

Lausunto

17.12.2025

Asia: VN/33125/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) ja rakentamislain muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan kemikaaliturvallisuuslakiin ja rakentamislakiin lisättäisiin maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia koskevat säännökset.

Kemikaaliturvallisuuslakiin ja rakentamislakiin lisättäisiin säännökset koskien maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia. Ehdotuksen tarkoituksena on poiketa tuotantolaitoksen lupa- ja ilmoitusmenettelyä ja tuotantolaitoksen sijoittamisesta ja rakentamisesta kaavoitusta koskevista vaatimuksista siten, että maanpuolustukselle tärkeä vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistava, käsittelevä tai varastoiva tuotantolaitos voitaisiin sijoittaa erityisen sijoitusluvan perusteella ja tuotantolaitos saisi etusijan viranomaisten käsitellessä lupahakemusta tai ilmoitusta. Samalla pystyttäisiin rajaamaan tuotantolaitoksen

toimintaa koskevien tietojen luovuttamista ja lupahakemuksen tiedoksiantoa ja kuulemista siltä osin kuin se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Lausuntomenettely

Esitystä on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä ympäristöministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön kanssa. Työ- ja

elinkeinoministeriön asettaman työryhmän toimikausi on 1.7.-31.12.2025.

Lausuntoa on pyydetty perjantaina 28.11.2025 torstaihin 18.12.2025 mennessä. Lausunnot varattu aika on vajaa kolme viikkoa. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa on perusteltu toteamalla esityksen olevan kiireellinen kansallisen turvallisuuden vuoksi.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan Suomen perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana suunniteltaessa ja arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteuttamista käytännössä. Ohjeen kohdan 1.9 mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltu ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada.

Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Vaikutusta on myös sillä, missä määrin lausunnon antajilla on ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä ja miten ne ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa voineet niihin vaikuttaa. Lisäksi on myös syytä tiedostaa lausuntoajan merkitys kuulemisen avoimuuden ja aitouden kannalta. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanotto. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannan muodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon. Lausuntoajan pituuden määrittelyyn vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön ja kuulemisen tavoitteisiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja oikeudellinen harkinta hyvästä lainvalmistelutavasta ja osallistumisoikeuksien toteuttamisesta. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevalle ministeriölle vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Hyvin lyhyet ja lyhyet lausuntoajat ovat kuitenkin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Siksi perustelluja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota riittävään kuulemisaikaan muun ohessa lausunnoissa PeVL 11/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp.

Myös oikeuskansleri on muun muassa päätöksessään 29.1.2024 (dnro OKV/1661/10/2023 ym.) ja päätöksessään 14.3.2024 (dnro OKV/608/10/2024) käsitellyt lyhyitä lausuntoaikoja.

Oikeuskanslerin lausunnossa 29.2.2024 (dnro OKV/390/21/2024) kansalaisuuslain muutoksiin on käsitelty myös lyhyttä lausuntoaikaa. Siinä on todettu (s. 6), että säädösvalmistelun kuulemisohjeessa määritelty kuuden viikon kuulemisaika ei ole ehdottomasti oikeudellisesti sitova, vaan ministeriöllä on harkintavaltaa. Lausunnossa on katsottu, että ministeriöllä on kuitenkin velvollisuus perustella tavanomaista lyhyempi kuulemisaika. hyväksyttäviä syitä poiketa kuulemisohjeesta voivat olla esimerkiksi oikeudellinen välttämättömyys ja oikeudellisista syistä johtuva kiire lainsäädännön valmistelussa, välttämätön taloudellinen syy tai kansallisen turvallisuuden suojaamisesta johtuva kiireellinen syy.

