

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain
18 ja 103 §:n muuttamisesta**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (HE 179/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuire Taina, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Outi Suviranta
- ministeri Lauri Tarasti
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia siten, että kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon talousjätevesien käsittelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Esityksessä ehdotetaan, että ympäristönsuojelulain nojalla annettujen talousjätevesien käsittelyvaatimusten noudattamisesta voitaisiin vapauttaa muun ohessa kiinteistön haltijat, jotka ovat iäkkäitä tai vaikeassa elämäntilanteessa. Yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovellettaisi jo olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijär-

jestelmään, jos kiinteistön haltija ja sillä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet 68 vuotta ehdotetun lain voimaan tullessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alussa.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua 68 vuoden ikärajaa tarkastellaan suhteessa perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvään kieltoon ilman hyväksyttävää perustetta asettaa ketään eri asemaan muun muassa iän perusteella. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu sääntelykokonaisuus pääpiirteissään

Yleistä

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 6) mukaan lakiehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua laajalti kiinteistön vesihuollon järjestämistä koskeviin vaatimuksiin, vaan ainoastaan täsmentää niiden olemassa olevia käyttökuntoisia jätevesijärjestelmiä koskevien vaatimusten toimeenpanoa, joista on säädetty talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (542/2003, ns. *hajajätevesiasetus*). Ehdotuksilla pyritään perustelujen mukaan erityisesti selkeyttämään niitä tilanteita, joissa hajajätevesiasetuksessa talousjätevesien käsittelylle asetetuista vaatimuksista on mahdollista poiketa. Esitykseen sisältyvää lakiehdotusta arvioitaessa on siis otettava huomioon ympäristönsuojelulain (86/2000), vesihuoltolain (119/2001) ja hajajätevesiasetuksen muodostama sääntelykokonaisuus sekä erityisesti säädösten soveltamisalat ja niihin sisältyvät poikkeamismahdollisuudet.

Hajajätevesiasetus

Hajajätevesiasetus on annettu ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:n nojalla. Näistä nimenomaan 18 § koskee talousjätevesiä. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää vesikäymälän jätevesien ja muun talousjäteveden puhdistuslaitteista ja menetelmistä, umpikaivoista, näiden laitteiden käytöstä ja kunnossapidosta, imeytysalueesta ja lietteen poistamisesta ottaen erityisesti huomioon valtakunnalliset vesiensuojelun tavoitteet. Mainitun pykälän 2 momentti sisältää mahdollisuuden poiketa asetuksella säädetystä velvoitteesta tietyissä tapauksissa.

Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen kannalta olennainen on hajajätevesiasetuksen 4 §:n 1 momentti, jossa on esitetty ympäristön kuormitta-

misen raja-arvot. Sen mukaan talousjätevesistä ympäristöön joutuvaa kuormitusta on vähennettävä orgaanisen aineen osalta vähintään 90 prosenttia, kokonaisfosforin osalta vähintään 85 prosenttia ja kokonaistypen osalta vähintään 40 prosenttia verrattuna käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen. Pykälän 2 momentissa on tietyin edellytyksin näiden velvoitteiden ulkopuolelle rajattu alueet, joita koskevat ympäristönsuojelulain 19 §:n nojalla annetut kunnan ympäristönsuojelumääräykset.

Hajajätevesiasetuksen 12 §:ssä on omat siirtymä- ja poikkeussäännöksensä. Pääsäännön mukaan jätevesijärjestelmä on saatettava vastamaan 4 §:n vaatimuksia viimeistään kymmenessä vuodessa asetuksen voimaantulosta. Tämä siirtymäaika ei kuitenkaan kata sellaisia tilanteita, joissa kiinteistöllä tehdään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan rakennuslupaa tai toimenpidelupaa taikka rakentamista koskevaa ilmoitusta edellyttäviä korjaus- tai muutostöitä.

