:ssä säädetyn 68 vuoden ikään perustuvan poikkeuksen osalta viittaan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan kantaan lausunnossa PeVL 44/2010vp, jossa valiokunta piti ikäsääntelyä perustuslain kannalta sallittuna.

*Muut asiat*

Hajajätevesien käsittelyä koskeva sääntely on ollut varsin tempoilevaa, kun alkuperäistä haja-asutusalueen jätevesien käsittelyvaatimusta on myöhemmin lievennetty useaan otteeseen muun muassa säätämällä pidennyksistä velvoitteiden täyttämiselle asetettuihin määräaikoihin, säätämällä uusista poikkeamismahdollisuuksista sekä vapauttamalla tietyn ikäiset kiinteistönomistajat kokonaan velvoitteista. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on vaikutuksiltaan saman suuntainen. Muutoksen seurauksena aiemman oikeustilan pysyvyyteen luottaneet ja laissa säädetyt velvoitteet etuajassa täyttäneet yksityiset tahot näyttäisivät joutuvat huonompaan asemaan kuin ne, jotka eivät ole ryhtyneet toimenpiteisiin ympäristönsuojelulaissa olevien velvoitteiden täyttämiseksi.

Vaikka tällainen menettely ei varsinaisesti kuulu hyvään lainsäädäntötapaan, en myöskään katso sen muodostuvan tässä tapauksessa perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Vaikka perustuslain 20 §:ssä turvatun ympäristövastuun kannalta ehdotus merkitsee jonkinasteista heikennystä, ei tätä voitane nyt käsillä olevassa tilanteessa pitää mitenkään erityisen merkittävänä. Toisaalta kysymys on myös lievennyksistä olemassa oleviin yksilöille laissa säädettyihin velvoitteisiin. Nyt ei myöskään säädetä esimerkiksi taannehtivasta puuttumisesta omaisuudensuojaan (ks. PeVL 63/2002 vp, PeVL 46/2014 vp), merkittävistä heikennyksistä jo saavutettuun perusoikeuksien suojan tasoon (PeVL 32/2014 vp) taikka muusta kavennuksesta julkisella vallalla olevaan perusoikeuksien edistämisvelvollisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 75). Eduskunnalle perustuslain 3 §:n mukaan kuuluvaan lainsäädäntövaltaan sisältyy mielestäni tällaisissa tilanteissa varsin laaja toimivalta muuttaa olemassa olevaa oikeustilaa myös silloin, kun sillä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia aiemman lainsäädännön perusteella sinänsä syntyneisiin tosiasiallisiin odotuksiin.

Juha Lavapuro
professori