

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

16 päivänä syyskuuta 1993

Lausunto n:o 15

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta on kirjeellään 28 päivältä toukokuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esitykseen n:o 77 jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta sisältyvän jätelakiehdotuksen 5 §:stä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Lauri Tarasti ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Karjalainen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Jätteitä ja jätehuoltoa koskevien säännösten yhtenäistämiseksi EY:n säännösten kanssa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi jätelaki, joka korvaisi nykyisen jätehuoltolain. Jätelain yleisenä tavoitteena olisi tukea kestävää kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuva vaara ja haittaa terveydelle ja ympäristölle. Esitykseen sisältyy myös ehdotus ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.

Lait liittyvät ETA-sopimukseen ja ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti sen kanssa. Lakien voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään jätelakiehdotuksen 5 §:ää, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa yleisiä täytäntöönpanomääräyksiä. Koska lakiehdotuksen valmistelun aikana on esitetty eri käsityksiä tämän pykälän vaikutuksesta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, hallitus on esittänyt harkittavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä

ehdotuksesta tältä osin. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Jätelakiehdotuksessa on monia valtuussäännöksiä. Valtiosääntöoikeudellisesti huomion arvoisina valiokunta on tarkastellut 2 §:n 4 momenttia, 5 §:ää, 18 §:ää ja 26 §:ää. Näistä ensiksi mainittu säännös tarkoittaa lain soveltamisalan täsmentämistä asetuksella. Muut koskevat valtioneuvoston valtaa antaa yleisiä määräyksiä eri seikoista.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetäänkin osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa on toisaalta katsottu (esim. PeVL 17/1985 vp), että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokuntakäytännössä ei tosin ole juurikaan täsmentynyt, millainen delegointi olisi niin laaja, että sitä olisi luonnehdittava kokonaista oikeusala koskevaksi. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.

Viimeaikaisessa käytännössään valiokunta on delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan kiinnittänyt enenevästi huomiota kulloinkin ehdotetun valtuutuksen sisältöön yleisluonteisella täsmällisyys — avoimuus -perusteella. Valiokunta on esimerkiksi luonnehtinut hyvin poikkeukselliseksi sellaista säännöstä, joka olisi antanut val-

tioneuvostolle mahdollisuuden rajoittaa lakisääteisen etuuden (aikuisopintoraha) saajien määrää. Valiokunta pitikin ehdotetun valtuutuksen täsmentämistä välttämättömänä (PeVL 14/1992 vp). Lisäksi valiokunta on päätenyt pitämään perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativana säännöstä sillä perusteella, että se merkitsi avoimen ja seurauksiltaan epämääräisen valtuuden antamista valtioneuvostolle puuttua sellaisiin perusteisiin, joiden mukaan viime kädessä määräytyy, ketkä ovat oikeutettuja saamaan asumistukea ja kuinka suuri asumistuki eri tapauksissa on (PeVL 25/1992 vp). Perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävänä valiokunta on pitänyt myös sellaista avointa valtuutusta, joka olisi saattanut johtaa siihen, että henkilöltä voitaisiin asetuksen nojalla evätä työttömyyspäiväraha hänen harjoittamansa vapaaehtoistyön takia (PeVL 6/1993 vp).

Delegointisäännökset

Ehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan lain soveltamisalasta säädetään tarkemmin asetuksella. Tällaisessa lain soveltamisen järjestelmissä on asiallisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista, koska asetuksenantaja saa päättää lain soveltamisalasta (PeVL 16/1992 vp). Valtuutus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, jos asetuksenantovallan ymmärretään olevan alisteinen suhteessa soveltamisalaltaan täsmennettävän lain sisältöön. Asetuksella ei siten voida säätää laajemmasta asiapiiristä.

Esityksen perusteluista ilmenee, että 2 §:n 4 momentille on kuitenkin tarkoitettu edellä mainittua laajempi valtuuttava sisältö. Perustelujen mukaan asetuksella voitaisiin säätää yksityiskohtaisesti jätelain ja usean muun lain välisestä suhteesta. Näin pyrittäisiin välttämään päällekkäistä sääntelyä. Koska lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin sanamuoto ei kuitenkaan kata tällaista valtuutta, ei tarkoitettujen lakien keskinäis-suhteita voida järjestää kaavailtuun tapaan asetuksella. Valiokunnan käsityksen mukaan on välttämätöntä, että tällainen kysymys tarvittaessa ratkaistaan nimenomaisesti laintasoisin säännöksiin (ks. myös PeVL 6/1970 vp).

Jätelain 5 §:n nojalla valtioneuvostolla olisi valta antaa lain 2 luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä erinäisistä seikoista. Säännökset, joiden täytäntöönpanosta valtioneuvoston valtuudessa olisi kysymys, sisältävät lakiehdotuksen 4 §:ään ja koskevat yleisiä huolehtimisvelvollisuuksia.

Hallitusmuotoon ei 28 §:n mainintaa lukuun ottamatta sisälly säännöksiä valtioneuvoston säädösvallasta. Vakiintuneen ja varsin yleisen käytännön mukaan valtioneuvostolle voidaan delegoida säädösvaltaa lakiin otettavalla erityisellä valtuutuksella. Valtioneuvostolle nyt 5 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa ehdotetut valtuudet ovat kuitenkin sisällöltään poikkeuksellisia väljyydessään ja yleisluonteisuudessaan. Valtuuden avoimuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevää, koska valtioneuvoston säädösvalta voisi kohdistua tuotteiden vaihdantaan ja käyttöön eli sellaisiin omaisuudensuojakysymyksiin, joihin nähden kansalaiset ovat hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan turvattuja lain mukaan.

Momentin 3 kohta näyttää antavan mahdollisuuden säännellä esimerkiksi tavanomaisessa päivittäiskäytössä olevia mutta jätahuollollisesti vaikeasti käsiteltäviä tuotteita, kuten jääkaappeja ja autoja kielloin, rajoituksin ja ehdoin, joita ei ensinkään rajata laissa. Valtioneuvostolle siirrettiisiin näin mahdollisuus määrätä tuntuvasti yksityisten velvollisuuksista ilman, että niiden perusteita määritellään laissa. Valtiosääntöisen järjestelmämme tärkeä perusedellytys on, että yksilöiden oikeusaseman perusteet säädetään laissa. Tältä kannalta 5 §:n 1 momentin 3 kohta merkitsee niin avoimen ja täsmentämättömän valtuuden antamista valtioneuvostolle, että lakiehdotus on kyseisen kohdan vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, tulisi ainakin valtioneuvoston säädösvallan peruskriteerit ja käyttötilanteet määritellä lain tasolla.

Momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvosto voisi antaa yleisiä määräyksiä ”muusta näihin rinnastettavasta tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisesta seikasta”. Kun otetaan huomioon 4 §:n mukaisten huolehtimisvelvollisuuksien yleisluonteisuus ja mainitun 4 kohdan sisällön avoimuus, valtioneuvosto saisi ehdotetulla perusteella hyvin itsensäen ja laajan vallan asettaa yleisiä normeja. Valtuutus on momentin 3 kohtaa vastaavasti sillä tavoin avoin ja täsmentymätön, että sekin aiheuttaa lakiehdotuksen käsittelemisen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Jätelain 6 §:n 1 kohdasta näkyvän jätahuollon peruseriaatteen mukaan jätteen haltija huolehtii jätahuollon järjestämisestä. Valtioneuvosto saisi kuitenkin 18 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella antaa yleisiä määräyksiä, joilla tämä

velvollisuus voitaisiin siirtää muille. Valtioneuvoston valtaa ei ole sidottu ehdotuksessa mihinkään edellytyksiin. Siten tämäkin valtuutus on laadultaan niin avoin ja täsmentymättömä, että myös tästä syystä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Jätelakiehdotuksen 26 §:n 4 kohtaan sisältyvällä valtioneuvoston valtuudella antaa yleisiä määräyksiä saastuneen maa-alueen eristämisestä on yhtymäkohtia hallitusmuodon 7 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Kyseisen perusoikeussäännöksen sisältönä on muun muassa se, että poikkeukset liikkumisvapaudesta kuuluvat lain tasoon. Tämän vuoksi perussäännökset lakiin pohjautuvista liikkumisrajoituksista on välttämätöntä sijoittaa itse lakiin.

Muita seikkoja

Jätelain 40 §:ssä säädettäisiin jätesuunnitelmasta. Esityksen perusteluista ilmenee, että suunnitelmille on ajateltu luoda oikeusvaikutuksia ohi 3 momentissa tarkoitettun tilanteen. Tämä riippuisi nähtävästi viime kädessä ETA-sopimuksen välityksellä EY:n direktiiveistä. Jos tämä on tarkoitus, tulisi suunnitelmien oikeusvaikutuksesta säätää laissa.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö sekä jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Laine,

Ehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaan jätelupaviranomaisina toimivat lääninhallitus ja ympäristönsuojelulautakunta voisivat yksittäistapauksissa laajentaa omaa toimivaltaansa ja edellyttää luvan hakemista tilanteissa, joissa sitä ei vaadita lain tai asetuksen nojalla. Valiokunnan mielestä tällainen järjestely olisi ennen kuumaluman hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista näkyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan onkin välttämätöntä, ettei lakiin sisälly tällaista säännöstä.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota tarpeeseen tarkistaa jätelain rangaistussäännösten sisältö ja lakisystemaattinen paikka rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsiteltävän rikoslain ja eräiden muiden lakien muutosten kannalta (HE 94).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

