

Perustuslakivaliokunnan kokous n:o 56 tiistaina 7.9.1993kello 10.00

- 1) Nimenhuuto
- 2) Päätösvaltaisuus
- 3) HE 77 jätelaiksi la laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta
 - I käsittely jatkuu.
 - Asiantuntijoiden kuuleminen:
 - Kansliapäällikkö Lauri Tarasti
Ympäristöministeriö
 - Lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori
Oikeusministeriö
 - Professori Olli Mäenpää
 - Professori Kaarlo Tuori
 - Päätetään jatkokäsittelystä.
- 4) LA 25/1992 vp laiksi Kemijoen yläosan erityissuojelusta
 - I käsittely jatkuu. Päätetään jatkokäsittelystä.
- 5) HE 317/1992 vp Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön
 - I käsittely jatkuu.
 - Korjattu mietintöluonnos: yleiskeskustelu jatkuu.
- 6) Muut mahdolliset asiat
- 7) Seuraava kokous on torstaina 9.9.1993 klo 10.00.
- 8) Kokouksen päättäminen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausuntonani hallituksen esityksestä jätelaiksi ja laiksi ympäristömenettelylain muuttamisesta (77/1993 vp.) esitän kunnioittaen seuraavaa. \

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyvät nähdäkseni lainsäädäntövallan delegointiin. Jätelakiehdotus sisältää useita joko valtioneuvoston taikka asetuksenantajan tai ympäristöministeriön norminantovaltaa koskevia säännöksiä. Ongelmallisimmilta näyttävät valtioneuvoston toimivaltaa koskevat 5, 18 ja 26 § sekä asetuksenantajan kompetenssia koskeva 2.4 §. Hallituksen esityksen perustelujen säätämisjärjestystä koskevan kohdan mukaan nimenomaan lakiehdotuksen 5 §:n vaikutuksesta lain säätämisjärjestykseen on "valmistelun aikana . . . esitetty eri käsityksiä" (s. 40).

1. Valtioneuvoston määräysten antamisvalta

Ehdotuksen 5, 18 ja 26 §:ssä valtioneuvostolle ehdotetaan toimivaltaa antaa 2, 3 ja 4 lukujen "säännösten täytäntöönpanemiseksi yleisiä määräyksiä". Nähdäkseni on selvää, että ainakaan 5 §:n valtuutussäännös ei rajoitu täytäntöönpanomääräyksiin, joita tarkoitetaan hallitusmuodon 28.1 §:ssä ja joiden antamisoikeus voidaan sen mukaan antaa myös valtioneuvostolle.

Täytäntöönpanomääräysten sisällöllinen ala on tosin jossain määrin selkiytymätön. Kirjallisuudessa Kauko Sipponen on väitöskirjassaan katsonut, että "kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee olla laissa määritellyt siinä

määrin yksityiskohtaisella tavalla, että laki perustaa yleiset oikeudelliset relaatiot" (Lainsäädäntövallan delegoimisesta, Vammala 1965, s. 440). Omassa väitöskirjassani olen todennut, että "ainoa tulkintamahdollisuus, joka takaa valtiosäännön legislatii-ville pidättämän kompetenssin säilymisen sen itsensä kontrollissa, onkin valtiosäännön lailla säänneltäviksi edellyttämien kysymysten sulkeminen täytäntöönpanosäädösten ulkopuolelle" (Valtion si-vuelinorganisaatiosta 2, Vammala 1983 s. 664).

Lakiehdotuksen 5 §:n antaa valtioneuvostolle toimivallan asettaa määräyksillään yksityisille oikeussubjekteille laissa yksilöimättömiä velvollisuuksia, jotka kuuluvat niin sanotun oikeusvaltiollisen lakivarauksen alaan. Säännöksessä on siten kysymys lainsäädäntövallan delegoimisesta.