Poikkeussäännös on asetuksen 12 §:n 4 momentissa. Sen mukaan tilanteissa, joissa kiinteistöä koskee 10 vuoden siirtymäaika ja 4 §:n käsittelyvaatimusten noudattamiseksi tarvittavat toimet ovat kalleuden tai poikkeuksellisen teknisen vaativuuden vuoksi kiinteistönhaltijalle kohtuuttomia ja ympäristöön aiheutuvaa kuormitusta on pidettävä vähäisenä, voidaan jätevesijärjestelmän parantaminen tehdä säädettyä myöhemmin, kuitenkin viimeistään 14 vuodessa asetuksen voimaantulosta tai sitä myöhemmin edellä selostetun toimenpiteen toteuttamisen yhteydessä. Näin ollen hajajätevesiasetuksen mukainen poikkeusmahdollisuus päättyy pääsääntöisesti vuoden 2017 lopussa.

Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta sen mukaan kuin vesihuoltolaissa tai muussa laissa säädetään. Hajajätevesiasetuksen 2 §:n mukaan asetusta ei sovelleta muun muassa silloin, jos kiinteistön jätevesijärjestel-

mä on liitettävä vesihuoltolain 3 §:ssä tarkoitettua vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin. Näin ollen — kuten hallituksen esityksen perusteluisa (s. 4) huomautetaan — vesihuoltolain säännökset ja kyseisen lain nojalla kunnassa tehdyt päätökset rajaavat omalta osaltaan hajajätevesi-asetuksen soveltamisalaa.

Ympäristönsuojelulaki

Lakiehdotuksen 103 §. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulain 103 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 ja 4 momentti, joiden nojalla hajajätevesiasetuksessa säädetyistä talousvesien käsittelyä koskevista vaatimuksista voidaan poiketa. Yleisenä edellytyksenä poikkeuksille on, että asetuksessa edellytetyt toimet kokonaisuutena arvioiden ovat kohtuuttomat ja että ympäristöön aiheutuvaa kuormitusta on pidettävä vähäisenä. Tältä osin kysymys on vain nykyisin lain 18 §:n 2 momentissa säädetyn poikkeusmahdollisuuden siirtämisestä 103 §:ään, jossa muutoinkin säädetään jätevesien yleisestä puhdistamisvelvollisuudesta.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 6) mukaan 18 §:n 2 momentin tulokinnassa on ollut epäselvyyttä siitä, missä määrin se mahdollistaa kiinteistön haltijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja taloudellisen tilanteen huomioon ottamisen kohtuullisuutta koskevassa arvioinnissa. Tämän vuoksi uuteen 103 §:n 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös luettelo niistä kiinteistöön sekä sen haltijaan liittyvistä seikoista, jotka poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa otetaan huomioon.

Poikkeuksen osalta merkityksellistä on, että kunnan ympäristöviranomaisen myöntää sen 4 momentin mukaan hakemuksesta eli siis tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Poikkeus on kiinteistökohtainen ja se on voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan hajajätevesiasetuksen mukaisia "jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta lain voimaan tullessa olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija ja kiin-

teistöllä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet lain voimaan tullessa 68 vuotta". Tätä voidaan edelliseen verrattuna luonnehtia toistaiseksi voimassa olevaksi, tilastojen perusteella suhteellisen lyhytaikaiseksi jääväksi ja suoraan lakiin perustuvaksi lykkäykseksi jätevesien yleisten käsittelyvaatimusten noudattamisessa (jäljempänä *automaattilykkäys*).

Yhteenveto

Edellä selostetun perusteella haja-asutusalueiden jäteveden puhdistamisvaatimuksiin kohdistuisi siis jatkossa kolmenlaisia poikkeus- tai lykkäysmahdollisuuksia. Ensinnäkin nyt ehdotetun lain voimaantulosäännöksen automaattilykkäys iän perusteella. Toiseksi yksilölliseen harkintaan perustuva vapautus, jonka myöntäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kolmantena on ainakin vielä voimassa hajajätevesiasetuksen oma siirtymäsäännös, joka todennäköisesti mahdollistaa kaikkein pisimmälle ulottuvan lykkäyksen asetuksella säädetyistä velvollisuuksista. Hallituksen esityksessä ei ole missään kohdin arvioitu, mikä on nyt lakiin ehdotettujen poikkeusten ja automaattilykkäyksen suhde hajajätevesiasetuksen siirtymäsäännökseen. Tilannetta voi luonnehtia epäselväksi.

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Yleistä

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus liittyy useaan perusoikeuteen. Ensinnäkin viimeksi mainittu automaattilykkäys, joka perustuu pääosin ikään, liittyy perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella.

