



22.8.2024

OKV/1599/21/2024

OKV/1599/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Ympäristöministeriö

Viite:

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 20.6.2024 (VN/27126/2023)

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muihin siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä edistetään ympäristöasioiden käsittelyn yhden luukun asiointimahdollisuutta Lupa- ja valvontavirastossa. Esityksen tarkoituksena on sujuvoittaa ja yhdenmukaistaa ympäristöasioiden lupamenettelyjä. Esityksellä laajennettaisiin eräiden ympäristöllisten lupa-asioiden yhteiskäsittelyä, edistettäisiin ympäristövaikutusten arviointi- ja lupamenettelyiden yhteensovittamista sekä jatkettaisiin vihreän siirtymän etusijamenettelyä. Lisäksi esityksellä täytäntöön pantaisiin eräitä EU-säädösten lupamenettelyjä koskevia säännöksiä esimerkiksi määräaikojen seurantaan ja yhteyspisteviranomaisen nimeämiseksi.

Totean lausuntonani seuraavaa:

Yleistä

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu esityksen kannalta keskeiset perusoikeuskytkennät. Säätämisyjärjestysperusteluissa on tehtävä esityksen kannalta merkityksellisten perusoikeuksien osalta arvio esityksen perustuslainmukaisuudesta. Pelkästään viittaus esimerkiksi perustuslain kirjauksiin ja kansainvälisiin

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ihmisoikeussopimuksiin ja lyhyt toteamus esityksen olevan näiden oikeuksien kanssa sopusoinnussa ei vielä sisällä itsessään perusoikeusarviointia. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulee siten ainakin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien osalta vielä jatkovalmistelussa täydentää.

Säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä myös oikeusturvaa koskevan arvioinnin osalta. Siltä osin, kun luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukaisten lupa-asioiden muutoksenhakutie muutetaan alueellisista hallinto-oikeuksista Vaasan hallinto-oikeuteen, ei perusteluissa ole arvioitu ollenkaan sitä, mikä merkitys tähän sisältyvällä kokoonpanon muutoksella pääsääntöisesti kolmesta lainoppineesta tuomarista kahteen lainoppineeseen ja yhteen luonnontieteen tai tekniikan alan hallinto-oikeustuomariin asiassa on. Perusteluissa ei ole myöskään arvioitu, mikä merkitys on esimerkiksi tuomioistuimen asiantuntemuksen kannalta sillä, että jatkossa osa näistä luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukaisista lupa-asioista käsitellään lainoppineella kokoonpanolla ja osa sellaisella kokoonpanolla, jossa on lainoppineita jäseniä ja asiantuntijajäseniä. Lisäksi esityksen vaikutusarvioinnissa olisi syytä tarkastella esitetyn muutoksen vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden kannalta.

Näiden luonnonsuojelulain mukaisten asioiden valitustien muutosta ei ole esityksen perusteluissa käsitelty myöskään siltä kannalta, että niissä luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukaisissa lupa-asioissa, joissa muutosta haetaan yhteiskäsittelyssä, valitusoikeus määräytyy eri tavoin ja laajemmin kuin luonnonsuojelulain mukaan. Tällä voi olla vaikutusta eri osapuolien, kuten luvan hakijan, oikeusturvaan. Esityksessä ei ole muutoinkaan perusteltu valitusoikeuden laajentamisen tarvetta tai sitä, että käytännössä esitys johtaisi siihen, että valitusoikeus on eri laajuinen luonnonsuojelulain 66 ja 83 §:n mukaisissa lupa-asioissa siitä riippuen, ovatko ne yhteiskäsittelyssä vai eivät.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös esitettävä kannanotto säätämisyjärjestykseen.

Esityksen yhtenä tavoitteena on lisätä sähköistä asiointia. Tässä yhteydessä lainsäädäntöä uudistettaessa on erityistä tarvetta huolehtia sähköisen asioinnin ja viranomaisen tietojärjestelmien toimivuudesta lisääntyvän asioinnin käsittelyssä. Vaikutusarvioinnissa tulisi tarkemmin arvioida oikeuden asioiden viivytyksettömään käsittelyyn toteutumista osana oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Arvioinnissa tulisi kuvata, miten ehdotettu sääntely toimii käytännössä, mitä riskejä siinä on ja mitä se vaatii tietohallinnon ja tiedonhallinnan sekä yhteentoimivuuden ja yhteensopivuuden osalta. Käytännössä on huomattu, että lakiin perustuviin digitalisointihankkeisiin on sisältynyt huomattaviakin riskejä.

