

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 45/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 120/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine ja hallitussihteeri Satu Räsänen, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- professori Ari Ekroos
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi vesienhoidon järjestämisestä sekä ehdotukset ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi. Ehdotetuilla laeilla pannaan täytäntöön yhteisön vesipolitiikan puiteista annetun direktiivin velvoitteet.

Vesienhoidon järjestämistä koskevalla lailla pannaan täytäntöön myös Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä tehdyn, maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koske-

van yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan edellyttämät toimet.

Lakiehdotus vesienhoidon järjestämisestä sisältää perussäännökset vesienhoidon järjestämisestä ja sen edellyttämistä menettelyistä. Vesienhoidon toimien yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Vesienhoitoalueilla laaditaan vesienhoitosuunnitelmia ja niiden toimenpideohjelmia. Niissä esitetään myös erityiset terveyttä koskevat näkökohdat. Ensimmäinen yhteensovitettu vesienhoitosuunnitelma on julkaistava viimeistään 22 päivänä joulukuuta 2009.

Valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitoalueille laaditut vesienhoitosuunnitelmat, jotka tulee ottaa soveltuvin osin huomioon viranomaisten toiminnassa. Toiminnan harjoittajille tai kansalaisille vesienhoitosuunnitelmat eivät aiheuta suoria velvoitteita, sillä tavoitteet tulevat sitoviksi erityisesti muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta. Ympäristönsuojelulakia ja vesilakia muutetaan siten, että vesienhoitosuunnitelmat tulevat otetuiksi huomioon lupaharkinnassa.

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi yleissopimus vesivaroja ja terveyttä kos-

kevaksi pöytäkirjaksi. Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Pöytäkirjan voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan. Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan 90 päivän kuluttua siitä päivästä, kun kuusitoista ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjaa on talletettu Yhdistyneille kansakunnille.

Esityksen käsittelyjärjestysperustelut sisältyvät voimaantuloa koskeviin perusteluihin. Niissä pohditaan seikkaperäisesti kysymystä, sisältääkö vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuja lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sen mukaan pöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Pöytäkirjan määräysten hyväksyminen voi näin ollen tapahtua äänen enemmistöllä, ja sen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Muiden lakiehdotusten osalta ei säätämisyjärjestysperusteluja ole.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Pöytäkirja

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun ohella sellaiset valtiosopi-

mukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Esityksestä ilmenee, että pöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus pöytäkirjaan on siten tarpeen.

Hyväksymispäätöksen ala. Pöytäkirjassa on kysymys jaetun toimivallan sopimuksesta (sekasopimus), koska sen määräykset kuuluvat osaksi Euroopan yhteisöjen (EY) toimivaltaan ja osaksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan vain siltä osin

kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Eduskunnan hyväksymispäätöksen muotoilu vastaa vaikiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 31/2001 vp s. 3, PeVL 16/2004 vp s. 2—3 ja PeVL 24/2004 vp s. 2).

Suhde perustuslakiin. Pöytäkirjan määräykset ovat pääosiltaan tavoitteellisia. Ne ovat merkityksellisiä muun ohella perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun, terveellisen ympäristön sekä elinympäristöön vaikuttamisen näkökulmasta samoin kuin perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Pöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Niiden hyväksymisestä päätetään siten äänten enemmistöllä.

Voimaansaattamislaki

Koska pöytäkirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta eikä ehdotuksesta laiksi pöytäkirjan määräysten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ole muutenkaan huomautettavaa perustuslain näkökulmasta, voidaan lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pöytäkirja sisältää myös Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Niiden saattaminen voimaan maakunnassa edellyttää Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaisesti, että maakuntapäivät hyväksyvät tätä tarkoittavan säädöksen.

Muut lakiehdotukset

Vesienhoitosuunnitelmat

Vesienhoidon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 28 §:n nojalla valtion ja kuntien viranomaisten on soveltuvin osin toiminnassaan otettava huomioon valtioneuvoston 17 §:n mukaisesti hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 50 §:n 2 momentin (2. lakiehdotus) ja vesilakiin ehdotetun 2 luvun 11 a §:n (3. lakiehdotus) mukaan vesienhoitosuunnitelmat on otettava huomioon lupaan liittyvässä harkinnassa. Viran-

omaisten varsinainen päätöksenteko liittyy muuhun aineelliseen lainsäädäntöön, joten vesienhoitosuunnitelmat otetaan huomioon muutoin asiaan liittyvänä aineistona. Vesienhoitosuunnitelmat eivät siten aseta välittömiä velvoitteita kansalaisille tai toiminnan harjoittajille. Sääntelyä on pidettävä asianmukaisena. Valiokunta kuitenkin korostaa, että vesienhoitosuunnitelmat voivat vaikuttaa lupaviranomaisen lakiin perustuvaan harkintaan vain liitännäisaineistona.

