OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
LsN Virpi Korhonen

21.9.2020

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta sekä ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (HE 59/2020 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia siten, että siinä säädettäisiin voimassa olevasta sääntelystä poikkeavista menettelyistä Puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettujen kemikaalivarastojen ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on esityksen mukaan varmistaa, että ympäristönsuojelulain tavoitteet pystytään toteuttamaan myös Puolustusvoimien kohteiden osalta ilman, että lain mukaiset menettelyt kuitenkaan vaarantavat maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden salassapitoa. Näistä poikkeavista menettelyistä ehdotetaan säädettäväksi ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotetussa 50 a §:ssä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotettuja muutoksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Koska hallituksen esitys on saatettu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ei tässä lausunnossa arvioida asianosaisuuden rajoitusta, asetuksenantovaltuuksia tai muista ehdotettuja muutoksia valtiosääntöisistä lähtökohdista. Sen sijaan tässä lausunnossa on arvioitu esityksen 50 a §:ssä säädettäväksi ehdotetun suhdetta yleislaeissa säädettyyn ja ehdotettujen poikkeusten suhdetta ympäristönsuojelulaissa muutoin säädettyyn.

Oikeusministeriö on esityksen lausuntovaiheessa kiinnittänyt huomioita erityisesti hallintolain kuulemis- ja muiden menettelyvelvoitteiden suoraan sovellettavuuteen, jollei sen säännösten soveltamista ole muussa laissa erikseen rajoitettu. Esityksen jatkovalmistelussa 50 a §:n suhdetta hallintolakiin on arvioitu uudelleen ja 50 a §:ään on otettu myös muutoksenhakua koskevat erityissäännökset. Jatkovalmistelussa ehdotettu on selkeytynyt ja täsmentynyt olennaisesti. Huomiota voidaan kuitenkin vielä kiinnittää eräisiin erityisesti yleislakisuhteisiin liittyviin yksityiskohtiin.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lakiehdotuksen 50 a §:ssä säädetyn suhde hallintolaissa säädettyyn

Lakiehdotuksen 50 a §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettua kemikaalivarastoa koskevan lupahakemuksen ja tämän lain 10 a luvussa tarkoitetun ilmoituksen käsittelyssä asianosaisena pidetään hallintolain 11 §:stä poiketen vain toiminnanharjoittajaa. Ottaen huomioon, että jo voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 43 §:ssä on hallintolain asianosaisen käsitteestä poikkeava säännös, olisi ehdotettu poikkeus aiheellista säätää kohdistumaan hallintolain 11 §:n asemesta ympäristönsuojelulain mukaiseen asianosaisen käsitteeseen. Käytännössä säädettävä poikkeus merkitsisi asiallisesti poikkeamista myös hallintolain 11 §:ssä säädetystä. Koska säätelyssä olisi edellä tarkoitetuilta osin kysymys asianosaisen määritelmästä, merkitystä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole sillä, että 43 §:ssä säädettyä ei ehdotetun 50 a §:n mukaan sovellettaisi 50 a §:ssä säädetyn asian käsittelyyn.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että 50 a §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettu huomioon ottaen näyttäisi siltä, että 50 a §:ssä tarkoitetuissa asioissa valvontaviranomainen olisi asianosaisen asemassa siten, että hallintolaissa säädetty asianosaista koskeva kuulemisvelvoite vaikuttaisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kohdistuvan myös siihen. Lain 50 a §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että lupahakemuksesta tai ilmoituksesta on pyydettävä lausunto valvontaviranomaiselta. Epäselväksi jääkin, onko tarkoituksena ollut säätää valvontaviranomaisen osalta sekä kuulemisesta että lausunnon antamisesta samassa asiassa. Koska hallintolakia sovelletaan myös täydentävästi erityislaissa säädetyn rinnalla, ei 43 §:n aineellisten säännösten poissulkeminen oikeusministeriön käsityksen mukaan poissulje hallintolain menettelysäännösten soveltamista, vaikka 43 §:ssä onkin informatiivinen viittaus hallintolain kuulemista koskeviin säännöksiin.

Muutoksenhaku lain 50 a §:ssä tarkoitetuissa asioissa

Muutoksenhausta ja päätöksen täytäntöönpanosta säädetään ympäristönsuojelulain 19 luvussa. Lain systematiikan kannalta olisi selkeintä, jos kaikki muutoksenhakua koskevat erityissäännökset olisivat sijoitettuna tähän muutoksenhakua koskevaan lukuun. Ympäristönsuojelulain 190 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhaussa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei jäljempänä toisin säädetä. Jos 191 §:ään kohdistuvat poikkeukset sekä 196 ja 197 § säännösten soveltamista koskevista rajaukset 50 a §:n mukaisissa asioissa olisivat sijoitettuna lain 190 §:n 1 momentin jälkeen, tulisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki sovellettavaksi myös ympäristönsuojelulain sisäisen logiikan mukaan siltä osin, kuin ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännöksissä ei ole toisin säädetty. Tällöin ei jäisi tulkinnanvaraiseksi, mitä muutoksenhakusäännöksiä lain 50 a §:n mukaisiin päätöksiin sovelletaan.

Mikäli ehdotettuun 50 a §:n 3 momenttiin kuitenkin sisällytetään esityksen mukaisesti lain 19 luvusta poikkeavaa muutoksenhakusääntelyä, tulisi 190 §:n 1 momenttiin vähintään lisätä viittaus myös edellä toisin säädettyyn (”jollei edellä tai jäljempänä toisin säädetä” tai ”jollei tässä laissa toisin säädetä”). Selvyyden vuoksi 50 a §:ssä voisi olla myös viittaus 19 luvussa muutoksenhausta säädettyyn.

Selvyyden vuoksi oikeusministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että ehdotetun ympäristönsuojelulain 50 a §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on virheellisesti todettu, että muutoksenhakuvaiheessa noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Kun ympäristönsuojelulaissa, joka on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin nähden erityislaki, on yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä, ei niiden soveltamatta

jättämisestä voida lausua vain lain perusteluissa. Ei liene tarkoitettukaan, että muutoksenhakuun sovellettaisiin kokonaisuudessaan hallinnollisen muutoksenhaun yleislakia eivätkä ympäristönsuojelulain säännökset esimerkiksi muutoksenhaun keskittämisestä Vaasan hallinto-oikeuteen tulisi sovellettaviksi.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan myös säädettäväksi, että hallintotuomioistuimen päätös on toimitettava tiedoksi lupaviranomaiselle. Tältä osin on kuitenkin syytä huomata, että hallintotuomioistuimen päätös on annettava tiedoksi lupaviranomaiselle myös ilman sektorilakiin otettavaa asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 94 §:n mukaan tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään. Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Lupaviranomaisella on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, joten hallintotuomioistuimen päätös on näiden säännösten perusteella toimitettava lupaviranomaiselle tiedoksi, eikä siitä ole tarpeen ottaa yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä substanssilakiin.

Vesilain muutos

Esitykseen sisältyy liitelakina vesilain 18 luvun 19 §:n muutos. Muutoksessa on kysymys yleisessä tietoverkossa olevan tietopalvelun hakukriteereiden tarkistuksesta. Ympäristöministeriö on saanut asiaan oikeusministeriöltä esittelyluvan eikä oikeusministeriöllä ole lakiehdotukseen huomautettavaa.