OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Anna-Stiina Tarkka

11.2.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta (HE 243/2021 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikkoasiassa. Esityksen mukaan ympäristönsuojelulakia (YSL) muutettaisiin lupamääräysten muuttamista koskevan säännöksen sekä jätteenkäsittelyn vakuuksia koskevan sääntelyn osalta. Lupamääräyksen muuttamista koskevan aloitteen käsittelemiseksi tarvittavien selvitysten toimittaminen säädettäisiin velvoittavampaan muotoon, minkä lisäksi säädettäisiin aloitteen käsittelemiseksi lupaviranomaisen mahdollisuudesta kuulla toiminnanharjoittajaa aloitteen lisäksi myös lupaviranomaisen laatimasta päätösluonnoksesta. Lupamääräysten muuttamista koskevaa säännöstä muutettaisiin myös siten, että siinä huomioitaisiin mahdollisuus muuttaa jätteenkäsittelyn vakuutta koskevaa lupamääräystä, jos se on tarpeen vakuusmäärän tai muutoin laissa säädettyjen vakuutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Esityksen tarkoituksena on lisäksi selkeyttää liha-luujauhon polton ympäristösääntelyä ja valvontaviranomaisten vastuunjakoa. Esityksellä ehdotetaan myös täydennettäväksi päätöksen täytäntöönpanoa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta huolimatta koskevaa ympäristönsuojelulain säännöstä.

Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin lisättäisiin vanhojen päätösten julkaisemista koskevat säännökset, jotka mahdollistaisivat päätöksiin sisältyvien välttämättömien henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa. Oikeusministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun näiltä osin.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa lausunnon ympäristöministeriölle (VN/1010/2021-OM-19, 17.9.2021). Oikeusministeriön huomiot on otettu jatkovalmistelussa vain osittain huomioon. Oikeusministeriön virkamiehenä olen lisäksi kommentoinut jatkovalmistelun aikana erityisesti päätösluonnoksesta kuulemista koskevaa ehdotusta.

Oikeusministeriö lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Päätösluonnoksesta kuuleminen ja asian selvittäminen toiminnanharjoittajan kustannuksella (YSL 89 § 5 momentti)

Ehdotuksen mukaan jos 89 §:n 4 momentissa tarkoitetun asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa hankkimaan aloitteen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan toiminnanharjoittajan kustannuksella. Lupaviranomainen voi myös kuulla asian käsittelemiseksi toiminnanharjoittajaa, aloitteen vireille laittanutta tahoa sekä 43 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia aloitteesta ja sen perusteella laatimastaan päätösluonnoksesta ennen asian ratkaisemista, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

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

Oikeusministeriö korostaa jo valmistelun aikana päätösluonnoksesta kuulemisesta esiin nostamiaan seikkoja, joita ei ole jatkovalmistelussa huomioitu:

- kuuleminen tulee toteuttaa tasapuolisesti ja oikea-aikaisesti tosiasiallisen osallistumisen mahdollistamiseksi kaikesta asiaan vaikuttavasta aineistosta,
- ympäristöasioissa sellaisten osallisten joukko, joihin lupa-asia vaikuttaa, on usein laajempi kuin vain asianosaiset (ehdotetussa säännöksessä viitattaisiin YSL 43 §:ään),
- ehdotus ei näin ollen voi tarkoittaa normaalin kuulemismenettelyn korvaamista päätösluonnoksesta kuulemisella erityisesti edellä mainittujen seikkojen takia,
- toisin kuin esityksessä on katsottu, päätösluonnos on sellainen viranomaisen laatima luonnos, jota laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Se ei siis oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole lain nojalla julkinen (ks. laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 5 ja 6 §:t ja HE 30/1998 vp, s. 56),
- päätösluonnoksen laatiminen on merkittävä osa viranomaisharkintaa, jonka tulee täyttää hyvän hallinnon vaatimukset muun muassa menettelyn riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Valikoitujen tahojen kuuleminen päätösluonnoksesta ja lupamääräysten näyttäminen asianosaisille etukäteen ei välttämättä näytä objektiiviselta päätöksenteolta ulospäin,
- päätösluonnosta eli ratkaisuehdotusta ei voi edes laatia ennen kuin asia on viranomaisen näkemyksen mukaan riittävällä tavalla selvitetty (hallintolain 31 §)
- epäselväksi jää, miksi lisäsel(v)ityksen pyytäminen esimerkiksi nimenomaisin kysymyksin kohdennettuna (mikä on hallinnon yleislaeissa ja YSL:ssä säädetyn normaalin hallintomenettelyn puitteissa täysin mahdollista ja tavanomaista), ei olisi riittävä selvittämiskeino myös luvan muuttamista koskevassa asiassa,
- ehdotuksen suhde yhteiskäsittelyä koskeviin säännöksiin on epäselvä,
- sääntely on hyvin yksityiskohtaista. Sääntelyn suhde hallinnon yleislakeihin ja YSL:n muihin yksityiskohtaisiin menettelyä koskeviin säännöksiin (esim. seuraavan momentin viittaus 96 §:ään) on vaikeasti hahmottuva (asiaa käsitellään lyhyesti perusteluissa s. 61).

Esityksessä pidetään merkityksellisenä sitä, että nyt esitettävä päätösluonnoksesta kuuleminen koskisi luvan muuttamista koskevaa asiaa, eikä normaalia lupaprosessia. Lisäksi todetaan, että päätösluonnos olisi mahdollista laatia jo ennen toiminnanharjoittajalta saatavia selvityksiä. Päätösluonnoksen tulisi myös sisältää lupamääräykset, mikä voisi myös osaltaan edistää asianosaisten ja yleisön osallistumismahdollisuuksia asiassa. (s. 71)

Oikeusministeriö pitää ehdotusta edelleen poikkeuksellisena ja vaikeasti sääntelyjärjestelmämme kanssa yhteen sovitettavana. Lupapäätöksen tekeminen on itsenäiselle, puolueettomalle viranomaiselle kuuluva tehtävä, eikä lupamenettelyn hallinto-oikeudellinen luonne muutu, vaikka kyse olisi alkuperäisen lupapäätöksen sijaan lupapäätöksen muuttamisesta. Ensinnäkään päätösluonnosta ei lähtökohtaisesti voi laatia ennen kuin viranomaisen näkemyksen mukaan tarvittava selvitys on koossa (HL 31 §). Lisäksi on pidettävä mielessä se, että viranomaisen päätöksenteko on yksipuolista julkisen vallan käyttöä, eikä neuvotteluasia. Viranomainen tekee itsenäisesti päätöksen, kun selvitykset on hankittu ja osallisia kuultu. Oikeusministeriö muistuttaa, että kuuleminen on osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa, jota hallintolaki konkretisoi. Ehdotettu säännös on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, minkä vuoksi sen yhdenmukaisuudesta PL 21 §:n sekä myös 10 §:n kanssa on syytä varmistua.

Esityksessä todetaan, että päätösluonnos sisältäisi käytännössä lupaviranomaisen alustavan arvion asiasta siten, että luonnos ei vielä sido päätöksentekoa. Luonnosta voidaan joutua tarkistamaan kuulemisissa ilmenneiden seikkojen perusteella. (s. 60) Esityksessä ei käsitellä sitä, mikä merkitys luonnoksella olisi esimerkiksi siihen, vaikuttaako viranomaisella olevan asiaan luonnoksen mukainen ennakkoasenne.

Näistä syistä oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu säännös päätösluonnoksesta kuulemisesta asian selvittämiseksi ei ole asianmukainen. Kyseessä ei vaikuta olevan niinkään lainsäädännöllinen ongelma, jota pyrittäisiin korjaamaan, vaan pikemminkin voimassa olevan lain soveltamisongelma. Kaikkeen yllä todettuun nähden esityksen perusteluissa todettu, että ”Vaikka asianosaisten ja yleisön kuulemisen kohteena olisi aloitteen lisäksi päätösluonnos, eikä tässä vaiheessa vielä toiminnanharjoittajalta saatuja selvityksiä asiassa, ei tämän arvioida kaventavan yleisön tai asianosaisten osallistumismahdollisuuksia asiassa. (s. 71)” vaikuttaa erikoiselta. Viranomaisella olisi hyvin laaja harkintavalta sen arvioinnissa, kuuleeko se päätösluonnoksesta ja jos kuulee, keiden kuuleminen olisi tarpeellista. Riskit käytäntöjen epäyhtenäisyydestä sekä mahdollisuudet menettelyvirheille ja sitä kautta prosessuaalisille väitteille ovat myös ilmeisiä.

Ympäristönsuojelulain yhä uudet säännökset, joilla jatkuvasti poiketaan yleislainsäädännöstä, eivät ole perusteltuja eivätkä toivottavia. Tällaisille ehdotuksille tulisi olla erityiset painavat perustelut, joita esityksessä ei ole esitetty.

Asian selvittäminen toiminnanharjoittajan kustannuksella (ehdotus vastaa YSL 40 §:n 2 momentissa säädettyä) herättää seuraavia huomioita:

- viranomaisella on hallintolain 31 §:ssä säädetty asian selvitysvelvollisuus, eikä kyseessä ole maksullinen suorite. Ehdotuksella tämä velvollisuus ”ulkoistettaisiin” toiminnanharjoittajalle
- kustannukset voisivat olla täysin ennakoimattomia:
- viranomaisen harkinnassa olisi täysin se, mitä selvityksiä se asiassa hankkisi ja mitä ne voisivat maksaa

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota vielä siihen esityksessäkin todettuun, että tämän pykälän soveltamisesta ei ole vielä laajaa kokemusta (s. 5).

Oikeusministeriö katsoo, että luvan muuttamismenettelystä ja viranomaisen toimivaltuuksista asian selvittämisessä on hallintolaissa ja ympäristönsuojelulaissa jo riittävällä tavalla säädetty ja ehdotettu 5 momentti tulee näin ollen poistaa ehdotuksesta.

Muita huomioita

Oikeusministeriö esittää muina säännöskohtaisina huomioina vielä seuraavaa.

59 §. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jo voimassa olevan säännöksen sanamuoto mahdollistaa vakuuden edellyttämisen kaikilta jätettä käsitteleviltä, eli myös ehdotetussa virkkeessä tarkoitetuilta, jotka toiminnassaan käsittelevät jätteitä. Lisäys ei vaikuta tarpeelliselta.

61 §. Vakuuden riittävyyden arviointia määräajoin ei edellytettäisi kaikilta toiminnanharjoittajilta. Lupaviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden asettamisharkinta ei olisi oikeudellisesti sidottua. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuudesta on varmistuttava.

85 b §. Ehdotus jättää täysin avoimeksi sen, mitkä vanhat päätökset julkaistaan. Mikäli tarkoituksena on perusteluissa todettu, että kaikkia vanhoja päätöksiä ei julkaista (s. 56–57), olisi laissa säädettävä nimenomaisesti jonkinlaisista julkaisukriteereistä.