Tässä esityksessä kiireellisyyden perusteena on todettu kansallinen turvallisuus. Nähdäkseni toisaalta kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä lakiesityksestä lausumiselle olisi juuri edellä esille tuoduista syistä perusteltua varata aikaa. Normaalia lyhyempää lausunnon antamiseen varattua aikaa voidaan pitää ongelmallisena lausunnonantajien ja lainvalmistelun kannalta.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 346 artiklan poikkeuksen käyttäminen

Ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain määritelmäsäännöksen mukaan maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos on muu kuin Puolustusvoimien hallinnassa oleva tuotantolaitos ja puolustusministeriö on katsonut tuotantolaitoksella olevan maanpuolustukselle olennainen merkitys. Perustelujen mukaan näitä voisivat olla vain tuotantolaitokset, joiden toiminta on tarpeellista keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja

sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan. Puolustusministeriö toteaisi lausuntomenettelyssä, jos tietty tuotantolaitos olisi maanpuolustuksellisesti tärkeä.

Kemikaaliturvallisuuslain ehdotetuilla muutoksilla poikettaisiin SEVESO III -direktiivistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta) ja jota poikkeamista perustellaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 346 artiklalla. Esityksessä ehdotetaan muutettavan säännöksiä, joilla on osittain täytäntöön pantu Seveso III -direktiivin artikkelit 13–15, 18 ja 23.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu, että SEUT 346 artiklaa on sovellettu erityisesti jäsenvaltioiden puolustushankinnoissa ja todettu, että lisäksi kun säännös on sijoitettu osaksi perussopimuksen loppumääräyksiä, tarkoittaa tämä sitä, että poikkeus koskee perussopimuksen kaikkia määräyksiä ja erityisesti kilpailusääntöjä koskevia määräyksiä.

Nyt kysymyksessä olevasta esityksestä ei ilmene selkeästi, onko tuotantolaitos tarpeellinen ja tarkoitettu nimenomaan Puolustusvoimien hankintoihin ja kansalliseen käyttöön vai myös vientiin ja että onko ehdotettu sääntely merkityksellinen nimenomaisesti sisämarkkinoiden kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys asiasta, joka poikkeaa tavanomaisesta mainitun perussopimustasaisen määräyksen soveltamisalasta. Esityksessä viitatussa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa T-26/01 oli kysymys yritykselle myönnetystä valtiontuesta. Käsitykseni mukaan esityksen jatkovalmistelussa on aiheellista avata tuotantolaitoksen mahdollista suhdetta kilpailuoikeuteen ja varmistaa mainitun artiklan soveltuminen tässä

hallituksen esityksessä tarkoitettua poikkeamisen perustaksi.

Ehdotuksen 186 a §:n muutoksenhakua koskeva säännös

Yleissäännökset hallintovalituksesta on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL, 808/2019). Tarkoitus on, ettei yleissäännöksistä säädettäisi poikkeuksia, ellei siihen ole erityistä, painavaa syytä. Tarkoitus on myös, ettei eri hallinnonalojen lainsäädäntöön sisällytettäisi yleissäännösten kanssa päällekkäisiä säännöksiä.

Voimassa olevan rakentamislain (751/2023) 186 §:n mukaan rakentamislupa voidaan myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamisluvan perusteella. Rakentamisluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamislupa on tullut lainvoimaiseksi. Mainitun lainkohdan tarkoitus on sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan nopeuttaa prosessia rakentamishankkeeseen ryhtyvän kannalta. Rakentamislain 78 §:n mukaista

aloittamisoikeutta ei voida myöntää, sillä muuten on vaarana, että poikkeamisluvan tarve ja sen muutoksenhakumahdollisuus sivuutettaisiin.

Ehdotettavan rakentamislain uuden 186 a §:n 1 momentin mukaan, jos rakentamislupa myönnetään 186 §:n mukaisesti lainvoimaa vailla olevan poikkeamisluvan perusteella maanpuolustuksellisesti tärkeälle vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavalle, käsittelevälle tai varastoivalle tuotantolaitokselle, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä myöntää rakentamislupapäätöksen yhteydessä, 186 §:ssä säädetystä

poiketen, oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin poikkeamislupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman edellyttäen, ettei päätöksen täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttämäksi. Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota rakentamisluvassa myönnetyn oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin poikkeamislupaa koskeva päätös

on saanut lainvoiman tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon, jos tämä ei vaaranna vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toteuttamista. Hallinto-oikeuden päätöksestä tässä momentissa tarkoitettussa asiassa saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä.

