

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 61/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till reform av vattenlagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 februari 2010 en proposition med förslag till reform av vattenlagstiftningen (RP 277/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet

- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Kalevi Laaksonen
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, docent Pekka Vihervuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Anne Kumpula
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är att se över vattenlagstiftningen i enlighet med regeringsprogrammet. I propositionen föreslås att det stiftas en ny vattenlag och att de ändringar som följer av detta görs i övrig lagstiftning.

Vattenlagens bestämmelser om rätten till allmännyttjande ska kvarstå oförändrade. Några smärre ändringar föreslås i bestämmelserna om tillståndsplikt och tillståndsprövning i anslutning till vattenhushållningsprojekt. Förhandstillsynen över små vattenhushållningsprojekt effektiviseras genom en utvidgad tillämpning av ett anmälningsförfarande.

Bestämmelserna om utnyttjande av vattenkraft kvarstår i huvudsak oförändrade. I bestämmelserna om uttag av vatten föreslås inte några

betydande ändringar. Företrädesordningen för uttag av vatten föreslås dock bli ändrad så att den betonar företrädet för lokala uttagsbehov. Användningen av systemet med skyddsområden för vattentäkter utvidgas. Bestämmelserna om vattenrättsliga sammanslutningar förenhetligas. Inga ändringar föreslås i myndighetssystemet. Syneförrättning och slutsyn frångås. I övrigt kvarstår förfarandena enligt vattenlagen i huvudsak i nuvarande form. Det ska bli lättare att i efterhand se över vattenhushållningstillstånd. I lagen föreslås dessutom bestämmelser om en möjlighet att bestämma att ett vattenhushållningstillstånd ska upphöra att gälla.

Lagarna föreslås träda i kraft ett halvt år efter det att de har blivit stadfästa.

Regeringen dryftar i propositionsmotiven hur de olika rättigheterna i vattenlagen förhåller sig till grundlagens 15 § om egendomsskydd och hur vissa bestämmelser förhåller sig till grundlagens 20 § 1 mom. om ansvar för miljön och 20 § 2 mom. om medborgarmedverkan. Dessutom bedömer regeringen förslaget till vattenlag mot grundlagens 10 § om hemfridskydd och 21 § om rättsskydd. Regeringen för också ett brett resonemang kring lagen från 1961 om beviljade av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av

vattendrag. Den är en fullmaktslag som stiftats i grundlagsordning. Med stöd av den är den nuvarande vattenlagen i kraft som vanlig lag. Regeringen menar att fullmaktslagen med vissa utslutningar kan fortsätta vara i kraft och anser följaktligen att förslaget till ny vattenlag och de övriga lagförslagen i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen det dock vara önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget till ny vattenlag

Allmänt

Vattenlagen är en allmän vattenhushållningslag som innehåller kriterier för olika typer av projekt som påverkar vattenmiljön. I propositionsmotiven (s. 43) sägs det att ett syfte med lagen är att trygga en ändamålsenlig och förnuftig användning av vattentillgångarna och vattenmiljön på så sätt att olika intressen sammanjämkas. Ett annat syfte är att förebygga olika slags skadliga verkningar som vattentillgångarna och vattenmiljön medför. Det tredje syftet är att förbättra vattentillgångarnas och vattenmiljöns tillstånd.

Generella syften av det här slaget harmonierar väl med 20 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Men noggrannare betraktat är förslaget till ny vattenlag i många avseenden problematiskt.

Grundproblemen med förslaget

Det definitivt största problemet med förslaget är att det bygger på vattenlagen från 1961 (se propositionsmotiven s. 219), vilket framgår av motiven över hela linjen. När man läser bestämmelserna får man det intrycket att lagförslaget beretts utan att bedöma vilket behov samhället har

av alla vattenhushållningsprojekt som regleras där och utan att väga genomförarnas intressen mot t.ex. mark- och vattenägarnas ur ett dagsaktuellt perspektiv. I själva verket har försök inte gjorts att anpassa lagen till de förändringar som skett under de 50 senaste åren i den rättsliga miljön. Det här manifesteras i att behandlingen av hela vattenlagen i vanlig lagstiftningsordning bottnar i en 50 år gammal fullmaktslag. Det i sin tur återspeglas i att motiven är ganska summariskt hållna. På det hela taget motsvarar förfarandet enligt grundlagsutskottets mening inte en modern och bra lagberedning.