Vesienhoitosuunnitelmien valmistelun yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta sekä osallistumisesta ja tiedottamisesta on säädetty 1. lakiehdotuksen 14 ja 15 §:ssä. Muutosta valtioneuvoston hyväksymään vesienhoitosuunnitelmaan saa hakea 18 §:n 1 momentin nojalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Vaikka muutosta haetaan hallintolainkäyttölain mukaisesti, on valitusoikeus hallintolainkäyttölakia laajempi. Valitusoikeus on 18 §:n 2 momentin mukaan sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa. Lisäksi valitusoikeus on kunnalla ja yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristönsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueella vesienhoitosuunnitelma koskee.

Koska vesienhoitosuunnitelmat koskevat erityisesti vesienomistajia ja maanomistajia, pitää valiokunta asianmukaisena, että myös maan- ja vesienomistajien etua valvovilla rekisteröidyillä paikallisilla tai alueellisilla yhdistyksillä on muutoksenhakuoikeus.

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset

Ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan määräykset voivat koskea vesien tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia. Perusteissa korostetaan kuntien ympäristönsuojelumääräysten käyttöä vesien tilan parantamiseksi.

Ehdotetun 92 §:n 2 momentin mukaan alueellisella ympäristökeskuksella on vireillepano-oikeus ympäristönsuojelumääräysten antamiseksi muun muassa, jos kunta ei ole ryhtynyt toimiin tällaisten määräysten antamiseksi. Ehdotuksesta voi saada sen käsityksen, että vesienhoidon järjestämisessä kuntien ympäristönsuojelumääräyksillä on keskeinen merkitys. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan kunnille on kuitenkin vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa. Nykyistä oikeustilaa ei ole ollut tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa (HE 1/1998 vp s. 133). Kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä voi kuitenkin olla vain lakia täydentävä rooli (vrt. PeVL 3/2000 vp s. 3/I).

Ehdotettu valtuutus on hyvin avoin. Valiokunta on pitänyt ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaisia ympäristönsuojelumääräyksiä yleisluontoisia ja joustavia ilmaisuja sisältävinä säännöksinä. Kunta on oikeutettu niitä antamaan huolimatta siitä, että ne jäävät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmaksi, joita perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on vaadittu (PeVL 11/1999 vp s. 4/II, vrt. PeVL 61/2002 vp, s. 8/I). Perusteena on ollut, että niiden hyväksymispäätös voidaan saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Valiokunta pitää sääntelyä asianmukaisena muistuttaen kuitenkin, että kunta voi alueellisen ympäristökeskuksen vireillepanosta huolimatta tehdä kielteisen päätöksen antaa ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisia ympäristönsuojelumääräyksiä. Ympäristönsuojelumääräykset ovat paikallisista olosuhteista johtuvia ympäristönsuojelulain täytäntöönpanomääräyksiä, joiden antamisen on katsottu kuuluvan kuntien toimivaltaan. Kunnalla on harkintavalta sen suhteen, että se voi ympäristönsuojelulain 19 §:n 1 momentin mukaan antaa tällaisia määräyksiä tai olla antamatta.

Tietojen luovuttamisvelvollisuus

Viranomaisten ja muiden tahojen on 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan annettava maksutta alueelliselle ympäristökeskukselle hallussaan olevia tarpeellisia tietoja vesienhoitosuunnitelman laatimiseksi. Säännös on perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojan kannalta yleisluontoinen ja mahdollistaa salassapitovelvoitteista poikkeamisen. Säännöksen muotoilua ja tietojensaannin kynnystasoa on tarpeen täsmentää siten, että tietojen tulee olla välttämättömiä vesienhoitosuunnitelman laatimiseksi (vrt. PeVL 7/2000 vp s. 4/I ja PeVL 7a/2000 vp s. 2/II).

Muut asiat

Ehdotukseen vesienhoidon järjestämisestä liittyy lukuisia asetuksenantovaltuuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota siihen, että ehdotuksen 20 §:n 2 momenttiin ja 26 §:ään saattaa liittyä päällekkäisyyksiä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivarjoja ja terveyttä koskevaan pöytäkirjaan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.