Perustuslakivaliokunta on varsin monissa äskettäisissä lausunnoissaan (ainakin 14-16/1992 vp-, 25/1992 vp. ja 6/1993 vp.) ottanut kantaa lainsäädäntövallan delegoinnin valtiosääntöiseen sallittavuuteen. Kannanotoissaan se on käyttänyt lähtökohtanaan lausuntoaan n:o 17/1985 vp. Tässä lausunnossa on puolestaan esitetty yleinen tulkintalinja, joka näyttää vakiintuneen jo 1950-luvulla (ks. esim. lausunto n: o 6/1959 vp. sekä 1960-luvulta lausunnot nro 2/1962 vp. ja 6/1965 vp.). Tämän tulkintalinjan mukaan delegointi on toteutettava VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä kolmessa tapauksessa: 1) kysymys on kokonaisen oikeusalan siirtämisestä lain piiristä alemman asteisten säännösten varaan; 2) kysymys on sellaisten säännösten antamisesta, joilla tultaisiin kajoamaan kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin; sekä 3) valtuuslailla mahdollistettaisiin kajoaminen valtiosäännön keskeisiin periaatteisiin. Näiden yleisten lähtökohtien ohella valiokunta on viimeaikaisessa tulkintakäytännössään kiinnittänyt huomiota myös valtuutuksen täsmällisyyteen/avoimuuteen.

Lakiehdotuksen 2 luvun säännökset yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista, joiden "täytäntöönpanemiseksi" valtioneuvosto voi antaa yleisiä määräyksiä, ovat hyvin yleisluonteisia. Ehdotuksen 5 §: n valtuutussäännöksessäkään ei valtioneuvoston norminantovallan käyttämisen edellytyksiä täsmennetä muissa kuin 3 kohdassa. Perustelujen mukaan valtioneuvostolle ehdotetut valtuudet eivät myöskään ole tarpeen pelkästään EY-direktiivien toimeenpanemiseksi vaan yleisemminkin "ennalta ehkäisevän jätepolitiikan toteuttamiseksi" (s. 21) . Vaikka onkin sinänsä epäselvää, milloin delegoinnissa on kyse "kokonaisesta oikeusosalasta", pidän 5 §:ssä ehdotettua delegointia

kuitenkin niin laajana ja täsmentämättömänä, että lakiehdotus on sen vuoksi käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisesti.

Lakiehdotuksen 3 luvun säännökset jätehuollon järjestämisestä sekä 4 luvun säännökset roskaantumisesta ja maaperän saastumisesta ovat huomattavasti yksityiskohtaisempia kuin 2 luvun säännökset yleisistä huolehtimisvelvollisuudesta. Vaikka myös 18 ja 26 §:ssä valtioneuvostolle ehdotettu määräysten antovalta ilmeisesti ylittää hallitusmuodon 28.1 §:ssä tarkoitettujen täytäntöönpanomääräysten alan, nämä delegointisäännökset ovat kuitenkin 5 §:ää selvästi täsmentyneempiä. Lakiehdotuksen kokonaisuuden kannalta arvioiden niidenkin sisältämä (lisä)delegointi kuitenkin vahvistaa sitä käsitystä VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen noudattamisesta, johon yllä päädyin jo 5 §:n erillistarkastelun nojalla.

Esitän vielä harkittavaksi, olisiko valtioneuvostolle delegoitavaa norminantovaltaa koskevien 5, 18 ja 26 §:n johtolausetta muutettava siten, että niissä ei käytettäisi täytäntöönpanomääräyksiin viittaavaa sanontaa. Tällainen sanonta on näet mielestäni valtioneuvostolle ehdotetun toimivallan laajuuden vuoksi harhaanjohtava.

2. Lain soveltamisalasta säättäminen asetuksella

Jätelakiehdotuksen 2.4 §:n mukaan lain soveltamisalasta säädetään tarkemmin asetuksella. Kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 16/1992 vp. todennut, silloin kun asetuksenantaja saa päättää lain soveltamisalasta, "on asiallisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista".

Valiokunnan tuolloinen kannanotto koski ehdotusta laiksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (HE 120/1992 vp.). Hallituksen ehdottaman säännöksen mukaan asetuksella voitiin lakkauttaa lain mukainen seuranta ja jälleen palauttaa se. Siltä osin kuin kyse oli ETA-sopimuksen edellyttämistä järjestelyistä, ehdotusta voitiin valiokunnan mukaan "pitää joustavana ja valtiosäännön kannalta ongelmattomana tapana sopeuttaa kansallinen lainsäädäntö Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin". Niiltä osin kuin asetuksenantovalta oli sidottu vain "tärkeän kansallisen edun" asettamiin vaatimuksiin, kysymyksessä oli valiokunnan mielestä "lainsäädäntökäytännön kannalta arvioituna melko erikoinen lain soveltamisjärjestely". Sitä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan voitu pitää "perustuslain vastaisena

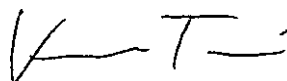
lainsäädäntövallan delegointia koskevan valiokunnan tulkintakäytännön valossa (esim. PeVL 17/1985 vp) ".

Jätelakiehdotuksen perusteluissa 2.4 §:n delegointisäännöstä on osaksi perusteltu jätehuoltooperusteiden annettujen direktiivien toimeenpanolla. Näiltä osin ehdotus voidaan rinnastaa valiokunnan lausunnossa 16/1992 vp. viitattuun kansallisen lainsäädännön sopeuttamiseen Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Sen sijaan niiltä osin kuin 2.4 §:n nojalla on tarkoitus antaa säännöksiä jätelain suhteesta esityksen perusteluissa (s. 19) mainittuun muuhun lainsäädäntöön, ehdotus poikkeaa lausunnossa 16/1992 vp. arvioidusta delegointisäännöksestä. Tässäkin tapauksessa on tosin ilmeistä, että delegoinnissa ei ole kyse mistään niistä kolmesta yllä mainitusta tilanteesta, joissa 1950-luvulta alkaen vakiintunut tulkintalinja on riidattomasti vaatinut perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Sen sijaan delegoinnilla on tiettyjä yhteyksiä valiokunnan lausunnossa 6/1970 vp. käsiteltyyn tilanteeseen, jossa hallitus ehdotti asetuksenantajalle valtuutusta antaa säännöksiä asioista, joista oli määräyksiä myös muualla lainsäädännössä. Valiokunta katsoi, että ehdotus merkitsi, "sellaista lainsäädäntövallan delegointia, j ota delegoinnin sisältävän säännöksen yleisluontoisuuden johdosta ei voida antaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla".

Nyt ehdotettua delegointisäännöstä voi perustelujen valossa luonnehtia ehkä siten, että asetuksenantaja valtuutettaisiin antamaan säännöksiä, jotka koskevat lain tasoisten normien välisten ristiriitojen ratkaisemisessa noudatettavia niin sanottuja lex posterior- ja lex specialis -periaatteita. Vaikka tällaisten säännösten delegoimista asetuksen tasolle ei pidettäisi suorastaan perustuslain vastaisena, vähintäänkin hyvä lainsäädäntötapa nähdäkseni edellyttäisi niiden antamista lain tasolla.

Porthaniassa 7.9.1993



Kaarlo Tuori

In k SS f

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta (HE 77/1993 vp)

Lain soveltamisalan tarkempi määrittely (2.4 §)

Jätelain soveltamisalasta säädettäisiin ehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan tarkemmin asetuksella. Perusteluissa (s. 19) menettelylle esitetään kolme pääsyötä:

- 1) *Jätelain ja aikaisempien lakien päällekkäisyyden välttäminen*, "Tarpeettoman päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi olisi ehdotetun lain ja edellä mainittujen lakien välisestä suhteesta säädettävä yksityiskohtaisesti" [asetuksella].
- 2) *Jätekohtaisen sääntelyn mahdollistaminen*. "Eräissä tapauksissa ja eräiden jätteiden osalta olisi myös tarpeen [asetuksella] yksilöidä, miltä osin lakia sovellettaisiin niihin, ja siten kohdistaa velvollisuudet kuhunkin tapaukseen tai jätteeseen soveltuvalla tavalla."
- 3) *EY-sääntelyn keskeneräisyys*. "Näiden soveltamisalan tarkat rajaukset ovat vielä osittain epäselviä, koska EY:n jätedirektiivin ja vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin perusteella laadittavien jäteluetteloiden, joihin myös ehdotetun lain soveltamisalan perustuisi, valmistelu on vielä kesken. ... Näistä syistä ehdotetaan, että lain soveltamisalasta säädettäisiin tarkemmin asetuksella."

Asetuksella voidaan kyllä hallitusmuodon 28 §:n mukaan antaa lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta tarkempia määräyksiä. Lain soveltamisalastakin voidaan antaa täsmentäviä määräyksiä asetuksen tasolla, jos laissa näin säädetään. Tällainen lain soveltamisalaa täsmentävä asetuksenantovalta on kuitenkin alisteinen suhteessa soveltamisalaltaan täsmennettävän lain sisältöön. Asetuksella ei voida säätää laajemmasta asiapiiristä.

Jätelakiehdotuksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että asetuksenantovalta on 2 §:n 4 momentin nojalla tarkoitettu muotoilla huomattavan ja osittain suorastaan ongelmallisen laajaksi. Edellä esitetty huomioon ottaen siihen kuuluisi ainakin kolmentyyppisiä asiaryhmiä:

1) Asetuksella määriteltäisiin useiden ja ainakin seitsemän eri lain keskinäiset suhteet ja täsmällisemmät soveltamisalat jätehuollon kysymyksissä. Tältä osin ja tämän vuoksi asetuksenantovallan valtiosääntöoikeudelliset rajat nähdäkseni voivat tulla jo melko nopeasti vastaan. Jos useiden lakien materiaalien säännösten soveltamisalat ovat päällekkäiset tai jättävät selviä lainsäädännöllisiä aukkoja, ongelmatilanteet pitäisi ratkaista nimenomaisesti laintasoin säännöksin.

2) Jätekohtainen sääntely toteutettaisiin asetuksen tasolla. Mahdollisesti tämä voisi pisimmälle vietyä merkitä, että erilaisia "normaalijätteitä" koskisivat myös jätelain eri säännökset ja velvoitteet. Jos tällainen pitkälle viety valikoiva sääntely on tarkoituksena, asiaa ei ehkä aivan ongelmattomasti voida järjestää pelkästään asetuksen tasolla.

Sinänsä on nähdäkseni mahdollista järjestää tarkemmat määrittelyt ja luokittelut tehtäviksi asetuksen tasolla. Ehdotuksen 73 §:n 1 kohta sisältääkin tässä suhteessa riittävän säännöksen. Sen mukaan asetuksella "säädetään aineen tai esineen luokittelusta jätteeksi ja jätteen luokittelusta ongelmajätteeksi sekä siitä, mitkä toiminnot ovat hyödyntämistä ja käsittelyä".

3) Asetuksella voitaisiin tulevaisuudessa laajentaa luetteloa jätteistä, joihin jätelakia sovelletaan. Jos tämä on tarpeen, edellä mainittu 73 §:n 1 kohta näyttäisi sisältävän riittävän täsmällisen vastauksen ongelmaan. Ehdotettu 2 §:n 4 momentti ei tältä osin vaikuta edes tarpeelliselta.

Yhteenvedon lain soveltamisalan määrittelystä voidaan ymmärtääkseni todeta, että pelkästään muodollisesti arvioituna ehdotettu jätelain 2 §:n 4 momentti ei sellaisenaan aiheuta erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Kun ehdotettua lainkohtaa lukee perustelujen valossa, säännökselle on ilmeisesti tarkoitettu antaa huomattavan laaja sisältöjä itsenäinen soveltamisala. Tältä kannalta arvioituna ehdotettu säännös näyttää kuitenkin ylittävän normaalin asetuksenantovallan valtiosääntöiset rajat siltä osin kuin sen nojalla voitaisiin määritellä jälkepäin uudelleen useiden lakien keskinäissuhteet.

Valtioneuvoston toimivalta antaa yleisiä määräyksiä (5 §)

Valtioneuvostolle ehdotetaan toimivaltaa antaa yleisiä määräyksiä jätelain 2 luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi. Etenkin jätelaki-ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta ovat valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä. Niiden mukaan valtioneuvosto voisi antaa yleisiä määräyksiä:

"3) kiellosta, rajoituksesta tai ehdosta valmistaa, maahantuoda, maastaviedä, välittää, myydä, luovuttaa tai käyttää tuotetta, jos sitä valmistettaessa, käytettäessä tai käytöstä poistettaessa syntyy jätettä, jonka on todettu tai voidaan odottaa aiheuttavan merkityksellistä haittaa tai vaikeutta jätehuollon järjestämiselle taikka vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle; sekä

4) muusta näihin rinnastettavasta tämän luvun säännösten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisesta seikasta."

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden valtioneuvoston valta antaa yleisiä normeja ei perustu nimenomaisesti hallitusmuotoon, vaan se vaatii tuekseen erityisen valtuutuksen. Nykyään tällaisia laintasoisia valtuutuksia on runsaasti, eikä ehdotettu 5 §:n säännös tässä mielessä ole poikkeuksellinen. Säännöksessä ehdotettu valtuutus on kuitenkin normaalia laajempi useammasta syystä.

Ensinnäkin valtioneuvoston määräysten sisältö on määritelty väljästi — määräyksellä voidaan asettaa periaatteessa mikä tahansa kielto, rajoitus tai ehto, joka koskee tuotteiden vaihdantaa. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien sääntelytoimien voimakkuus ja laajuus olisi näin ollen huomattava. Niillä voitaisiin tehokkaasti järjestää yksityisten oikeussubjektien oikeuksia ja velvollisuuksia ilman, että näiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita määritellään laissa.

Toiseksi myös näille sääntelytoimille asetetut lisäkriteerit ovat väljät. Riittää esimerkiksi, että tuotetta käytöstä poistettaessa syntyy jätettä, jonka voidaan odottaa aiheuttavan merkittävää vaikeutta jätehuollon järjestämiselle. Tämän kriteerin alle saatetaan mahdollisesti jo pelkästään vaikean käsiteltävyytensä vuoksi sijoittaa esimerkiksi jääkaapit tai autot. Tämän tyyppisten tuotteiden jätehuollollinen sääntely saattaa epäilemättä osoittautua tarpeelliseksi. Valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmäämme sopii kuitenkin huonosti, että valtioneuvosto saisi käytännöllisesti katsoen avoimen valtakirjan normaalikäytössä olevien tuotteiden tuntuvaan sääntelyyn kielloin, rajoituksin ja ehdoin.

Tältä osin keskeisten päätösten tulisi kuulua eduskunnan tehtäväksi lainsäädäntövallan käyttäjänä. Ainakin valtioneuvoston sääntelyvallan peruskriteerit ja käyttötilanteet tulisi määritellä lain tasolla.

Kolmanneksi on aiheellista täydentävästi kiinnittää huomiota rajoitukseen, jonka mukaan valtioneuvoston määräysvalta koskisi ainoastaan jätelain toisen luvun täytäntöönpanemiseksi annettavia määräyksiä. Tämä luku on sinänsä suppea, mutta sen ala on laaja. Luvun otsikon mukaan sen sääntelyalana nimittäin on "Jätteen syntymisen ehkäiseminen sekä sen määrän ja haitallisuuden vähentäminen". Näyttää siis siltä, että valtioneuvoston määräysvallan alaa ei tältäkään osin ole laissa sanottavasti rajoitettu, vaikka määräykset rajoittuvatkin vain jätelain toisen luvun täytäntöönpanemiseen.

Neljänneksi delegoinnin väljyyttä saattaa vielä lisätä 4) kohdan viittaus "muuhun näihin rinnastettavaan seikkaan".

Kokonaisuudessaan arvioituna etenkin 5 §:n 1 momentin 3) ja 4) kohtaa on vaikeaa pitää säännöksinä, jotka rajoittuvat pelkästään lain täytäntöönpanoon. Ne on muotoiltu niin väljästi ja yleisluonteisesti, että valtioneuvosto voisi niiden nojalla käyttää asiallisesti erittäin itsenäistä säädösvaltaa. Näin laaja säädösvalta — vaikka muodollisesti kysymys onkin vain yleisten täytäntöönpanomääräysten antamisesta — on nähdäkseni mahdollista perustaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvoston määräykset jätehuollon järjestämisestä (18 §)

Ehdotuksen 6 §:n 1 kohdan mukaan pääsääntönä ja jätehuollon peruseriaatteena on jätteen haltijan velvollisuus huolehtia jätehuollosta. Valtioneuvosto voisi kuitenkin 18.1

§:n 5 kohdan tarkoittamalla täytäntöönpanomääräyksellä siirtää tämän velvollisuuden lainkohdassa mainituille muille tahoille.

Kyse on jätelain keskeisimpiin kuuluvan velvollisuuden ja vastuun määrittelystä. Se, että valtioneuvosto voi poiketa laissa määrittelystä periaatteellisesta pääsäännöstä, on tuskin enää luettavissa pelkästään täytäntöönpanomääräyksen alaan. Kyse on sen sijaan selvästikin lainsäädäntövallan delegoinnista, josta voidaan periaatteessa kyllä säätää tavallisella lailla. Ehdotetun kaltainen laaja ja yleinen poikkeamisvaltuus laissa säädetystä peruslähdekohdasta on kuitenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen, kun poikkeamisen edellytyksiä ei myöskään ole laissa määritelty. On kyseenalaista, onko tällainen — sinänsä kyllä joustava järjestely — mahdollista toteuttaa tavallisella lailla.

Valtioneuvoston määräykset roskaantumisesta ym. (26 §)

Säännös on 18 §:ää huomattavasti rajatumpi ja teknisempi. Siihen ei näyttäisi liittyvän erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Luvanvaraisuudesta päättäminen (42 §:n 2 moni.)

Lääninhallitus ja ympäristölautakunta ovat kumpikin jäteluvasta päättäviä viranomaisia toimialallaan, koska jätelupaa koskeva hakemus käsitellään ympäristölupamenettelylaissa säädettyssä järjestyksessä ehdotetun jätelain 42 §:n 3 momentin mukaan. Nämä lupaviranomaiset voivat ehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaan "tarvittaessa merkityksellisessä yksittäistapauksessa määrätä, että muuhunkin jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn taikka jätehuollon kannalta merkitykselliseen toimintaan on oltava jätelupa".

Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti jossain määrin ongelmallinen, koska siinä asiallisesti perustetaan viranomaiselle itsenäinen toimivalta päättää oma-aloitteisesti omasta toimivallastaan. Säännönmukainen lupaviranomainen voisi ehdotuksen mukaan itse yksittäistapauksessa päättää, että lupaa on haettava (ja se on saatava), vaikka lain mukaan toimintaan ei lupaa normaalisti tarvitakaan.

Vakiintuneena, hallitusmuodon 92 §:n 1 momenttiin nojautuvana valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on pidetty, että hallintoviranomainen ei voi itse päättää toimivallastaan. Toimivallan on sen sijaan perustuttava lakiin, jota viranomainen soveltaa "tarkoin lakia noudattaen". Vähäisempien, epäitsenäisten tai teknisten lupavelvoitteiden on kuitenkin katsottu voivan perustua asetukseen, valtioneuvoston tai ministeriönkin päätökseen.

Sen sijaan hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen ei voitane katsoa olevan mahdollista säätää, että tietynlainen toiminta on luvanvaraista mutta muukin siihen väljästi liittyvä toiminta voidaan — "merkityksellisessä yksittäistapauksessa" ja lupaviranomaisen niin harkitessa — saattaa luvanvaraiseksi pelkästään lupaviranomaisen omalla päätöksellä. Tämä menettely saattaisi johtaa epäyhdenmukaisiin käytäntöihin. Se olisi myös oikeusturvan kannalta varsin kyseenalainen menettely ja johtaisi viranomaistoiminnan itseohjautuvuuteen.

Ilmeisesti ehdotettu sääntelyratkaisu ei edes ole välttämätön riittävän joustavuuden aikaansaamiseksi, mikä tavoite lienee lakiehdotuksessa nyt olevan konstruktion taustalla. Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla, että luvista päättävä viranomainen ei voi itse määrätä omasta toimivallastaan. Tämän vuoksi määräysvalta olisi tässä asiassa aiheellista säätää lähinnä ympäristöministeriölle. Näin 42 §:n 2 momentti voisi alkaa esimerkiksi seuraavasti: ***Ympäristöministeriö*** voi tämän lain ...

Jättesuunnitelman oikeudellinen sitovuus (40 §)

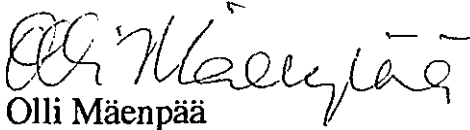
Jätelakiehdotuksen 40 §:ssä säädetään jättesuunnitelmasta, jonka ympäristöministeriö voisi jätteiden kansainvälisiä siirtoja koskevalta osalta määrätä sitovasti noudatettavaksi. Muilta osin suunnitelmat olisivat sitomattomia eikä niihin siten voisi hakea muutosta. Tältä osin säännösehdotus ei sisällä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Sitomattomillekin suunnitelmille on kuitenkin ajateltu luoda oikeusvaikutuksia, jotka tosin ehkä pohjautuvat viimekädessä jätehuolto-direktiivien vaatimuksiin. Tämä käy ilmi vain lakiehdotuksen perusteluista, ei itse lakitekstistä:

"Direktiiveissä tarkoitetuilla suunnitelmilla voi olla myös oikeusvaikutuksia siten, että esimerkiksi jätteiden siirto voitaisiin kieltää tai lupa kaatopaikan perustamiseen evätä, jos toimenpide tai hanke olisi ristiriidassa hyväksytyyn suunnitelman kanssa." (s. 30)

Jättesuunnitelma ei ilman nimenomaista lainsäädännöstä — pelkästään lakiehdotuksen perustelujen ja voimaansaattamattomien EY-direktiivien perusteella — voi saada tällaisia oikeudellisesti sitovia vaikutuksia. Asiasta tulisi nimenomaisesti säätää laissa, jos jättesuunnitelmalle tarkoitetaan antaa tällainen sitova oikeudellinen merkitys.

Helsinki, 7.9.1993


Olli Mäenpää