

EDUSKUNTA

ASIAKIRJAVIHKO

VALIOKUNNAT

,

AM. S/dlOö^npj

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HE

110/2004 vp

laiksi maa-aineslain muuttamisesta

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: YmV Ministeriö: YM

Lähettäjä: YmV

Saapumispvm: 19.10.2004

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVL 5/2005 vp

Lopputoim. pvm: 09.03.2005

09.03.2005		Lausunto lähetetty	PeVL 5/2005 vp
		YmV	
09.03.2005		Valmistunut	PeVL 5/2005 vp
09.03.2005		Yksityiskohtainen käsittely	
09.03.2005	<i>Jatkettu I käsittely</i>	Yleiskeskustelu	
03.12.2004	<i>Jatkettu I käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-professori Cllii Mäenpää (K)	
		-professori Veli-Pekka Viljanen (K)	
16.11.2004	<i>I käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-ympäristöneuvos Tuula Lunden	
		ympäristöministeriö (K)	
		-professori Tuomas Ojanen (K)	
		-professori Teuvo Pohjolainen (K)	
21.10.2004		Ilm. vkaan saapuneeksi	
19.10.2004	<i>Kirjaus</i>	Saap. lausuntoa varten	erityisesti esitykseen sisältyvistä as etuks enant ovaltuuks i s ta.

n?



EDUSKUNNAN YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

19.10.2004

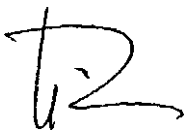
Perustuslakivaliokunnalle

Lausuntopyyntö

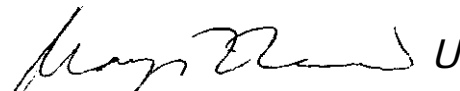
Ympäristövaliokunta pyytää kunnioittavasti perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä 110/2004 vp laiksi maa-aineslain muuttamisesta.

Valiokunta pyytää lausuntoa erityisesti esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista.

Ympäristövaliokunnan puolesta



Pentti Tiusanen
puheenjohtaja



U
E
Marja Ekroos
valiokuntaneuvos

H o J ^ o o i

Hallintoneuvos Pekka Vihervuori Korkein hallinto-
oikeus 19.10.2004

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

(HE 110/2004 vp laiksi maa-aineslain muuttamisesta)

Korkein hallinto-oikeus toimii maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa ja valvonta-asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena. Tarkastelen lakiehdotusta tämän vuoksi nimenomaan muutoksenhaun ja siinä esiin tulevien oikeussuojakysymysten näkökulmasta.

Esityksessä on lukuisia kohtia, joita voidaan pitää oikeussuojan, oikeusvarmuuden ja muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta ongelmallisina tai jopa kyseenalaisina. Totean selvyden vuoksi, ettei korkeinta hallinto-oikeutta ole kuultu esitystä valmisteltaessa. Esitys on kuitenkin oikeudellisesti huomattavasti merkittävämpi kuin sen päällisin puolin tekninen rakenne antaa aiheen olettaa.

Luvan hakijan suorittama naapureiden kuuleminen

Lain 13 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että ottamisluvan hakija voisi liittää lupahakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa heistä ovat tietoisia hankkeesta, ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen. Ehdotusta perustellaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 86 §:n samankaltaisella säännöksellä, joka koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakentamisen poikkeamispäätöstä. Jo nykyisellään maa-aineslain 13 § sisältää viittauksen mainittuun 86 §:ään, jota tällöin noudatetaan soveltuvin osin.

Järjestelyn tarkoituksena on nopeuttaa lupa-asioiden käsittelyä. Se ei kuitenkaan ole osoittautunut ongelmattomaksi edes rakennusasioissa, vaan on saattanut myöhemmin jopa hidastaa asian etenemistä ja johtaa palautuspäätöksiin. Ero viranomaiskuulemiseen on oikeusvarmuuden kannalta monesti selvä. **Syynä tähän on se, ettei riidanalaisissa tapauksissa useinkaan ole jälkikäteen osoitettavissa, millainen hankkeen suunnitelma ja muu aineisto on ollut käsillä hakijan antaessa tietoa naapurilleen.** Maa-ainesasioissa on -rakentamiseenkin verrattuna - aivan olennaista se, millaiseen suunnitelmaan kuuleminen on perustunut. Kyse ei ole vain itse hankkeesta, vaan nimenomaan sen konkreettisesta suorittamistavasta. Naapurin oikeussuojan kannalta ratkaisevia saattavat olla yksityiskohdatkin, kuten mittasuhteet ja suojavyöhykkeen tarkka sijainti (vrt. 16 §:n perustelujen esimerkki ottamisalueen rajan siirtämisestä muutamalla metrillä), puustomääräykset jne. Sama koskee esimerkiksi luvan haettua voimassaoloaikaa, louhinnan tai räjäytysten aiottuja ajankohtia vuorokaudessa ja viikossa sekä useita muita itse lupahakemuksesta ilmeneviä tietoja. **Jos luvan hakija ei valitusvaiheessa kykene osoittamaan, että kaikki hakemus- ja suunnitelma-aineisto on täydellisenä ollut valittajaa kuultaessa käsillä ja että sitä ei myöhemmin ole muutettu, on käytännössä todennäköistä, että muutoksenhakutuomioistuin pitää tapahtunutta kuulemistä virheellisenä ja sen johdosta esimerkiksi palauttaa asian lupaviranomaiselle uuteen käsittelyyn. Tällöin säännöksen tarkoitus on kääntynyt itseään vastaan.**

Luvan hakijan suorittaman kuulemisen käyttöä ja varsinkin sen korostamista maa-aines-asioissa olisikin vielä paikallaan harkita. Vähintäänkin tulisi ehdotettua 13 §:n 2 momenttia muuttaa esimerkiksi niin, että sanamuoto kuuluisi esimerkiksi: "*.. ovat tietoisia hankkeesta sekä sen suunnitelmasta ja muista lupahakemuksen asiakirjoista...*". Jos tämänkaltaista sanamuotoa käytännön tiedoksiantotodistuksissa seurattaisiin, olisi asia tietenkin edellä mainituissa suhteissa selvä.

Lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen

Ehdotettu 16 § antaisi lupaviranomaiselle mahdollisuuden suostua poikkeamiseen lainvoimaisesta ottamissuunnitelmasta tai lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä olisi, että poikkeaminen ja sen laatu, ottaen huomioon lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset, ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonsuhteisiin. Muutos olisi merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle.

Ehdotus vaikuttaa useammaltakin kannalta oikeudellista epäselvyyttä aiheuttavalta. Ensimmäkin on epäselvää, olisiko "suostuksesta" tehtävä päätös valituskelpoinen hallintopäätös vai ei. Olipa sääntelyn ajateltu tarkoitus mikä hyvänsä, päätöksen valituskelpoisuutta ei ehdotetussa lakitekstissä syrjäytetä. Kysymys on hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen toimenpiteestä, jolla asia on ratkaistu. Kysymys on myös sellaisesta ottamislupaa koskevasta päätöksestä, jota tarkoitetaan muutoksenhakua koskevassa maa-aineslain 20 §:ssä. Lisäksi selkeästi lupa-asiaa vastaavaan päätöksentekoon viittaa 16 §:n perustelujen maininta, jonka mukaan "lupaviranomainen voisi 13 §:n nojalla harkita kuulemisen tarpeellisuutta".

Suostumus-termi ei valituskelpoisuutta ratkaise, ei myöskään se jossakin määrin erikoislaatuinen säännös, jonka mukaan muutoksesta (vain?) tehtäisiin merkintä lupa-asiakirjoihin. Valituskelpoisuus näyttää joka

tapauksessa lakitekstin valossa ilmeiseltä, ja muu ratkaisu edellyttäisi asian tarkkaa punnintaa myös perustuslain 21 §:n kannalta.

Jos päätös ei olisi valituskelpoinen, siihen ei myöskään voitaisi hakea purkua, olipa ratkaisu miten virheellinen tahansa. Se siis jäisi tuossa tapauksessa pysyvästi noudatettavaksi mahdollisen virheen asteesta riippumatta.

Ehdotetulla suostumusmenettelyllä on tiettyä sukulaisuutta maankäyttö- ja rakennusasetuksen 79 §:n kanssa. Sen mukaan rakennustarkastaja voi tietyin edellytyksin antaa rakennustyön aikana suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytystä suunnitelmasta. (Tämän asetustason säännöksen suhdetta laintasoiseen sääntelyyn ei oikeuskäytännössä toistaiseksi ole jouduttu ratkaisemaan.) Nyt kyse ei kuitenkaan olisi vain käytännön valvonnasta ja rakennustyön aikana esiin tulevista vähäisistä muutostarpeista, vaan siitä, että toimivalta olisi sanotusta asetuksenkohdasta poiketen **lupaviranomaisella itsellään**. Sitä paitsi maankäyttö- ja rakennuslain varsinaiset poikkeamisratkaisut on laissa säännelty erikseen.

Jos ehdotettuja 16 §:n uutta säännöksiä aina sovellettaisiin siten kuin on tarkoitettu, eli **että** poikkeamiseen suostuttaisiin vain "vähäisessä määrin" ja vain, jos lupaa ei olennaisesti muutettaisi eikä vaikutettaisi asianosaisen asemaan eikä luonnonolosuhteisiin, ongelmaa ei olisi. Kuitenkin kaikki tässä mainitut kriteerit ovat ns. joustavia oikeuskäsitteitä, joiden sisällöstä konkreettisesti tilanteessa kokemuksen mukaan usein vallitsee voimakkaitakin näkemuseroja, myös eri viranomaisten kesken. **Ongelmaksi oikeusvarmuuden kannalta muodostuu nyt kysymys siitä, missä menettelyssä tämän harkinnan rajojen ylitys eli suostumuksen lainvastaisuus voidaan tarvittaessa saattaa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.** Ilmoituksella alueelliselle ympäristökeskuksellekaan ei näyttäisi olevan mitään vaikutusta virheellisesti tehtyjen poikkeusten oikeudelliseen pysyvyyteen.

Jos tarkoituksena todella olisi, että päätökseen ei saisi hakea muutosta ja tästä vielä lakiehdotukseen lisättäisiin nimenomainen säännös ja jos päätöstä ei millään tavoin julkistettaisi, syntyisi myös ilmeinen oikeusepävarmuus maa-ainesluvan kulloinkin voimassa olevasta sisällöstä. Tämä ei ole vain luvan haltijan ja viranomaisen välinen asia.

Ehdotuksen taustalla saattaa olla tietynlainen väärinkäsitys ympäristöoikeudellisten lupien ja erityisesti maa-aineslain muutettavuudesta. Perustelujen mukaan (yleisperustelujen kohdan 1 toiseksi viimeinen kappale) "vaatimus uuden luvan hakemisesta voi olla ylimitoitettu". Tämä ajatus **uudesta luvasta** viittaa siihen, että luvanhaltijan itsensä hakiessa rajoitettua muutosta lupaan hankkeen tai olosuhteiden muuttumisen perusteella olisi lupa- ja lupa-määräysharkinta kokonaisuudessaan uudistettava. Näin ei ole, vaan tällaisen muutoshakemuksen kohteena on nimenomaan itse muutos, jonka tietenkin tulee täyttää maa-aineslaissa säädetyt edellytykset (vrt. esim. ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentti). Kun maa-aineslaissa toisaalta on nimenomainen säännös (nykyinen 16 §) vain viranomaisen aloitteesta tehtävistä muutoksista ja luvan peruuttamisesta, tämä saattaa luoda mielikuvan siitä, ettei muunlainen eli hakija-aloitteinen luvan tarkistaminen olisi mahdollistakaan. Kun ehdotettu luvanhaltija-aloitteisen vähäisen poikkeamisen sääntely ehdotetaan lisättäväksi **samaan 16 §:ään**, muodostuu pykäläkokonaisuudesta varsin erikoislaatuinen: Pykälässä siis toisaalta olisi 1 momentissa edelleen viranomaislähtöistä muuttamista ja luvan peruuttamista koskeva sääntely, mutta uusissa momenteissa luvanhaltija-aloitteinen poikkeaminen. **Valistajaa puuttumaan** (muutoinkin mahdollinen) **luvanhaltija-aloitteinen muutosasia.**

(Tämä puuttuva pääsääntö voisi olla esimerkiksi tämäläinen: *Lupaviranomainen voi olosuhteiden muuttumisen tai uuden selvityksen perusteella luvanhaltijan hakemuksesta muuttaa lupapäätöstä noudattaen muutoksen laadun, laajuuden ja vaikutusten mukaan soveltuvin osin uutta ottamislupaa koskevia säännöksiä.*)

Pykälä kokonaisuutena antaa väärän vaikutelman tyhjistä sääntelyistä, jolloin hakija-aloitteiset muutostarpeet kunnissa helposti kanavoituvat ainoaan näkyvään lainkohtaan eli ehdotettuihin 2 ja 3 momentteihin. Tämä lisäisi entisestään sääntelystä aiheutuvaa oikeusepävarmuutta.

Tässä tilanteessa ilmeisesti olisi selkeintä **olla säätämättä mitään nyt käsillä olevan 16 §:ää koskevan ehdotuksen pohjalta, koska ehdotus tällaisenaan tuskin on käyttökelpoinen**. Esimerkiksi sellainen sääntelytapa, että ehdotettuun suostumuspäätökseen liitettäisiin valituskielto siten, että ylimääräinen muutoksenhaku nimenomaan sallittaisiin, edellyttäisi joka tapauksessa menettelykokonaisuuden merkittävää uudelleenmuokkausta, eikä lopputulos silti ehkä olisi oikeusvarmuuden kannalta asianmukainen.

Asetuksenantovaltuudet ,• /

Yleistä

Voimassa olevasta laista poiketen asetuksenantovaltuuksia lisättäisiin lukuisiin eri pykäliin. Muutosten taustalla on uuden perustuslain edellyttämä asetusvaltuussääntely, jota vastaamaan laki on tarkoitus saattaa. Samalla lopputulos kuitenkin, ilmeisen tahattomasti, merkittävällä ja nykyisestä poikkeavalla tavalla korostaa asetustason sääntelyn roolia ja näyttäisi edellyttävän sen alan laajentamista. **Tämä on jo sellaisenaan ongelmallista, koska laki rakentuu nyt tyypillisten joustavien oikeusnormien ja niiden korostetun tapauskohtaisen soveltamisen varaan.**

Valtuudet olisivat säännön mukaan muotoa "**säädetään tarkemmin**", ei "**voidaan säätää tarkemmin**". Tällöin siis edellytetään, **että asetuksentasoinen sääntely kattaisi asiallisesti kaikki ne kysymysten, joista vastaavassa lainkohdassa on kyse ja että asetuksen säännökset olisivat voimassa lain voimaantulopäivänä**. Kun otetaan huomioon voimassa olevan maa-ainesasetuksen säännösten vielä varsin kohtuullinen laajuus, kysymys näyttää tältäkin kannalta olevan **tietylnlaisesta järjestelmämuutoksesta**. Voidaan monestakin syystä kysyä, onko tämä todella tarpeellista, koska korostetun **tapauskohtaisessa lupajärjestelmässä ei läheskään kaikista esiin tulevista kysymyksistä voida yleisellä tasolla yksityiskohtaisesti säätää**. **Tämä tuskin on käytännön tilanteiden monimuotoisuuden kannalta mitenkään mahdollista**, kun otetaan huomioon, että lupamääräykset voivat koskea laadultaan millaista tahansa haittojen välttämistä tai rajoittamista, ja että **ottamis-hankkeetkin vaihtelevat graniitin louhinnasta ruokamullan ottoon tai merenpohjan soravarojen ottamiseen**.

Asetuksenantovaltuuksia on oikeudelliselta kannalta tarkasteltava niiden itsensä sisällön kannalta, ei vain ajatellen tiettyä jo laadittua asetusluonnosta.

Ottamissuunnitelma

Järjestelmämuutoksen vaaraa lisää ehdotettu valtuuksien pilkkominen pykäläkohtaisiksi. Maa-aineslain pykälät eivät kuitenkaan ole irrallisia saarekkeita, vaan niiden sisältö määräytyy oikeuskäytännössä vakiintuneen lain eri kohtien keskinäisen vuorovaikutuksen tuloksena. Esimerkiksi 5 §:n mukaisen ottamissuunnitelman sisältö on kyllä osittain asia-kirjatekninen kysymys siihen tapaan kuin voimassa olevan maa-ainesasetuksen 5 §:ssä säädetään, mutta kysymys ottamissuunnitelman aineellisista sisältövaatimuksista on itse asiassa **sama kuin kysymys maa-aineslain 3 §:n perussäännösten edellyttämästä ottamistavasta eli lupa- ja lupamääräysharkinnan ydinsisällöstä**. Tätä ei tietenkään mitenkään voida ajatella säänneltävän asetuksella.

Jotta asetusvaltuus ei sekoittaisi laintasoista sääntelyä, valtuutta tulisikin vähintään jotenkin voida tarkentaa esimerkiksi tähän tapaan: **Ottamissuunnitelman rakenteesta ja teknisestä sisällöstä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella**.

Lupamääräykset

Sama detaljisääntelyn liiallisen kattavuuden ja toisaalta sääntelyn pilkkoutumisen vaara liittyy myös esimerkiksi lain 3 ja 11 §:n väliseen suhteeseen. Ehdotettu lupapäätöksen sisältöä ja lupamääräyksiä koskeva

asetuksenantovaltuus 11 §:ssä on ensinnäkin sikäli yleisesti ongelmallinen, että lupamääräykset ovat aina hyvin tapauskohtaisia, eikä niistä kovin laajalti ole mahdollistakaan antaa yleisesti noudatettavia tapauskohtaisia sääntöjä. Ehdotettu 11 § saattaa siten, toteuttamistavastaan riippuen, merkittävästikin **muuttaa maa-aineslain nykyisen lupajärjestelmän korostetun tapauskohtaista rakennetta**, vaikka muutosta nyt perustellaankin vai valtuustekniseltä kannalta. Lisäksi on ongelmallista, että tämäkin ehdotettu asetuksenantovaltuus on muotoa "säädetään tarkemmin", ei siis "voidaan säätää tarkemmin". **Tämäkin muotoilu edellyttää, varsin yllättävästi, kattavaa asetustason sääntelyä.**

Asetuksenantovaltuuden kannalta on myös erityisesti huomattava, että oikeuskäytännön valossa lain 11 § ja 3 §, varsinkin sen ottamissuunnitelman sisältövaatimuksia koskeva **4** momentti, tulevat oikeastaan jokaisessa lupa-asiassa sovellettavaksi samanaikaisesti ja päällekkäisesti. Asian välitön yhteys laintasoisten säännösten keskinäiseen oikeudelliseen suhteeseen asettaa asetuksentasoiselle sääntelylle, jos sellainen ylimalkaan on tarpeen, erityisen suuria vaatimuksia. **Itse asiassa 11 § ei näennäisestä ryhjäntävyystään huolimatta merkitse lupamääräysten tyhjentyvää laintasoista sääntelyä. Siksi vain siihen teknisesti liitetty valtuussäännöskin muodostuu ongelmalliseksi. Lupamääräyksiä ylimalkaan asetetaan vain, jos ao. seikat eivät jo käy ilmi luvan tavoin noudatettavasta ottamissuunnitelmasta (ks. 11 §:n 1 momentin johtovirke).**

Lisäksi voimassa olevien 11 §:n ja 3 §:n 4 momentin välillä on tietynlainen kohtuus-vaatimusta koskeva sanonnallinen ristiriita, josta asetusta laadittaessa tulisi olla tarkoin tietoinen: 11 §:n 4 momentin mukaan lupamääräykset eivät saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana. Toisaalta 3 §:n 4 momentti suoraan estää mm. sellaisen suunnitelman hyväksymisen, josta aiheutuisi asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Tällaisen - tai minkä tahansa muun 3 §:n 1 tai 4 momentissa kielletyn - seurauksen ehkäiseminen lupamääräyksellä **on** välttämätöntä, jotta lupa ylimalkaan olisi myönnettävissä. (Lupien epäämiset ovat maa-ainesasioissa tilastollisestikin merkittävä ryhmä.) **Tällaisessa tilanteessa 3 § siis on lupamääräysten asettamisessa ensisijainen, ja 11 §:n itsenäinen soveltaminen alkaa siitä, että lupa jo täyttää 3 §:n asettamat sisällölliset vaatimukset.**

Lain lopussa oleva yleisempi asetuksenantovaltuus olisikin tässä tilanteessa ei-tyhjentyvään 11 §:ään teknisesti liitettyä valtuutta ongelmattomampi.

Vielä 11 §:n 5 momentti on ongelmallinen ensinnäkin sanamuodoltaan siksi, että siinä tarkoitetuista **määräajoista** aina määrätään tapauskohtaisesti itse lupapäätöksessä, kiinteässä yhteydessä lupaharkinnan perussäännöksiin 3 §:ssä, ja ne ovat aina liittäminen osa lupamääräystä. Asetus siis voisi koskea vain määräaikaisten asettamisen perusteita. Toisaalta lain 11 § ei anna usein hyvinkin merkittävässä määräaika-asiassa aineellisesti mitään johtoa, jolloin valtuus määräaikaisten osalta muodostuisi blankoluonteiseksi. Tätä tuskin voidaan ajatella. **Ylimalkaan ei liene mitään syytäkään nostaa määräaikoja esiin valtuussäännöksessä.**

Selvää kaikei on, ettei valtuuden nojalla voida saattaa voimaan mitään sellaista yleistä määräystä, joka tulisi voimaan **takautuvasti** jo myönnettyjenkin lupien osalta (vrt. ympäristönsuojelulain 56 § ja siihen liittyen PeVL 11/1999 vp). Kun näin on, ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla annettavien asetuksen säännösten merkitys ottamisalueiden **maisemoinnin ja jälkihoidon** osalta jäisi lähivuosisikymmeninä hyvin rajalliseksi.

Mahdollisesti käyttökelpoinen valtuussäännös 11 §:ssä olisi esimerkiksi seuraava: ***Ottamisluvassa asetettavista lupamääräyksistä voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ottaen huomioon, mitä tässä pykälässä sekä 3, 5 ja 6 §:ssä säädetään.***

Muita ongelmia valtuussäännöksissä

Voimassa olevan lain 7 §:n 3 momenttiin jäisi edelleen **yksilöimätön asetuksenantovaltuus**, josta ei ilmenisi, kenelle valtuus kuuluu. Myöskään lain 24 §:n yleisvaltuutuksessa ei yksilöitäisi

asetuksen antajaa. Erehdyksenä lienee pidettävä myös sitä, että 13 a §:ssä edelleen puhuttaisiin maa-ainesasetuksesta, viimeistä virkettä. Mainittuun 13 a §:ään puolestaan liittyy myös 10 §:n 3 momentti, jossa myös nimenomaisesti mainitaan nykyinen maa-ainesasetus.

Julkipanomenettely

Maa-aineslain voimassa olevan 19 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen päätös lupa-^{f^j^//,^l} asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon sil-^{f^Sn^SX^^} loin, kun se on annettu. Maa-ainesasetuksen 8 § sisältää täydentävän säännöksen, jonka mukaan julkipanon jälkeen annettavista päätöksistä on pantava ilmoitus päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululle. Julkipanomenettelyä sovelletaan myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa iupa-asioissa. Julkipanon merkitys on siinä, että siitä alkaa kaikkien valittamaan oikeutettujen tahojen osalta yksiselitteisesti sama valitusaika (millä taas on olennainen merkitys luvan hakijan oikeusaseman ja luvan voimaantuloaikataulun selkeyden kannalta). Eri asia on, että tosiasiallisena tiedoksiantomuotona julkipano on varsin tehoton, ja sitä onkin säännönmukaisesti kussakin laissa säännönmukaisesti tehostettu muin tiedottamistavoin, joilla ei tosin ole vaikutusta valitusajan alkamiseen. Maa-aineslaissa tätä puolta edustavat 19 §:n 2 ja 3 momentti.

Maa-aineslupien osalta julkipanomenettelystä ei muutoin ole tarkempia säännöksiä. Julkipanomenettely ei lakikohtaisen soveltamisalansa vuoksi ole hallintolaissa (434/2003) säännelty tiedoksiantotapa, vaan se vaatii aina erillistä laintasoista sääntelyä julkisista kuulutuksista annetun lain (34/1925) rinnalla. Jo tästä syystä julkipanomenettelyn täsmentäminen olisi aiheellista myös maa-aineslain osalta, ja sääntelyn luonteen vuoksi nimenomaan laintasoisesti. **Maa-aineslain mukaisissa valitusasioissa havaitaan kuntien julkipanomenettelyssä tavan takaa olennaisia väärinymmärryksiä ja jopa systemaattisia virheitä, jotka tietenkin koituvat eri tavoin asianosaisten vahingoksi. Tästäkin syystä olisi paikallaan säätää asiasta mahdollisimman selkeästi ja havainnollisesti.** Kun kysymys on itse asiassa oikeussuojan kannalta aivan keskeisestä ja myös valitusajan alkupäivän määräävästä menettelynormistosta, yhtenäinen ja kokonaan lain tasolle nostettu sääntely olisi hyvinkin paikallaan. Kysymys on sitä paitsi sellaisista julkipanomenettelyn olennaisista ainesosista, joissa ei voi olla mainittavaa vaihtelua. Tällöin ehdotettu

valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella päätöksen antamisesta olisi tarpeeton siltä osin kuin se koskee julkipanomenettelyn täsmentämistä. Ylimalkaan menettelyn perustavista oikeussuojavaatimuksesta olisi yhtenäisemmin säädettävä lain tasolla.

Ehdotuksen perustelujen mukaan 19 §:ssä tarkoitetaan asetuksenantovaltuutta, jolla annettaisiin tarkempia säännöksiä **lupapäätöksen antamiseen liittyvistä seikoista**, kuten päätöksen antamisesta tehtävästä ilmoituksesta, päätöksen saatavuudesta ja ottamissuunnitelmaan luvan myöntämisen johdosta tehtävästä merkinnästä. Perusteluista ei tarkemmin käy selville, mitä päätöksen saatavuudella tarkoitetaan. Jos saatavuudella tarkoitetaan esimerkiksi päätöksen mahdollista luovuttamista ulkopuolisille kyselijöille tai sitä, toimitetaanko päätös lupa-asiassa julkipanomenettelyn lisäksi asian käsittelyyn osallistuneille naapureille tai viranomaisille, sääntelyn tulisi tältä osin olla laintasoista. Päätöksen muun julkisuuden eli tässä mielessä saatavuuden kannalta taas ei tarvittane mitään asetuksentasoisia säännöksiä, sillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla toimittaessa voidaan tyydyttävällä tavalla hoitaa asiakirja- ja tietopyynnöt.

Jos lain 19 § kirjoitettaisiin esimerkiksi seuraavalla tavalla yhdistelemällä muista säädöksistä (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 142 ja 198 § maankäyttö- ja rakennusasetuksen 97 § sekä ympäristönsuojelulain 53 §) **julkipanomenettelyn peruselementit** siltä osin kuin hallintolaki ei niitä ole tehnyt tarpeettomiksi (tiedon antaminen vain kunkin kirjelmän ensimmäiselle allekirjoittajalle), **mitään asetuksenantovaltuutta ei ylimalkaan tarvita, ottamissuunnitelmaan luvasta tehtävää merkintää ehkä lukuun ottamatta:**

Lupaviranomaisen päätös annetaan julkipanon jälkeen. Tällöin päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamispäivää kunnan ilmoitustaululla. Ilmoituksessa on mainittava viranomaisen, asian laatu ja päätöksen antamispäivä. Ilmoitus on pidettävä ilmoitustaululla vähintään valituksen tekemiselle varatun ajan. Päätöksen on oltava julkipanoilmoituksessa mainittuna antamispäivänä asianomaisten saatavana.

Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on julkipanon jälkeen annettu. Päätös on toimitettava hakijalle ja siitä on viipymättä toimitettava jäljennös niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. Päätöksestä on lisäksi viivytyksettä ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle.

f a v p m / a m j / f - ? j

Olli Mäenpää
3.12.2004

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp)

Käytettävissäni tätä kuulemista varten on ollut hallintoneuvos Pekka Vihervuoren 19.10.2004 päivätty, ympäristövaliokunnalle antama muistio, jossa hallituksen esitystä arvioidaan myös perustuslain näkökulmasta merkityksellisiltä kannoilta.

Kuuleminen

Kuulemista koskevaan 13 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa kuulemisen toimittaminen delegoitaisiin luvan hakijalle. Kun luvan hakija toimittaa kuulemisen, kunnan järjestämä kuuleminen ei olisi tarpeen. Menettely ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmaton, kun otetaan huomioon, että viranomaisella on hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomaisen on hallintolain 34 §:n mukaan myös toteutettava asianosaisen kuuleminen. Näiden viranomaiselle kuuluvien velvoitteiden voidaan katsoa kuuluvan hyvän hallinnon takeisiin, jotka on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Niistä poikkeaminen edellyttäisi varsin painavia perusteita, joiksi ei ilmeisesti riitä pelkästään menettelyllinen joustavuus.

Koska kuulemisesta huolehtiminen on viranomaisen tehtävä, tämän tehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle - tässä tapauksessa luvan hakijalle - on arvioitava myös perustuslain 124 §:n kannalta. On todennäköistä tai ainakin mahdollista, että luvan hakijan itse toteuttaessa kuulemisen, ei ole mahdollista taata kuulemisen asianmukaista toimittamista. Luvan hakijaa eivät kuulemisen toimittamisessa myöskään sido hallintolain menettelylliset velvoitteet. Päätöksen tekevän viranomaisen on myös jälkikäteen vaikea selvittää, että kuuleminen on ollut riittävää, kohdistunut kattavaan selvitykseen ja että se on toimitettu objektiivisesti. Ehdotetussa muodossa säännös ei selvästikään täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia kriteerejä ainakaan siltä osin kuin kunnan järjestämä kuuleminen ei olisi tarpeen.

Sinänsä ei tietysti ole estettä menettelylle, jossa luvan hakija ensin selvittää muiden asianosaisten kantoja ja toimittaa tästä selvitystä lupaasiasta päättävälle viranomaiselle. Viranomainen voi ottaa huomioon tämän selvityksen, mutta selvityksellä ei voida korvata asianmukaisen kuulemismenettelyn toimittamista.

Ottamissuunnitelmasta ja lupamääräyksistä poikkeaminen

Lupaviranomainen voisi 16 §:n mukaan antaa "suostumuksen" poiketa ottamissuunnitelmasta tai lupaan liitetyistä lupamääräyksistä. Säännös on useasta syystä ongelmallinen.

Perustelujen mukaan tällaisella suostumuksella ei olisi vaikutuksia muiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen, joten kuuleminen ei ehkä olisi tarpeellista (s. 4). Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja muutoksenhausta on 2 momentin mukaan säädettävä lailla, minkä lisäksi oikeus tulla kuulluksi kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Näistä syistä on selvää, ettei lainsäätäjä tai lainvalmistelija voi etukäteen määritellä päätöksen oikeusvaikutuksia, oikeudellista luonnetta ja niihin liittyviä kuulemisvelvollisuutta tai muutoksenhakuoikeutta esimerkiksi nimittämällä viranomaispäätöstä suostumukseksi (ks. yleisesti PeVL 38/2004 vp).

Maa-ainesluvan muuttaminen etenkin luvansaajan hakemuksesta saattaa joissain tapauksissa olla perusteltua. Tästä tulisi säätää ehdotettua selkeämmin. Samalla tulisi kiinnittää enemmän huomiota perustuslain 21 §:ään perustuviin hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin.

Päätöksen julkipano

Päätöksen tiedoksiannosta koskeva sääntely perustuu jo voimassaolevaan lakiin. Myös päätöksen "*antaminen julkipanon jälkeen*" perustuu pitkään perinteeseen. Sääntelyä ei kuitenkaan selkeydeltään voida enää pitää asianmukaisena ja hyvän hallinnon laatuvaatimukset täyttävänä, koska maallikon on vaikea ja ehkä suorastaan mahdoton ymmärtää sen merkitystä. Kun päätös annetaan julkipanon jälkeen, päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Sääntelystä ei kuitenkaan käy ilmi, milloin päätös on annettava tai milloin se katsotaan annetun. Ainoa aikamääre tältä osin on "julkipanon jälkeen". Sitä ei tietysti voida pitää riittävän yksiselitteisenä, koska julkipanon jälkeinen aika on täysin määrittelemätön. Myöskään julkipanon sisältöä ja siinä noudatettavaa menettelyä ei ole säännelty täsmällisesti.