Poikkeamisluvan lainvoimaisuutta koskevasta pääsäännöstä poikkeamista perustellaan esityksessä sillä, että kysymys on maanpuolustuksellisesti tärkeästä tuotantolaitoksesta ja joiden hankkeiden kohdalla korostuu niiden kriittinen merkitys maanpuolustukselle ja maanpuolustukseen varautumiselle. Lisäperusteluna on, että tarkoitettuja tuotantolaitoksia olisi hyvin rajattu joukko, joita rakennetaan harvoin.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia.

Uuden 186 a §:n 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhakutuomioistuimesta. Toisaalta samassa momentissa mainitaan hallinto-oikeus. Toimivaltaisen tuomioistuimen tulisi käydä ilmi laista täsmällisesti.

Ehdotetun mukaan muutoksenhakutuomioistuin voisi valituksesta kumota oikeuden rakennustyön suorittamiseen ennen poikkeamisluvan lainvoimaisuutta ainoastaan siinä tapauksessa, että se ei vaaranna vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toteuttamista.

Säännöksellä ensinnäkin kavennetaan riippumattoman tuomioistuimen seuraamusvalikoimaa, kun sen tulee arvioida, vaarantaisiko rakennusvalvontaviranomaisen myöntämän rakennustyön aloittamisoikeuden kumoaminen vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toteuttamisen.

Pidän säännöstä poikkeuksellisenä, ja se vaatisi tarkempaa selventämistä hallituksen esityksessä siitä, mitkä ovat vastaavan kaltaisen sääntelyn aiemmat sovellukset. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa on maininnanomainen viittaus EU-tuomioistuimen yhteen tapaukseen sitä enempää avaamatta, jossa esityksen mukaan kansallinen turvallisuus on katsottu hyväksyttäväksi perusoikeuksien rajoitusperusteeksi.

Säännöksestä ei toisekseen ilmene, mihin muutoksenhakutuomioistuimien perustaisi oikeudellisen harkintansa vakavasta vaarantamisesta.

Ehdotettavan rakentamislain uuden 186 a §:n 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu oikeus rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen voidaan 1 ja 2 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä myöntää myös valitusajan kuluessa tai 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 70 §:ssä säädetään. Oikeudesta aloittaa rakennustyöt on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut pääasiassa tehdystä päätöksestä, saa hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 1 momentissa säädetään.

Mainittu säännös on niin ikään poikkeuksellinen. Esityksestä ei selkeästi käy ilmi, miksi 3 momentin mukaista säännöstä esitetään. Myös pykälän rakennetta itsessään olisi aiheellista vielä jatkovalmistelussa selvittää.

Muuta

Ehdotetuissa rakentamislain muutossäännöksissä on kuntaa ja kuntalaisia koskevia säännöksiä, mistä syystä niitä olisi aihetta käsitellä jaksossa, joka koskee ehdotuksen suhdetta perustuslakiin, myös perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Esimerkiksi ehdotettu rakentamislain 186 a § ja 63 b § lisäävät kunnan viranhaltijoille vaativia tehtäviä rakennusvalvontaviranomaisen perustellun syyn olemassaolon ja salassa pidettävien tietojen arviointiin.

Ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain 104 g §:n ”tai poikkeaminen on muutoin maanpuolustuksen luonteen tai erityistehtävien vuoksi välttämätöntä” on muotoilultaan väljä eikä riittävän täsmällinen. Säännöstä olisi hyvä myös avata säännösperusteluissa. Rakentamislain säännösperusteluissa s. 27 selostetaan rakentamislain 68 a §:n 2 momenttia, mutta sitä ei ehdoteta muutettavaksi.

Myös ponsi-kohdan muotoilu ja sen oikeellisuus tulee vielä jatkovalmistelussa varmistaa.

Pulkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri