OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

13.5.2025

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2025 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä muutettaviksi ympäristönsuojelulakia (527/2014), vesilakia (587/2011), luonnonsuojelulakia (9/2023), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017), maa-aineslakia (555/1981), rakentamislakia (751/2023), kaivoslakia (621/2011), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005), hallinto-oikeuslakia (430/1999), tuomioistuinlakia (673/2016) ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia (1265/2006).

Samalla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki (764/2019) sekä ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettu laki (898/2009) kumottaisiin.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa yhden luukun periaatetta ympäristöasioiden käsittelyssä uudessa Lupa- ja valvontavirastossa ja edistää lupa-asioiden käsittelyn yhdenmukaisuutta ja sujuvuutta.

Uuteen lakiin sisällytettäisiin kumottavaksi esitettyihin lakeihin sisältyviä säännöksiä eräiden lupamenettelyiden yhteensovittamisesta ja lupa-asioiden käsittelystä. Uuteen lakiin sisällytettäisiin myös säännökset, jotka mahdollistavat Lupa- ja valvontavirastossa luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelusta poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhdessä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa. Nykyistä ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien käsittelyn vihreän siirtymän etusijaa jatkettaisiin vuoden 2030 loppuun saakka ja lakiin lisättäisiin myös eräiden EU-asetusten mukaisia strategisia hankkeita koskeva uusi etusijasäännös. Säännökset koskisivat myös lupien yhteiskäsittelyä. Etusijan saaneita hankkeita koskisivat myös säännökset muutoksenhaun kiireellisyydestä, joiden voimassaoloaikaa jatkettaisiin vuoden 2032 loppuun saakka.

Esityksellä pantaisiin myös täytäntöön eräitä EU-säädösten lupamenettelyä koskevia säännöksiä erityisesti menettelyjä koordinoivan viranomaisen nimeämiseksi. Kansallisesti nimettävänä yhteyspisteviranomaisena toimisi uusi Lupa- ja valvontavirasto.

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

Oikeusministeriö on ollut mukana kommentoimassa esitystä valmisteluvaiheessa ja antanut lausuntokierroksella esitysluonnoksesta lausunnon (VN/27126/2023-OM-128, 3.9.2024).

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitykseen sisältyy oikeusministeriön hallinnonalan lakeja, joiden osalta oikeusministeriö on antanut esittelyluvan (vesilaki, hallinto-oikeuslaki, tuomioistuinlaki ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettu laki).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Yleishuomioita esityksestä sekä yleislainsäädännön kunnioittamisesta

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa esittänyt useita yleishuomioita ympäristöasioita ja -lupia koskevasta lainsäädännöstä, joka on vuosien mittaan kehittynyt varsin yksityiskohtaiseksi ja osin myös yleislainsäädännön osalta päällekkäiseksi. Tältä osin oikeusministeriö viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon.

Esityksen jatkovalmistelussa on huomioitu oikeusministeriön lausunnossaan esittämiä huomioita, joskaan ei riittävästi.

Esitykseen sisältyy edelleen tarpeettoman kasuistista sääntelyä, ja kokonaisuus näyttäytyy vaikeasti hahmottuvana ja hankalasti sovellettavana. Osin sääntely on myös yleislainsäädännön, erityisesti hallintolain (434/2003), kanssa päällekkäistä.

Keskeiset oikeudenalat on säännelty perustuslakiin nojautuvin, perustuslain mukaisin yleislaein. Lähtökohtana lainvalmistelussa onkin, että sen lisäksi, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi, ne laaditaan myös yleislakien mukaisiksi. Lähtökohtaisesti yleislaista ei siis poiketa. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelijalle myös turvallista. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. (ks. Lainkirjoittajan opas, jäljempänä Lako, jakso 12.1)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tehtäessä muutoksia ympäristölainsäädännön alueella tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, ettei yleislainsäädännön, erityisesti hallintolain, kanssa päällekkäistä sääntelyä enää säädettäisi enempää, ja sitä pyrittäisiin päinvastoin karsimaan. Esitystä on tässä mielessä muutettu jatkovalmistelun aikana jonkin verran parempaan suuntaan, mutta oikeusministeriö pitää valitettavana, että esitykseen sisältyy edelleen useita vähintään osin yleislainsäädännön kanssa päällekkäisiä säännöksiä.

Yleislainsäädännön päällekkäisyyden lisäksi toinen keskeinen ympäristölainsäädännön haaste on edelläkin todettu tarpeettoman yksityiskohtainen sääntely, joka johtaa ylimääräiseen hallinnolliseen taakkaan, lainsäädännön haastavaan sovellettavuuteen ja potentiaalisesti menettelyvirheiden määrän kasvamiseen. Virheet taas saattavat lisätä tarpeettomien muutoksenhakujen määrää, tai ainakin hankaloittaa ja hidastuttaa muutoksenhakuasioiden käsittelyä, millä on vaikutuksensa hankkeiden sujuvaan etenemiseen.

Muilta osin oikeusministeriö ei koe tarpeelliseksi toistaa ympäristövaliokunnalle aiemmassa lausuntokierroksella annetussa lausunnossa esitettyjä yleishuomioita. Oikeusministeriö pyrkii tässä lausunnossa keskittymään erityisesti niihin säännöskohtaisiin huomioihin, joiden muuttamista eduskunnassa valiokuntavaiheessa tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan harkita.

1. lakiehdotus (laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa)

Yleistä

Hallituksen esityksen ensimmäisellä lakiehdotuksella esitetään säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa. Lakiehdotus pyrkii kokoamaan melko erityyppisten ympäristöön liittyvien asioiden menettelysääntelyä yhteen lakiin. Lainsäädäntö pohjautuu yhtäältä EU-oikeuteen, yhtäältä kansalliseen sääntelyyn. Laissa säädettäisiin muun ohella perustettavan lupa- ja valvontaviraston toimimisesta ympäristöasioissa yhteyspisteviranomaisena, ja toisaalta lupa-asioiden yhteiskäsittelystä sekä eri viranomaisten lupien yhteensovittamisesta. Lisäksi laki sisältäisi yleisempää menettelysääntelyä asioiden käsittelystä ja asioiden ratkaisemisesta perustettavassa lupa- ja valvontavirastossa. Koska laki sisältää hyvin monentyyppistä sääntelyä, lain selkeyteen ja systematiikkaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Laissa käytetään esimerkiksi saman tyyppisiä käsitteitä, jotka kuitenkin viittaavat eri asiayhteyteen, mm. yhteyspisteviranomainen, yhteiskäsittely, yhteensovittaminen, sähköinen yhteyspiste. Oikeusministeriö viittaa aiempaan lausuntoonsa, jossa on todennut, että lain luettavuutta ja sovellettavuutta olisi tältä osin parantanut lakiin otettava määritelmäsäännös. Myös useat lakiehdotuksen viittaukset sektorilainsäädäntöön ja sektorilainsäädännöstä uuteen säädettävään lakiin johtavat pitkiin viittausketjuihin, jolloin vaikuttaisi lopulta jäävän epäselväksi, minkä lain mukaista menettelyä asian käsittelyssä lopulta tulisi soveltaa.

Säännöskohtaiset huomiot

Ennakollinen ohjaus ja yhteistyö (3 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaan ennakollisesta ohjauksesta ja yhteistyöstä. Oikeusministeriö viittaa aiempaan lausuntoonsa, jossa todettiin kyseisen säännöksen jäävän liian epämääräiseksi. Pykälää ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan myöskään jatkovalmistelussa selkeytetty riittävissä määrin. Pykälän 1 momentissa käytetty ”osaltaan” -termi on omiaan hämärtämään sitä, mikä tosiasiassa on Lupa- ja valvontaviraston tehtävä. Mikäli säännös nähdään tarpeellisena, siitä tulisi käydä selvästi ilmi, mikä Lupa- ja valvontaviraston tehtävä on ja missä tilanteissa sillä on kyseinen tehtävä. Säännös jättää myös epäselväksi sen, mihin ennakollisella ohjauksella viitataan, ja kohdistuuko se hankkeesta vastaavaan vai viranomaiseen. Ennakollisen ohjauksen käsitettä on pyritty pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa täsmentämään hyvin seikkaperäisestikin, mutta oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluissa todettu ei kuitenkaan riittävällä tavalla heijastu itse säännökseen.

Oikeusministeriö on aiemmin lausuntokierroksella huomauttanut pykälän 2 momentin osalta, että hallintolain 10 §:ssä säädetään jo nykyisellään viranomaisten yhteistyöstä, ja säännös vaikuttaisi tässä mielessä olevan ainakin osittain päällekkäinen yleislainsäädännön kanssa.

Oikeusministeriö toteaa pykälän 3 momentin vaikuttavan tarpeettomalta. Asia on tuotu esille myös säännöskohtaisissa perusteluissa toteamalla, että tapaamisen järjestäminen on jo nytkin mahdollista toteuttaa ilman säädöspohjaa. Oikeusministeriö toteaa, että tapaamisten järjestäminen kiinnittyy hallintolaissa esimerkiksi neuvontaa koskevaan 8 §:ään ja viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevaan 31 §:ään. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan on tarpeetonta

säätää erikseen siitä tavasta, millä viranomainen mainittuja velvollisuuksiaan toteuttaa. Tällaiset säännökset runsastuttavat ikävästi jo valmiiksi tarpeettoman kasuistista erityislainsäädäntöä.

Asiantuntemus (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin asioiden käsittelyn edellyttämästä asiantuntemuksesta. Oikeusministeriö on aiemmin antamassaan lausunnossa todennut säännöksen vaikuttavan tarpeettomalta. On itsestään selvää, että Lupa- ja valvontavirastossa on oltava sen tehtäviin kuuluvien asioiden käsittelyssä tehtävien edellyttämä asiantuntemus. Mikäli asiasta nähdään välttämättömäksi säätää, säännöksen oikeampi paikka vaikuttaisi olevan esimerkiksi lakiesityksen ratkaisukokoonpanoja koskevassa 12 §:ssä. Mainittu 12 § sisältääkin nykyisellään viittauksen 4 §:ään.

Käsittelyaikaa koskeva arvio (6 §) ja hallinnollinen taakka

Lakiesityksen 6 §:ssä säädettäisiin käsittelyaikaa koskevasta arviosta. Oikeusministeriö viittaa myös tältä osin aiemmin antamaansa lausuntoon ja hallintolain 23 ja 23 a §:iin sisältyvään sääntelyyn. Pykälän 1 momentin säännös vaikuttaisi lisäävän hallinnollista taakkaa tarpeettomasti, ja mahdollisesti merkittävästikin.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Ehdotetussa säännöksessä sen sijaan viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti esittää arvio jokaisen lupapäätöksen osalta ja julkaista se tietoverkossa, minkä lisäksi arviota on päivitettävä tarpeen mukaan, mikäli arvio käsittelyajasta merkittävästi muuttuu. Oikeusministeriö on sinänsä samaa mieltä perusteluissa todetun kanssa, että käsittelyaikaa koskevan arvion julkaiseminen tietoverkossa palvelisi muiden tahojen, kuten alueen asukkaiden tai yhdistysten, tiedonsaantia. Ehdotetun kaltainen menettely kuitenkin vaikuttaa viranomaisen näkökulmasta melko raskaalta, ja se olisi voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna merkittävä muutos sekä vaatisi mahdollisesti myös jonkinasteisia lisäresursseja. Asiaa ei ole käsitelty esityksen vaikutusarvioinneissa.

Vihreän siirtymän hankkeiden määräaikainen etusija (7 §) ja tavoitteellinen käsittelyaika

Lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentissa säädettäisiin 12 kuukauden tavoitteellisesta käsittelyajasta eräiden vihreän siirtymän hankkeiden osalta. Oikeusministeriö viittaa tältäkin osin aiemmin antamaansa lausuntoon. Tällaisiin tavoitteellisiin käsittelyaikoihin tulee suhtautua kansallisesti erittäin kriittisesti, ja sellaisista tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan säätää ainoastaan, mikäli esimerkiksi EU-oikeus tällaiseen velvoittaa. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, ja nyt ehdotettu säännös jo luo etusijan mainituille hankkeille suhteessa muihin lupa-asioihin, mikä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan jo itsessään riittävää. Lisäksi ympäristölupa-asiat voivat olla hyvin erityyppisiä suuruusluokaltaan ja vaikeusasteeltaan, mikä vaikuttaa käsittelyaikaan.

Määräaika ei myöskään olisi sitova, vaan pelkästään tavoite, eikä sillä itsessään ole vaikutusta asian käsittelyn edellyttämään kestoon. Epäselväksi jää, mitä oikeudellisia vaikutuksia tällaisella määräajalla voisi olla, vai olisiko virkkeen merkitys pelkästään symbolinen. Pahimmillaan säännös voi aiheuttaa sen, ettei asiaa selvitetä riittävän huolella, mikä johtaa heikkolaatuisempiin lupapäätöksiin, ellei viranomaisen resursseja samassa yhteydessä lisättäisi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tavoitteellisesta käsittelyajasta ei tulisi tässä yhteydessä säätää.

Eräiden EU-säädösten mukaisten hankkeiden etusija (8 §)

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin eräiden EU-säädösten mukaisten hankkeiden etusijasta. Edellä käsitellyssä 7 §:ssä (3 mom) säädetään tilanteesta, jossa etusijan saanut hanke ei enää täytä pykälän edellytyksiä, ja tällöin hakemuksen käsittelyä jatketaan tavanomaisessa lupamenettelyssä. Vastaavaa säännöstä ei ole kuitenkaan sisällytetty lakiehdotuksen 8 §:ään, vaikka pykälissä muutoin vaikuttaisi olevan melko samantyyppisestä tilanteesta kyse. Sitä, miksi on päädytty erilaiseen sääntelyyn näiden eri etusijahankkeiden osalta, ei ole myöskään käsitelty perusteluissa. Ellei erolle ole perusteltua syytä, tulisi säännösten olla oikeusministeriön näkemyksen mukaan yhtenevät tältä osin.

Lupahakemusten yhteiskäsittely (9 §) ja pääsäännön muuttuminen

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupahakemusten yhteiskäsittelystä. Nykyisen menettelyn (ympäristönsuojelulain 47 § ja vesilain 11 luvun 12 §) käyttöala on lain sanamuodon mukaan rajattu vesien pilaantumista koskevaan toimintaan. Yhteiskäsittely otettiin käyttöön ympäristönsuojelulainsäädännön vuoden 2000 kokonaisuudistuksen yhteydessä, kun pilaamisasiat siirrettiin vesilaista ympäristönsuojelulakiin ja toiminnallinen yhteys vesilain mukaiseen rakentamissääntelyyn haluttiin perustellusti säilyttää. Sittemmin yhteiskäsittelyn käyttöala on soveltamiskäytännössä laajentunut lakia säädettäessä olettamana olleista tyyppitilanteista. Pääsääntö on kuitenkin ollut selvä, luvat ovat olleet erillisiä ja toiminnanharjoittaja on voinut hakea niitä haluamassaan järjestyksessä, ellei kyse ole ollut pilaamistyyppisestä toiminnasta.

Ehdotetun muutoksen myötä tilanne muuttuisi käytännössä päinvastaiseksi, riippuen tosin rajauskriteerin ”, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana.” tulevasta soveltamiskäytännöstä. Muutoksen vaikutukset viranomaistoimintaan ja hakijoihin ovat sikäli kaksijakoisia, että ehdotettu sääntely mahdollistaa nykyistä laajemman hakemusten käsittelyn ja ratkaisun yhdellä päätöksellä, joka eräissä tilanteissa on sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisen etu. Toisaalta ehdotettu ratkaisu ohjaa vahvasti yhteiskäsittelyn piiriin, myös niissä tilanteissa, joissa lupien erillinen käsittely voisi syystä tai toisesta olla aiheellista. Ehdotettu muutos todennäköisesti lyhentää lupien kokonaiskäsittelyaikaa, mutta on toisaalta omiaan lisäämään toiminnanharjoittajan työmäärää, kun lupaviranomaiselle on toimitettava kaikki lupahakemukset yhdellä kertaa. Mahdollista on, että laajemman yhteiskäsittelymahdollisuuden myötä sinänsä jo nykyään mahdolliset tilanteet ja niihin liittyvät epäkohdat, jossa toinen lupa olisi myönnettävissä mutta toinen ei, tulevan korostumaan.

Ratkaisukokoonpanot (12 §) ja toimivalta määrätä ratkaisukokoonpano

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin ratkaisukokoonpanoista. Pykälä on samankaltainen kuin voimassa olevan ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 3 §. Ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukaan yhden ratkaisijan kokoonpanossa asian ratkaisee Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston osastopäällikkö tai osastopäällikön määräämä osaston muu virkamies. Tältä osin pykälä vastaa pitkälti voimassa olevaa lakia.

Voimassa olevan mainitun lain 3 §:n 3 momentin mukaan vastuualueen päällikkö määrää ratkaistavan asian ratkaisukokoonpanon ja tarvittaessa kokoonpanolle puheenjohtajan. Ehdotetussa 12 §:n 4 momentissa taas säädettäisiin, että Lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston osastopäällikkö tai osastopäällikön määräämä osaston muu virkamies määrää ratkaistavan asian ratkaisukokoonpanon ja tarvittaessa kokoonpanolle puheenjohtajan. Ehdotetun säännök-

sen mukaan siten myös osastopäällikön määräämä osaston muu virkamies voisi määrätä ratkaisukokoonpanoja. Tämä merkitsisi muutosta voimassa olevaan lakiin, eikä asiaa ole perusteltu hallituksen esityksessä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asian ratkaisemisesta yhden ratkaisijan kokoonpanossa on kyse hyvin erilaisesta asiasta kuin ratkaisukokoonpanon määräämisessä. Tavallisesti ratkaisukokoonpanon määrääminen on päällikkötason tehtävä, kuten voimassa olevassakin laissa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä olisi tullut perustella, miksi tässä kohdin on päädytty voimassa olevasta laista poikkeavaan lähtökohtaan. Mikäli valiokunta päätyy säännöstä vielä muuttamaan, tällä on vaikutuksensa myös pykälän 5 momenttiin.

Äänestäminen (13 §) ja hallintoprosessi vs. menettely viranomaisessa

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan äänestämiseen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 85 §:ää. Oikeusministeriö viittaa myös tältä osin antamaansa lausuntoon, jossa on todettu muun ohella, että hallintolainkäyttöä koskeva säännös ei sovellu sellaisenaan viranomaiseen, jossa on kyse hallintoprosessin sijaan hallintomenettelystä. Säännös perustuu voimassa olevan ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 4 §:ään, joka on aiemmin viitannut kumotun hallintolainkäyttölain yleisempään äänestystä koskeneeseen 52 §:ään. Oikeusministeriö ei tosin pidä aiemminkaan valittua sääntelytapaa asianmukaisena. Kokonaan uutta lakia säädettäessä asiaa tulisi arvioida uudelleen, ja äänestämisestä tulisi säätää viranomaisessa kokonaan oma säännöksensä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 85 §:n mukaan jos hallintotuomioistuimen jäsenet eivät ole samaa mieltä ratkaisusta, siitä on äänestettävä. Ratkaisusta äänestetään virkaikäjärjestyksessä siten, että nuorin jäsen esittää kantansa ensin ja istunnon puheenjohtaja viimeiseksi. Muu kuin lainoppinut jäsen esittää kantansa ennen lainoppinutta jäsentä. Jos tuomioistuimen jäsen esittelee asian, hänen on kuitenkin esitettävä kantansa ensin. Äänestyksessä voittaa kanta, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan voittaa kanta, jota puheenjohtaja on kannattanut. Rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta tai uhkasakon tuomitsemista koskevassa asiassa sekä päätettäessä todistajan noutamisesta tuomioistuimeen taikka tuomittaessa järjestyssakko voittaa äänten mennessä tasan kuitenkin kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu. Äänestämiseen sovelletaan muutoin, mitä siitä oikeudenkäymiskaaressa säädetään.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lupa- ja valvontavirastossa työskentele hallintotuomioistuimen jäseniä, eikä viranomaisessa välttämättä ole lainoppineita jäseniä, eikä myöskään tuomioistuimen jäseniä. Viranomaisessa ei myöskään noudeta todistajia tuomioistuimeen tai tuomita järjestyssakkoja. Oikeusministeriö epäilee myös sitä, että oikeudenkäymiskaaren asiaa koskeva sääntely soveltuisi sellaisenaan viranomaiseen. Pykälän soveltaminen viranomaisessa vaikuttaisi siten haastavalta ja ennen kaikkea epätarkoituksenmukaiselta.

Oikeusministeriö toistaa siten myös ympäristövaliokunnalle kantansa siitä, että äänestämisestä viranomaisessa tulisi mieluiten säätää kokonaan oma pykälänsä, jossa on huomioitu viranomaistoiminnan erityispiirteet ja lupa- ja valvontaviraston toiminta. Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että lisäksi ehdotettu pykälä jättää epäselväksi sen, että säännös liittyy ratkaisukokoonpanoja koskevaan 12 §:ään. Asiasta tulisi säätää esimerkiksi viittaussäännöksellä.

Yhteyspisteviranomainen (14 §) ja sähköinen yhteyspiste (15 §)

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin yhteyspisteviranomaisesta, jollaisena Lupa- ja valvontavirasto toimii. Yhteyspisteviranomaisen käsite tulee laissa ensimmäistä kertaa 8 §:ssä, mutta se

on hieman epäjohdonmukaisesti määritelty vasta 14 §:ssä. Oikeusministeriö viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon, jossa on ehdotettu tämänkaltaisten ongelmien poistamiseksi määritelmäsäännöksen tuomista lakiin. Lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentissa säädetään sähköisestä yhteyspisteestä tarkemmin määrittelemättä, mikä on sähköinen yhteyspiste. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämänkaltaiset valinnat tekevät laista haastavan soveltaa niin viranomaiselle kuin hakijalle.

Yhteensovitettavat lupamenettelyt (16 §)

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin yhteensovitettavista lupamenettelyistä. Yhteensovittaminen edellyttäisi pykälän 1 momentin mukaan hakijan pyyntöä ja suostumusta. Oikeusministeriö viittaa aiemmin lausuntokierroksella antamaansa lausuntoon, jossa on kritisoitu lähtökohtaa, jonka perusteella päätäntävalta viranomaisen menettelystä on asianosaisella. Ratkaisu perustuu voimassa olevaan eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettuun lakiin. Oikeusministeriö kritisoi jo kyseistä lakia säädettäessä tuolloin valittua toteutustapaa eduskunnan ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa (24.1.2019, s. 4), ja totesi seuraavaa:

> ”Hallintoasioiden käsittelyssä olevan 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.”

Vastaava sääntelytapa näkyy myös ehdotetussa pykälän 4 momentissa, jonka mukaan yhteensovittamisesta voidaan hakijan pyynnöstä luopua ennen lupapäätösten antamista. Oikeusministeriö toteaa, että tällainen sääntelytapa on omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa, kun tarkoituksenmukaisin käsittelytapa on pitkälti asianosaisen eikä viranomaisen harkintavallassa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yhteensovittamisessakin tulisi ottaa ehdotetun 9 §:n mukaista yhteiskäsittelyä vastaava lähtökohta, jonka mukaan viranomainen päättää asiasta. Tämänkaltainenkaan sääntelytapa ei poista sitä mahdollisuutta, etteikö viranomainen voisi ratkaisua tehdessään ottaa huomioon hakijan näkemystä asiaan, mikä todennäköisesti usein olisikin varsin perusteltua, mutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa, mikäli hakijan ehdottama tapa johtaisi viranomaisessa epätarkoituksenmukaisempaan menettelyyn ja siten suurempaan työmäärään viranomaisessa.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä ympäristövaliokunnan huomiota siihen seikkaan, että luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuslupahakemukset tai maa-aineslain mukaiset luvat eivät vaikuttaisi olevan yhteensovittamisen piirissä, kuten ne ovat 9 §:n mukaan yhteiskäsittelyn piirissä. Pykälän suhde ehdotetun lain 9 §:ään vaikuttaisi kaipaavan täsmennystä. Epäselväksi jää esimerkiksi pykälän soveltuminen tilanteeseen, jossa haluttaisiin yhteensovittaa ympäristölupa sekä luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa vaikkapa kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan kanssa.

Lausunnot, muistutukset ja mielipiteet sekä hakijan selitys

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaan lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän 2 momenttiin, joka vaikuttaisi ainakin osin olevan päällekkäinen hallintolain 34 §:n kanssa. Hallintolain mainitun pykälän mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän aineellinen sisältö vaikuttaisikin olevan ainoastaan se, että selitys tulisi antaa

lupa- ja valvontavirastolle sähköisesti. Oikeusministeriö viittaa edellä lausunnossa toteamaansa, ettei yleislainsäädännön kanssa tulee säätää päällekkäin.

2. lakiehdotus (laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta)

Toimivaltainen lupaviranomainen (34 §)

Toisessa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksia ympäristönsuojelulakiin. Lakiehdotuksen 34 §:n säännöstä toimivaltaisesta lupaviranomaisesta olisi mahdollista selkeyttää esimerkiksi voimassa olevaa lakia vastaavasti: ”hakemukset on lain x §:n mukaan käsiteltävä yhteiskäsittelyssä”.

Eräiden hakemusten yhteiskäsittely (47 §) ja informatiivinen viittaus

Lakiehdotuksen 47 § sisältäisi jatkossa informatiivisen viittauksen ensimmäisen lakiehdotuksen mukaiseen lakiin. Oikeusministeriö toteaa, että säännöksellä ei ole aineellista sisältöä, ja että se olisi mahdollista poistaa laista kokonaankin, koska aineelliset säännökset on siirretty nyt säädettäväksi ehdotettuun 1. lakiehdotuksen mukaiseen lakiin. Vastaava ratkaisu on omaksuttu jatkovalmistelussa myös maa-aineslain osalta. Mikäli pykälä halutaan säilyttää, säännöksessä olisi aiheellista mainita myös maa-aineslaki.

Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta (196 §) ja pitkät viittausketjut

Lakiehdotuksen 196 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vesilain säännösten sijaan viitattaisiin 1. lakiehdotuksen mukaisen lain 10 §:ään. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muutos johtuu siitä, että jatkossa yhteiskäsittelystä tämän lain ja vesilain mukaisten asioiden yhteiskäsittelystä säädettäisiin ympäristöasioiden käsittelylaissa. Mainitun lain 10 §:ssä säädetään yhteiskäsittelyssä sovellettavasta menettelystä ja tämä pätee myös muutoksenhakuvaiheeseen.

Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen mukaisen lain 10 § koskee asian menettelyä viranomaisessa, kun taas 196 § koskee menettelyä hallintotuomioistuimessa, eikä säännös vaikuttaisi tässä mielessä täysin tarkoituksenmukaiselta, vaikka 1. lakiehdotuksen mukaisen lain 10 §:n takaisinviittauksilla onkin mahdollista päätyä substanssilakien oikeisiin pykäliin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämänkaltaisia useiden lakien viittausketjuja tulisi välttää viittaamalla suoraan relevantteihin säännöksiin. Ehdotetun kaltainen sääntelytapa tekee kokonaisuudesta hyvin vaikeasti hahmottuvan ja lainsäädännöstä vaikean soveltaa.

4. lakiehdotus (laki vesilain muuttamisesta)

Neljännessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksia vesilakiin. Vesilain 12 §:n osalta oikeusministeriö viittaa edellä ympäristönsuojelulain 47 §:n osalta todettuun siitä, että 12 § olisi mahdollista kumota kokonaankin substanssia koskevien säännösten siirtyessä 1. lakiehdotuksen mukaiseen lakiin. Jos pykälä halutaan säilyttää, myös maa-aineslaki tulisi sisällyttää siihen.

6. lakiehdotus (laki luonnonsuojelulain muuttamisesta)

Viranomaisen lausunnon antamisen määräaika (35 §) ja sen lyhentäminen

Kuudennessa lakiesityksessä ehdotetaan muutoksia luonnonsuojelulakiin. Lakiehdotuksen 35 §:n osalta oikeusministeriö toteaa, että säännöksen 3 momentissa ehdotetaan lyhennettävän lausunnon antamisen määräaikaa kuudesta kuukaudesta kolmeen. Oikeusministeriö on kritisoinut myös tätä ehdotusta aiemmin antamassaan lausunnossa. Perustelujen mukaan muutos tehdään lupamenettelyn sujuvuuden ja nopeuttamisen edistämiseksi. Tällöinkin tulisi pyrkiä lausunnon antamiseen viivytyksettä jo ennen kolmen kuukauden enimmäisaikaa. Tämä olisi mahdollista Lupa- ja valvontaviraston sisäisen osaamisen hyödyntämisen ja sisäisten toimintatapojen tehostumisen myötä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jo hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lähtökohtaisesti viranomaisen käsittelyn määräajoista säätämiseen laissa tulisi suhtautua erittäin pidättyvästi, ellei esimerkiksi EU-oikeudesta muuta johdu. Oikeusministeriö toteaa, että lausunnon antamisen määräaika juontaa juurensa jo kumottuun luonnonsuojelulakiin (1096/1996), joka on säädetty ennen voimassa olevan hallintolain säätämistä. Asiaa ei arvioitu uudelleen myöskään säädettäessä voimassa olevaa pari vuotta sitten säädettyä luonnonsuojelulakia.

Esityksen (s. 78) mukaan lausuntoaika on ollut noin 2–4 kuukautta. Siten kolmen kuukauden määräaika ei vaikuttaisi riittävältä kaikkiin tilanteisiin, vaikka Lupa- ja valvontaviraston perustamisella haettaisiinkin tehokkuushyötyjä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tehokkuushyötyjen saaminen etenkin heti organisaatiouudistuksen alkuvaiheessa saattaa olla myös epärealistista, sillä viranomaisen resursseja mennee organisaatiouudistuksen toteuttamiseen. Määräajan lyhentäminen ilman lisäresursointia, mitä tämän hankkeen yhteydessä ei vaikutettaisi tähän asiaan erikseen kaavaillun, ei itsessään nopeuta viranomaisen käsittelyaikoja. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että ympäristöhankkeet voivat vaihdella paitsi laajuudeltaan, myös vaikeusasteeltaan huomattavasti.

Esitetyn kaltaisen sitovan lausunnon antamisen suhteellisen lyhyen määräajan säätäminen lakiin voi johtaa siihen, ettei lupa- ja valvontavirasto esimerkiksi asiaruuhkan vuoksi kykene selviytymään tehtävän hoitamisesta asianmukaisesti, mikä johtaa lausuntojen laadun heikkenemiseen. Heikosti valmistellun lausunnon toimittaminen ei palvele myöskään hankkeen päämääriä, ja voi johtaa sitä vastoin lisätyöhön hankkeen myöhemmässä vaiheessa tai mahdollisesti tarpeettomaan muutoksenhakuun, joka olisi voitu välttää asian laadukkaalla valmistelulla aiemmassa vaiheessa.

Oikeusministeriö pitäisikin perusteltuna, että määräajasta ei säädettäisi tässä yhteydessä lainkaan. Epäselväksi jää myös, mitä oikeusvaikutuksia on sillä, jos viranomainen ei ehdi antaa lausuntoa säädetyssä määräajassa. Tämänkaltainen sääntely runsastuttaa erityislainsäädäntöä tarpeettomalla tavalla ja tuo viranomaiselle ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

7. lakiehdotus (laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta)

Arviointimenettelyn soveltaminen (3 §) ja viranomaisen päätöksenteon ”hämärtyminen”

Seitsemännessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Lain 3 §:ään ehdotettaisiin uutta 4 momenttia, jonka mukaan hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat hankkeesta vastaavan aloitteesta sopia arviointimenettelyn käynnistämisestä myös ilman 3 momentissa tarkoitettua päätöstä. Perustelujen mukaan hankkeesta vastaavalta edellytetään yksittäistapauspäätöksen tekoa varten tietojen kokoamista ja toimivaltaiselta viranomaiselta päätösmenettelyä mahdollisine kuulemisineen, jotka vaativat aikaa ja resursseja.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valittu sääntelytapa on kyseenalainen, ja tavoitteeseen olisi mahdollista päästä asianmukaisemmallakin tavalla kuin sillä, että viranomaisen päätöksen sijaan arviointimenettelyn käynnistäminen perustuu viranomaisen ja hankkeesta vastaavan ”sopimukseen”. Viranomaisen päätöksentekoa ei voida hämärtää ehdotetulla tavalla, koska asiassa tosiasiassa kuitenkin vaikuttaisi olevan kyse siitä, että viranomainen tekee asiassa hallintopäätöksen, vaikka päätöksen muoto olisikin jokin muu kuin kirjallinen.

Tilanteessa, jossa hankkeesta vastaava ja viranomainen ovat yksimielisiä arviointimenettelyn käynnistämisestä, ja arviointimenettely käynnistetään, ei loukattane myöskään muiden asianosaisten oikeuksia. Kuulemisella asiasta voi kuitenkin olla informaatiotarkoitus, jolloin laajempi joukko tulee hankkeesta tietoiseksi jo hankkeen varhaisessa vaiheessa. Tässä tilanteessa tulisikin harkita arviointimenettelyn käynnistämistä koskevan päätöksentekomenettelyn keventämistä muilla tavoin.

Myös muutoksenhakukiellon soveltumista arviointimenettelyn käynnistämistä koskevasta päätöksestä tässä tilanteessa on mahdollista arvioida, sillä tällaisessa tilanteessa ei liene osapuolia, joilla olisi muu muutoksenhakuintressi kuin hankkeen viivästyttäminen. Tällöin tulee ottaa huomioon myös muutoksenhakukieltoa koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö. Muutoksenhakukiellosta voidaan muun muassa säätää vain lailla, ja sen on oltava riittävän yksilöity (ks. esim. PeVL 21/2011 vp ja lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.16, Muutoksenhakukiellon sääntelytekniikasta). Joka tapauksessa nyt valittua sääntelytapaa, jossa hämärretään viranomaisen päätöksentekoa, oikeusministeriö ei pidä asianmukaisena.

Oikeusministeriö toteaa vielä lisäksi, että ehdotetun säännöksen viittaukset pykälän 3 momenttiin vaikuttaisivat ainakin jossain määrin harhaanjohtavilta ottaen huomioon, ettei 3 momentissa varsinaisesti säädetä päätöksenteon kaikista edellytyksistä, jotka määräytyvät sen sijaan pykälän 1–3 momenttien perusteella.

Arviointiohjelmasta kuuleminen (17 §) ja viranomaisen menettelynjohtovalta

Lakiehdotuksessa ehdotetaan arviointiohjelmasta kuulemista koskevaa 17 §:ää muutettavaksi. Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan arviointiohjelma on annettava ”viipymättä” tiedoksi, ja säännöstä muutettaisiin siten, että ohjelma tulisi antaa tiedoksi ”ilman aiheetonta viivytystä”. Perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa sanamuoto hallintolain 23 §:n kanssa. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että koska yleislainsäädännöstä seuraa jo vaatimus siitä, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, ei tässä yhteydessä asiasta tulisi

säätää lainkaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustellumpaa olisi ainoastaan poistaa voimassa olevasta laista ”viipymättä” sana, jolloin säännös ei tässä mielessä muodostuisi yleislainsäädännön kanssa päällekkäiseksi.

Lakiehdotuksen 22 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: ”Hankkeesta vastaava voi tehdä asiasta aloitteen yhteysviranomaiselle ennen arviointimenettelyn alkamista tämän lain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla.” Perustelujen mukaan arviointiselostuksen ja lupahakemuksen kuulemisten yhdistäminen olisi vapaaehtoista ja edellyttäisi hankkeesta vastaavan aloitetta yhteysviranomaiselle ennen arviointiohjelman vireilletuloa.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa todettu ei välity säännöstasolle, vaikka pykälässä säädettäisiinkin siitä, että hankkeesta vastaava voi tehdä asiasta aloitteen. Säännös ei vaikuttaisi estävän sitä, että kuulemisten yhdistäminen tapahtuisi viranomaisaloitteisesti. Tässä mielessä säännös ja perustelut vaikuttaisivat olevan ristiriidassa keskenään. Oikeusministeriö viittaa myös 22 a lausunnossa aiemmin 1. lakiehdotuksen 16 §:n osalta todettuun siitä, että menettelynjohtovallan tulisi kuulua asianosaisen sijaan viranomaiselle.

Arviointimenettelyn soveltamista koskevat poikkeukset (36 §) ja niiden perustuslainmukaisuus

Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi arviointimenettelyn soveltamista koskevia poikkeuksia koskevaa 36 §:ää. Pykälän 2 momentin säännösehdotuksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi 1 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi poikkeustapauksissa päättää olla soveltamatta arviointimenettelyä yksittäiseen hankkeeseen, jos arviointimenettely olisi mahdotonta toteuttaa hankkeen kiireellisyydestä johtuen vaarantamatta hankkeen tarkoitusta. Perustelujen mukaan asian ratkaiseminen kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnolle, koska poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvat hankkeet olisivat yleisen edun kannalta niin merkittäviä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että poikkeus ei säännöstasolla edellytä kiireellisyyden lisäksi hankkeelta käytännössä mitään muita kriteerejä, eikä säännös vaikuttaisi siten täysin asianmukaiselta esimerkiksi suhteessa perustuslain 20 §:ään. Perustuslain mainitun pykälän mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusteluissa on todettu poikkeuksen soveltuvan yleisen edun kannalta merkittäviin hankkeisiin, mutta asia ei kuitenkaan heijastu säännöstasolle.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely toteuttaa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain esitöiden mukaan (HE 259/2016 vp, s. 87) muun ohella perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä turvaa siten kansalaisten osallistumisoikeutta, mitä nyt ehdotettu sääntely rajoittaisi.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). (PeVL 29/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useammankin kerran käsitelty ympäristövastuusäännöksen suhdetta erityisesti omaisuudensuojaan ja katsottu, että perustuslain ympäristösäännöksellä ei perusteta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018 vp ja PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslain 20 §:n säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännöksessä ilmaistaan ihmisten kaikinpuolinen vastuu sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (esim. PeVL 6/2010 vp, s. 2).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan poikkeussäännöstä olisi välttämätöntä täydentää siten, että säännöksestä kävisi ilmi vähintään perusteluissa todettu kriteeri siitä, että hanke on yleisen edun kannalta merkittävä. Asian arvioinnissa tulisi huomioida myös perustuslakivaliokunnan relevantti käytäntö.