Tiedoksiannon täsmällisempää sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 21 §:ssä turvatuun oikeusturvan vaatimusten toteuttamiseksi etenkin siksi, että asianosaisten

oikeuksiin ja velvollisuuksiin olennaisesti vaikuttava muutoksenhaku-aika alkaa siitä, kun päätös on annettu julkisanon jälkeen. Kun hallintolakiin sisältyvät selkeät tiedoksiantoa koskevat säännökset (54-63 §), niiden soveltaminen on perusteltua myös ympäristöoikeudelliseen päätöksentekoon. Tarvittaessa esimerkiksi yleistiedoksiantoa koskevaa hallintolain 63 §:ää on mahdollista käyttää sääntelyn perustana ja mallina.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiesitykseen sisältyy useita ongelmallisen väljiä asetuksenantovaltuuksia, joiden tarpeellisuus edellyttäisi myös lisäperusteluja. Lisäksi voimassaolevan lain 7 §:n 3 momentin ja 24 §:n valtuutussäännöksiä olisi täydennettävä yksilöimällä asetuksen antaja.

Muutosehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan ottamissuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koska ottamissuunnitelman sisällöstä ei ole juurikaan lain taseisia säännöksiä, ottamissuunnitelman laatijan velvollisuudet määräytyisivät käytännössä asetuksen perusteella. Tämä ei täytä lakitasoisen sääntelyn vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Tältä osin asetuksenantovaltuutus on varsin väljä ja edellyttäisi täsmennystä, jossa ottamissuunnitelmaa koskeva asetuksenantovalta kohdistetaan esimerkiksi ottamissuunnitelman rakenteeseen ja tekniseen sisältöön.

Lupapäätöksen sisällöstä ja luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta säädettäisiin muutosehdotuksen 11 §:ään lisättävän 5 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koska tämä asetuksenantovaltuus lisättäisiin pelkästään lupamääräyksiä koskevaan säännökseen, sillä selvästikin tarkoitetaan nimenomaan lupamääräyksiä sisältöä tarkentavia asetuksen säännöksiä. Koska lupamääräykset *liitetään* lupapäätökseen, tämän asetuksenantovaltuuden kohteen tulisi näkyä valtuutussäännöksestä esimerkiksi siten, että asetuksenantovaltuus kohdistuu *ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin*. Lupamääräysten sisältöä on sinänsä säännelty suhteellisen tarkasti 11 §:n 1-4 momentissa, joten asetuksenantovaltuutta voidaan tältä kannalta pitää riittävän täsmällisesti rajattuna.

Kuulemisesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 16 §:ään lisättävän 3 momentin mukaan. Kun kuulemista koskeva perussäännös samassa momentissa on suhteellisen ylimalkainen ja kun oikeus tulla kuulluksi turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla ja sitä jo säännellään suhteellisen yksityiskohtaisesti myös hallintolain 34-36 §:ssä, valtuutussäännöksen väljyys tässä yhteydessä on ongelmallinen. Myöskään sen tarpeellisuus ei ole ilmeinen, kun täsmälliset laintasoiset säännökset kuulemisesta sisältyvät voimassaolevaan lakiin.

Tarkastuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 14 §:n 1 momentin mukaan. Kun tarkastusta koskeva lakitasoinen sääntely tässä säännöksessä kuitenkin on hyvin ylimalkainen, sen tarkentaminen asetuksella on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Myös tarkastusta säännellään suhteellisen yksityiskohtaisesti hallintolain 39 §:ssä, joten asetuksenantovaltuuden tarpeellisuus on tämänkin vuoksi vähemmän ilmeinen.

Vakuuden voimassaoloa (12 §), ilmoittamismenettelyä (23 a §) ja tietojärjestelmää ylläpitäviä viranomaisia koskevat asetuksenantovaltuudet sopeutuvat perustuslain 80 §:n puitteisiin. Sama voitaneen todeta maa-aineslupan hakemista koskevasta asetuksenantovaltuudesta (4 §).

Veli-Pekka Viljanen

HE 110/2004 vp LAIKSI MAA-AINESLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 3.12.2004

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä erityisesti valtuutus- ja oikeusturvasäännösten osalta. Kutsun mukana käyttööni on toimitettu myös hallintoneuvos Pekka Vihervuoren 19.10.2004 ympäristövaliokunnalle antama lausunto.

Hallituksen esityksen sisältämässä lakiehdotuksessa on useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Sääntelyä on tältä osin arvioitava erityisesti perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto voidaan oikeuttaa antamaan asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. Pe VL 56/2002 vp ja PeVL 1 /2004 vp).

Tarkastelen seuraavassa lakiehdotuksen sisältämiä asetuksenantovaltuuksia yksitellen:

4 §. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella "säädetään tarkemmin maa-ainesluvan hakemisesta". Perustelujen mukaan asetuksella säädettäisiin esimerkiksi hakumenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista (HE, s. 3). Perustelut viittaavat siihen, että kyse olisi lähinnä hakumenettelyä koskevasta teknisestä sääntelystä. Kun asetuksenantovaltuus on kuitenkin liitetty suoraan yleiseen säännöksen, jonka mukaan tässä laissa tarkoitettuun aineiden ottamiseen on saatava lupa, vaikuttaa asetuksenantovaltuuden muotoilu perustuslain 80 §:n näkökulmasta liian väljältä. Asetuksenantovaltuuden muotoilua olisikin syytä täsmentää perustelujen osoittamalla tavalla siten, että se rajattaisiin koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja.

5 §. Ehdotuksen mukaan ottamissuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ottamissuunnitelman sisältö on, kuten maa-aineslain 11 §:stä ilmenee, olennainen osa itse luparatkaisua. Kyseisen säännöksen mukaan aineiden ottamista koskevaan lupaan on liitettävä

määräykset siitä, mitä hakijan on noudatettava hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi, "jolleivät sanotut seikat käy ilmi ottamissuunnitelmasta". Perustelujen mukaan ottamissuunnitelmaan kuuluvat selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirroksot ja asetuksella säädettäisiin muun muassa näistä tiedoista (HE, s. 3). Asetuksenantovaltuus on kuitenkin kirjoitettu tätä laajemmaksi niin, että sen voi sanamuotonsa perusteella katsoa käsittävän myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia määräyksiä. Itse asiassa nykyisessä maa-ainesasetuksessa onkin säädetty myös tällaisista ottamissuunnitelman olennaiseen sisältöön kuuluvista seikoista edellyttämällä, että ottamissuunnitelmassa on osoitettava maa-aineslain 11 §:n 2 momentissa ja tarvittaessa myös sanotun pykälän 3 momentissa tarkoitetut seikat (maa-ainesasetus, 91/1982, 3 § 2 raom.). Kun otetaan huomioon ottamissuunnitelman oikeudellinen luonne maa-aineslain kontekstissa, on tältä osin kyse käsitykseni mukaan selvästi seikoista, jotka kuuluvat perustuslain 80 §:n tarkoittamalla tavalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Ehdotettua asetuksenantovaltuutta on siten arvioni mukaan täsmennettävä niin, että se koskee nimenomaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

11 §. Lakiehdotuksen mukaan pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukana "lupapäätöksen sisällöstä ja luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella". Pykälän 1-4 momentissa säädetään kohtuullisen yksityiskohtaisesti jo siitä, millaisia lupamääräyksiä lupaan pitää tai voidaan sisällyttää. Näin ollen valtuutus säätää tarkemmin lupapäätöksen sisällöstä asetuksella ei ole mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Toimenpiteiden määräajasta tarkemmin säätäminen asetuksella sen sijaan voi aiheuttaa pulmia, koska maa-aineslain 11 §:n 3 momentin mukaan tällaiset määräajat ovat juuri niitä, joista voidaan antaa lupamääräyksiä. Tämä herättää kysymyksen siitä, mikä on lupamääräysten ja asetuksenantovaltuuden suhde.

13 §. Asetuksenantovaltuus liittyy säännöksiin naapurien kuulemisesta. Sen mukaan "kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella". Perustelujen mukaan asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä "kuulemismenettelystä". Asetuksella säädettäisiin muun muassa kuultaville annettavista tiedoista ja luvan hakijan suorittamasta kuulemisesta (HE, s.

Tältä osin on otettava huomioon naapurien kuulemisen merkitys näiden keskeisenä oikeusturvatakeena. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi mainitaan yhtenä niistä hyvän hallinnon takeista, jotka on turvattava lailla. Perustuslain mukaan oikeus tulla kuulluksi on siten turvattava nimenomaan lain tasoisin säännöksin. Erityisesti siltä osin, kun on kysymys naapurin toimittamasta kuulemisesta, joka voisi ehdotuksen mukaan korvata kunnan järjestämän

viralliskuulemisen, on asetuksenantovaltuus mielestäni perustuslain 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin kannalta liian väljä.

Oikeusturvanäkökulmasta myös ehdotettu säännös, jonka mukaan kunnan järjestämä kuuleminen ei ole tarpeen siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, vaikuttaa liian kategoriselta. Voidaan hahmotella lukuisia tilanteita, joissa luvan hakijan toimittama naapurien kuuleminen ei poista tarvetta naapurien viranomaiskuulemiseen ennen lupapäätöksen tekemistä. Pykälä tulisikin mielestäni muotoilla niin, että kunnan tulisi aina järjestää kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan voidaan katsoa sitä edellyttävän, vaikka hakija olisi esittänyt jo selvityksen näiden kuulemisesta.

14 §. Pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan valvontaviranomaisen tai sen määräämän viranhaltijan on "suoritettava tarkastuksia ottamistoiminnan lainmukaisuuden valvomiseksi". Asetuksenantovaltuuden mukaan "tarkastuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella". Sääntelykokonaisuuden ongelmallisuus perustuslain 80 §:n näkökulmasta liittyy siihen, että varsinainen tarkastusvelvollisuutta koskeva säännös näyttäytyy hyvin epämääräisenä. Siitä ei käy ilmi muuta kuin se, missä tarkoituksessa tarkastuksia pitää toimeenpanna. Avoimeksi jää muun muassa se, mihin tarkastus voi kohdistua ja millaisia toimivaltuuksia tarkastajilla on käytössään. Pidänkin välttämättömänä, että laissa tarkemmin määritellään ainakin tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet. Vasta tämän jälkeen on mahdollista säätää tarkemmasta asetuksenantovaltuudesta.

Sääntelyn avoimuuden ongelmallisuutta korostaa sen kirjoittaminen viranomaisen tai virkamiehen velvollisuuden (eikä toimivaltasäännöksen) muotoon, jolloin periaatteessa tarkastusten laiminlyönti voisi tulla sanktioiduksi virkavelvollisuuden rikkomisena.

12 §, 19 § ja 23 a §. Vakuuden voimassaoloa, päätöksen antamista ja ilmoittamismenettelyä koskevat asetuksenantovaltuudet ovat teknisluonteisina nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia.

23 b §. Pykälän 4 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaan tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sääntely liittyy perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimukseen, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut säännöksen edellyttävän henkilötietojen suojan kannalta keskeisten seikkojen lakitasoista sääntelyä (ks. esim. PeVL 14/1998 vp ja PeVL 25/1998 vp). Tästä näkökulmasta pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että tietojärjestelmää ylläpitävien viranomaisten määrittely jäisi asetustasoisen sääntelyn varaan.

24 §. Pykälään sisältyy vastoin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä asetuksenantovaltuus, jossa asetuksenantaja jätetään täsmentämättä. Säännöstä tulee täsmentää niin, että asetuksenantovaltuus osoitetaan suoraan valtioneuvostolle. Vastaavanlainen täsmentämätön asetuksenantovaltuus sisältyy voimassa olevan maa-aineslain 7 §:n 3 momenttiin.

TCMP *iy* 2005 vp, HE 110/2004 vp, A

PeVL /2005 vp — HE 110/2004 vp

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ympäristövaliokunta on 19 päivänä lokakuuta 2004 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Tuula Lunden, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-aineslakiin perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös lupajärjestelmän jousa-

vuotta edistäviä luvan voimassaoloaikaa ja lupapäätöksestä poikkeamista koskevia tarkistuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotukseen ei sisälly säätämisperusteluja. Ympäristövaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa erityisesti lakiehdotuksen valtuus- ja oikeus-turvasäännösten osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Niitä on arvioitava lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätäminen laissa edellyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista (PeVL 56/2002 vp s. 3/1, PeVL 17/2004 vp s. 4/1 ja PeVL 29/2004 vp s. 4/1).

Ehdotukseen sisältyy myös kuulemista ja päätöksen julkipanoa koskevia säännöksiä, joita on arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Lopuksi ehdotuksen 24 §:ään sisältyy vielä yleinen asetuksenantovaltuus lain täytäntöönpanosta.

Valtuussäännösten runsaudesta johtuen asetustasoinen sääntely korostuu maa-aineslaissa. Siinä ei ole kysymys pelkästään teknisluonteisesta tai vähäisestä norminannosta. Maa-aineslakia on muutettu sen voimassaolon aikana useampia kertoja, mikä on johtanut kokonaisuuden pirstaloitumiseen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä toimenpiteisiin maa-aineslain kokoanaisuudistuksen aikaansaamiseksi.

Luvanvaraisuus

Maa-ainesluvan hakemisesta säädetään ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian avoin eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Säännöksen muotoilua tulee täsmentää niin kuin perusteluissa on esitetty. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta on rajattava koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottamissuunnitelma

Ottamissuunnitelmasta säädetään ehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ottamissuunnitelmaan kuuluvat perustelujen mukaan selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirrokset. Sanamuoto mahdollistaa kuitenkin antamaan myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia säännöksiä. Valtuus on liian avoin eikä se täytä lakitasoisen sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valtuutusta tulee täsmentää rajaamalla se esimerkiksi koskemaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

Lupamääräykset

Lupapäätöksen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentissa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräysten sisällöstä on melko yksityiskohtaiset säännökset 11 §:n 1-4 momenteissa. Lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, joihin ne liitetään. Muotoilua on syytä täsmentää siten, että asetuksenantovaltuus kohdistuu ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin.

Myös luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräyksiä voidaan voimassa olevan 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan antaa lisäksi ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätty toimenpiteet on suoritettava. Valiokunnan mielestä on syytä harkita, onko enää aiheellista säätää määräaikojen noudattamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kuuleminen

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kun hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen. Kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Viranomaiselle kuuluu hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia riittävästi selvitetään. Saman lain 34 §:n nojalla viranomaisen on toteutettava asianosaisen kuuleminen. Pelkkää menettelyn nopeuttamista ei ole pidettävä riittävänä syynä poiketa näistä säännöksistä. Valiokunnan mielestä hakijan suorittama kuuleminen ei voi korvata kunnan järjestämää viralliskuulemistä. Hakijaa eivät sido hallintolain velvoitteet eikä ole takeita, että naapurit ovat saaneet tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Ehdotus ei tältä osin täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita.

Jotta ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 13 §:n 2 momentti muotoilla siten, että kunnan on hakijan selvityksestä huolimatta aina järjestettävä kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan katsotaan sitä edellyttävän.

Tarkastusvaltuudet

Valvontaviranomaisen tarkastuksista ehdotetaan 14 §:n 1 momentissa säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian väljä eikä se täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Koska hallintolain 39 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset tarkastuksesta, vaikuttaa asetuksenantovaltuus myös tarpeettomalta. Valiokunta katsoo, että valtuussäännös on joko poistettava kokonaan tai että laissa tarkemmin määritellään

tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet ennen asetuksenantovaltuutta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen

Lupaviranomainen voi ehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan antaa suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Edellytyksenä on, ettei poikkeaminen merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Muutos on 3 momentin mukaan merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Sääntelyä on perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta pidettävä ongelmallisena. Ehdotuksesta ei käy ilmi, tuleeko poikkeamisesta kuulla asianosaisia ja miten suostumukseen voi hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus tulla kuulluksi, hakea muutosta ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia. Valiokunnan mielestä lainsäätäjät ei voi vapaasti määrittellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle (PeVL 38/2004 vp s. 3/II).

Ehdotuksen 16 §:n 2 momenttia on tarkennettava siten, että lupaviranomaisen suostumus annetaan päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätöksen julkipano

Lupaviranomaisen päätös annetaan ehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännökset julkipanome-nettelystä sisältyvät voimassa olevaan lakiin. Sääntely ei ole aivan asianmukainen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen eikä lakitasoisen sääntelyn täsmäl-lisyyysvaatimusten osalta. Sääntely

julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä ei osoita, milloin päätös, josta muutoksenhakuaika alkaa, on annettu.

Valiokunnan mielestä julkipanomenettelystä ja sen tiedoksiannosta olisi asiallista ottaa säännökset lakiin esimerkiksi hallintolain säännösten mukaisesti. Asetuksenantovaltuus on tällöin tarpeeton.

Tietojärjestelmä

Ehdotuksen 23 b §:ssä on säännökset maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävästä tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säädetään 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyä on pidettävä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena, koska siitä tulee perustuslain

10 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Valiokunta on korostanut, että henkilötietojen suojaan liittyvistä keskeisistä seikoista on säädettävä lailla (PeVL 51/2002 vp s. 2/1 ja PeVL 35/2004 vp s. 2/1). Valiokunnan mielestä on tärkeää, että säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaista annetaan lailla.

Täytäntöönpanovaltuudet

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan 24 §:n mukaan asetuksella. Sääntely ei täsmennä asetuksentajaa. Myös voimassaolevan lain 7 §:n 3 momenttiin sisältyy vastaavanlainen täsmentämätön asetuksenantovaltuus. Valtuudet on syytä antaa valtioneuvostolle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 4 §:n 1 momentista, 5 §:n 1 momentista, 13 §:n 2

momentista, 14 §:n 1 momentista ja 16 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

HE 110/2004 vp
Perustuslakivaliokunta
Muistio Maa-aineslain muutos

6/2004 vp / 1

Tuula Lunden
 Ympäristöministeriö
 16.11.2004

Tarve muuttaa maa-aineslakia lähti siitä, että on tarkoitus uudistaa maa-ainesasetus vastaamaan tämän hetkisiä vaatimuksia mm. hakumenettelyn osalta sekä samalla ottaa huomioon uusittu rakennus- ja ympäristönsuojelulainsäädäntö. Asetusta valmisteltaessa todettiin kuitenkin, että maa-aineslaki, joka on säädetty vuonna 1981, ei sisällä riittäviä uuden perustuslain edellyttämiä asetuksenantovaltuuksia.

Kommentit hallintoneuvos Pekka Vihervuoren ympäristövaliokunnalle antamaan lausuntoon:

1) Asetuksenantovaltuus

- Yleistä asetuksenantovaltuudesta

Muutosehdotuksesta on ensin keskusteltu oikeusministeriön laintarkastuksen kanssa. Tämän jälkeen on päädytty siihen, että lain lopussa olevan, luetteloksi kootun asetuksenantovaltuuden sijasta on jokaiseen sellaiseen pykälään, josta on tarkoitus säätää asetuksessa tarkemmin, kirjoitettu oma valtuussäännöksensä. Valmisteltu ehdotus on ollut oikeusministeriössä lausunnolla ja valtuussäännöksiä on tarkistettu sen mukaan kuin oikeusministeriö on edellyttänyt. Tämän jälkeen oikeusministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa valtuussäännöksistä.

On päädytty muotoon "säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella" eikä voidaan säätää, koska tarkoitus on, että kaikista niistä pykälistä, joissa valtuus on, myös säädetään asetuksella.

Hallitusneuvos Vihervuoren lausunnon mukaan ottamishankkeet vaihtelevat graniitin louhinnasta ruokamullan ottoon tai merenpohjan soravarojen ottamiseen. Merenpohjan soravarojen ottamista ei kuitenkaan maa-aineslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla säädellä maa-aineslaissa vaan vesilain säännösten perusteella.

- 7 §:n 3 momentti ja 24 §

Asetukset antaa perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta laissa erikseen muuta säädetä, joten näissäkin tapauksissa on kysymys valtioneuvoston asetuksesta.

- 10 §:n 3 momentti ja 13 a §

Lausunnossa oli ehdotettu, että jo voimassa oleviin valtuussäännöksiin muutettaisiin uuden asetuksen nimi.

Näihin pykäliin ei kuitenkaan ole voitu vielä ehdottaa uuden asetuksen nimeä, koska uusi asetus voidaan antaa vasta, kun lainmuutos on voimassa.

- 5 §:n 1 momentti ja 11 §:n 5 momentti

Ottamissuunnitelman sisällön perusteet on laissa ja asetuksella on tarkoitus antaa säännökset sen tarkemmasta sisällöstä.

Asetuksella on tarkoitus säätää siitä, mitkä asiat on luvasta käytävä ilmi. Laista tulevat perusteet aineelliselle sisällölle.

Laissa on puitteet lupa-ajalle ja toimenpiteiden erilliselle määräajalle. Asetuksella on tarkoitus vain täsmentää määräajan merkitystä toimenpiteiden suorittamiseksi.

Oikeusministeriöllä ei ole ollut näihin valtuussäännöksiin, niiden nyt ehdotetussa muodossa huomautettavaa.

2) Naapureiden kuuleminen, 13 §

Mahdollisuus siihen, että maa-ainesluvan hakija suorittaa kuulemisen, on tarkoitettu vaihtoehdoksi viranomaisen suorittamalle kuulemiselle. Tämä mahdollisuus on myös nykyisin maa-aineslaissa mutta viittaussäännöksenä maankäyttö- ja rakennusasetukseen. Kunta kuitenkin vastaa siitä, että kuuleminen on oikein tehty. Hakija toimittaa kunnalle selvityksen siitä, miten kuuleminen on suoritettu ja mitä tietoa naapureille on annettu. Jos tällöin ilmenee, että annetuissa tiedoissa on puutteita tai on menetelty muuten virheellisesti, kunta suorittaa kuulemisen.

Ehdotettu täsmennys siitä, mistä asiakirjoista tai tiedoista naapureiden on oltava tietoisia, voidaan ottaa asetukseen. Laissa riittää lausuma siitä, että naapurit ovat tietoisia *hankkeesta*. Asetuksen luonnoksessa jo nyt edellytetään, että ne asiakirjat, joiden perusteella kuuleminen on suoritettu, on nimettävissä.

3) Lupaviranomaisen suostumus vähäiseen poikkeamiseen 16 §

Lupaviranomaiselle on ehdotettu mahdollisuutta antaa suostumus poiketa vähäisessä määrin maa-aineslupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Säännöksessä korostuu se, että kysymys on vähäisestä poikkeamisesta, eikä suostumusta voida käyttää lupaehtojen olennaiseen muuttamiseen eikä poikkeaminen saa vaikuttaa asianosaisten asemaan tai luonnonolosuhteisiin.

Aloitteen vähäisestä muutoksesta voisi tehdä sekä hakija että valvova viranomainen mutta ratkaisun tekisi lupaviranomainen.

Suostumus on valituskelpoinen, koska se pitää sisällään ratkaisun. Jos tätä halutaan täsmentää laissa, 16 §:n 2 momentin 1. lauseeseen voidaan lisätä sana "päätöksellään". Tällöin 1 momentin ensimmäinen lause kuuluisi:

"Lupaviranomainen voi luvan voimassaoloaikana antaa päätöksellään suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä."

Siten lupa annettaisiin samoin kuin alkuperäinen lupa, julkipanon jälkeen.

Alueellinen ympäristökeskus, saatuaan tiedon päätöksestä voi valvoa sitä, että vähäisyyttä ei ylitetä.

4) Julkipano, 19 §

Maa-aineslain 19 §:stä ilmenee, että päätös lupa-asiassa annetaan julkipanon jälkeen ja että päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin kun se on annettu. Tämä antaa julkipanomenettelylle raamin, tarkemmat menettelysäännökset annetaan asetuksessa. Asetusluonnoksen menettelysäännökset koskevat ilmoituksen sisältöä, määräaika, jonka ilmoituksen tulee olla ilmoitustaululla ja päätöksen saatavuutta julkipanon jälkeen.

- » Lausunnossa mainituista systemaattisista virheistä julkipanomenettelyssä on tarkoitus päästä juuri silmästä menettelyä säädetään asetuksella tarkemmin. Näin on tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain säätelemissä luvissa sen jälkeen, kun julkipanomenettelyä säädettiin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa.

16.11.2004/Tuomas Ojanen

6/2

7/2

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 110/2004 vp Eduskunnalle laiksi maa-aineslain muuttamisesta

Yleisiä näkökohtia

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-aineslakiin uudesta perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia.

Esitys on yleisesti ottaen merkityksellinen yhtäältä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n ja toisaalta oikeusturvasta säättävän perustuslain 21 §:n kannalta. Koska maa-ainesten ottamisesta syntyy usein merkittäviä ympäristöhaittoja, esitys ei ole välttämättä aivan merkityksetön myöskään vastuusta ympäristöstä säättävän perustuslain 20 §:n kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiesityksessä maa-aineslakiin esitetään lisättäväksi moneen eri pykälään asetuksenantovaltuuksia lopputuloksella, että jokseenkin jokaisesta asiasta voitaisiin säätää "tarkemmin" asetuksella. Huomionarvoista on, että asetuksenantovaltuudet on säännönmukaisesti kirjoitettu muotoon "säädetään (tarkemmin) asetuksella", mistä syystä valtioneuvoston, joka on osoitettu asetuksenantajatahoksi, pitäisi myös antaa lakipykälissä tarkoitettuja asetuksia.

Näiden pykäläkohtaisten asetuksenantovaltuuksien lisäksi lakiesitykseen sisältyy myös yleinen asetuksenantovaltuus. Esityksen 24 §:n mukaan "(t)arkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella." -Valtiosääntöoikeudellisena ongelmana ensinnäkin on, että lakiesityksen 24 §:ssä ei ole yksilöity tahoa, joka voisi antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Vieläkin suurempi ongelma on, että 24 §:n suhde lukuisiin pykäläkohtaisiin asetuksenantovaltuuksiin jää hyvin avoimeksi ja epäselväksi.

Lakiesityksen sisältämien asetuksenantovaltuuksien runsauteen ja varsinkin niiden keskinäissuhteisiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia korostaa se seikka, jota ympäristövaliokunnalle toimitetussa hallintoneuvos Vihervuoren lausunnossa painotetaan: jos lakiesitys tulisi esitetyssä muodossaan voimaan, se (yli)korostaisi asetuksen tasoisen sääntelyn roolia maa-ainesten ottamista koskevan sääntely- ja päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa ja merkitsisi olennaista "järjestelmämuutosta".

Voimassa oleva maa-aineslain mukainen sääntely- ja päätöksentekojärjestelmä rakentuu sille, että maa-ainesten ottamislupapäätöksenteon perusteista on ensinnäkin säädetty laissa (huomattavan usein) ns. joustavien oikeusnormien muodossa. Käytännössä tapauskohtainen lupapäätöksenteko sitä koskevine oikeusturvajärjestelyineen on siten avainasemassa maa-ainesten ottamista koskevassa päätöksentekojärjestelmässä. Tämä ei ole kuitenkaan sinänsä

valtiosääntöoikeudellinen ongelma, koska tällaisen järjestelmän rakentaminen on ollut (tavallisen) lainsäätäjän valinta, johon sen ovat osin pakottaneet jo käytännön syyt: laissa ei voida - eikä ole edes syytä yrittää - säätää yksityiskohtaisesti kaikista niistä näkökohdista, jotka voivat saada merkitystä yksittäistapauksellisessa lupapäätöksenteossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeintä huomata, että sama koskee *mutatis mutandis* mahdollisuutta säätää kaikista relevanteista kysymyksistä yleispätevästi, mutta samalla yksityiskohtaisesti asetuksissa.

Maa-ainesten ottamista koskevan normi- ja päätöksentekojärjestelmän painopisteen muuttaminen tapauskohtaisesta päätöksentekojärjestelmästä enemmän säädösten merkitystä korostavaan suuntaan ei ole sinänsä erityinen valtiosääntökysymys. Periaatteessa lainsäätäjä voisi nyt tietoisesti muuttaa järjestelmän perusteita ja siirtää painopistettä pois lupapäätöksenteon tasosta säädösten merkitystä painottavaan suuntaan. Tämä kuitenkin asettaa perustuslain perusoikeussäännösten sekä 80 §:n vuoksi tiettyjä vaatimuksia säädöksissä säänneltäville asioille sekä erityisesti sille, missä määrin maa-ainesten ottamista koskeva normisto voi nimenomaan olla asetuksissa lain sijasta.

Hallintoneuvos Vihervuoren asiantuntijalausunnossa on nähdäkseni hyvin perustellusti ja yksityiskohtaisesti osoitettu, että lakiesityksen asetuksenantovaltuuspykälissä ei olisi kysymys vain teknisluontoisesta, laissa määriteltyjä asioita tarkentavasta norminannosta, vaan osin myös sellaisesta norminannosta, josta ei kuitenkaan voida perustuslain 80 §:n ja perustuslain 21 §:n takia säätää asetuksentasoisissa säädöksissä. Tässä ei ole syytä toistaa Vihervuoren jo esittämää, vaan tyydyn viittaamaan tässä yhteydessä Vihervuoren lausunnossa s. 4-7 esitettyyn.

Sitä vastoin korostan yhteenvedona lakiesityksen asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöoikeudellisista ongelmista yhtäältä sitä, että yksi iso ongelma liittyy lakiesityksen yleisen asetuksenantovaltuuspykälän (24 §) merkitykseen ja suhteeseen lakiesityksen yksittäisten pykälien asetuksenantovaltuussäännöksiin. Lisäksi 24 §:n "sisäisenä ongelmana" on, että siinä ei yksilöidä asetuksenantajatahoa.

Toisaalta lakiehdotuksen yksittäiset pykäläkohtaiset asetuksenantovaltuudet näyttävät monessa kohdin sisältävän - siten kuin hallintoneuvos Vihervuoren lausunnossa tuodaan esiin - mahdollisuuden säätää asetuksella sellaisista seikoista, joista pitäisi perustuslain 80 §:n ja esimerkiksi perustuslain 21 §:n takia säätää laissa.

Nämä ongelmat ovat mielestäni laadultaan sitä luokkaa, että lakiehdotus on tässä muodossa vastoin perustuslakia ja vaatisi siten 73 §:n mukaisen säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Lakiehdotusta olisi siten syytä korjata sen suuntaisesti kuin hallintoneuvos Vihervuoren lausunnossa esitetään. Vieläkin parempi vaihtoehto olisi kuitenkin palauttaa koko esitys takaisin. Maa-ainelakia on vuosien mittaan muutettu useaan eri otteeseen lopputuloksella, että laki on varsin pirstaleinen ja epäyhtenäinen. Nähdäkseni olisi tarvetta maa-ainelain kokonaisuudistukselle, jonka yhteydessä pitäisi yhtenä peruskysymyksenä pohtia asetustasoisen sääntelyn roolia maa-ainesten ottamista koskevan normi- ja päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa, kun otetaan huomioon yhtäältä perustuslain 80 § sekä perusoikeussäännökset, erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännös.

Oikeusturva

Lakiesityksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat eivät tyhjene niihin huomautuksiin, joita lakiesityksestä voidaan esittää perustuslain 80 §:n kannalta. Lakiesitykseen sisältyy myös ongelmia perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen näkökulmasta.

Osin oikeusturvaongelmia sisältyy asetuksenantovaltuusehdotuksiin, mutta osin oikeusturvaongelmat ovat muualla lakiesityksessä.

Lakiesityksen oikeusturvaongelmia on kattavasti ja yksityiskohtaisesti selostettu hallintoneuvos Vihervuoren lausunnossa. Tästä syystä tyydyn pitkälti viittaamaan hänen lausuntoonsa. Korostan kuitenkin, että keskeisimmät ongelmat perustuslain 21 §:n kannalta liittyvät ensinnäkin lakiesityksen 13 §:n ehdotukseen luvan hakijan suorittamasta kuulemisesta. Maa-ainesten ottaminen on ympäristöhaittojensa laajuuden ja pysyvyyden osalta sellaista toimintaa, että sitä koskeva kuuleminen pitäisi perustua perustuslain 21 §:n turvaamien seikkojen suojaamiseksi v/ra<owawkuulemiseen.

Toiseksi lakiesityksen 16 § (lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen) voi olla ongelmaton perustuslain 21 §:n kannalta vain sillä edellytyksellä, että (a) lupaviranomaisen suostumus annetaan konkreettisella päätöksellä (eikä vain ilmene merkintänä lupa-asiakirjoihin) ja että (b) tämä päätös on *valituskelpoinen*.

Lopuksi on syytä korostaa Vihervuoren tavoin painokkaasti sitä, että julkipanomenettelystä pitäisi säätää huomattavasti laajemmin ja yksityiskohtaisemmin nimenomaan maa-aines/aw5a, jotta perustuslain 21 §:n lailla säätämisen perusvaatimus asianmukaisesti toteutuisi. Tämä johtuu siitä, että julkipanomenettelyssä on käytännössä kysymys oikeusturvan perusteiden kannalta keskeisestä menettelystä jo yksin siitä syystä, että julkipano on ratkaiseva valitusajan alkamisen kannalta kaikkien valittamaan oikeutettujen tahojen näkökulmasta.

Helsingissä 16.päivänä marraskuuta 2004

Tuomas Ojanen
OTT, professori
Helsinki

Teuvo
Pohjolainen
16.11.2004

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

/. ***Yleistä***

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa maa-aineslain säädösvaltuutuksia koskevat säännökset vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 80 §:n asettamien vaati-

musten mukaiseksi. Tarkoituksena on ollut tarkistaa säännöksiä siten, että ne täyttäisivät perustuslakivaliokunnan säädösvallan delegeimiselle viimeaikaisessa lausunto-käytännössä edellyttämät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (HE, s. 1).

Koska perustuslakivaliokunnalle osoitetun lausuntopyynnön mukaisesti eduskunnan ympäristövaliokunta pyytää lausuntoa "erityisesti esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista", kiinnitän seuraavassa lausunnossani huomiota pääasiassa säädösvallan delegointiin valtiosääntöisenä kysymyksenä yleensä ja erityisesti esillä olevan hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen valtuutussäännöksiin.

Asian laadusta johtuen olen tässä lausunnossa tarkastellut ensin säädösvallan delegoinnin valtiosääntöoikeudellisia ongelmia verraten laajasti. Tältä osin lausuntoni nojautuu suuressa määrin artikkeliini "Kansanvalta ja säädösvallankäyttö".¹

2. Säädösvallankäytön perusteet

Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perussäännöksen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (PeL 3 § 1 mom.). Siten sekä yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä että viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle.² Perustuslaki sisältää kuitenkin toisaalla (80 §) sääntelyn, joka osoittaa, että rajattua lainsäädäntövaltaa voivat käyttää myös tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Näille instituutioille perustuslaissa myönnetty asetuksenantovalta perustuu joko perustuslaissa tai muussa laissa olevaan valtuutukseen. Asetuksia voidaan antaa siten vain eduskunnan lainsäädännössä myöntämän valtuutuksen perusteella. Perustuslain mukaan asetuksenantovaltuutta käyttää valtioneuvosto, jollei valtuutta ole perustuslain tai lain nimenomaisella säännöksellä osoitettu tasavallan presidentille tai ministeriölle. Järjestely liittyy olennaisesti pyrkimykseen toteuttaa kansanvaltaa muille kuin eduskunnalle annetun säädösvallan yhteydessä parlamentarismen periaatteen kautta. Parlamentaarisen vastuun tulee aina liittyä myös ministeriölle osoitetun asetuksenantovaltan käyttöön.³ Tästä syystä ministeriössä asetuksenantovalta kuuluu ministerille, eikä tätä toimivaltaa voida osoittaa ministeriön virkamiehelle.⁴

¹ Teoksessa *Kansanvalta (toim. Tarmo Miettinen). Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja* N:o 1/2002, s. 10-28..

² Ks. myös esim. PeVL 24/1997 vp.

³ Ks. esim. PeVL 1/1996 vp.

⁴ Ks. HE 1/1998 vp, perustelut,

Kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Asetuksenantovallan säätäminen presidentille on katsottu HE:n (1/1998 vp) perusteluissa perustelluksi lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä. Esimerkiksi tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 4 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa asetuksena tasavallan presidentin kanslian kansliasäännön. Presidentti antaa myös Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetut sopimusasetukset.

Presidentillä ei siten ole enää ns. yleistä omaperäistä asetuksen antovaltaa, joka perustui oikeuteen antaa asetuksia ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista ja tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta tai hallintovirastojen sekä yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Tässä yhteydessä ei sen vuoksi ole tarpeen erityisesti arvioida, miten kansanvaltaisuuden periaate toteutuu teoriassa tai käytännössä presidentin norminantovallan kohdalla.

Perustuslakiin sisältyy eräitä muitakin säännöksiä asetuksenantovaltuuksista.⁵ Muiden kuin perustuslaissa nimenomaisesti säädettyjen asioiden kohdalla asetuksenantovallan tulee perustua lailla säädettyyn valtuutukseen. Asetuksen antamiseen valtuuttavan lain säätäminen on kansanvallan kannalta siinä suhteessa olennainen kysymys, että se merkitsee lainsäädäntövallan delegoimista, eli siirtämistä eduskunnalta asetuksen antajalle.⁶

3. Asetuksenantovalta

3.1. Lähtökohdat

Lainsäädäntövallan delegoiminen asetuksella käytettäväksi - silloin kun asetuksen antaa valtioneuvosto tai ministeriö ~ merkitsee edellä kerrotulla tavalla kansanvaltaisuuden kannalta sitä, että demokratiaperiaatetta toteutetaan lainsäädäntövallankäytön perusperiaatteista poiketen parlamentarismien periaatteen kautta. Samalla lainsäädäntövallan käyttö asetuksilla etäännyttää lainsäädäntövallan käytön siitä ideaalidiskurssista, jota mm. Habermas on pitänyt oikeusvaltion demokraattisen lainsäätämismenettelyn

⁵ Tällaisia säännöksiä on perustuslain 68 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella ja 119 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtionhallinnon yksiköistä voidaan kyseisessä säännöksessä määrätyissä puitteissa säätää asetuksella.

⁶ Delegoidun lainsäädäntövallan edelleen siirtämiseen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suhtauduttu pidättyvästi (ks. PeVL 23/1994 vp ja 26/1994 vp).

⁷ Ks. esimerkiksi Habermas, s. 205-206. Tuori 2000 esittää kriittisen arvion Habermasin ajattelusta, s. 109-123.

edellytyksenä. Julkinen keskustelu on asetusten antamisen yhteydessä lähtökohdiltaan toisenlainen kuin parlamentissa käytävä keskustelu lakeja säädettäessä.

Tasavallan presidentille delegoidun asetuksenantovallan kansanvaltaisuus on konstruoitava - jos se on ylipäätään konstruoitavissa - toista kautta. Kun presidentti ei ole toimivaltansa käytössä sidottu parlamentaariseen luottamusvaateeseen, on presidentin vallankäytön kansanvaltaisuus kehitettävä joko valtioneuvoston kautta, joka on vastuussa presidentin päätettävien asioiden valmistelusta ja esittelystä, tai on käytettävä sitä etäistä ajatusta, että presidentti valitaan suoralla kansanvaalilla.

3.2. Uusi perustuslain säännös — vanha tulkinta?

Asetuksenantovallassa on kaikissa tapauksissa kuitenkin kysymyksessä sellainen säädösvallankäyttö, jossa perustuslain 2 §:n edellyttämä kansanvalta toteutuu enintään välillisesti. Tästä syystä on tietysti olennaisen tärkeää, että asetuksenantovallan kohdalla on perustuslaissa asetettu yleiset rajat ja edellytykset delegoinnin käyttämiselle. Tällainen sääntely sisältyy perustuslain 80 §:ään. Säännöksessä on asetettu lainsäädäntövallan delegointikielto asioissa, joissa säädetään ***yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista*** sekä asioista, jotka perustuslain mukaan ***muuten kuuluvat lain alaan***. Säännöksellä on pidätetty siinä tarkoitetut asiat lain (muodollisessa merkityksessä) alaan. Tällä rajoitetaan siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista.⁷

⁷ Esimerkiksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikaisumenettely on sellainen oikeusturvakeino, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena hyvän hallinnon takeena. Siksi oikaisumenettelyn perusteiden säätäminen laissa on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/2000 vp).

Asiaa hieman pelkistäen voidaan sanoa, että säädösvallan delegointiin on kaikissa tapauksissa suhtauduttava pidättyvästi, koska perustuslain kansanvaltaisuusperiaate lähtökohtaisesti antaa lainsäädäntövallan eduskunnan tehtäväksi. *Sen lisäksi* perustuslaissa on asetettu erityisiä rajoitteita lainsäädäntövallan delegoinnille silloin, kun kysymyksessä on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä tai muuten perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista.

Perustuslain tekstistä ja sitä koskevan hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, ettei perustuslain säännöksellä tarkoitettu asettaa täydellistä kieltoa antaa asetuksiayksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä asioista. Jos oikeuksien ja velvollisuuksien *perusteet* on säädetty lailla, asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan *tarkempia säännöksiä* yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä *vähäisistä yksityiskohdista*? Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.⁸

Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien kysymysten ohella lailla on säädettävä myös perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Tällä viitataan muun muassa verotusta koskeviin ja kuntien tehtäviä koskeviin perustuslain säännöksiin (81 § ja 121 §).

Käytännössä voi olla vaikeaa asettaa - ainakaan yleisellä tasolla - kriteereitä sille, milloin lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää asetuksella annettavaksi. Asia joudutaan ratkaisemaan yksittäistapauksittain ja käytännössä perustuslakivaliokunnassa. Uuden perustuslain aikana tulkintatapauksia on jo runsaasti. Eräiden alojen lakeihin sisältyy laajasti asetuksenantovaltuuksia.⁹ Vaikka tässä yhteydessä ei ole mahdollista esittää systemaattista tutkimusta lainsäädäntövallan delegointitapauksista, eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä voidaan kuitenkin pelkistää eräitä säädösvallan delegointiin ja sen sallittavuuteen liittyviä näkökohtia.

⁸ Ks. esimerkiksi PeVL 43/2000 vp ja PeVL 11/1999 vp. Lausunnoissaan valiokunta korosti mm. sitä, että jos laissa on säädetty riittävän täsmällisesti ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, asetuksella voidaan valtuuttaa antamaan täsmentävät tekniluonteisemmat säännökset

⁹ Esimerkkejä tällaisista ovat eräät ympäristösäädökset, kuten Luonnonsuojelulaki eräät maatalouden tukisäädökset, kuten Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista ja lääkehuoltoon liittyvät säädökset, kuten Lääkelaki.

Käsitellessään hallituksen esitystä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp) perustuslakivaliokunta joutui ensimmäisiä kertoja uuden perustuslain säätämisen jälkeen - mutta ennen sen voimaantuloa - arvioimaan laajasti lainsäädännön delegointivaltuuksia (PeVL 11/1999 vp). Erityisesti ympäristönsuoje-

⁹ Ks. HE 1/1998 vp, 80 §:n yksityiskohtaiset perustelut: "Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamis-valtuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee muun muassa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta 67 §:stä. Siten ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisuonteisemmissä sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisuonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (esim. PeVL 20/1997 vp)."

lulakiehdotukseen sisältyi laaja-alainen delegointijärjestelmä.

Valiokunta totesi, että jo tuolloin voimassa olleeseen ympäristölainsäädäntöön liittyi sellainen erityisominaisuus, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä oli jätetty lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Niitä oli esimerkiksi jo yksin ilmansuojelulain valtuutuksella lähes kolmekymmentä. Tunnusomaista ympäristölainsäädännölle oli myös se, että monien alemmanasteisten säädösten taustalla ovat olleet ympäristönsuojelun yksityiskohtaiset EY:n direktiivit, jotka EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleensä vaativat sääntelyn siirtämistä yksityiskohtia myöten kansalliseen lainsäädäntöön.

Tältä pohjalta voitiin ymmärtää, että hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus ympäristönsuojelulajiksi perustui sekin (edelleen) olennaisin osin valtioneuvostolle kuuluvien asetuksenantovaltuuksien varaan.

Vanhaan lainsäädäntöön ja sen sisältämiin lainsäädäntövallan delegointivaltuuksiin nähden oli kuitenkin tapahtumassa muutos. Uuden perustuslain säädösvallan delegointia koskevien säännösten voidaan katsoa entisestään korostaneen lailla tapahtuvan sääntelyn ensisijaisuutta. Uusi perustuslaki ei ollut vielä voimassa perustuslakivaliokunnan antaessa lausuntoaan ympäristönsuojelulakiehdotuksesta, mutta se oli jo eduskunnassa hyväksytty ja voimaantulo oli tiedossa.

Lausunnossaan PeV totesi, että ennen perustuslakiuudistusta vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan valtioneuvostolle oli voitu delegoida säädösvaltaa lakiin otettavalla

erityisellä valtuutuksella. Delegointi ei kuitenkaan voinut ulottua seikkoihin, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Merkittävin tällainen asiaryhmä muodostui perusoikeuksista, joiden rajoittamista ja joiden käytön sääntelyä ei voida siirtää lakia alemmalle säädöstasolle (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuutta arvioitaessa painoa oli perustuslakivaliokunnan käytännössä jo viime vuosina ennen uutta perustuslakia pantu valtuuttavan säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukselle (esim. PeVL 15/1993 vp, PeVL 1/1996 vp, PeVL 12/1996 vp, PeVL 15/1996 vp ja PeVL 19/1996 vp).

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan jo ennen perustuslakiuudistusta vakiintuneet lähtökohdat säilyvät samanlaisina uuden perustuslain 80 §:ssä, vaikka uutta

perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan monessa kohdin uuden sääntelyn täsmentymistä ja sen aikaisempaa tiukempaa suhtautumista lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuteen. Perustuslakivaliokunnan käyttämän argumentoinnin perusteella näyttää mahdolliselta, että perustuslakivaliokunta juuri tässä "murrostapauksessa" siirsi vanhan delegointidoktriinin myös uuden perustuslain tulkintaan. Tähän viittaa myös edellä mainittuihin valiokunnan hallitusmuodon aikaisiin tulkintakannanottoihin (1993-1996) viittaaminen tulkinnan argumentaatiossa.

3.3. Delegoinnin sallittavuus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

Kuten edellä on todettu, myös uuden perustuslain aikana on säädetty joukko lakeja, joihin liittyy laajoja delegointivaltuuksia.¹⁰ Viime vuosina tämän kaltaiset asiat ovat tulleet hyvin systemaattisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Tältä pohjalta on mahdollista tarkastella, millaisia kriteereitä ja millaista argumentaatiota valiokunta on käyttänyt katsoessaan lainsäädäntövallan delegoinnin mahdolliseksi.

Vaikuttaa siltä, että delegoinnin hyväksyttävyyttä on eri lakien säätämisen yhteydessä perusteltu jossain määrin vaihtelevasti, vaikka yhteisiä piirteitä onkin havaittavissa. Yleisenä

¹⁰ Esimerkiksi voidaan todeta, että hallituksen esitykseen laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 180/2000 vp) sisältyi 43 valtioneuvostolle ja 17 liikenne- ja viestintäministeriölle osoitettua asetuksenantovaltuutta voimaantulosäännökseen sisältyvien valtuutuksien lisäksi. Säädösvaltaa esitettiin tämän lisäksi esityksessä jossain määrin myös merenkulkulaitokselle ja Ilmailulaitokselle.

lähtökohtana delegoinnin sallittavuutta punnittaessa lienee pidettävä edellä kerrotulla tavalla *pidättyvyyttä delegoinnissa* perustuslain 80 §:n väljästä sanamuodosta huolimatta.

EU-normien täytäntöönpano ja budjettisidonnaisuus. Ensimmäisen selvän perusteen delegoinnin sallittavuudelle näyttää muodostavan se, että kysymyksessä on "vain" EU-normien täytäntöönpano. Tähän argumenttiin on joissakin tapauksissaliitetty lisäkriteeriksi se, että säännösten sisällöllä on (myös) budjettisidonnaisuus, eli asia tulee sitä kautta eduskunnan

¹³ Ks. esim. PeVL 11/1999 vp. Lausunnon perusteella ympäristönsuojelulakiin (86/2000) voitiin sisällyttää (16 §) yleisvaltuus saattaa asetuksella voimaan Euroopan yhteisön ympäristönsuojelunormistoa.

käsiteltäväksi.¹¹

Vaikuttaa siltä, että tulkintadoktriini on tässä tapauksessa siirtynyt jokseenkin suoraan hallitusmuodon ajalta uuden perustuslain aikakaudelle. Esimerkiksi ennen perustuslakiuudistusta voimassa olleen maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta otti kantaa lakiin tuolloin sisältyneeseen norminantovallan delegointiin. Valiokunta lausui (PeVL 13/1994 vp) lakiin sisältyneen (3 §) laaja-alaisen ja avoimen delegointivallan osalta, että delegoinnin avoimuuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä vähentää, että se "sittenkin selvästi rajautuu jäsenyyssojimuksessa mainittuihin kansallisiin tukimuotoihin ja että vastaavanlaisia tukisääntelyjä on käytännössä verraten yleisesti siirretty lakia alemmalle tasolle". Lisäksi

Ks. esim. PeVL 46/2001 vp (HE Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi) esityksen 3. lakiehdotuksen 13,1 §:n käsittelyjärjestyksestä ja PeVL 47/2001 vp, jossa viitattiin myös vanhan perustuslain aikana annettuun valiokunnan lausuntoon 13/1994 vp.

valiokunta totesi, että "tukijärjestelmän kansalliseen luonteeseen oleellisesti vaikuttavat määrärahopäätökset perusteluineen tulevat, komission luvan rajoissa, tehtäviksi eduskunnassa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä". Sanotuista syistä delegointivaltuus ei valiokunnan käsityksen mukaan vaikuttanut lain käsittelyjärjestykseen.

Edellä mainitun valiokunnan tulkintakannanoton jälkeen perustuslaillinen sääntely on kuitenkin muuttunut. Lainsäädäntövallan delegoinnin edellytyksiä on täsmennetty ja delegoinnille on asetettu perustuslaissa aiempaa tiukemmat vaatimukset. Vuodelta 1994 olevan lainsäädännön delegointivaltuuksia voitaisiin tuskin pitää enää voimassa olevan perustuslain kannalta riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina.

Euroopan unionin normien (ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden) täytäntöönpanon on kuitenkin edelleenkin katsottu perustuslakivaliokunnassa rajaavan asetuksenantovaltaa "epäitsenäiseksi". (Ks. esim. PeVL 11/1999 vp, HE 84/1999 vp ympä-ristönsuoj elulaiksi):

"Lakiehdotuksen 13 § sisältää avoimen valtuuden kieltää ja rajoittaa asetuksella työkoneen tai laitteen markkinoille luovuttamista tai käyttöä. Säännös on tarkoitettu erityisesti koneiden melu- ja pakokaasupäästöjen rajoittamiseen. Tämän valtuuden tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan olla sidoksissa siihen pykälän 2 momentin loppuosassa ilmaistuun edellytykseen, että tällaista sääntelyä vaaditaan jossakin Euroopan yhteisön säädöksessä. Näin muutettuna ehdotus ei ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen."

Toisessa yhteydessä valiokunta on kuitenkin korostanut, että valtioneuvoston asetuksella ei voida antaa yksilön oikeusaseman perusteisiin tai muuten lain alaan kuuluvia säännöksiä, vaikka kysymyksessä olisi Euroopan yhteisön lainsäädännön toimeenpano (PeVL 47/2001 vp ja PeVL 26/2001 vp).

Viimeksi sanottu rajoitus on perusteltu. Kysymys on siitä, millä säädöstasolla normit voidaan saattaa voimaan Suomen oikeusjärjestyksessä. Avoin valtuus muiden normien voimaan saattamiseen asetuksella niiden "epäitsenäisyyden" vuoksi on ongelmallinen. Se sivuuttaa kokonaan uuden perustuslain delegointivaltuutuksen peruseriaatteen: delegointiin tulisi suhtautua pidättyvästi. Lisäksi Euroopan yhteisön normien kansallinen täytäntöönpano asetuksella johtaa säädösvallankäytön yhteydessä toteutuvan kansallisen diskurssin muuttumiseen, jota tosin voi lieventää mahdollinen asian ennakollinen käsittely eduskunnan suuressa valiokunnassa.

Silloin, kun asetuksenantovallan perustana on esitetty sekä Euroopan yhteisön normien täytäntöönpanoa että eduskunnassa tapahtuvaa budjettikäsittelyä, eduskuntadis-kurssi tietysti mahdollistuu. On kuitenkin selvää, että asian käsittely määrärahakäsitte-lynä talousarvion kokonaisuudessa on luonteeltaan hyvin erilainen kuin asian erillinen eduskuntakäsittely lainsäädäntöasiana.¹² Asian käsittely eduskunnan budjettikäsittelyssä ei voi korvata lainsäädäntömenettelyä. Budjettivallalla on erilainen funktio kuin lainsäädäntövallalla. Tämän vuoksi lainsäädäntövallan delegoimisen perusteena ei tulisi - ainakaan yksin - käyttää sitä, että asia tulee eduskunnassa käsiteltäväksi talousarvioasiana.

Lainsäädännön toistuva muutostarve delegoinnin perustana. Säädösvallan delegointia on joissakin tapauksissa perusteltu myös sillä, että kyseistä lainsäädäntöä joudutaan muuttamaan usein toistuvasti. Tähän argumenttiin nojautunee myös se tulkinta, jonka mukaan asetuksenantovalta on joissakin tapauksissa muotoiltu väljäksi, jotta uusia asetuksia voitaisiin tarvittaessa antaa lain valtuutta erikseen laajentamatta (HE 84/1999 vp, 15 §:n perustelut). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt kiinni siitä pääperiaatteesta, että asetuksenantovaltuuksia ei voida jättää tällä perusteella avoimiksi, vaikka sinänsä asetuksenantovallan perustana voikin olla tarve tarkistaa lainsäädäntöä toistuvasti (PeVL 11/1999 vp).

Sinänsä lainsäädännön toistuva muutostarve on rationaalinen lainsäädäntövallan delegoinnin perusta. Asetuksen säätäminen on paljon yksinkertaisempi prosessi kuin lain säätäminen. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tämä riittävä peruste sille, että lainsäädäntövallan käytössä poiketaan perustuslain osoittamasta yleisperiaatteesta, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää ensisijaisesti eduskunta.

Sääntelyn tekninen luonne delegoinnin perustana. Vanhastaan on ollut tulkintana se, että lakien säätämisen jälkeen siihen liittyvistä merkitykseltään vähäisistä teknisistä yksityiskohdista voidaan säätää asetuksella. Perustuslain uudistamisen yhteydessä tätä periaatetta ei tarkoitettu muuttaa. Niinpä tätä argumenttia on käytetty säädösvallan delegoinnin arvioinnissa myös perustuslakivaliokunnassa (ks. esim. PeVL 11/1999 vp, lakiehdotuksen 14 §

¹² Lausunnossaan 47/2001 vp perustuslakivaliokunta satoi budjettisidonnaisen asetuksenantovallan aikaisemman perustuslain mukaiseen käytäntöön. Lausunnossa todettiin mm. seuraavaa: "Valtioneuvostolla on vanhastaan ollut talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantovaltaa samoin kuin toimivalta antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Perustuslain säännöksillä lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen antamisesta ei ole ollut tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston *tällaiseen* (kurs. TP) norminantovaltaan sitä rajoittavasti (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/11)."

koskien). Päinvastoin ajattelutapaa on pyritty viemään siihen suuntaan, että sääntelyn merkityksen "vähäisyyttä" ja sen "teknistä" luonnetta on voitu käyttää perusteena erityisesti arvioitaessa, voidaanko säädösvaltaa delegoida valtioneuvostolle vai yksittäiselle ministeriölle (ks esim. PeVL 47/2001 vp).

Sääntelyn teknistä luonnetta ja sitä kautta sen vähämerkityksellisyyttä - edellyttäen, että laissa on asetettu sääntelylle selkeät rajat - voidaan perustellusti käyttää perustana sille, että säädösvaltaa delegoidaan valtioneuvostolle tai ministeriölle. Ellei näin olisi, jäisi PeL 80 §:n delegointivaltuutusta koskeva säännös tarpeettomaksi. Ongelma tässä tietysti on se, että ei voida yksiselitteisesti jakaa sääntelyä merkitykselliseen ja vähämerkitykselliseen ja/tai tekniseen ja ei-tekniseen. Asia joudutaan arvioimaan yksittäis-tapauksittain perustuslakivaliokunnassa käyttämällä punninnassa myös yleisiä oppeja, kuten vaatimusta delegoinnin täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

3.4. "Riittäväyksilöinti laissa" delegoinnin sallittavuuden yleisenä ehtona

Eräänlaisen yleisenä ehtona säädösvallan delegoinnin sallittavuudelle voidaan pitää sitä, että delegoitu säädösvalta perustuu lainsäädäntöön, jossa delegoidun säädösvallan rajat on riittävästi yksilöity. Voidaan siis puhua *tarkkarajaisuus- ja täsmällisyys-vaatimuksesta*.¹³ Vaikka tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus on käytännössä usein liitetty erityisesti yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvien lainsäädäntö-vallan delegointitapausten arviointiin, tätä vaatimusta voidaan perustellusti odottaa noudatettavan kaikessa säädösvallan delegoinnissa delegoinnin poikkeuksellisuudesta johtuen.

Perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä arvioinut lailla säätämisen vaatimusta sekä lainsäädäntövallan delegointia, laajemmin mm. lausunnossaan 43/2000 vp. Tuolloin valiokunta korosti mm. sitä, että jos laissa on säädetty "riittävän täsmällisesti" ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, asetuksella voidaan valtuuttaa antamaan täsmentävät teknisluonteisemmat säännökset.

¹³ Esimerkiksi voidaan ottaa esille PeVL 11/1999 vp, jossa todettiin, että ympäristönsuojelulakiehdotukseen sisältyneen 10 §:n mukaan valtioneuvosto voi ehdotuksen 2 luvussa säädettävien tavoin antaa asetuksella tarpeellisia säännöksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Säännös näyttää sellaisenaan ja erillisesti tarkasteltuna selvästi liian väljältä ollakseen asetuksenantovallan delegoinnin perustana. Ympäristönsuojelulakiehdotus oli kuitenkin rakennettu siten, että ehdotettu 10 §:n valtuutus ei ollut itsenäinen asetuksenantovaltuutus, vaan - kuten perustuslakivaliokunta lausui - lakiehdotuksen 2 luvun erityisiin valtuuttaviin säännöksiin liittyvä, viime kädessä niiden sisältöä rajoittava säännös asetuksenantovallan yleisistä perusteista. Yksittäiset valtuussäännökset oli siis tarkoitus sijoittaa 10 §:ssä tarkoitukseltaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen tai vähentämiseen. Valiokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että 1 kohdan määrittelyssä pyrittäisiin vielä täsmentämään haitan, vahingon tms. luonnetta esimerkiksi merkittävyys- tai oleellisuusmääreillä.

Siitä, milloin delegoidun säädösvallan rajat ovat "riittävän" täsmälliset, ei voida antaa yleisiä sääntöjä. Perustuslakivaliokunta on lukuisissa tulkintatapauksissa edellyttänyt hallituksen esityksiin liittyviin lakiehdotuksiin täsmennyksiä juuri tässä katsannossa.¹⁴

Esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 11/1999 vp) vuodelta 1999 perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältynyt ilmaisu "asetuksella voidaan rajoittaa aineen, valmisteiden tai tuotteen valmistusta, maahantuontia, markkinoille luovuttamista, maastavientiä, luovuttamista tai käyttöä taikka kieltää ne" oli liian avoin, vaikka asetuksenantovaltuus oli kytketty erityiseen terveys- tai ympäristöhaittaedellytykseen. Valiokunta edellytti, että säännöstä täsmennetään siten, että lakitekstissä luetellaan sellaiset tyypilliset aineet, valmisteet ja tuotteet, joita säännös koskee, minkä lisäksi säännöksessä tuli mainita, että valtuutta voidaan laajentaa koskemaan muita aineita, valmisteita ja tuotteita kuvaamalla niiden

¹⁷ Lailla säätämisen vaatimusta perusoikeuskontekstissa on tarkastellut *Viljanen 2001*, s. 65-114 ja perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta s. 115-123.

¹⁸ Ks. myös *Viljanen 2001*, s. 65-123.

käytöstä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Valiokunnan tulkintatoiminnassa ei ole edellytetty, että asetuksenantovaltuuden sisältävä säännös yksin täsmenstäisi asetuksenantovaltuuden rajat. Delegoinnin sallittavuutta harkittaessa tarkastellaan valtuutuksen sisältävää säädöstä kokonaisuudessaan. "Riittävä" yksilöinti voidaan toteuttaa myös niin, että lakikokonaisuus osoittaa delegointivaltuuden rajat riittävän täsmällisesti.

Ks. esimerkiksi PeVL 11/1999 vp:

"Lakiehdotuksen (HE 84/1999 vp ympäristönsuojelulaiksi) 11 §:n valtuudet ovat näennäisen avoimia, mutta asetuksenantovaltuuksien sisältö täsmenstyä valiokunnan mielestä valtiosäännön kannalta riittävästi 10 §:n yleisiä perusteita koskevien säännösten avulla. Sama koskee 12 §:n sinänsä rajatumpia valtuuksia."

¹⁴ Perustuslakivaliokunnan tähän liittyviä tulkintatapauksia esittelee laajemmin *Viljanen 2001*, s. 120-123.

"Myös ympäristöluvan alaa koskeva sääntely näyttää perustuvan 28 §:n 1 momentissa keskeisin osin delegoinnin varaan. Ehdotuksen mukaan ympäristölupa on saatava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Luvanvaraisista toiminnoista säädetään tarkemmin asetuksella. Luettelo näistä ilmenee esityksessä olevan ympäristönsuojeluasetusluonnoksen 1 §:stä.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on määritelty 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa laitoksen perustamiseksi tai käyttämiseksi taikka alueen käyttämiseksi tai toiminnan järjestämiseksi siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa. Ympäristön pilaantumisen käsite on puolestaan määritelty saman momentin 1 kohdassa. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä 28 §:ään lain yleisen systematiikan johdosta liittyvistä kiinnekohdista seuraa, että asetuksella yksityiskohdissaan säädettävän luvanvaraisuuden lakitasoinen perusta muodostuu valtiosäännön kannalta riittäväksi.

Sääntelyn havainnollisuuden lisäämiseksi voidaan kuitenkin harkita, että 28 §:ssä jo mainitaan ne ympäristönsuojeluasetusluonnoksen 1 §:n numerokohdissa ilmaistut toiminnot ja että tällaiset toiminnot säädetään laissa luvanvaraisiksi esimerkiksi siten kuin asetuksessa tarkemmin säädetään. Näin laista ilmenisi pääsääntö kyseisiin toimintoihin kohdistuvasta lupavaatimuksesta ja se, että luvanvaraisuus kuitenkin määräytyy lopulta vasta asetuksen perusteella."

Joissakin tapauksissa valiokunta on katsonut, että täsmentävät säännökset voivat olla sinänsä jo delegoidussa lainsäädännössä. Tätä konstruktiota, jota on käytetty laissa määrättäessä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallan rajoja, voidaan pitää kyseenalaisena, sillä asiallisesti se on lähellä menettelyä, jossa säädösvallan delegointi ei olekaan suoraan eduskunnan päätettävissä, vaan eduskunnan delegointivaltuuden nojalla valtioneuvosto määrää, missä asioissa ministeriö voi käyttää delegoitua lainsäädäntövaltaa.

Ks. esim. PeVL 46/2001 vp (HE 140/2001 vp Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi):

"Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (menettelytapalaki) 13 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön norminantovallasta. Momentin mukaan valtioneuvosto antaa tarkemmat säännökset tuen jakoperusteista, myöntämisestä ja menettelytavoista, jollei muussa laissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä. Yksityiskohtaisista tuen jakoperusteista voi antaa säännöksiä myös maa- ja metsätalousministeriö.

Valtuussäännösten näennäisestä väljyydestä huolimatta valtioneuvoston toimivalta on eri tavoin rajattua. Menettelytapalakia sovelletaan sen 1 §:n mukaisesti lähes kaikkiin valtion ja Euroopan unionin varoista maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettäviin ja maksettaviin avustuksiin, korvauksiin, palkkioihin ja muihin tukiin. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat siten menettelytapalain säännösten lisäksi eri tukimuotoja koskevien Euroopan yhteisön säädösten ja kansallisten lakien säännökset samoin kuin esimerkiksi eduskunnan päätökset valtion talousarvioon eri tukimuotoja varten otettujen määrärahojen käyttötarkoituksista.

Nämä säädökset ja päätökset muodostavat sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto voi ehdotetun valtuuden nojalla antaa. Maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaa rajoittavat lisäksi valtioneuvoston antamat säännökset tuen jakoperusteista."

Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä korostanut lainsäädäntövallan subdelegoinnin kieltoa. Lausunnossaan 43/2000 vp (HE 180/2000 vp laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta) valiokunta totesi mm., että "lakiehdotuksessa on lisäksi valtuutussäännöksiä (8 §:n 3 momentti, 10 b §:n 3 momentti, 12 § ja 13 a §), joiden sanamuoto viittaa siihen, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tietyistä asioista tarkempia säännöksiä ja niitä voidaan edelleen tarkentaa ministeriön asetuksella." Valiokunta katsoi, että näiden säännösten ongelmana on, että niiden mukaan ministeriön asetuksenantovallan edellytykseksi muodostuu valtioneuvoston asetuksen olemassaolo. Asetuksenantovaltuuksien tämän tapaista rinnastamista valiokunta ei pitänyt asianmukaisena.¹⁵ Lähtökohtana on siten se, että eduskunta lakia säätäessään harkitsee, millä tavalla ja mille viranomaisille tai valtioelimille lainsäädäntövaltaa delegoidaan.

3.5. Valtioneuvoston vai ministeriön asetus

Edellä on viitattu siihen, että Perustuslain 80 §:n sääntely osoittaa sen pääperiaatteen, että delegoitua lainsäädäntövaltaa (asetuksenantovaltaa) käyttää ensisijaisesti valtioneuvosto. Tasavallan presidentin säädösvalta on suuressa määrin asiallisesti rajattu presidentin muun toimivallan piiriin kuuluviin kysymyksiin. Perustuslaki kuitenkin osoittaa, että myös ministeriöille voidaan delegoida säädösvaltaa (ministeriön asetus).

Kansanvaltaisuuden kannalta valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus ovat selvästi eri asemassa. Molempiin valtioelimiin tosin liittyy parlamentaarinen luottamusvaade, mutta säädöksen antamisen yhteydessä mahdollisesti käytävä diskurssi on ymmärrettävästi keskenään erilainen.

Lainsäädäntökäytännössä - myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä - näyttää vakiintuneen ajattelu, jonka mukaan silloin, kun delegointi perustuslain 80 §:n nojalla on ylipäätään sallittu, asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriölle säädösvaltaa voidaan delegoida

¹⁵ Vrt. PeVL 9/2000 vp.

asioissa, joiden merkitys on "vähäisempi". Perustuslakivaliokunta on muotoillut tämän ajatuksen toteamalla, että "ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmöissä asioissa".¹⁶ Ongelmana esitetyle jaottelulle on se, että teknisluonteisuutta on ylipäättään pidetty yhtenä säädösvallan delegoinnin perustana. Näin ollen samalla perusteella voisi olla mahdollista delegoida asetusvaltaa valtioneuvostolle ja näin on myös tapahtunut.

Kuten edellä on todettu, mitään täsmällisiä rajoja tai tunnusmerkkejä ei kuitenkaan voida ennalta asettaa sille, milloin sääntelyn tekninen luonne oikeuttaa delegoimaan säädösvaltaa ministeriölle. Asia harkitaan tavanomaisessa punnintati 1 anteessa perustuslakivaliokunnassa, mikäli asia perustuslakivaliokunnassa tutkitaan.

3.6. Muulle viranomaiselle delegoitu säädösvalta

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla vai-tuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista. Säännöksen valmisteluvaiheessa katsottiin siitä, että lähtökohtaisesti lainsäädäntövaltaa ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkkään muille kuin viranomaisille. Käytännössä lainsäädäntövaltaa on kuitenkin perinteisesti delegoitu myös alemmille viranomaisille, erityisesti keskusvirastoille. Myös perustuslain 80 §:n valmistelussa katsottiin, että on mahdollista, että käytännössä edelleen esiintyy tilanteita, jolloin on tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista.

Muulle viranomaiselle delegoitava lainsäädäntövalta on poikkeuksellista. Perustuslain säännöksessä onkin asetettu verrattain tiukat edellytykset tällaiselle delegoinnille. Ehtoja on kaksi: delegointi voi koskea vain "määrättyjä asioita" ja delegointiin tulee olla "erityisiä syitä".

Säännöksen sanamuodon mukaan muu viranomainen voidaan siis valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä "määrätystä asioista". Näiltä osin kysymys on valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuuden kattamat asiat on siten määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaantäsmällisesti rajattu. Vaikka

²² Sanonnalla "muu viranomainen" säännöksessä on tarkoitettu ensisijaisesti valtion viranomaisia. HE:n perustelujen mukaan säännöksessä ilmaistuja delegointivaltaa rajoittavia periaatteita on kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille. Säännöksen mukaan viranomainen voidaan valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, erseen sijaan asetuksella.

¹⁶ Näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan 47/2001 vp. Ks. myös PeVL 34/2000 vp ja PeVL 43/2000 vp.
²³ HE 1/1998 vp, perustelut. Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (järjestyssäännöt) sekä kaavoituksen aloilla. Tätä vakiintunutta oikeustilaa ei perustuslain säännöksen uudelleen muotoilulla ollut tarkoitus "olenaisesti" muuttaa.

myös sille delegoinnille, jolla valtuutetaan antamaan asetuksia on asetettu yleisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset, säädösvallan delegoinnille muulle viranomaiselle on asetettava vielä asteeltaan tiukemmat vaatimukset.

Ottaen huomioon perustuslain 80 §:n kokonaisuuden voidaan katsoa, että perustuslaissa mainitut "määrätyt asiat" voivat olla lähinnä sellaisia teknisiä seikkoja, joiden säätämistä asetuksessa tai laissa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sääntelyn yksityiskohtaisuus ja mahdollisesti tiheä muutostarve huomioon ottaen. Edelleen tällaiset tekniset yksityiskohdat eivät saa muodostaa sääntelyssä mitään itsenäistä elementtiä, eikä niillä voida antaa lain tai asetuksen säännökselle olennaista sisältöä.

Toisaalta valtuudesta voidaan perustuslain 80.2 §:n mukaan säätää vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä "erityisiä syitä". Tällainen "erityinen syy" liittyy olennaisesti edellä mainittuun "määrätyn asian" asettamaan rajoitteeseen. HE:n perustelujen mukaan "erityinen syy" olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on edellä mainittu luonteeltaan tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Yksinomaan se, että kysymyksessä on usein (toistuvasti) muutostarpeita sisältävä lainsäädäntö, ei voi olla muulle viranomaiselle delegoitavan säädösvallan syy ja perusta. Kun kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, on edellytettävä, että kaikki delegoinnin ehdot täyttyvät samaan aikaan, eikä delegointia estäviä perusteita esiinny. Tässä katsannossa voidaan esittää kritiikkiä sellaista tulkintaa kohtaan, jossa säädös-valtuutta muulle viranomaiselle perusteltaisiin yksinomaan kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanolla.¹⁷ Delegoinnin perustana tulee tällaisessakin tapauksessa olla myös ne muut erityiset syyt, jotka tällaisen poikkeuksellisen delegoinnin voivat sallia.

¹⁷ Vrt. PeVL 43/2000 vp (HE 180/2000 vp Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta). Valiokunta totesi, että lakiehdotuksen useissa kohdissa norminantovaltaa ehdotettiin annettavaksi Merenkululaitokselle ja Ilmailulaitokselle (8 §:n 2 ja 3 mom., 9 §:n 3 mom., 10 a §:n 3 mom., 13 a § ja 24 §:n 2 mom.). Esityksen mukaan niiden antamat määräykset perustuivat lähes kokonaan kansainvälisiin sopimuksiin ja suosituksiin. Valiokunta totesi, että Harkintavalta määräysten sisällöstä olisi vähäistä, ja ne olisivat suureksi osaksi teknisluonteisia. Näiden laitosten norminanto kohdistuisi lisäksi suppeisiin erityisryhmiin. Näin ollen valiokunnan mielestä viranomaisen norminantovallan yleiset edellytykset perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta olivat käsillä. Keskeiseksi seikaksi siten muodostui vain se, täyttykö tässä tapauksessa norminantovaltuuksien korostetun täsmällisyyden vaatimus.

Perustuslain säännöksen mukaan delegoinnin rajoitteena on erityisesti se, että viranomaista ei saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos *"sääntelyn asiallinen merkitys"* edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Säännöstä valmisteltaessa otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan 1990-luvun jälkipuoliskolla vakiinnuttama tulkintakäytäntö, jossa oli jo kiinnitetty huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen, sen soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen.

Muulle viranomaiselle delegoitava norminantovalta etäännyttää säädösvallan lähes kokonaan parlamentaarisesta kontrollista. Myöskään perustuslain edellyttämä kansan-vakaisuuden periaate ei toteudu tällaisessa norminannossa yleensä lainkaan. Normi-valtaa on käytännössä delegoitu keskusvirastotyyppisille viranomaisille, jotka eivät ole suoranaudessa ministeriön määräysvallassa. Parlamentarismien periaate ei siten ulotu näiden toimintaan edes välillisesti ministeriöiden kautta.

Suomalaiseen oikeuskulttuuriin on vanhastaan kuulunut laajahko säädösvallan delegointi eräille keskusvirastoille. Vaikka perustuslain uudistus - ja jo aikaisemmin sääntelyn purkutalkoot - on pyrkinyt selvästi rajoittamaan tällaista norminantovaltaa, näyttää delegointikulttuuri joillakin hallinnonaloilla yhä edelleen varsin vahvalta. Esimerkkinä edellä mainittujen lisäksi voidaan poimia tätä kirjoitettaessa vielä eduskunnan käsittelyssä oleva lääkelakiehdotus.

Jo aiemmin voimassa olleeseen lääkelainsäädäntöön on liittynyt ominaispiirre, jonka mukaan huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä on jätetty lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Esimerkiksi lääkeasetuksessa ja Lääkelaitoksen antamissa määräyksissä ja ohjeissa on ollut lukuisia säännöksiä, joissa on määritelty yksilöiden velvollisuuksia ja rajoitettu oikeuksia ilman, että lain tasolla olisi säädetty velvoitteiden ja

Ks. esim. PeVL 12/1996 vp. Myöhemmin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä argumentaatio on toistunut usein. Ks. esim. PeVL 11/1999 vp ja PeVL 43/2000 vp.

²⁶ Poikkeuksen muodostaa se säädösvalta, jota on kuntalain nojalla annettu kunnanvaltuustolle. Tällaisessa tapauksessa kansanvaltaisuus toteutuu "toista kautta", kunnan asukkaiden itsehallinnon kautta. Tätä erityiskysymystä säädösvallan delegoisesta muulle viranomaiselle ei kuitenkaan tarkastella tässä yhteydessä laajemmin.

²⁷ Viranomaisia ja laitoksia, joille säädösvaltaa on tällä tavoin delegoitu on paljon. Esimerkkeinä voidaan mainita Lääkelaitos, Merenkululaitos ja Ilmailulaitos.

rajoituksien perusteista. Joidenkin alemmanasteisten säädösten taustalla ovat tosin aikaisemminkin olleet yksityiskohtaiset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit, jotka

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleensä vaativat sääntelyn siirtämistä yksityiskohtia myöten kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotukseen lääkelain muuttamisesta sisältyy edelleen periaate, jonka mukaan yksityiskohtainen sääntely perustuu olennaisin osin valtioneuvostolle kuuluvien asetustenantovaltuuksien varaan, mutta runsaasti lähinnä teknisluontoista sääntelyä on delegoitu Lääkelaitokselle.

Valtuuksien nojalla annettavien säännösten taustalla saattaa olla perustuslaissa (19 §) julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää väestön terveyttä, mutta tämä seikka ei yksin vaikuta lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen.

4. Johtopäätöksiä

Edellä on tarkasteltu säädösvallan delegointia perustuslain kahden keskeisen taustaperiaatteen - kansanvallan ja parlamentarismien - toteuttamisen näkökulmasta. Uusi perustuslaki sisältää aikaisempaa selkeämmin vaatimuksen valtiovallan järjestämisestä siten, että nämä periaatteet toteutuvat aikaisempaa paremmin. Samalla uusi perustuslaki on asettanut aikaisempaa täsmällisemmin rajoituksia säädösvallan delegoimiselle, sillä säädösvallankäyttö on kenties keskeisin muoto, jolla julkisen vallan käyttö on pyritty jo perinteisesti sitomaan kansanvaltaisuuden periaatteeseen.

Kirjoituksen perusteella välittyy kuitenkin näkemys, jonka mukaan hallitusmuodon aikainen säädösvallan delegointivaltuuksia koskeva tulkinta on monessa kohdin siirtynyt uuden perustuslain aikaiseen järjestelmään. Monien lakiuudistusten yhteydessä on tosin säädöstasoa tietoisesti nostettu, mutta usein kysymyksessä on ollut vain eräänlaisen puitesäännöksen lisäämisestä lakitasolle muun sääntelyn jäädessä yhä edelleen asetuksen tai sitäkin alemmalle säädöstasolle.

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta eniten kritiikkiä on syytä kohdistaa "muulle viranomaiselle" - ts. ministeriötä alemmalle tasolle - myönnettyihin norminantovaltuuksiin. Moniin uusiinkin lakeihin tällaisia valtuuksia sisältyy edelleen runsaasti. Näissä tapauksissa sen enempiä kansanvaltaisuuden kuin parlamentarismien periaate ei toteudu säädösvallan käytössä lainkaan. Kun uuden perustuslain 2 §:n 2 momenttiin on otettu täsmennys, jonka mukaan "Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä

kehittämiseen", on perusteltua pohtia, olisiko muun viranomaisen säädösvalankäytössä varmistettava kansanvallan minimivaatimusten toteuttaminen tämän osallistumisoikeuden kautta ja miten se voisi käytännössä tapahtua.

Muun viranomaisen säädösvalankäytössä lain säätämisvaiheeseen kuuluva julkinen (poliittinen) diskurssi menettää lähes tyystin merkityksensä. Voidaan tietysti sanoa, että kun kysymyksessä on tekninen ja yhteiskunnallisesti vähämerkityksellinen sääntely, tällaista diskurssia ei lainkaan tarvita. Kysymys norminannon teknisyydestä ja vähämerkityksellisyydestä on kuitenkin suhteellista. Sen vuoksi voidaan kysyä - jos perustuslain 2,2 §:n edellyttämää osallistumisoikeutta ei tämän sääntelyn yhteydessä voida taata - olisiko tällainen lainsäädäntö perusteltua saattaa parlamentarismen periaatteen piiriin ja edellyttää, että normisto annetaan ministeriön asetuksilla. Perusteena sille, ettei näin tehtäisi ei voida käyttää väitettä, että teknisen sääntelyn antaminen ministeriön asetuksilla olisi liian monimutkaista ja jäykkää.

5. Maa-ainelain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen valtuutussäännökset

Edellä esitetty huomioon ottaen näen maa-ainelain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen valtuutussäännöksissä useita ongelmia. Vaikuttaa siltä, että maa-ainelain olennainen sisältö on asetuksenantovaltuuksien myötä siirtymässä asetustasolle. Monet valtuutussäännökset on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että laista johtuvan tulkinnan ja harkintavallan sijaan edellytetään asioista annettavan asetuksia, joiden rajat jäävät laissa epäselviksi. Kysymyksessä eivät siten ole varsinaisesti valtuutussäännökset, joilla *valtuutetaan* antamaan asetuksia rajatuissa kysymyksissä, vaan *lakitoimek-siannot*, joilla *velvoitetaan* antamaan asetuksia tietyissä lailla säännellyissä asioissa, asetusten alaa kuitenkin riittävästi täsmentämättä. Kun perustuslain sääntelyssä on lähtökohtana ajatus, että asetuksella voidaan säätää vähäisemmistä, lähinnä teknisistä yksityiskohdista sen jälkeen, kun laissa on säädetty toiminnan päälinjat, jää tämä idea useissa lakiehdotuksen sisältämissä asetusvaltuuksissa hämäräksi.

Esimerkiksi lakiehdotuksen 5 §:n ottamissuunnitelmaa koskevassa asetusvaltuutusessa on ehdotettu säädettäväksi, että "ottamissuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella". Ehdotus ei aseta mitään erityisiä rajoitteita asetusvaltuutukselle/velvoitteelle. Tällaisia olisivat - ja sellaisia olisi syytä harkita - esimerkiksi viittaukset siihen, että asetusvaltuus kytkettäisiin ottamissuunnitelman teknisiin yksityiskohtiin tai sen rakenteeseen.

Sama huomautus koskee lakiehdotuksen 11 §:ssä olevaa säännöstä, jonka mukaan "lupapäätöksen sisällöstä ja luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta säädetään valtioneuvoston asetuksella". Erityisen vaikeaa on ymmärtää, miten yksittäisiin lupapäätöksiin liitettävistä määräajoista millään täsmennyksilläkään voitaisiin säätää asetuksella.

Lakiehdotuksen 19 §:n valtuutus jättää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäväksi lupaviranomaisen "päätöksen antamisesta". Kysymyksessä on oikeussuojan kannalta keskeinen sääntely, jonka perusteet tulisi siten olla lakitasolla. Minulle on toimitettu hallintoneuvos **Pekka Vihervuoren** 19.10.2004 päiväämä ympäristövaliokunnalle osoitettu asiantuntijalausunto. Voin täysin yhtyä siihen, mitä Vihervuori kirjoittaa lakiehdotuksen 19 §:n asetuksenantovaltuudesta ja siitä, miten julkipanomenet-telyn keskeinen sääntely olisi syytä sisällyttää lakitasoiseen sääntelyyn.

Lakiehdotuksen 24 §:ssä oleva yleinen valtuutussäännös koskien lain täytäntöönpanoa on sekin luonteeltaan yleinen, eikä sisällä viittausta siihen, mille taholle valtuutus on tarkoitettu. Ehdotusta tehtäessä lienee ajateltu, että valtuutus on tarkoitettu valtioneuvostolle. Tämä tulisi kuitenkin näkyä säännöksessä.



**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Tuula Lunden, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-aineslakiin perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös lupajärjestelmän jousta-

HE 1 10/2004 vp
0.1

Versio

vuutta edistäviä luvan voimassaoloaikaa ja lupapäätöksestä poikkeamista koskevia tarkistuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksyttyjä vahvistettu.

Ehdotukseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluja. Ympäristövaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa erityisesti lakiehdotuksen valtuus- ja oikeus- turvasäännösten osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Niitä on arvioitava lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen/ mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätäminen laissa edellyttää

täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön »oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista (PeVL 56/2002 vp s. 3/1, PeVL 17/2004 vp s. 4/1 ja PeVL 29/2004 vp s. 4/1).

Ehdotukseen sisältyy myös kuulemista ja päätöksen julkipanoa koskevia säännöksiä[^] joita on arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Lopuksi ehdotuksen 24 §:ään sisältyy vielä yleinen asetuksenantovaltuus lain täytäntöönpanosta.

Valtuussäännösten runsaudesta johtuen asetustasoinen sääntely korostuu maa-aineslaissa. Siinä ei ole kysymys pelkästään teknisluonteisesta tai vähäisestä norminannosta. Maa-aineslakia on muutettu sen voimassaolon aikana useampia kertoja, mikä on johtanut kokonaisuuden pirstaloitumiseen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä toimenpiteisiin maa-aineslain kokoanaisuudistuksen aikaansaamiseksi.

Luvanvaraisuus

Maa-ainesluvan hakemisesta säädetään ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian avoin eikä täytä täsmällisyyden ja

i

tarkkarajaisuuden vaatimusta. Säädöksen muotoilua tulee **-ture-e-**täsmentää niin kuin perusteluissa on esitetty. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta on rajattava koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottamissuunnitelma

Ottamissuunnitelmasta säädetään ehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ottamissuunnitelmaan kuuluvat perustelujen mukaan selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirrokset. Sanamuoto mahdollistaa kuitenkin antamaan myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia säännöksiä. Valtuus on liian avoin eikä se

täytä lakitasoisen sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valtuutusta tulee täsmentää rajaamalla se esimerkiksi koskemaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

Lupamääräykset

Lupapäätöksen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentissa tarkemmin vai-

tioneuvoston asetuksella. Lupamääräysten sisällöstä on melko yksityiskohtaiset sää-
nökset 11 §:n 1-4 momenteissa. Lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, johon ne liitetään. Muotoilua on syytä täsmentää siten, että asetuksenantovaltuus kohdistuu ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin.

Myös luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräyksiä voidaan voimassa olevan 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan antaa lisäksi ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätyt toimenpiteet on suoritettava. Valiokunnan mielestä on syytä harkita, onko enää aiheellista säätää määräaikojen noudattamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kuuleminen

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kun hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen. Kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Viranomaiselle kuuluu hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia riittävästi selvitetään. Saman lain 34 §:n nojalla viranomaisen on toteutettava asianosaisen kuuleminen. Pelkkää menettelyn nopeuttamista ei ole pidettävä riittävänä syynä poiketa näistä säännöksistä. Valiokunnan mielestä hakijan suorittama kuuleminen ei voi korvata kunnan järjestämää viralliskuulemistä. Hakijaa eivät sido hallintolain velvoitteet eikä ole takeita, että naapurit ovat saaneet tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Ehdotus ei tältä osin täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita.

Jotta ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 13 §:n 2 momentti muotoilla siten, että kunnan on hakijan selvityksestä huolimatta ~~kannan~~ aina järjestettävä kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan katsotaan sitä edellyttävän.

Tarkastusvaltuudet

Valvontaviranomaisen tarkastuksista ehdotetaan 14 §:n 1 momentissa säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian väljä eikä se täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Koska hallintolain 39 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset tarkastuksesta, vaikuttaa asetuksenantovaltuus myös tarpeettomalta. Valiokunta katsoo, että valtuussäännös on joko poistettava kokonaan tai että laissa tarkemmin määritellään tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet ennen asetuksenantovaltuutta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen

Lupaviranomainen voi ehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan antaa suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmassa tai annetuista lupamääräyksistä. ~~JE~~äellityksenä on, ettei poikkeaminen merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Muutos on 3 momentin mukaan merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Sääntelyä on perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta pidettävä ongelmallisena. Ehdotuksesta ei käy ilmi, tuleeko poikkeamisesta kuulla asianosaisia ja miten suostumukseen voi hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus tulla kuulluksi, hakea muutosta ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia. Valiokunnan mielestä lainsäätäjä ei voi vapaasti määritellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle (PeVL 38/2004 vp s. 3/II).

Ehdotuksen 16 §:n 2 momenttia on tarkennettava siten, että lupaviranomaisen suostumus annetaan päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätöksen julkipano

Lupaviranomaisen päätös annetaan ehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tufeen asianomaisen tietoon, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännökset julkipanomenettelystä sisältyvät voimassa olevaan lakiin. Sääntely ei ole aivan asianmukainen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen eikä lakitasoisen sääntelyn täsmällisyysvaatimusten osalta. Sääntely julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä ei osoita, milloin päätös, josta muutoksenhaku aika alkaa, on annettu.

Valiokunnan mielestä/ julkipanomenettelystä ja sen tiedoksiannosta olisi asiallista ottaa säännökset lakiin esimerkiksi hallintolain säännösten mukaisesti. Asetuksenantovaltuus on tällöin tarpeeton.

Tietojärjestelmä

Ehdotuksen 23 b §:ssä on säännökset maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävästä tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säädetään 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyä on pidettävä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena, koska siitä tulee perustuslain

10 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Valiokunta on korostanut, että henkilötietojen suojaan liittyvine-keskeisistä seikoista on säädettävä lailla (PeVL 51/2002 vp s. 2/1 ja PeVL 35/2004 vp s. 2/1). Valiokunnan mielestä on tärkeää, että säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säätää lailla.

Täytäntöönpanovaltuudet

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan 24 §:n mukaan asetuksella. Sääntely ei täsmennä asetuksentajaa. Myös voimassaolevan lain 7 §:n 3 momenttiin sisältyy

vastaav anlainen täsmentämätön asetuksenantovaltuus. Valtuudet on syytä antaa valtioneuvostolle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää

HS

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 4 §:n 1 momentista, 5 §:n 1 momentista, 13 §:n 2 momentista, 14 §:n 1 momentista ja 16 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi maa-ainelain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ympäristövaliokunta on 19 päivänä lokakuuta 2004 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi maa-ainelain muuttamisesta (HE 110/2004 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Tuula Lunden, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-ainelakiin perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös lupajärjestelmän joustavuutta edistäviä luvan voimassaoloaikaa ja lupapäätöksestä poikkeamista koskevia tarkistuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotukseen ei sisälly säätämisyjärjetyserusteluja. Ympäristövaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa erityisesti lakiehdotuksen valtuus- ja oikeusturvasäännösten osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Niitä on arvioitava lain-säädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan

valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätäminen laissa edellyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslain 80 §:n 1

HE 110/2004
vp

Versio 0.1

momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista (PeVL 56/2002 vp s. 3/1, PeVL 17/2004 vp s. 4/1 ja PeVL 29/2004 vp s. 4/1).

Ehdotukseen sisältyy myös kuulemistaja päätöksen julkipanoa koskevia säännöksiä, joita on arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Lopuksi ehdotuksen 24

§:ään sisältyy vielä yleinen asetuksenantovaltuus lain täytäntöönpanosta.

Valtuussäännösten runsaudesta johtuen asetustasoinen sääntely korostuu maa-ainelaisissa. Siinä ei ole kysymys pelkästään teknisluonteisesta tai vähäisestä norminannosta. Maa-ainelakia on muutettu sen voimassaolon aikana useampia kertoja, mikä on johtanut kokonaisuuden pirstaloitumiseen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä toimenpiteisiin maa-ainelain kokoanaisuudistuksen aikaansaamiseksi.

Luvanvaraisuus

Maa-ainesluvan hakemisesta säädetään ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian avoin eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Säännöksen muotoilua tulee täsmentää niin kuin perusteluissa on esitetty. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta on rajattava koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottamissuunnitelma

Ottamissuunnitelmasta säädetään ehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ottamissuunnitelmaan kuuluvat perustelujen mukaan selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirroukset. Sanamuoto mahdollistaa kuitenkin antamaan myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia säännöksiä. Valtuus on liian avoin eikä se täytä lakitasoisen sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valtuutusta tulee täsmentää rajaamalla se esimerkiksi koskemaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

Lupamääräykset

Lupapäätöksen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi II §:n 5 momentissa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräysten sisällöstä on melko yksityiskohtaiset säännökset 11 §:n 1-4 momenteissa. Lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, joihin ne liitetään. Muotoilua on syytä täsmentää siten, että asetuksenantovaltuus kohdistuu ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin.

Myös luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräyksiä voidaan voimassa olevan 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan antaa lisäksi ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätyt toimenpiteet on suoritettava. Valiokunnan mielestä on syytä harkita, onko enää aiheellista säätää määräaikaisten noudattamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kuuleminen

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kun hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen. Kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Viranomaiselle kuuluu hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia riittävästi selvitetään. Saman lain 34 §:n nojalla viranomaisen on toteutettava

asianosaisen kuuleminen. Pelkkää menettelyn nopeuttamista ei ole pidettävä riittävänä syynä poiketa näistä säännöksistä. Valiokunnan mielestä hakijan suorittama kuuleminen ei voi korvata kunnan järjestämää viralliskuulemistä. Hakijaa eivät sido hallintolain veloitteet eikä ole takeita, että naapurit ovat saaneet tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Ehdotus ei täytä osin täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita.

Jotta ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 13 §:n 2 momentti muotoilla siten, että kunnan on hakijan selvityksestä huolimatta aina järjestettävä kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan katsotaan sitä edellyttävän.

Tarkastusvaltuudet

Valvontaviranomaisen tarkastuksista ehdotetaan 14 §:n 1 momentissa säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian väljä eikä se täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Koska hallintolain 39 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset tarkastuksesta, vaikuttaa asetuksenantovaltuus myös tarpeettomalta. Valiokunta katsoo, että valtuussäännös on joko poistettava kokonaan tai että laissa tarkemmin määritellään tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet ennen asetuksenantovaltuutta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiseille tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen

Lupaviranomainen voi ehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan antaa suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytyistä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Edellytyksenä on, ettei poikkeaminen merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Muutos on 3 momentin mukaan merkittävä lupasiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Sääntelyä on perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta pidettävä ongelmallisena. Ehdotuksesta ei käy ilmi, tuleeko poikkeamisesta kuulla asianosaisia ja miten suostumukseen voi hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus tulla kuulluksi, hakea muutosta ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia. Valiokunnan mielestä lainsäätäjällä ei voi vapaasti määritellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle (PeVL 38/2004 vp s. 3/II).

Ehdotuksen 16 §:n 2 momenttia on tarkennettava siten, että lupaviranomaisen suostumus annetaan

päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätöksen julkipano

Lupaviranomaisen päätös annetaan ehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännökset julkipanonmenettelystä sisältyvät voimassa olevaan lakiin. Sääntely ei ole aivan asianmukainen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen eikä lakitasoisen sääntelyn täsmällisyysvaatimusten osalta. Sääntely julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä ei osoita, milloin päätös, josta muutoksenhaku-aika alkaa, on annettu.

Valiokunnan mielestä julkipanonmenettelystä ja sen tiedoksiannosta olisi asiallista ottaa säännökset lakiin esimerkiksi hallintolain säännösten mukaisesti. Asetuksenantovaltuus on tällöin tarpeeton.

Tietojärjestelmä

Ehdotuksen 23 b §:ssä on säännökset maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävästä tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säädetään 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyä on pidettävä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena, koska siitä tulee

perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Valiokunta on korostanut, että henkilötietojen suojaan liittyvistä keskeisistä seikoista on säädettävä lailla (PeVL 51/2002 vp s. 2/1 ja PeVL 35/2004 vp s. 2/1). Valiokunnan mielestä on tärkeää, että säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista annetaan lailla.

Täytäntöönpanovaltuudet Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan 24 §:n mukaan asetuksella. Sääntely ei täsmennä asetuksenantajaa. Myös voimassaolevan lain 7 §:n 3 momenttiin sisältyy vastaavanlainen täsmentämätön asetuksenantovaltuus. Valtuudet on syytä antaa valtioneuvostolle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 4 §:n 1 momentista, 5 §:n 1 momentista, 13 §:n 2 momentista, 14 §:n 1 momentista ja 16 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r Irina
Krohn /vihr Annika
Lapintie /vas Reino Ojala
/sd

Markku Rossi /kesk Simo
Rundgren /kesk Arto
Satonen /kok Seppo
Särkiniemi /kesk Ilkka
Taipale /sd Veijo Puhjo
vjäs. /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.