Det innehållsligt största problemet i lagförslaget är det centrala begreppet "vattenhushållningsprojekt". Enligt 1 kap. 3 § 1 mom. 9 punkten avses med det ett projekt där det på ett vatten- eller markområde genomförs en åtgärd eller används en anläggning på ett sätt som kan inverka på yt- och grundvattnet, vattenmiljön eller vattenhushållningen eller på användningen av ett vattenområde. Belysande för begreppets bredd är att lagförslaget täcker in så fullständigt inkommensurabla projekt som att bygga en brygga eller ett båthus som sträcker sig in på en annans vattenområde (den föreslagna 2 kap. 5 §) och skyldighet att underhålla dammanläggningar (den föreslagna 2 kap. 9 § och motiven på s. 55). Det framgår nästan aldrig av paragrafen eller motiven om projektet får genomföras endast i allmänt intresse eller om även privat intresse är tillåtet. Som det framgår av 2 kap. 12 § och mo-

tiven till den (s. 57) är vattenhushållningstillstånden i regel permanenta, och följaktligen att den rätt till annans område och där befintliga byggnader som beviljas den projektansvarige också i regel permanent.

Sammantaget sett innebär detta konstitutionellt att man i bedömningen av bestämmelserna utifrån grundlagens 15 § om egendomsskydd rör sig allt mellan reglering av användning av egendom till begränsningar enligt 15 § 1 mom. av egendomsskyddet, som bör bedömas mot de generella kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Det tredje fallet är projekt som styrs av allmänintresset och som kräver expropriation. De omfattas ganska så klart av grundlagens 15 § 1 mom. om expropriation.

Den fjärde kategorin består av fall där den permanenta nyttjanderätten tydligt leder till en konstellation av expropriationstyp men där projektet inte genomförs på grund av ett allmänintresse utan av privat intresse. Sådana situationer kan uppstå t.ex. med stöd av den föreslagna 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 §. I den juridiska litteraturen har sådana fall kallats ren expropriation. Inom juridiken har man ansett att det inte finns någon tydlig bestämmelse som ger svaret på frågan om en begränsningsåtgärd innebär ren expropriation eller inte. Det kräver alltid en sammanhållen bedömning där relevanta faktorer kan vara bl.a. hur speciell begränsningen är, hur allomfattande värdeförlusten på egendomen blir till följd av åtgärden och hur ekologiskt eller annars skadlig den verksamhet är som ska begränsas. Dessutom kan bedömningen påverkas t.ex. hur rimlig åtgärden är och hur tungt syftet med begränsningen är.¹

Grundlagsutskottet har tidigare tagit fasta på begreppet ren expropriation främst när det gällt forsskydd (se GrUU 21/1993 rd, GrUU 4/1990 rd, GrUU 8/1986 rd och GrUU 18/1982 rd). I de fallen ansåg utskottet att ett lagfäst förbud mot att använda och utnyttja egendom bör till konsekvenserna jämföras med expropriation av egen-

dom, eftersom det skulle innebära att den ekonomiskt viktigaste användningsformen av egendomen förbjöds helt och permanent i vissa vattendrag. Utskottet menade att kravet på ett allmänt behov uppfylldes i de då aktuella fallen. Dessutom pekade utskottet på den väsentliga kopplingen mellan expropriation och full ersättning.