12. lakiehdotus (laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta)

Kahdennessatoista lakiehdotuksessa ehdotettaisiin muutoksia hallinto-oikeuslakiin. Lakiehdotuksessa on ehdotettu muutosta lain 12 §:n 2 momenttiin. Oikeusministeriö toteaa, että pykälää tulisi selkeyttää muun ohella ottaen huomioon se, että jatkossa myös ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisesta yhteiskäsittelystä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen mukaisessa laissa. Laista vaikuttaisi ennestään myös puuttuvan säädösnumerot vesilain ja ympäristönsuojelulain osalta. Oikeusministeriö ehdottaa seuraavanlaista selkeämpää 2 momentin ensimmäisen virkkeen säännösmuotoilua:

> ”Vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisten asioiden sekä eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain (/) mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistujen asioiden käsittelyssä kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu - -”

Momentin neljännen virkkeen osalta oikeusministeriö ehdottaa vastaavasti seuraavaa säännösmuotoilua:

> ”Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukainen asia sekä eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistu asia voidaan ratkaista laajemmassakin kokoonpanossa, jos asian erityinen laatu tai laajuus sitä edellyttää. - -”¬¬

13. lakiehdotus (laki tuomioistuinlain muuttamisesta)

Oikeusministeriö viittaa tuomioistuinlakia koskevan muutosehdotuksen osalta edellä 12. lakiehdotuksen / hallinto-oikeuslain osalta todettuun, ja toteaa vastaavien huomioiden pätevän myös tähän lakiesitykseen. Siten tuomioistuinlain 6 §:n 1 momentti tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen asian sekä eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain (/) mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistun asian käsittelyyn osallistuvan hallinto-oikeuden muun kuin lainoppineen jäsenen kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. - -”

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö on lausuntovaiheessa kiinnittänyt huomiota henkilötietojen suojan näkökulmasta erityisesti kansallisen liikkumavaran käyttöön. Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos jätti epäselväksi, mihin käsittelyn oikeusperusteeseen henkilötietojen käsittely perustuisi, miltä osin ehdotettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä ja mihin asetuksen kohtiin tällainen erityissääntely perustuisi. Esitysluonnoksesta jäi käsitys, että kansallista erityissääntelyä ehdotettaisiin ainakin viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin liittyen. Vastaavasti myös lupahakemusten tiedottamista, tiedoksiantoa ja julkaisemista koskevissa säännösehdotuksissa voisi olla kyse tietosuoja-asetusta täsmentävästä kansallisesta erityissääntelystä. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota, että esitysluonnos jätti epäselväksi myös, olisiko esityksessä kyse joltain osin myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esitystä on selvennetty jatkovalmistelussa ja esityksestä käy selkeästi ilmi, että henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksessä on niin ikään asianmukaisesti selvennetty, ettei kyse olisi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että esitys jättää edelleen epäselväksi, miltä osin sillä on tarkoitus ehdottaa tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä ja mihin asetuksin kohtiin kyseinen sääntely perustuisi.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Tämä sisältää ensinnäkin sen, että esityksessä on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Liikkumavaran käyttöä tulee myös perustella, eli esityksessä tulee kertoa, miksi liikkumavaran käyttö on tarpeen juuri kyseisessä tapauksessa (sääntelyn tulee olla oikeasuhteista ja yleisen edun mukaista sekä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämätöntä). Liikkumavaran käytöstä tulee tehdä selkoa säännöskohtaisesti. Kansallista liikkumavaraa sisältyy ennen muuta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 195–196) todetaan, että ehdotukseen sisältyy useita eri lakeihin sisältyviä säännösehdotuksia, joita tulee valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa arvioida yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esityksessä tehdään yksityiskohtaisesti selkoa siitä, mihin esityksessä ehdotettaviin säädösehdotuksiin liittyy henkilötietojen käsittelyä. Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 197) todetaan kuitenkin, että erillissääntelyä henkilötietojen suojan osalta ei katsota tarpeelliseksi. Oikeusministeriölle jää esityksestä näin ollen käsitys, ettei esityksen tarkoituksena olisi ehdottaa tietosuoja-asetusta täsmentävää erityissääntelyä. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että ainakin esityksen tiedonsaantioikeuksia koskevat säännösehdotukset tarkoittaisivat kansallisen erityissääntelyn antamista.

Oikeusministeriön nostaa esiin esimerkiksi 1. lakiehdotuksen tiedonsaantioikeuksia koskevan 22 §:n, jota koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s.169–170) todetaan, että yhteispiste-viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös mahdollistaisi myös oikeuden saada henkilötietoja, sillä esimerkiksi hakijaa koskevat tiedot voivat sisältää luonnollisen henkilön nimi- ja osoitetiedon. Säännös muodostaisi perusteluiden mukaan (s. 169, 196) muille viranomaisille velvollisuuden tietojen luovuttamiseen ja käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä ei ole tuotu esiin, että siltä osin kuin säännös mahdollistaisi oikeuden saada henkilötietoja, säännöksessä olisi tältä osin kyse tietosuoja-asetusta täydentävän erityissääntelyn antamista. Näin ollen esityksestä puuttuu perustuslakivaliokunnan edellyttämä liikkumavaran kuvaus eikä esityksessä ole myöskään perusteltu ehdotetun sääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhteisuutta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla.