OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jari Salila
Lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen

24.1.2019

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ERÄIDEN YMPÄRISTÖLLISTEN LUPAMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISESTA JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 269/2018 VP)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä tehtäväksi muutoksia 11 muuhun lakiin, joista neljä kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriö on antanut valmistelun aikana esityksestä lausunnon sekä toimittanut ympäristöministeriölle lakiehdotuksia koskevia kommentteja.

Yleisiä näkökohtia lupamenettelyiden yhteensovittamisesta

Laaja-alaisen hankkeen toteuttaminen vaatii tyypillisesti useita ympäristöoikeuden alaan kuuluvien lakien mukaisia lupia. Lupahakemukset käsitellään asiaa koskevien lakien mukaisissa menettelyissä asianomaisia aineellisia säännöksiä soveltaen. Lupaviranomaisen antaman päätöksen lainmukaisuus voidaan puolestaan tuomioistuimen arvioitavaksi. Menettelyiden läpikäyminen mahdollisine muutoksenhakumenettelyiden kestää tyypillisesti useampia vuosia, ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa niin toiminnanharjoittajalle ja asianosaisille kuin myös lupa- ja muille viranomaisille. Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Näitä tavoitteita voidaan pitää kannatettavina.

Ympäristölainsäädännössä on jo pidemmän aikaa pyritty keventämään hallinnollista taakkaa ja nopeuttamaan asioiden käsittelyä yhdistämällä lupa-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

asioiden menettelyitä. Tältä kannalta käsillä oleva lakiehdotus näyttäytyy osana jatkumoa, joka alkoi ympäristölupamenettelylaista (1991) ja jota seurasivat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten yhteiskäsittelyä koskevat säännökset (2000) ja ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupahakemusten yhteiskäsittelyä koskevat lainmuutokset (2015). Samansuuntaista kehitystä edustaa myös Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelyä koskeva sääntely (L 684-692/2014), jossa menettelyt tosin säilyivät selkeästi erillisinä.

Käsillä olevaan esitykseen sisältyvät ehdotukset lainmuutoksiksi (2-4. lakiehdotus) mahdollistaisivat ympäristönsuojelulain (527/2014) tai vesilain (587/2011) mukaisen lupahakemuksen ja luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisen poikkeamishakemuksen yhteiskäsittelyn (2. lakiehdotus 47 b §, 3. lakiehdotus 11 luvun 12 a § ja 4. lakiehdotus 72 a §). Näihin säännösehdotuksiin oikeusministeriöllä ei ole huomattamista.

Ehdotuksen ydinsisällön muodostaa laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta (1. lakiehdotus), jonka mukaisessa yhteensovittavassa lupamenettelyssä voitaisiin käsitellä hankkeen toteuttamisen edellyttämät ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain (555/1981), kaivoslain (621/2011), luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaiset lupa-asiat.

Kyse on laaja-alaisemmasta ja erilaisempien menettelyiden koordinoinnista kuin aiemmissa menettelyiden yhdistämistä koskevissa hankkeissa. Lainvalmistelun näkökulmasta tilanne on olennaisesti haastavampi, ja tämä myös ilmenee lakiesityksen erinäisistä kohdista. Lakiesitys sisältää uudentyyppisiä sääntelyratkaisuita, joiden soveltaminen tulee hyvin todennäköisesti synnyttämään tulkintakysymyksiä viranomaisten ratkaistavaksi ja myös tuomioistuinlaitoksen arvioitavaksi.

Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta annetun lain tarkoituksena on luoda menettelyllinen puitekehikko lain 2 § §:ssä yksilöityjen lakien mukaisten lupa-asioiden käsittelylle. Lakiehdotuksessa ei säädettäisi lupa-asian ratkaisemisen aineellisista edellytyksistä eikä siinä myöskään esitetä lupa-asian ratkaisutoimivallan siirtämistä varsinaiselta lupaviranomaiselta yhteensovittavalle viranomaiselle. Yhteensovittavan menettelyn piiriin kuuluva lupa-asia ratkaistaisiin siis yhteensovittamista koskevan lain 2 §:ssä yksilöityjen lakien lupaharkintasäännöksiä soveltaen. Lupapäätökset annettaisiin samanaikaisesti erillisinä päätöksinä ja niihin haettaisiin muutosta kunkin aineellisen lain mukaisesti.

Lakiehdotuksen suhteesta hallintolain muutosesitykseen (HE 239/2018 vp)

Esityksellä on riippuvuussuhde eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallintolain muutosesitykseen (HE 239/2018 vp), jossa on ehdotettu kumottavaksi julkisista kuulutuksista annettu laki ja lisättäväksi julkista kuulutusta koskevat yleiset menettelysäännökset hallintolakiin. Esityksen tarkoituksena on ajantasaistaa sekä yleistiedoksiantoa että julkista kuulutusta koskeva yleinen sääntely siten, että viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa julkaisemisesta tulisi

ensisijainen menettelytapa asianomaisia tiedoksiantomuotoja käytettäessä. Laki mahdollistaisi tarpeen vaatiessa myös täydentävien julkaisutapojen käytön.

Toimivalta julkisen kuulutuksen toimittamiseen johtuisi vastaisuudessakin muusta laista. Hallintolakiin ehdotetulla sääntelyllä ei siten puututtaisi kuulutusmenettelyn käyttöalaan.

Hallintolain muutosesityksen keskeisenä tavoitteena on ollut erityislainsäädäntöön perustuvien julkisia kuulutuksia koskevien menettelyjen yhdenmukaistaminen. Kuulutussäännökset on pyritty valmistelemaan nimenomaan erityislainsäädännön tarpeet huomioon ottaen.

Oikeusministeriö pitää hallintolakiin ehdotetun kuulutussääntelyn erityispiirteet ja uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen tärkeänä, että niissä tilanteissa, joissa julkista kuulutusta koskevalle menettelylle katsotaan olevan hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä perusteltu tarve, asianomaisessa erityislaissa nojaudutaan uudistuksen toteutuessa mahdollisimman kattavasti hallintolain kuulutussäännöksiin. Julkisia kuulutuksia koskevaa erityislainsäädäntöä tarkistettaessa ja vastaisuudessa uudistettaessa tulisikin suhtautua erityisen pidättyvästi hallintolaista poikkeavien tai niitä täydentävien kuulutussäännösten sisällyttämiseen erityislainsäädäntöön. Yleislaista poikkeavalle sääntelylle tulisi olla verraten painavia ja asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Kuulutusmenettelyn keskeisin käyttöala perustuu erityisesti ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Ympäristöministeriö on valmistelun kuluessa korostanut uudistuksen tärkeyttä ja kiirehtinyt sen valmistelua, jotta sekä yhteensovittamislaissa että ympäristönsuojelulain ja vesilain muutosesityksessä voitaisiin nojautua hallintolain kuulutussäännöksiin.

Yhteensovittamislakiehdotukseen on kuitenkin otettu varsin laajasti hallintolain kuulutussäännöksistä poikkeavaa, täydentävää ja sen kanssa päällekkäistä sääntelyä muun ohella nähtävilläpitoajan pituudesta ja sen sitomisesta muutoksenhakuaikaan, kuulutuksen sisällöstä, valitusajasta ilmoittamisesta kuulutuksessa, täydentävistä kuulutus/ilmoituskeinoista ja tietojen julkaisemisesta. Lakiehdotuksen sisältyy lisäksi kuulutusmenettelyyn viittaavia velvoitteita lupaviranomaiselle, joka ei olisi yhteensovittamismenettelyssä kuulutuksen toimittamiseen toimivaltainen viranomainen.

Yhteensovittamislakiehdotuksen mukainen menettely voisi tulla varsin laajasti sovellettavaksi ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialan lupa-asioissa, joiden on tarkoitettu olevan tiedoksiantomenettelyjen osalta hallintolain kuulutussäännösten keskeisintä soveltamisalaa. Yhteensovittamislain mukainen kuulutusmenettely poikkeaisi sekä hallintolakiin ehdotetuista kuulutussäännöksistä että yhteensovittamislain soveltamisalan piiriin kuuluvien erityislakien menettelyistä. Täysin ongelmatonta ei ole, että kuulutusmenettely näyttäisi muodostuvan erilaiseksi riippuen siitä, onko esimerkiksi kaivoslain mukainen asia vireillä erillisenä vai yhteensovittamismenettelyssä.

Suhde EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään muun ohella ehdotetun sääntelyn suhdetta yksityiselämän ja henkilöntietojen suojaan, julkisuusperiaatetta koskeviin perustuslain säännöksiin ja EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Siinä ei ole kuitenkaan yksilöity tietosuoja-asetuksen mukaisia käsittelyperusteita ja niiden sallimaa kansallista sääntelyn liikkumavaraa.

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta - yksityiskohtaisia huomautuksia

Yhteensovittavan menettelyn käynnistyminen ja laajuus (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan lupahakemusten käsittely voidaan sovittaa yhteen hakijan pyynnöstä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan hankkeesta vastaava voisi päättää, sovelletaanko yhteensovittamista ja miten laajasti hankkeen edellyttämien lupahakemusten käsittelyssä. Ratkaisun taustalla on luonnollisestikin se, että tilanteet voivat olla hyvin erilaisia eikä toiminnanharjoittajan näkökulmasta ole välttämättä mielekästä hakea kaikkia luparatkaisuja yhdellä kerralla.

Hakijalle annettaisiin varsin laaja valta päättää lupamenettelyjen yhteensovittamismenettelyyn ryhtymisestä ja sen keskeyttämisestä. Hallintoasioiden käsittelyssä on lähtökohtana, että menettelynjohtovalta kuuluu viranomaiselle. Huomionarvoista tässä suhteessa on sekin, että yhteensovittamislain soveltamisalaan kuuluvissa lupa-asioissa on hakijan ohella tyypillisesti myös muita asianosaisia ja osallisia.

Yhteensovittavan menettelyn suhde muuhun lainsäädäntöön (4 ja 9 §)

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan lupa-asian käsittelyssä noudatetaan tämän lain lisäksi, mitä 2 §:ssä mainituissa laeissa säädetään. Viittaussäännöksen perusteella jää osin tulkinnanvaraiseksi, mikä on lopultakin se menettelyllinen normisto, jota yhteensovittavassa menettelyssä noudatetaan. Esimerkiksi lupahakemuksen julkista kuuluttamista koskevaa sääntelyä sisältyy lakiehdotuksen 11 §:ään, yhteensovittamismenettelyn piiriin kuuluviin lakeihin ja hallintolain 62 a-b §:ään.

Tulkinnanvaraisuutta liittyy myös hakemusten täydentämistä koskevaan 9 §:ään, jonka mukaan toimivaltainen lupaviranomainen ilmoittaa yhteensovittavalle viranomaiselle miltä osin lupahakemusta on täydennettävä. Hallintolain lähtökohtana on, että toimivaltainen lupaviranomainen huolehtii asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi.

Tämä on ollut myös käsillä olevan lakiehdotuksen pohjana. Yhteensovittavan viranomaisen tehtävänä on toimia tässä täydennyksiä koordinoivana viranomaisena, varsinaisen lupaviranomaisen päättäessä täydennyksen laajuudesta. Ehdotettu 9 § synnyttää kuitenkin sen kysymyksen, onko kaikki hakemuksen täydennyspyynnöt toimitettava toiminnanharjoittajalle

yhteensovittavan viranomaisen kautta. Vaikka keskeiset täydennystarpeet ilmenevätkin tyypillisesti lupamenettelyn alkuvaiheessa, voi jonkin yksittäiskysymyksen osalta lisäselvityksen tarve aktualisoitua vasta lupakäsittelyn loppuvaiheessa.

Lupahakemuksen tiedoksiantomenettelyä koskevia näkökohtia (11 §)

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin lupahakemusten tiedoksiannosta ja siitä tiedottamisesta. Asiasisällöltään pykälä vastaa hyvin pitkälti ympäristönsuojelulain 44 §:ää ja vesilain 11 luvun 10 §:ää. Edellä on todettu, että samaan aikaan vireillä oleva kuulutuslainsäädännön uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke (HE 239/2018 vp) olisi mahdollistanut laajemminkin tiedoksiantomenettelyä koskevien säännösten uudistamisen ympäristölainsäädännön piirissä ja nojautumisen hallintolain säännöksiin. Ympäristönsuojelulain ja vesilain puitteissa (HE 268/2018 vp) arvioitiin kuitenkin parempana ratkaisuna sääntelytradition mukaisesti säätää näistä kysymyksistä erikseen, ja tämä ratkaisu on omaksuttu myös yhteensovittamislakiin.

Pykälän mukaan lupahakemuksen tiedoksiannosta huolehtisi yhteensovittava viranomainen, joka siis voi olla eri kuin lupa-asian ratkaiseva viranomainen. Lainsäädännöllistä estettä tälle ei ole, mutta viranomaisen prosessinjohdon ja vastuusuhteiden selkeyden näkökulmasta ratkaisua ei voida pitää täysin ongelmattomana.

Lakiehdotuksen 11 §:stä seuraa se, että lupahakemuksen tiedoksiannossa noudatettava menettely muodostuu yksityiskohdissaan erilaisiksi riippuen siitä, sovelletaanko asian käsittelyyn yhteensovittavaa menettelyä vaiko ei. Niinpä esimerkiksi yhteensovittavassa menettelyssä vesilain mukaiseen hakemukseen sisältyvien henkilötietojen käsittely muodostuu toisenlaiseksi kuin yksinomaan vesilain mukaisessa menettelyssä (yhteensovittamislain 11 § contra vesilain 11 luvun 10 § sellaisena kuin se on esityksessä HE 268/2018 vp).

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan kuulutus ja hakemusasiakirjat voivat sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä toiminnanharjoittajan nimen ja toiminnan sijaintipaikan tiedot. Säännös määrittäisi sanamuotonsa mukaisesti sitä, mitä tietoja kuulutus ja hakemusasiakirjat voivat sisältää, vaikka tarkoituksena on epäilemättä ollut säätää siitä, mitä tietoja yleisessä tietoverkossa saadaan julkaista tiedon antamista koskevan julkisuuslain 16 § 3 momentin estämättä. Säännöstä tulisi tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi.

Yhteensovittamislain 11 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen verkkosivuilla julkaistut henkilötiedot on poistettava tietoverkosta viimeistään, kun asiassa annetut päätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi. Perustelujen mukaan sääntelyä pidetään tarpeellisena, koska kuulutusta ja hakemusasiakirjoja ei ole tarpeen pitää tietoverkossa nähtävillä useita vuosia. On syytä todeta, että päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen saattaa mennä helposti useampi vuosi. Säännöksen sanamuoto (”viimeistään”) mahdollistaa toisaalta sen, että viranomainen voi poistaa henkilötiedot, vaikka heti julkaisua seuraavana päivänä. Sääntelyn tarkoitus jää näiltä osin epäselväksi. Yksityiskohtana voidaan lisäksi mainita, että säännösehdotuksen sanamuodon mukaan viranomaisen pitäisi poistaa kyseiset

henkilötiedot, ei ainoastaan omilta verkkosivuiltaan, vaan tietoverkosta. Tämäkään ei liene sääntelyn tarkoituksena.

Huomionarvoista on, ettei hallintolakiin ehdotettu 62 b § näyttäisi tulevan yhteensovittamislain 11 § huomioon ottaen yhteensovittamismenettelyssä lainkaan sovellettavaksi.

Lupapäätöksen tiedoksianto ja lupapäätöksestä tiedottaminen (14-15 §)

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin lupapäätöksen antamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan yhteensovittava viranomainen ja toimivaltaiset lupaviranomaiset sopisivat tavoitteellisesta antamisajankohdasta, jolloin lupaviranomaisten tulisi antaa päätöksensä. Säännöksen taustalla on luonnollisesti lakiehdotuksen keskeinen tavoite menettelyiden yhteensovittamisesta. Käytännössä päätöksen antamisajankohta määräytynee pisimmän käsittelyajan vaativan lupamenettelyn mukaisesti, jolloin ilmeisesti jo aiemmin ratkaisukypsiä päätöksiä ei voitaisi antaa. Hallintolain 23 § puolestaan lähtee siitä, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentissa säädetään lupapäätöksen tiedoksiantamisesta, joka siis kuuluisi lupaviranomaisen tehtäviin. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko koko momentti tarpeen. Yhteensovittavan menettelyn piiriin kuuluvat lait sisältävät säännökset lupapäätöksen tiedoksi antamisesta. Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että lupapäätöksen tiedoksiantamisessa noudatettava menettely muodostuisi osin erilaiseksi siitä riippuen, annettaisiinko päätös yhteensovittavassa menettelyssä vaiko asianomaisen lain mukaisessa menettelyssä. Sanottu koskee maa-aineslakia, kaivoslakia, maankäyttö- ja rakennuslakia sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005), joiden mukaan päätös annetaan julkipanomenettelyssä.

Jos 14 §:n 2 momentti päätetään pysyttää laissa, tulisi huomiota kiinnittää seuraaviin seikkoihin. Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan lupapäätöstä koskevassa kuulutuksessa olisi mainittava myös päätöstä koskeva valitusaika. Hallintolain 62 a §:ään vastaavaa mainintaa ei sisälly. Siltikin valitusaika kuten myös esimerkiksi se, mitä valituksen tulee sisältää ja minne se tulee toimittaa, ilmenevät muutoksenhakuohjauksesta, joka hallintolain mukaan on päätökseen liitettävä. – Säännösehdotus herättää myös kysymyksen menettelystä, jos yhteensovittamismenettelyn piiriin kuuluvassa asiassa varsinaista muutoksenhakua edeltäisi oikaisuvaatimusmenettely.

Säännösehdotuksen taustalla näyttäisi olevan voimassa olevan ympäristönsuojelulain 84 §, jossa säädetään lupapäätöksen julkipanosta. Julkipanomenettelyssä päätöstä ei anneta kuulutusmenettelyyn verrattavalla tavalla tiedoksi, vaan päätöksen antamisesta ilmoitetaan etukäteen. Asetelma on siis ollut toisenlainen, ja valitusajan ilmoittamisesta säätämiselle voidaan nähdä olleen asialliset perusteet. Siirryttäessä päätöksen tiedoksiannossa hallintolain mukaiseen kuulutusmenettelyyn ei säännökselle ole enää vastaavaa tarvetta, minkä vuoksi säännös voitaisiin poistaa lakiehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentti sisältäisi lisäksi säännöksen, jonka mukaan viranomaisen verkkosivuilla olevat henkilötiedot olisi poistettava tietoverkosta viimeistään luvanvaraisen toiminnan päätyessä. On syytä todeta, että luvanvarainen toiminta, kuten kaivostoiminta, voi jatkua useita vuosia. Tältäkin osin vaikuttaa varsin ongelmalliselta, että yhteensovittamislain mukainen menettely tulisi samalla tapaa sovellettavaksi kaikissa sen piiriin kuuluvissa lupa-asioissa. Vaikutelmaksi myös jää, ettei lakiehdotusta valmisteltaessa ole kaikilta osin hahmotettu, miltä osin sääntelyssä on kyse tiedoksiantamisesta ja miltä osin muusta tiedottamisesta.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin lupapäätöksestä tiedottamisesta. Yhteensovittavan menettelyn piiriin kuuluvat lait sisältävät, vastaavasti kuin lupapäätöksen tiedoksiannon osalta, myös päätöksen toimittamista koskevat säännökset. Lakiehdotuksen 15 §:n tarpeellisuutta voidaan kuitenkin perustella sillä, että yhteensovittavassa menettelyssä päätöksen lähettäminen kuuluu yhteensovittavalle viranomaiselle ja että päätösten toimittamisen tulisi määräytyä yhdenmukaisin perustein.