Toiseksi ehdotukset koskevat niiden sääntelykohteen vuoksi perustuslain 20 §:n 1 momenttia, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmis-

ten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut säännöksen yhteyttä omaisuudensuojaan. Perusoikeusuudistuksen jälkeen mutta ennen uuden perustuslain voimaantuloa valiokunta totesi hallitusmuodon 12 §:n (nykyinen perustuslain 15 §) ja 14 a §:n (nykyinen 20 §) välisen suhteen olevan sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että toiseksi se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Samat arvioinnin lähtökohdat ovat valiokunnan mielestä sovellettavissa myös nyt käsiteltävänä olevaan tilanteeseen.

Koska ehdotetulla lailla säädetään poikkeuksia hajajätevesiasetukseen perustuvista talousvesien käsittelyvaatimuksista, on ennen lakiehdotuksen arviointia tarpeen tarkastella tätä asetusta.

Hajajätevesiasetus

Valiokunta muistuttaa, että jo ympäristönsuojelulakia alun perin säädettäessä se kiinnitti huomiota sääntelyn kokonaisrakenteeseen katsoen sen olennaisin osin perustuvan valtioneuvoston asetusten varaan. Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 2 lukuun sisältyneitä asetuksenantovaltuuksia se piti yleisluontoisiksi ja laajoiksi muotoiltuina (ks. PeVL 11/1999 vp, s. 2/I ja s. 3/I). Tämä arvio kattoi myös ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:n, joiden nojalla hajajätevesiasetus on annettu.

Valiokunta on tämän esityksen käsittelyn yhteydessä arvioinut hajajätevesiasetuksen sisältämää sääntelyä. Se pitää ilmeisenä, että asetuksessa on nykyisin sellaista yksilön velvollisuuksien kannalta olennaista normiainesta, joka pe-

rustuslain 80 §:n vuoksi kuuluisi lain tasolle. Mainittu säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (ks. HE 1/1998 vp, s. 131/II). Voimassa olevaan hajajätevesiasetukseen ei valiokunnan näkemyksen mukaan selvästikään sisälly yksinomaan tämän kaltaista sääntelyä. Esimerkinomaisesti valiokunta mainitsee tässä vain asetuksen 4 §:n, jossa säädetään jätevesien yleisistä käsittelyvaatimuksista tarkat prosenttirajat mainiten. Tällainen yksilön olennaisia velvollisuuksia koskeva sääntely — samoin kuin siihen kohdistuvat poikkeukset — kuuluu valiokunnan mielestä asiasältönsä puolesta lakiin. Muodolliselta kannalta on valiokunnan näkemyksen mukaan lisäksi epävarmaa, ovatko ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:ään sisältyvät suhteellisen yleisesti muotoillut valtuussäännökset alun alkaenkaan edes riittäneet tällaisten rajojen ottamiseen asetukseen. Valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä vakiintuneesta kannastaan, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 17/2010 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että asetuksen siirtymäsäännöksen suhde nyt ehdotettuun lainsäädäntöön on syytä huolellisesti selvittää.

Edellä esittämänsä viitaten perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ympäristövaliokunta käsittelyssään yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa arvioi, miltä osin talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annettu valtioneuvoston asetus (542/2003) sisältää sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen kuuluisi lain tasolle, ja edellyttää ympäristöministeriön vielä tämän eduskunnan aikana saattavan asiain tilan perustuslain mukaiselle kannalle.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ympäristövaliokunnan on samassa yhteydessä syytä tar-

koin varmistua laissa säädettyjen talousjätevesien käsittelyä koskevien vaatimusten asettuvan sellaiselle tasolle, että ne on kohtuullisella investoinnilla ja toimivalla tekniikalla myös tosiasiassa mahdollista moitteettomasti täyttää.

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Yleistä

Lakiehdotuksen tarkoituksena on luoda talousjätevesien käsittelyvaatimuksia koskeva poikkeussäännöstö, jossa otetaan huomioon henkilö ja hänen elämäntilanteensa paremmin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Näin ollen ehdotuksen yhteiskunnallisena tavoitteena voidaan sanoa olevan ympäristönsuojelunäkökohtien sovittaminen yhteen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen kanssa. Yhtenä keskeisenä arviointiperusteena sekä tapauskohtaisen poikkeuksen edellytykset sisältävässä 103 §:ssä että voimaantulosäännöksen automaattilykkäyksessä käytetään tällöin henkilön ikää. Viimeksi mainitussa säännöksessä ikäraja on myös erikseen määritelty.

Koska ikään perustuva sääntely — erityisesti silloin, kun se perustuu tarkkaan ikärajaan — on perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon huomioon ottaen, on ennen lakiehdotuksen yksityiskohtaista arviointia aiheellista luoda katsaus valiokunnan aiempaan käytäntöön ikärajoja sisältäneiden lakiehdotusten käsittelyssä.

Valiokunnan käytännöstä ikärajojen asettamisessa

Ikärajojen asettamiselle lainsäädännössä voidaan yleisesti ottaen sanoa olevan lähinnä kaksi motiivia. Ensinnäkin jotain etuutta ei haluta ulottaa kuin tiettyyn ryhmään tai jonkin velvollisuuden asettaminen on tarpeen vain suhteessa tietyn ikäisiin. Toinen perustelu on lähinnä ikärajojen mukanaan tuoma hallinnollinen yksinkertaisuus, sillä ikärajan säätäminen laissa saattaa poistaa tarpeen tapauskohtaiseen harkintaan tai ainakin vähentää niitä tapauksia, joissa tällaista harkintaa vaaditaan. Valiokunta haluaakin

korostaa, että ikärajojen asettaminen ei sinänsä ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

Valiokunnan käytäntö ikärajojen asettamisen osalta voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä ikärajojen asettaminen on ollut esillä nuorten henkilöiden kohdalla, ja toisaalta niitä on tarkasteltu silloin, kun ne ovat koskeneet vanhusväestöä. Seuraavassa otetaan esille muutamia viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvia tapauksia.

Valiokunta tarkasteli vuoden 2005 valtiopäivillä sosiaalihuoltolain muuttamista koskevaa lakiehdotusta (HE 95/2005 vp). Tuolloin esille nousi erityisesti 80 vuotta täyttäneiden erityiskohtelu, koska lakiehdotuksen mukaan kunta oli velvollinen järjestämään tämän ikärajan ylittäneelle pääsyn sosiaalipalvelun tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä päivänä yhteydenotosta. Valiokunta arvioi tätä erotteluperustetta seuraavasti:

"Ehdotus 80 vuotta täyttäneiden erityiskohtelusta nojautuu tutkimustietoihin, joiden mukaan ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Sääntelylle on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Kun kysymys on lisäksi sinänsä vähäisen eron tekemisestä palvelujen tarvearviointiin pääsyn ajankohdasta, ei sääntelystä ole huomautettavaa perustuslain 6 §:n näkökulmasta." (Ks. PeVL 34/2005 vp, s. 2/II)

Eläkelainsäädännön uudistamista koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 242/2002 vp) valiokunta lausui muun muassa seuraavaa:

"Eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri-ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmatonta, jos erottelut eivät ole mieltävaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Hallituksen esityksessä on useita henkilön ikään tai syntymävuoteen pohjautuvia erilaistavia sääntelyjä. Esimerkiksi eläke karttuu 5 §:n mukaisesti 1,5 tai 1,9 taikka 4,5 prosenttia vuodessa työntekijän iästä riippuen ja työntekijäin eläkemaksu on 12 b §:n no-

jalla pienempi alle 53-vuotiaille kuin 53 vuotta täyttäneille.

Ikärajojen asettaminen on eläkejärjestelmässä sinänsä luontevaa asian luonteen vuoksi. Esityksessä sääntelyn tavoitteet liittyvät eläkejärjestelmän rahoituksen varmistamiseen ja yhdenvertaisuuden takaamiseen sekä siihen, että työssäoloajan jatkaminen olisi houkuttelevaa. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei tällaiset seikat huomioon ottaen ole huomauttamista perustuslain 6 §:n näkökulmasta." (Ks. PeVL 60/2002 vp, s. 4—5) Valiokunta kuitenkin katsoi esityksen puutteena olevan, ettei ikärajoja ollut kaikilta osin edes yritetty perustella.

Vuoden 2002 valtiopäivillä valiokunta käsiteli työttömyysturvalain muuttamista koskennutta hallituksen esitystä (HE 223/2004 vp). Tuolloin esille nousi säännös, jonka mukaan 65—67-vuotiaille ei myönnetä koulutuspäivärahaa. Valiokunta arvioi ehdotusta seuraavasti:

"Sääntelyä ei esityksen perustelujen mukaan ole tarkoituksenmukaista ulottaa koulutuspäivärahaan, koska sen avulla tuettava opiskelu on pääsääntöisesti pitkäkestoisempaa ja tavoitteena on työttömän pitkäaikainen työllistäminen. Nämä seikat muodostavat perustuslain näkökulmasta hyväksyttävän perusteen ehdotetulle sääntelylle." (Ks. PeVL 42/2004 vp, s. 2/II)

Yhteenveto

Edellä oleva valiokunnan käytäntö osoittaa sen, että ikärajojen asettamista ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste. Lisäksi käytäntö osoittaa, että valiokunnan mielestä tämän hyväksyttävän syyn on pitänyt olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomauteetaan, perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Edellä olevat esimerkit osoittavat valiokunnan usein tukeutuneen tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (kuten edellä PeVL 42/2004 vp). Jos esimerkiksi riittävää

tilastotietoa ei ole esitetty, valiokunta on kiinnittänyt tähän huomiota ja kehottanut vaatimaan tällaista (ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6/I).

Valiokunnan linja voidaan tiivistää siten, että ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan se ottaa huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät.

Voimaantulosäännös

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa on edellä kuvattu automaattilykkäys, jonka mukaan jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta, jos kiinteistön haltija ja kiinteistöllä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet lain voimaan tullessa 68 vuotta. Lisäksi edellytyksenä on, että kiinteistöllä on jo lain voimaan tullessa olemassa käyttökuntoinen jätevesijärjestelmä. Mainittua ikärajaa on esityksessä (s. 14) perusteltu sillä, että se on myöhäisin vanhuuseläkkeen alkamisajankohta. Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettua "yli 68-vuotiaat kiinteistön haltijat ja muut asukkaat ovat siten jo ehtineet jäädä vanhuuseläkkeelle ja heidän tulotasonsa on tämän vuoksi keskimäärin selvästi alhaisempi kuin työikäisten, eikä tulotasossa myöskään ole odotettavissa nousua enää heidän elinaikanaan". Lisäksi mainitaan tilastojen perusteella voitavan arvioida, että kotitalouden nuorimman jäsenen iän noustessa 68 vuodesta ylöspäin tulee ainakin joka toinen kiinteistö seuraavan kymmenen vuoden kuluessa joko saamaan uudet asukkaat tai jäämään tyhjilleen kiinteistön haltijan kuollessa taikka muuttaessa asumaan palvelutaloon tai muuhun laitokseen. Näin ollen kiinteistöllä tehtävien merkittävien investointien odotettavissa oleva käyttöaika on kiinteistön haltijan kannalta siten näissä tapauksissa keskimääräistä selvästi lyhyempi.

Hajajätevesiasetuksen tavoitteena on sen 1 §:n mukaan vähentää talousjäteveden päästöjä ja ympäristön pilaantumista ottaen erityisesti huomioon valtakunnalliset vesien suojelun tavoitteet. Automaattilykkäysäännöksellä onkin

ilmeisesti haluttu välttää se tilanne, jossa suuri määrä eläköityneitä ihmisiä tekisi yksittäistapaussellista harkintaa edellyttävän hakemuksen 103 §:n uuden 3 momentin nojalla. Tällainen hallinnollisen työn keventämissyrkimys on sinänsä ymmärrettävä syy, mutta se ei valiokunnan mielestä voi olla perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste ikärajan asettamiselle.

Säännös on sidottu 68 vuoden ikärajaan sen vuoksi, että se on eläkelainsäädännössä yleisesti esiintyvä ikäraja sekä eläkkeen karttumisen että eläkkeen myöntämisen osalta. Lisäksi se on sekä valtion että kuntien hallinnossa pakollinen eroamisikä. Siten voidaan katsoa, että lainsäätäjällä on jo muissa yhteyksissä katsonut 68 vuoden iän olevan sellainen kohta, jossa henkilön toimintakyvyssä on tapahtunut merkittävä muutos. Tämä toimintakyvyn heikentyminen ja investoinnista sen tehneelle odotettavissa oleva aika hyötyä siitä suhteessa talousjätevesien käsittelyjärjestelmän rakentamisen vaatimaan taloudelliseen panostukseen ja henkilön taloudelliseen asemaan muodostavat valiokunnan mielestä tähän esitykseen liittyvät sellaiset syyt, joiden vuoksi lainsäätäjällä voi jättää tietyn ryhmän lailla säädettävien velvoitteiden ulkopuolelle, jos niiden täyttämisen arvioidaan olevan kohtuutonta. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 7) mukaan hajajätevesiasetuksen mukaisten investointien suuruus vaihtelee kiinteistökohtaisesti niin, että se on yleensä välillä 1 000—10 000 euroa rakennuspaikan olosuhteiden sekä olemassa olevan jätevesijärjestelmän käyttökelpoisuuden ja kunnostustarpeen mukaan. Automaattilykkäystä voidaan siten pitää hyväksyttävänä, jotta lain tarkoitus on toteutettavissa aiheuttamatta kohtuutonta rasitusta vanhusväestölle.

Ikäraja on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lakiehdotukseen, koska sen tarkoituksena on selkeyttää niitä tilanteita, joissa voimassa olevista talousjätevesien käsittelyvaatimuksista on mahdollista poiketa. Valiokunta pitää edellä olevan perusteella selvänä, että hankalimpaan asemaan velvoitteiden täyttämässä joutuvat maaseudulla asuvat vanhuksat, jolloin heitä koskeva

poikkeus on luontevasti kytköksissä lakiehdotuksen tavoitteeseen.

Tämän perusteella valiokunta katsoo, että voimaantulosäännökseen ehdotetulle 68 vuoden ikärajalta on olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta pitää hyväksyttävänä sellaistaakin vaihtoehtoista ratkaisua, jossa iän lisäksi otettaisiin huomioon myös henkilön sosiaaliset olosuhteet nyt ehdotettua täsmällisemmin. Yhtenä mahdollisuutena valiokunnan mielestä olisi esimerkiksi se, että automaattilykkäyksen piiriin kuuluisivat kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä saavat henkilöt.

Voimaantulosäännöksen 2 momenttiin on kuitenkin syytä tehdä joitakin muutoksia. Ensinnäkin valiokunta pitää selvänä, että vain kiinteistöillä vakinaisesti asuvan kiinteistön haltijan tai haltijoiden asema voi vaikuttaa automaattilykkäyksen soveltamisalaan kuulumiseen. Kiinteistön haltijalla esityksessä tarkoitetaan sen perustelujen (s. 13) mukaan kiinteistön omistajaa tai sellaista vuokraoikeuden haltijaa, joka vastaa kiinteistön jätevesijärjestelmästä. Vastuun kuulumisen kiinteistön haltijalle käy ilmi esimerkiksi hajajätevesiasetuksen 12 §:n 4 momentista. Valiokunnan näkemyksen mukaan muita kiinteistöillä asuvia henkilöitä ei säännöksessä ole tarpeen mainita, koska heidän vaikutuksensa säännöksen soveltamiseen tulee iästä riippumatta huomioon otetuksi ympäristöön kohdistuvan kuormituksen arvioinnin kautta. Sääntelyn selkeyden vuoksi perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin aiheellisena, että ympäristövaliokunta harkitsee tätä koskevan erillisen säännöksen lisäämistä voimaantulosäännöksen 2 momenttiin.

Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota säännöksen kirjoitustapaan erityisesti perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden kannalta. Säännöksen sanamuodon mukaan jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta *lain voimaan tullessa* (kurs. tässä) olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija on täyttänyt lain voimaan tullessa 68 vuotta. Säännös vaikuttaisi lukitsevan automaattilykkäyksen lain voimaantuloajankoh-

taan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ympäristönsuojelulain 85 § yhdessä 103 §:n jo voimassa olevien 1 ja 2 momentin kanssa antavat kuitenkin kunnan ympäristöviranomaiselle riittävät reagointimahdollisuudet, jos kiinteistöllä myöhemmin tapahtuu muutoksia. Ympäristövaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä mietintönsä perusteluissa perustuslain 20 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä aiheellista erikseen korostaa tätä seikkaa.

Lakiehdotuksen 103 §

3 momentti. Kuten edeltä on käynyt ilmi, niin 103 §:n uuden 3 momentin tarkoituksena on selkeyttää nykyisin ympäristönsuojelulain 18 §:n 2 momentissa säädettyjä poikkeuksia. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetussa 103 §:n 3 momentissa käytetään kaikilta osin yleisiä ilmauksia, kuten "kiinteistön haltija" ja "kiinteistön sijainti". Säännöksen soveltaminen ei siis sen sanamuodon mukaan ole sidottu kiinteistön käyttötarkoitukseen.

Hallituksen esityksen perusteluista välittyvä säännöksen soveltamisalasta kuitenkin melko ristiriitainen kuva. Ensin perusteluissa (s. 12 i.f.) lausutaan, että mahdollisuutta hakea kiinteistökohtaista poikkeusta hajajätevesiasetuksen käsittelyvaatimusten noudattamisesta "ei ole voimassa olevassa 18 §:ssä rajattu vain vakituisesti asuttuihin kiinteistöihin, vaan sitä voidaan säännöksen sanamuodon mukaan soveltaa myös sellaisiin vapaa-ajan kiinteistöihin, jotka kuuluvat hajajätevesiasetuksen soveltamisalan piiriin eli joilla yleensä on vesikäymälä tai muutoin korkea varustetaso". Tämä ikään kuin vielä vahvistetaan myöhemmin perustelujen "Voimaantulo"-jaksossa (s. 14), jossa otetaan esille poikkeusmahdollisuuden siirtäminen 18 §:stä 103 §:n 3 ja 4 momentiksi ja sanotaan, että ehdotetulla lainmuutoksella "ei ole tarkoitus kaventaa poikkeussäännöksen soveltamisalaa".

Edellä esitetyn kanssa ristiriitaiselta vaikuttavat perustelujen sivulla 13 olevat lausumat. Näistä ensimmäisen mukaan tarkoituksena on ollut, että "arvioitaessa poikkeamisen perusteita otetaan myös huomioon, onko kyse pysyvästi asutusta vai vapaa-ajan kiinteistöstä". Yhtä vir-

kettä myöhemmin todetaan, että yleensä hajajätevesiasetuksen vaatimusten noudattaminen "ei voi yhtä herkästi muodostua kiinteistön haltijalle kohtuuttomaksi vapaa-ajan kiinteistöllä kuin toimeentulon kannalta välttämättömänä omana asuntona käytetyllä kiinteistöllä".

Valiokunnan mielestä perustelu on jokseenkin ohut. Yleisesti tiedossa on, että raja vakituisen asunnon ja vapaa-ajan asunnon välillä on jatkuvasti liudentunut. Jotkut saattavat asua vapaa-ajan asunnollaan suurimman osan vuodesta. Tällaisen kehityksen on tehnyt mahdolliseksi vapaa-ajan asuntojen jatkuvasti paraneva varustelutaso. Näissä lähes ympärivuotisissa asumistilanteissa tuskin täyttyy enää se 103 §:n 3 momentissa asetettu edellytys, jonka mukaan ympäristöön aiheutuvaa kuormitusta on pidettävä vähäisenä. Valtaosin lienee edelleen niin, että vapaa-ajan asuntoa käytetään vain muutaman kevät- ja kesäkuukauden ajan. Tällöin voidaan myös pääsääntöisesti olettaa, että ympäristöön kohdistuva kuormitus jää pieneksi. Sovellettaessa ehdotettua 103 §:n 3 momenttia perusteluissa kuvatulla tavalla seurauksena kuitenkin olisi, että vapaa-ajan asuntonsa kanssa tavanomaiseen tapaan menettelevä vähävarainen tai muutoin sosiaalisesta suoritusesteestä kärsivä henkilö esitysi hakemasta yksilökohtaista vapautusta. Tämä taas johtuisi pelkästään siitä seikasta, että vapaa-ajan kiinteistöt olisi kategorisesti suljettu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunta ei ole havainnut sellaista selkeää ja hyväksyttävää perustetta, jolla vapaa-ajan kiinteistöt olisi perusteltua sulkea pois lakiehdotuksen 103 §:n 3 momentin soveltamisalasta. Siksi perustuslakivaliokunta katsoo, että ympäristövaliokunnan on harkittava, että se mietintönsä perusteluissa korostaisi mainittua säännöstä voitavan soveltaa myös vapaa-ajan asuntoihin.

4 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myöntää hakemuksesta 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksen. Poikkeus myönnetään *kiinteistökohtaisesti* (kurs. tässä) enintään viideksi vuo-

deksi kerrallaan. Säännöstä ei ole mitenkään perusteltu.

Valiokunnan mielestä säännös ei tällaisena ole aivan asianmukainen sen vuoksi, että suurin osa poikkeuksen myöntämisen edellytyksistä on sidoksissa kiinteistön haltijan henkilöön. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää aiheellisenä, että ympäristövaliokunta harkitsisi momentin viimeisen virkkeen muuttamista viittaamaan "hakijalle" myönnettävään poikkeukseen.

Muuta

Sääntelyn selkeys

Valiokunta on jo toisessa yhteydessä arvioinut ympäristönsuojelulakia sääntelyn selkeyden näkökulmasta. Tuolloin valiokunta huomautti seuraavaa: "Ympäristönsuojelulaki on kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoinen. Erityisesti useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloitamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä.

Lain rakenne ja systematiikka tulisikin vastaisuudessa uudistaa kokonaisuudessaan." (Ks. PeVL 23/2009 vp, s. 3/II)

Sääntelyn selkeyttä ei ole omiaan parantamaan se erikoinen ratkaisu, että nyt esillä olevan lakiehdotuksen mukaan säädetään lailla poikkeuksia asetukseen perustuvista velvollisuuksista. Sääntelykokonaisuuden ymmärtämistä haittaa myös käsitteiden erilainen käyttö. Ehdoteissa ympäristönsuojelulain muutoksissa käytetään "kiinteistön haltijan" käsitettä, joka kattaa sekä kiinteistön omistajan että tiettyssä asemassa olevan vuokraoikeuden haltijan. Tämä poikkeaa vaikkapa vesihuoltolaista, jossa esimerkiksi lain 6 §:ssä käytetään omistajan ja haltijan käsitteitä erikseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Johannes Koskinen /sd
	Hannes Manninen /kesk	Raimo Piirainen /sd.
	Elisabeth NaucLér /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 68-vuotiaiden henkilöiden rajaamisen jätevesiasetuksen soveltamisen ulkopuolelle perustuslain mukaiseksi. Samalla valiokunta totesi olevan myös mahdollista, että asetuksen soveltamisen ulkopuolelle jäävien henkilöiden sosiaalisia olosuhteitakin voidaan ottaa huomioon ehdotettua täsmällisemmin.

Esimerkinomaisesti automaattilykkäyksen piiriin kuuluisivat siten myös kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä saavat henkilöt.

Kun näin sosiaalisten olosuhteiden perusteella poikkeukseen oikeutettujen henkilöiden ikärajavaatimus alenee koskemaan myös selvästi alle 68-vuotiaita henkilöitä, olisi ollut selkeämpää, että valiokunta olisi lausunnossaan tuonut esille esimerkkeinä useampiakin poikkeukseen oikeutettuja ihmisryhmiä.

Siksi esitin kyseisen asiakokonaisuutta käsittelevän kappaleen loppuun lisäystä useammista esimerkkiryhmistä. Esitys ei saanut kannatusta. Kappale olisi kuulunut viimeisen lauseen tekstilisäyksellä:

”Tämän perusteella valiokunta katsoo, että voimaantulosäännökseen ehdotetulle 68 vuoden ikärajalta on olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta pitää hyväksyttävänä sellaistakin vaihtoehtoista ratkaisua, jossa iän lisäksi otettaisiin huomioon myös henkilön sosiaaliset olosuhteet nyt ehdotettua täsmällisemmin. Yhtenä mahdollisuutena valiokunnan mielestä olisi esimerkiksi se, että automaattilykkäyksen piiriin kuuluisivat kansaneläkelain mukaista vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä saavat henkilöt. Samaan sosioekonomiseen ryhmään kuuluvat tulotasoltaan itse asiassa myös 62 vuotta täyttäneistä henkilöistä iso osa työeläkkeen saajista sekä valtaosa työkyvyttömyyseläkkeen, työttömyyseläkkeen tai leskeneläkkeen saajista.”

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Veijo Puhjo /vas