Utskottet har noterat att 13 kap. 1 och 11 § i förslaget till vattenlag utgår från full ersättning, i vissa fall t.o.m. en större ersättning än så. Utskottet vill med hänvisning till sin tidigare praxis komma med två kommentarer. För det första formulerades de ovannämnda ståndpunkterna innan den i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna ingående grundläggande rättigheten till miljön stiftades. För det andra vill utskottet poängtera att inte ens full ersättning kan garantera vanlig lagstiftningsordning, om t.ex. bestämmelserna om villkoren för inlösen av egendom är mycket vaga (som de t.ex. i den föreslagna 2 kap. 12 § är enligt utskottets mening).

På det hela taget innehåller vattenlagsförslaget något som man kan kalla en glidande bestämmelseskala för ingrepp i egendomsskyddet. Eftersom regeringen inte i detalj bedömt lagförslaget mot grundlagen, ger propositionen inte ett fullgott underlag att göra denna bedömning i riksdagen.

Detaljsynpunkter

Skydd för hemfriden. I 14 kap. 3 § i förslaget finns bestämmelse om rätt att få upplysningar och göra inspektioner. I 1 mom. anges vilka åtgärder tillsynsmyndigheten eller en av denna förordnad tjänsteman eller tjänsteinnehavare har rätt att vidta i tillsynssyfte. Listan i momentet upptar bl.a. rätten att göra inspektioner och undersökningar och att få tillträde till platser där verksamhet bedrivs. I 2 mom. sägs det att sådan i 1 mom. avsedd rätt som inte är förknippad med utövning av offentlig makt har också andra personer som tillsynsmyndigheten har förordnat. Utskottet anser att en tillsynsuppgift redan i sig alltid är "förknippad" med utövning av offentlig makt. Därför saknar tillämpningsområdet för 2 mom. substans. Momentet bör med andra ord strykas. Om momentet trots allt anses nödvän-

¹ Se Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002, s. 209 f.

dig, bör andra än tjänstemän ges status som assisterande personal.

Enligt 3 mom. får åtgärder enligt 1 mom. vidtas i hemfridskyddade utrymmen bara om det är nödvändigt för att skydda liv, hälsa, egendom, säkerhet eller miljön eller om tillsynsmyndigheten har grundad anledning att misstänka att det förekommit brott mot vattenlagen eller villkor, bestämmelser, ålägganden, förbud eller förordnanden som meddelats med stöd av den. Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på hemfridskyddet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen preciseras på tre punkter av konstitutionella skäl. För det första måste säkerhet bindas samman med personlig säkerhet enligt 7 § i grundlagen, eftersom allmän säkerhet inte är en grundläggande rättighet. För det andra är det bättre att koppla den senare delen av inspektionsrätten samman med straffbara gärningar. För det tredje bör bestämmelsen tydliggöras så att det uteslutande är myndigheter som får göra inspektioner i hemfridskydda utrymmen (se GrUU 30/2010 rd, s. 9), eftersom en inspektion av det här slaget innebär betydande utövning av offentlig makt och sådana uppgifter får endast tjänstemän ha enligt grundlagens 124 §.

Tvångsmedlemskap och tvångsdeltagande. Det föreslagna 12 kap. innehåller bestämmelser om vattenrättsliga sammanslutningar. En sådan sammanslutning kan enligt 1 § bildas för diking enligt 5 kap., bestående ändring av medelvattenståndet enligt 6 kap., vattenreglering enligt 7 kap. och timmerflottning enligt 9 kap. I 2 § 1 mom. står det att medlemmar i en vattenrättslig sammanslutning är ägarna av de fastigheter som drar nytta av ett projekt som avses i 1 §, användarna av konstruktioner som hör till projektet och övriga nyttotagare. Som regeringen påpekar i motiven (s. 160) kan en medlem inte själv besluta om utträde ur sammanslutningen, utan

det att medlemskapet avslutas är uttryckligen kopplat till att nyttan upphör.

Det är alltså fråga om tvångsmedlemskap, som bör bedömas mot föreningsfriheten i grundlagens 13 § 2 mom. Enligt förarbetena till översynen av de grundläggande rättigheterna gäller föreningsfriheten i första hand så kallade ideella föreningar. Bestämmelsen hindrar inte att man bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift. Det är också möjligt att genom lag bestämma om medlemskap i en sådan förening. I den proposition som ledde till ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg regeringen trots allt att bestämmelsen om föreningsfrihet talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap (se RP 309/1993 rd, s. 64).

Även om det i förteckningen över vattenhushållningsprojekt i 12 § 1 mom. inte är fråga om direkta "offentliga uppgifter", består de trots allt mestadels av storskaliga projekt. Därför kan de inte minst på grund av miljövärden anses vara till den grad förenade med ett allmänt intresse att bestämmelsen om tvångsmedlemskap inte utgör något konstitutionellt problem

Kontrollskyldighet. I 3 kap. om tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt föreskriver 11 § om kontrollskyldighet. Enligt 1 mom. ska den projektansvarige i tillståndet åläggas att kontrollera vilka konsekvenser projektet har. Vidare står det i momentet att tillståndsmyndigheten eller "en av denna förordnad myndighet" kan ålägga flera tillståndshavare att gemensamt kontrollera konsekvenserna av sin verksamhet.

Här kan alltså en myndighets befogenheter enbart grunda sig på en annan myndighets förordnande. En bestämmelse av detta slag är problematisk med hänsyn till 2 § 3 mom. i grundlagen som säger att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Därför bör bestämmelsen kompletteras med de övriga myndigheter som kan utfärda det i momentet avsedda förordnandet (se GrUU 35/2008 rd, s. 3).

Förslaget till fullmaktslag

Den gällande vattenlagen stiftades på sin tid i vanlig lagstiftningsordning. Detta lät sig göra

när man samtidigt med vattenlagen stiftade en lag om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten (266/1961). Lagen är en fullmaktslag som gäller som undantagslag. Den stiftades för att vattenlagen på många punkter var oförenlig med 6 § om egendomsskydd i den dåvarande regeringsformen (15 § i den nuvarande grundlagen).

Nu föreslår regeringen att de obehövliga 2 och 3 § ska upphävas. Däremot förblir 1 § i kraft. Den lyder som följer:

"Genom lag må stadgas, att för nyttig åtgärd, som avser nyttjande av vattendrag eller vatten, må mot ersättning

annan tillhörigt jord- eller vattenområde med därå befintliga anordningar och anläggningar sättas under vatten eller på annat sätt tas i erforderligt bruk eller för särskilt behov inlösas:

annan tillhörig anordning eller anläggning, som utgör hinder för ovan avsedd åtgärd, flyttas eller avlägsnas;

i kraftverk varaktigt tagas i användning annan tillhörig vattenkraft utan att denne beredes möjlighet att taga del i företaget, där hans andel av inrättningens vattenkraft är mindre än en hundraedel; samt

för förebyggande av vattnets förorening användningen av område omkring ut- eller grundvattentäkt inskränkas."

Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen (se senast GrUU 57/2010 rd, s. 5; se även GrUU 6/2009 rd, s.15). Som regel har man en avhållsam attityd till undantagslagar och de fall av avvikelser från grundlagen som tillåts måste vara så snävt avgränsade som möjligt. Konflikter mellan grundlagen och lagförslagen ska i första hand lösas genom ändringar i lagförslagen. Undantagslag får tillgripas bara i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl och en undantagslag bör om möjligt vara temporär (RP 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd, s. 21, GrUU 26/2004 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 3 och GrUU 1/2008 rd, s. 2). Utifrån grundlagsutskottets bedömning kunde en permanent undantagslag stiftas om skogsvårdsavgiften med hänvis-

ning till vissa skogbruksmässiga och historiska särdrag (GrUU 1a/1998 rd, s. 2). Också en tydlig beslutsmekanism vid beslut om att delta i krishanteringsoperationer har talat för permanenta undantagslagar (GrUU 6/2006 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har två gånger tidigare behandlat en lagstiftningskonstellation lik den nu aktuella. När utskottet vid riksmötet 1998 behandlade en reform av bygglagstiftningen gällde fallet att ett vägområde för en allmän väg inom ett detaljplaneområde utan ersättning skulle övergå i kommunens ägo när detaljplanen träder i kraft. Kommunen skulle dessutom genom en fastighetsförrättning i sin ägo få ett gatuområde när detaljplanen för ett område godkänns första gången. Utskottet konstaterade att bestämmelserna står i materiell konflikt med grundlagen. Men bestämmelserna motsvarade dock i allt väsentligt bestämmelserna om skyldighet att gratis överlåta områden i den då gällande lagen. De bestämmelserna hade kunnat stiftas i vanlig lagstiftningsordning med stöd av en lag som hade tillkommit i grundlagsordning 1958 (lagen om överlåtande av område för genomförande av stadsplan). Utskottet tillämpade då den s.k. konstitutionella lucketeorin. Mot bakgrund av den var det fråga om sådana oväsentliga tillägg och ändringar som inte påverkade det totalarrangemangs karaktär och betydelse i sak som i tiden genomfördes genom en fullmaktslag som ett undantag från grundlagen. Därtill ansåg utskottet det i konstitutionellt hänseende viktigt att regeringsformens då nya 12 § 2 mom. (nuvarande 15 § 2 mom. i grundlagen) till ordalydelserna var identiskt med regeringsformens tidigare 6 § 3 mom, som fullmaktslagen måste anses utgöra ett undantag från. Utskottet ansåg följaktligen att bestämmelserna i fråga inte på grund av fullmaktslagen påverkade lagstiftningsordningen (se GrUU 38/1998 rd s. 6—7).

När utskottet behandlade förslaget till ny lag om allmänna vägar, landsvägslagen, tog det upp den fullmaktslag som stiftades samtidigt med den då gällande lagen om allmänna vägar 1958. Lagen gällde överlåtelse av vederlagsjord i samband med ägoreglering avseende allmän väg. Trots att lagen om allmänna vägar inte togs upp

till behandling i grundlagsutskottet, konstatera- de utskottet senare att intresset hos ägaren till den fastighet som blivit föremål för inlösen att av någon annan jordägare erhålla mark som gör hans ägor enhetligare, inte utgör ett allmänt behov (se GrUB 14/1977 rd, s. 2). Fullmaktslagen ändrades 1971. Utskottet stödde sig inte längre på luckteorin när det behandlade förslaget till landsvägslag utan ansåg att landsvägsförrättningar, inbegripet överföring av ett område från en fastighet till en annan, är en del av en sådan inlösningsprocess som indirekt uppfyller kravet på allmänt behov. Därför kunde förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning på den punkten (se GrUU 3/2005 rd, s. 3—4).

I det nu aktuella fallet anser utskottet att det kräver så stora ingrepp i lagförslaget att undanröja de materiella konflikterna med grundlagens 15 § att de omöjliga kan göras i miljöutskottet. I det läget anser utskottet att behandlingen av förslaget till vattenlag i vanlig lagstiftningsordning temporärt kan grundas på den gällande fullmaktslagen.

Men konstitutionellt sett är det i högsta grad otillfredsställande att denna lösning leder till att

ett samhällsviktigt rättsområde helt kommer att vila på en undantagslag. Därför föreslår utskottet att miljöutskottet tar in i sitt betänkande ett förslag till uttalande om att statsrådet inom sig ska börja utreda hur de bestämmelser i vattenlagen som begränsar egendomsskyddet bättre ska fås att harmoniera med grundlagens 15 §, och att tidsfristen för arbetet ska vara t.ex. sex år med hänsyn till lagens exceptionella omfattning. Målet bör vara att fullmaktslagen kan upphävas i sin helhet.

Grundlagsutskottet påpekar också att fullmaktslagskonstruktionen döljer att den bakomliggande lagen de facto är en undantagslag, och gör därmed lagstiftningen mindre transparent. Utskottet menar att fullmaktslagskonstruktionen inte längre platsar i vårt konstitutionella system.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 2 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.