Esityksen mukainen tiettyjen asioiden etusija lupakäsittelyssä ja muutoksenhaussa perustuu pitkälti velvoittavaan EU-sääntelyyn. Esityksessä olisi kuitenkin syytä arvioida näiden säännösten toimivuutta ja vaikutuksia hallintotuomioistuinmenettelyssä.

Säännöskohtaiset huomiot

Ehdotetun ympäristöasioiden käsittelystä lupa- ja valvontavirastossa annetun lain (LE 1) 1 §:n tarkoituspykälä on melko tarpeeton.

Saman lain 2 §:ssä säädettäisiin ennakollisesta ohjauksesta, jota tehdään yhteistyössä hankkeesta vastaavan kanssa. Sanamuoto ”yhteistyössä hankkeesta vastaavan kanssa” voi olla omiaan antamaan väärän kuvan tästä siten, että lupaviranomainen ikään kuin toimisi yhteistyössä hankkeesta vastaavan kanssa, eikä niinkään puolueettomana ja riippumattomana ratkaisijana. Lakiin esitetään myös 6 §:ään vastaavaa neuvonta- ja yhteistyöpykälää kuin ympäristönsuojelulain 39 a §:ssä. Jatkovalmistelussa voisi vielä harkita, onko tästä neuvonnasta tarpeen säätää erikseen tässä laissa, kun toissijaisesti sovelletaan muun ohella ympäristönsuojelulakia, jossa jo tämänsisältöinen pykälä vanhastaan on.

Lakiehdotuksen (LE 1) 3 §:n soveltamisalasta on ongelmallinen, koska siinä lain soveltamisalaa ei ole kattavasti ja oikealla tavalla selostettu esimerkiksi lain 2 luku huomioon ottaen. Tämä on todettu myös esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa sanotaan, että soveltamisalaa on tarkennettu myös muualla. Soveltamisalapykälässä pitäisi olla koko lain soveltamisala yksiselitteisesti ja kattavasti todettu.

Soveltamisalapykälän 2 momentissa on myös viittaus lupa-asian käsittelyssä noudatettaviin erityislakeihin, ja todettu tämän lain ja näiden muiden lakien välinen suhde. Jäljempää ehdotetusta laista tulisi poistaa tarpeettomat viittaukset näihin erityislakeihin tai jopa saman lain aikaisempiin pykäliin (monessa paikassa lisäksi lukemista hankaloittavassa muodossa: ”Sen estämättä, mitä XX säädetään...”). Jatkuvat sinänsä tarpeettomat viittaukset, ”sen lisäksi noudatetaan myös XX”, saattavat vaikuttaa niin, että eri lakien soveltuvuudesta tehdään käytännön soveltamistilanteissa virheellisesti vastakohtaispäätelmiä. Tämän vuoksi kaikkien lakiehdotuksiin sisältyvien viittaussäännösten tarpeellisuus pitäisi vielä jatkovalmistelussa tarkkaan harkita.

Esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin (LE 2) esitetään 44 §:ään viittausta ympäristöasioiden käsittelystä lupa- ja valvontavirastossa annetun lain 14 §:n 3 momenttiin ja 85 §:ään viittausta mainitun lain 16 §:n 3 momenttiin. Nämä ristiinviittaukset eivät ole näin muotoiltuna toimivia, kun kyseisissä lainkohdissa viitataan takaisin näihin ympäristönsuojelulain pykäliin.

Lisäksi esimerkiksi kaivoslain (LE 10) 57 §:ään ehdotetaan viittausta ympäristöasioiden käsittelystä lupa- ja valvontavirastossa annetun lain 13 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään käsittelyajasta. Tämä ei vaikuta tarpeelliselta. Lisäksi samaan lainkohtaan ehdotettua viittausta mainitun lain 16 §:ään olisi syytä täsmentää esimerkiksi viittaukseksi kyseisen pykälän 1 momenttiin, kun kaivoslain 58 §:ssä viitattaisiin mainitun lain 16 §:n 2 ja 3 momenttiin.

Lakiehdotuksen (LE 1) 7 §:n 2 momentissa lienee tarkoitus viitata 13 §:ään eikä 12 §:ään. Epäselväksi esityksessä jää nyt näiden 7 ja 13 §:n välinen suhde. Onko siis niin, että kun on kysymys yhteensovittamisesta, arviota ei tarvitse julkaista tietoverkossa, eikä arviota tarvitse päivittää? Jos näin on, niin mihin tämä perustuu ja miten tätä perustellaan esityksessä?

Lakiehdotuksen (LE 1) 13 §:n osalta jää hieman epäselväksi 1 ja 2 momenttien välinen ero tavoitteellisen käsittelyajan ja tavoitteellisen määräajan välillä.

Lakiehdotuksen (LE 1) 14 §:n mukaan hakemuksen tiedoksiantamisessa ja tiedottamisessa sovelletaan toissijaisesti ympäristönsuojelulain 44 §:ää, ja lakiehdotuksen 16 §:n mukaan päätöksen tiedoksiantamisessa ja tiedottamisessa sovelletaan toissijaisesti ympäristönsuojelulain 85 §:ää. Tältä osin herää kysymys, että sovelletaanko toissijaisesti näissä asioissa ympäristönsuojelulakia myös silloin, kun kysymys on ainoastaan vesilain mukaisten ja Tukesin toimivaltaan kuuluvien lupien yhteensovittaminen, ja mikä on perustelu tälle poikkeukselliselle ratkaisulle. Lisäksi yhteiskäsittelyssä (18 §) lähdettäisiin edelleen siitä vanhastaan noudatetusta järjestyksestä, että menettelyssä noudatetaan ensi sijaisesti vesilain eikä ympäristönsuojelulain säännöksiä, joten tältä osin herää kysymys, miksi yhteensovittamisessa noudatettaisiin ensi sijaisesti ympäristönsuojelulain mukaista menettelyä. Kaiken kaikkiaan eri lakien mukaisten menettelyiden noudattaminen vaihtelevassa ensisijaisuusjärjestyksessä on omiaan sekavoittamaan menettelyä.

Lakiehdotuksen (LE 1) 17 §:n 3 momentin viittaus maa-ainesten ottamisen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelystä ei vaikuta olevan tässä laissa tarpeellinen.

Lakiehdotuksen (LE 1) 18 §:n osalta tulisi perustella, minkä kaiken katsotaan olevan menettelyä koskevia säännöksiä.

Lakiehdotuksen (LE 1) 19 §:n ratkaisukokoonpanoissa tulisi selvyiden vuoksi mainita myös maa-aineslaki, kun lain 6 luku on ilmeisesti kuitenkin tarkoitus ulottaa koskemaan myös maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaista yhteiskäsittelyä.

Lakiehdotuksen (LE 1) 22 §:n osalta huomautan, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa käsittelymaksuissa oikaisuvaatimukseen sovelletaan hallintolain säännöksiä valtion maksuperustelain sijaan. Erilaiset muutoksenhakusäännökset esimerkiksi oikaisuvaatimusajan

osalta yhteensovittamisesta perittävään maksuun ovat omiaan sekavoittamaan käytäntöä. Tämä ei myöskään palvele hallinnon asiakkaan etua tilanteessa, jossa hakija haluaa vaatia oikaisua sekä käsittelymaksuun että yhteensovittamisesta perittävään maksuun. Viranomaisen on myös annettava erilaiset muutoksenhakuohjaukset maksujen eri osiin. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, olisiko yhteensovittamisesta perittävän maksun muutoksenhakuun sovellettava samoja säännöksiä kuin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten käsittelymaksujen muutoksenhakuun.

Ottamatta sen enemmälti kantaa ympäristönsuojelulakiin (LE 2) ehdotetun 44 a §:n vaihtoehtojen 1 ja 2 välillä huomautan, että vaihtoehto 1 näyttäisi supistavan osaltaan ympäristölupahakemuksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn samanaikaisen kuulemisen mahdollisuutta nykytilasta, kun se koskisi jatkossa vain olemassa olevan hankkeen muutosta. Perustelujen mukaan mahdollisuutta yhteiseen kuulemiseen kuitenkin laajennettaisiin.

Useisiin lakiehdotuksiin sisältyvien siirtymäsäännösten (LE 3, LE 5 ja LE 6 143 §) osalta huomautan, että uusille säädettäville laeille ja muutoslaeille kirjoitetaan omat siirtymäsäännökset, eikä aiemman lain siirtymäsäännöksiä voi jälkikäteen esitetyllä tavalla muuttaa.

Ehdotuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (LE 7) 22 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuulemisten yhdistäminen olisi vapaaehtoista ja edellyttäisi hankkeesta vastaavan aloitetta (s. 126). Tämä ei kuitenkaan käy ilmi ehdotettujen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 22 a §:n, ympäristönsuojelulain 44 a §:n eikä vesilain 11 luvun 11 a §:n muotoilusta.

Korkeimmasta hallinto-oikeudessa annetun lain (LE 14) osalta jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, onko myös lain 6 §:n 3 momenttia tarpeen täsmentää tämän uudistuksen seurauksena.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm