

Ympäristöministeriö

Kirjeenne 15.11.2012
YM16/400/2012

YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN KOKONAISUUDISTUS

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Luvanvaraisuuden sääntely

Yleisestä luvantarpeesta ja rekisteröintivelvollisuudesta ehdotetaan säädettävän ympäristönsuojelulain 6 §:ssä. Varsinaiset säännökset asiasta sisältyvät kuitenkin lain 4 ja 9 lukuun. Asiasta ei tule säätää laissa kahta kertaa. Näin ollen 6 § tulisi poistaa. Ehdotetussa 7 §:n 2 momentissa voitaisiin tällöin sanoa esim. "Jos toimintaan 4 luvun mukaan tarvitaan lupa (*luvanvarainen toiminta*) tai toiminta 9 luvun mukaan on rekisteröitävä (*rekisteröitävä toiminta*), toiminnan harjoittajan - -."

Toinen vaihtoehto olisi kirjoittaa 6 § informatiivisen viittauksen tapaan: "Siitä, milloin tämän lain soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan tarvitaan lupa (*luvanvarainen toiminta*), säädetään 4 luvussa, ja siitä, milloin siihen riittää rekisteröinti (*rekisteröitävä toiminta*), säädetään 9 luvussa."

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntely muodostuu tarpeettoman monikerroksiseksi säännöksissä, joissa on kyse luvanvaraisesta (tai rekisteröitävästä) ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta, koska ympäristön pilaantumisen vaara sisältyy jo luvanvaraisuuteen (ja rekisteröitävyyteen).

Määritelmät

Määritelmien tarkoituksena on jännevöittää ja tiivistää säädöstekstiä. Niiden avulla pitkiä, monisanaisia ilmaisuja voidaan korvata yhdellä lyhyehköllä termillä. Lainvalmisteluohjeistuksen mukaan määritelmiin tulee kuitenkin suhtautua pidättyvästi.

U:\Lausunnot\Oikeusministeriö.doc

Määritelmästä on ensinnäkin oltava hyötyä. Jos määriteltäväksi ajateltu käsite esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari, käsitettä ei tulisi määritellä. Tästä näkökulmasta määritelmät 14-16 §:ssä vaikuttavat tarpeettomilta ja ne tulisi poistaa.

Määritelmä ei myöskään saa sisältää aineellisia säännöksiä. Tältä kannalta ongelmallinen on 5 §:n 1 momentin 7 kohdan parhaan käyttökelpoisen tekniikan määritelmä.

Asetuksenantovaltuudet

Nykyistä ympäristönsuojelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksen 2 lukuun sisältyneitä asetuksenantovaltuuksia yleisluontoisina ja laajoiksi muotoiltuina (ks. PeVL 11/1999 vp, s. 2/I ja s. 3/I). Sittemmin perustuslakivaliokunta on arvioinut ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä lain nojalla annetun ns. hajajätevesiasetuksen sisältöä (PeVL 44/2010 vp). Valiokunta totesi, että tuolloin voimassa ollut hajajätevesiasetus sisälsi yksilön oikeusasemaan vaikuttavia keskeisiä säännöksiä, mainiten esimerkinomaisesti asetuksen säännökset jätevesien käsitteilyvaatimusten tarkoista prosentiarvoista (eli kuinka paljon talousjätevedestä on vähennettävä mm. fosforia ja typpeä). Valiokunnan mielestä tällaiset yksilön velvollisuudet kuuluvat asiasisältönsä puolesta lain tasolla säädettäväksi (PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Tämän perustuslakivaliokunnan kannanoton valossa myös ehdotetun 9 §:n asetuksenantovaltuudet vaikuttavat osittain yleisluontoisilta ja laajoilta perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, vaikkakin valtuussäännöksiä on hieman tarkennettu nykyiseen ympäristönsuojelulakiin verrattuna. Esimerkiksi päästörajoista tai päästökielloista säätäminen näyttäisi jäävän kokonaan asetuksen tasolle. Nykyisen ympäristönsuojelulain nojalla annetut asetukset jäisivät ehdotetun 215 §:n mukaan edelleen voimaan. Eesityksen perusteluissa ei selvitetä tarkemmin nykyisen asetustasoisien sääntelyn sisältöä. On mahdollista, että ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain kannalta ongelmallisia. Toisaalta on selvää, että ympäristönsuojelusääntely on luonteeltaan poikkeuksellisen yksityiskohtaista ja teknistä, mikä asettaa suuria haasteita perustuslain 80 §:n vaatimusten kannalta.

Lain 8 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi 1 momenttia yksityiskohtaisemmin toiminnanharjoittajan yleisistä velvollisuuksista 4 momentissa yksilöityjen toimintojen osalta. Epäselväksi jää, mitä ehdotettu sääntely tuo lisää 1 momenttiin verrattuna, koska 4 momentissa yksilöidyt keinot ovat käytettävissä myös muiden toimintojen osalta.

Lain 19 ja 20 §:n säännösehdoituksista ja niiden perusteluista ei käy aivan selvästi ilmi, onko ajateltu, että valtioneuvoston kieltopäätös olisi erillinen toimenpide asetuksenantoon nähden. Ehdotuksen 180 §:stä saa sen käsityksen, että 19 ja 20 §:n kielloista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Jos tämä on tarkoituksena, tulisi sen näkyä pykälän muotoilussa.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että 92 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden tarkoittamista asioista on laissa riittävät perussäännökset. Sama huomio koskee myös 157 §:n 6 momenttia.

Lain 132 §:ään ehdotetaan otettaviksi säännökset valtioneuvostolle osoitettavasta toimivallasta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä eräistä asioista. Pykälän 4 momentin 1 kohdassa oleva asetuksenantovaltuus tulisi kuitenkin enemmän sijoittaa 134 §:ssä olevien, samaa asiaa koskevien perussäännösten yhteyteen. Ehdotetun 132 §:n 4 momentin 2 kohdan asetuksenantovaltuuden osalta tulee varmistua, että laissa on riittävät perussäännökset valtuudessa tarkoitetuista seikoista.

Lain 139-141 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pintavesien, ilman ja ääniympäristön laadulle asetettavista vaatimuksista. Tarkoituksena on ilmeisesti säännellä yleisesti sitä, minkälaisia pitoisuuksia haitallisia aineita vedessä ja ilmassa saa olla tai mikä on sallittu määrä melua. Tarkemmat säännökset näistä seikoista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Nyt ehdotettavasta sääntelystä ei kuitenkaan hyvin käy ilmi, mitä on tarkoitus säännellä ja kehen sääntely kohdistuu. Säännöksiä tulisi vielä täsmentää ja muotoilla uudelleen.

Lain 4 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuus liittyyneen saman pykälän 1 momenttiin. Valtuutta tulisi tarkistaa sanonnallisesti sen sitomiseksi paremmin 1 momentin sääntelyyn.

Lain 150 §:n 3 momentin viittausta asetuksella säädettäviin asioihin tulisi täsmentää maininnalla siitä, onko kyse valtioneuvoston vai ministeriön asetuksesta.

Hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan perustuslain 124 §:n kanalta merkityksellistä sääntelyä vaikuttaa sisältyvän ainakin lakiehdotuksen 28 ja 157 §:ään.

Ehdotuksen 28 § muodostuu varsin sekavaksi kokonaisuudeksi. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi säännös muotoilla niin, että esimerkiksi laitoksen hyväksymisen edellytyksistä säädetään täsmällisesti ja että hyväksymisen peruuttamista koskeva sääntely erotetaan omaksi kokonaisuudekseen.

Lain 157 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston hyväksymän ”riittävän asiantuntevan tahon” järjestämästä kokeesta. Tällaisen hyväksynnän edellytyksistä tulee säätää nyt ehdotettua täsmällisemmin.

Viranomaisia koskeva sääntely

Ehdotetun 24 §:n mukaan kunnalle kuuluvista ympäristönsuojelulain mukaisista tehtävistä huolehtii kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ehdotettu sääntely johtaa oikeusministeriön käsityksen mukaan siihen, että ym-

päristönsuojelulaissa kunnalle säädettävät tehtävät (esimerkiksi lain 197 §:ssä tarkoitettujen ympäristönsuojelumääräysten antaminen) kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Jatkovalmistelussa tulee vielä varmistautua siitä, että kunnan eri toimielinten tehtäviä koskeva sääntely muodostuu laissa selkeäksi.

Ehdotetussa 25 §:ssä säädetään ympäristönsuojelulain yleisistä valvontaviranomaisista, joita ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Jatkovalmistelussa tulisi harkita 2 momentin loppuosan erottamista omaksi momentikseen, koska se koskee ilmeisesti 1 momentin alkuosaa (maatalouspolitiikan tukijärjestelmät) laajemmin valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä.

Lain 38 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lupa-asian siirtämisestä. Pykälässä tarkemmin säänneltävien tilanteiden lisäksi lupa-asia voitaisiin 1 momentin mukaan siirtää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta valtion ympäristölupaviranomaiselle myös ”muusta erityisestä syystä”.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada häntä koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Kussakin asiassa toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen tulee käydä ilmi laista (PeVL 67/2010 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisen toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 45/2001 vp, s. 5). Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltansa toiselle viranomaiselle (PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 19/2005 vp, s. 8, PeVL 8/2006 vp, s. 4). Oikeusministeriön käsityksen mukaan lupa-asian siirtämisen perustetta (”muusta erityisestä syystä”) tulee laissa pyrkiä tämentämään.

Lakiehdotuksen 38 §:n 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomaiselle 1 momentin nojalla siirrettyyn asiaan ei sovellettaisi lain 11 §:ää. Jatkovalmistelussa tulee vielä varmistautua siitä, ettei viittaussäännös muodostu liian laajaksi (onko viittauksen tarkoitus koskea koko 1 momenttia vai ainoastaan sen toista ja kolmatta virkettä).

Ehdotetun lain 39 §:n 3 momentti kuulunee 36 §:n yhteyteen.

Ehdotetun 40 §:n 1 momentin viimeinen virke sisältää viittaussäännöksen hallintolain 41 §:ään. Pykälässä on kyse viranomaisten välisestä työnjaon järjestämisestä, eikä sellaisesta yksittäisestä asiaratkaisusta, jossa yksittäisellä kansalaisella tai yhteisöllä olisi erityistä intressiä asiassa. Viittauksen tarpeellisuutta voitaisiin näin ollen vielä harkita.

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan päätöksen muuttamisen edellytyksenä olisi erityinen syy. Epäselväksi jää, mitä erityisellä syyllä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Edellytykset muuttamiselle tuskin voivat merkittävästi poiketa itse siirtämisen edellytyksistä. Pykälän 3 momentti on luonteeltaan siirtymäsäännös ja sen paikkaa tulisi jatkovalmistelussa harkita. Pykälän 4 momentin perustelutekstien mukaan kunnan ratkaistavaksi siirrettyihin asioihin sovellettaisiin lain 11 §:n luontoarvosääntelyä. Säännös on kuitenkin kirjoitettu siten, että tämä jää tulkinnanvaraiseksi.

Lain 172 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tarkastuksen suorittaa ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Sääntelyssä epäselväksi jää, onko jollakin toisella viranomaisella toissijainen tarkastusoikeus ja millä edellytyksillä tarkastustehtävän kohdistumisesta päätetään. Sääntelyä tulisi täsmentää. Sama huomio koskee 178 §:ää.

Lain 203 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mm. mittauksia toteuttavien tutkimuslaitosten ja laboratorioden valvonnasta. Valvonnasta ei näyttäisi kuitenkaan sisältyvän perussäännöksiä lakiin. Sääntelyä tulee täydentää ainakin maininnoin siitä, mikä viranomainen toimintaa tutkimuslaitoksia ja laboratorioita valvoo ja mitä toimivaltuuksia se voi valvonnassa käyttää.

Itsekriminointisuoja

Uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevassa 181 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi myös itsekriminointisuojusta. Pykälän 2 momentin mukaan luonnollisen henkilön saattamiseksi syytteeseen ei saa käyttää sellaista hänen ympäristönsuojelulaissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi.

Itsekriminointisuojan ulottuvuus ja merkitys ovat kehittymässä suomalaisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Lainsäädäntöön on viime vuosina otettu erilaisiin malleihin perustuvia säännöksiä itsekriminointisuojan huomioon ottamiseksi. Lisäksi oikeusministeriön asettama todistelutoimikunta on syksyllä 2012 valmistuneessa mietinnössään ehdottanut oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiä täydennettäväksi itsekriminointisuoja koskevalla säännöksellä.

Ympäristönsuojelulakiin nyt ehdotettavaa säännöstä on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, ja se perustuu jo lainsäädännössä esiintyviin sääntelymalleihin. Uhkasakon tai muun tehosteen asettamista koskeva 181 §:n 1 momentti eroaa kuitenkin tämänytyppisissä säännöksissä tavallisemmin käytetystä muotoilusta. Nyt ehdotetussa säännöksessä viranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus tehostaa antamaansa kieltoa tai määrätystä, kun tavanomaisesti kyse on siitä, että viranomainen voi käyttää tehostetta. Näin ollen säännöstä sovellettaessa voidaan päätyä tilanteeseen, jossa viranomaisella on velvollisuus tehostaa tietojen antamista koskevaa

määräystä, vaikka olisi nähtävissä, että saatavat tiedot saattavat olla tarpeellisia (tulevassa) rikosprosessissa.

Oikeusministeriö ehdottaakin harkittavaksi, tulisiko 181 §:n 1 momentin säännös muotoilla siten, että se selvemmin mahdollistaisi uhkasakon asettamatta jättämisen tilanteissa, joissa samaa asiaa koskeva rikosprosessi vaikuttaa todennäköiseltä. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että nyt ehdotettu säännös käytännössä edellyttäneee ympäristönsuojeluviranomaiselta yhteistyötä syyttäjälaitoksen kanssa.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakusäännökset säilyisivät esityksen mukaan pitkälti samanlaisina kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Ehdotetun 186 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksistä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuten nykyisenkin lain mukaan. Oikeusministeriön asettama prosessityöryhmä on ehdottanut mietinnössään, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä yleisesti ohjattaisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin (Oikeusministeriö, Prosessityöryhmän mietintö 4/2011). Ministeriön päätöksissä lienee useimmiten kyse tavallisen hallintoasian ratkaisemisesta. Tällöin muutoksenhaku myös ministeriön tekemistä päätöksistä on syytä järjestää hallinto-oikeuteen.

Ehdotuksen 186 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 22 §:n nojalla tekemästä päätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ottaen huomioon 186 §:n 1 momentin yleissäännös valittamisesta Vaasan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti, ei erillinen säännös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksestä valittamisesta liene tarpeen.

Lain 187 §:n 2 momentissa ehdotetaan viranomaisen valitusoikeutta laajennettavaksi nykyisestä. Muutoksenhaun perusteen ei tarvitsisi enää kytkeytyä välittömästi ympäristönsuojeluedun valvomiseen. Lisäksi muutoksenhakuoikeus olisi kunnan lupaviranomaisen lisäksi myös valtion lupaviranomaisella. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 15/2011, s. 5, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 10). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9). Ympäristönsuojelulainsäädännössä asioiden laatu ja luonne saattavat olla sellaisia, että viranomaisen valitusoikeutta voidaan perustella niillä. Oikeusministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, olisiko laissa syytä edelleen rajata viranomaisen valitusoikeus viranomaisen valvottavana olevan yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen ja mahdollisesti laajentaen muuhun perusteltuun syyhyn, jota tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa esimerkinomaisesti avata. Sellainen asiantila, jossa valitusoikeus olisi täysin rajoitukseton, ei liene perusteltu. Lisäksi jatkovalmistelussa tu-

lee vielä kriittisesti tarkastella lupaviranomaiselle ehdotettavaa nykyistä laajempaa muutoksenhakuoikeutta ja – jos siitä päädytään säätämään – tehdä lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisympäristöperusteluissa erityisesti selkoa tästä asiasta.

Uudessa 190 §:ssä säädettäisiin suuren laitoksen lupamääräysten tarkistamista koskevasta määräyksestä tehtävästä oikaisuvaatimuksesta. Pykälän perusteluista ilmenee, että oikaisuvaatimuksen tekemiseen sovellettaisiin hallintolain oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä. Tämän olisi hyvä ilmetä myös itse lakitekstistä esimerkiksi lakiviittauksella ” ... päätökseen voidaan hakea oikaisua valtion ympäristölupaviranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään.”

Ehdotuksen 191 § vastaisi nykyisääntelyä. Tyyppihyväksyntäpäätöksestä ja 160 §:n mukaisesta pätevyystodistusta koskevasta päätöksestä valitettaisiin hallintolainkäyttölain mukaisesti eli hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko näissä asioissa ottaa käyttöön oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhaun ensi vaiheena. Oikeusministeriö viittaa tältä osin sillä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vireillä olevaan hankkeeseen oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi sekä hankkeeseen liittyvään, ympäristöministeriölle aikaisemmin toimitettuun, 4.4.2012 päivättyyn muistioonsa.

Lain 191 §:n 2 ja 5 momentissa ehdotetaan sen sijaan säädettävän oikaisuvaatimusmenettelystä haettaessa muutosta tiettyihin päätöksiin. Oikaisuvaatimusaika olisi 14 päivää. Lakiehdotuksessa ei ole perusteltu poikkeamista hallintolain yleissäännöksen mukaisesta 30 päivän määräajasta. Ellei erityisiä syitä poikkeamiselle ole, tulisi noudattaa yleissäännöstä. Poikkeaminen on perusteltava. Säännöksessä olisi myös hyvä muilta osin viitata hallintolain oikaisuvaatimusta koskeviin yleissäännöksiin (vrt. edellä 190 §).

Oikaisuvaatimus olisi käytössä eräitä suunnitelmia, tarkkailumääräyksen muuttamista ja suuren laitoksen lupamääräysten tarkistamista koskevaa määräystä koskevissa asioissa sekä tarkastuslaitoksen ja tiettyjen asian-tuntevan tahon tekemien päätösten osalta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan nämä saattaisivat (190 §:n muutoksenhakukieltoa koskeva poikkeus poislukien) olla sellaisia asioita, joihin voisi soveltua myös valituslupa jatkomuutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Epäloogiselta vaikuttaa, että valituslupa olisi käytössä vain 191 §:n 5 momentin mukaisissa asioissa. Oikeusministeriö viittaa tältäkin osin edellä mainittuun hankkeeseen oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamisesta sekä samassa yhteydessä mainittuun muistioon.

Valitusluvan osalta oikeusministeriö toteaa lisäksi, että perustuslakivaliokunta on (PeVL 32/2012 vp) pitänyt tarpeellisena tarkistaa aiempaa kantansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta ja katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida

valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeus- suojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 33/2012 vp, s. 4-5, PeVL 34/2012 vp, s. 4).

Lain 192 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valituksen johdosta toimitettavasta kuulemisesta muutoin samoin kuin nykyisin ympäristönsuojelulain 98 §:ssä, mutta kuulemisen toimittaisi pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmevin tavoin muutoksenhakuviranomainen eli tuomioistuin.

Kyse on tuomioistuinten kannalta merkittävästä muutoksesta, jota ei ole hallituksen esityksessä riittävällä tavalla tuotu esille.

Ehdotettu muutos johtaa myös siihen tilanteeseen, että lakiehdotuksen 48 §:n 3 momentin mukaan ns. sekahankkeiden eli vesilain mukaisen hakuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelyn osalta kuuleminen säilyisi nykyisen vesilain mukaisena ja nyt puheena olevan ehdotuksen johdosta kuulemismenettely toimitettaisiin eri tavalla riippuen siitä, onko kyse yhteiskäsittelystä vai ei. Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko tämän järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta tarkemmin harkittu.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valitusasioita on ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimessa Vaasan hallinto-oikeudessa useita satoja vuosittain, joten kuulemisen siirtyminen tuomioistuimelle on myös resurssikysymys. Tässä vaiheessa voidaan todeta, että kuulemismenettelyn toimittaminen hallinto-oikeudessa aiheuttaisi noin 2 – 3 htv:n lisäresurssitarpeen. Erikseen tulisi harkita myös sitä, olisiko kuulemismenettelyä mahdollista keventää. Asiasta tulee tehdä selkoa ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevissa perusteluissa.

Rangaistussäännökset

Ehdotetun 213 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään viittaukset rikoslain rangaistussäännöksiin. Viittaukset rikoslakiin on nykyisin tapana sijoittaa omaksi pykäläkseen esimerkiksi otsikon ”Rikoslain rangaistussäännökset” alle. Tällöin rikkomussäännöstä koskevan pykälän otsikoksi voitaisiin kirjoittaa sen rikosnimike ”Ympäristönsuojelulain rikkominen”.

Pykälän 1 ja 3 momenttien viittausten kirjoitusasu on syytä korjata vastamaan nykyistä kirjoitustapaa. 1 momentin tulisi kuulua ” Rangaistus ympä-

ristön turmelemisesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1-4 momentissa”. Ehdotetun 3 momentin viittauksen loppuosan tulisi vastaavasti kuulua: ”.. jollei teosta muualla laissa säädetä ...”

Ehdotetusta 2 momentista tulee poistaa viittaus 1 momenttiin eli lause ”muulla tavoin kuin 1 momentissa tarkoitetulla tavalla”.

Momentin 1 kohtaan tulisi lisätä sana säädetyn eli ”laiminlyö §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.” Viitatussa 122 §:ssä säädetään kahdenlaisesta ilmoitusvelvollisuudesta suurten laitosten polttoaineen saatavuuden häiriötilanteissa eli 1 momentissa toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuudesta ja 3 momentissa valtion valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta ministeriölle. Perusteluista ei käy ilmi, onko tarkoitus kriminalisoida molemmat tapaukset, kuten nyt pykälässä ehdotetaan.

Ehdotetussa 2 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi viranomaisen lain 105 §:n nojalla ilmoituksenvaraisen toiminnan johdosta antamaan määräykseen perustuvan velvollisuuden laiminlyönti. Lain 105 § vastaa voimassa olevan lain 64 §:ää. Voimassa olevan lain 64 §:n rikkominen on kuitenkin nykyään säädetty rangaistavaksi rikoslain 48 luvun 3 §:n 2 momentissa ympäristörikkomuksena (”Ympäristörikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo ympäristönsuojelulain 64 §:n nojalla annettuja määräyksiä”). Rikoslain säännöstä ehdotetaan esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa 35 muutettavaksi vain ympäristönsuojelulain pykäläviittauksen osalta. Sama teko tulisi siten jatkossa rangaistavaksi sekä ympäristörikkomuksena että ympäristönsuojelulain rikkomisena, joista molemmista voisi seurata sakkoa. Erona olisi vain, että erityislain rangaistussäännös tulisi sovellettavaksi myös huolimattomuudesta tehtyyn tekoon, kun rikoslain säännös edellyttäisi törkeää huolimattomuutta. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi jompikumpi säännös ylisääntelyn vuoksi poistaa esityksestä.

Ehdotetussa 3 kohdassa on viittaus siinä mainittujen pykälien nojalla annettujen asetusten säännösten rikkomiseen. Viittaus vaikuttaa avoimelta rangaistussäännökseltä (blankorangaistussäännös), joka on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Viitatuissa valtuussäännöksissä tulee kuitenkin nykyisen perustuslain edellyttämällä tarkkuudella määrittellä, millaisissa asioissa asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä. Nämä säännökset määrittelevät siten myös 3 kohdan rangaistussäännöksen alaa. Koska pykälien nojalla annettavia asetuksia ei ole lausuntoa kirjoitettaessa saatavilla, on vaikeaa arvioida, ovatko tulevien asetusten kaikkien säännösten rikkomisen säätäminen rangaistavaksi ehdotetulla tavalla perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Ehdotetussa rangaistussäännöksessä säädetään rangaistavaksi tekoja, joissa viranomaisen määräyksen tai kiellon tehosteeksi on voitu asettaa ja tuomita myös uhkasakko. Rangaistussäännöksen yhteyteen voisi olla perusteltua sanktiokumulaation estämiseksi säätää, ettei samasta teosta tulisi tuomita sekä uhkasakkoa että rikosoikeudellista seuraamusta. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: ”Joka rikkoo uhkasakolla tehostettua tässä laissa

tarkoitettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta."

Ehdotetussa 213 §:ssä samoin kuin 35. lakiehdotuksen (laki rikoslain 48 luvun 1 ja 3 §:n muuttamisesta) 1 §:ssä rikosnimikkeet tulee säännöksen lopussa kursivoida.

Perusteluissa (s. 82) rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kohdalla viitataan virheellisesti ympäristönsuojelulain 211 §:ään, kun rangaistussäännös on lakiehdotuksen 213 §:ssä.

Säätämisyjärjestysperustelut

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on (s. 74/I) todettu mm. että ympäristöperusoikeuden toteuttamisella voidaan perustella ehdotetusta ympäristönsuojelulaista seuraavia muiden perustuslain suojaamien oikeuksien rajoituksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristövastuussäännöksen suhdetta erityisesti omaisuuden suojaan ja katsottu, että perustuslain ympäristösäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta valiokunta on katsonut, että saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 44/2010 vp, s. 4). Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, tulisiko perustelumainintaa muuttaa tähän suuntaan.

Ympäristölupasäätelyä on ehdotuksen perusteluissa tarkasteltu elinkeinovapauden kannalta. Luvan peruuttamista voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan käsitellä perusteluissa nyt ehdotettua seikkaperäisemmin. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomais toimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olen naisesti rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 10/2012 vp, s. 5, PeVL 58/2010 vp, s. 5–6, PeVL 32/2010 vp, s. 8, PeVL 28/2008 vp, s. 2, PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3, PeVL 48/2005 vp, s. 2).

Muita seikkoja

Ympäristönsuojelulaki on ollut aikaisemmin pilaamisen torjunnan yleislaki. Lakiehdotukseen esitetään sisällytettäväksi varsin runsaasti yksittäistä hanketyyppejä (suuret polttolaitokset) koskevaa sääntelyä. Sääntelyn sel-

keyden kannalta olisi saattanut olla selkeämpää erottaa suuria polttolaitoksia koskeva sääntely omaksi säädökseksen.

Lain 41 §:ään ehdotettu säännös hakemuksen laatijan riittävästä asiantuntemuksesta jää varsin irralliseksi ja sen tarpeellisuutta tulisi vielä arvioida.

Ehdotetussa 44 §:ssä säädettäisiin lupahakemuksesta tiedottamista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kuulutuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja 2 momentissa hakemuksen julkaisemisesta. Sähköisten viestintämahdollisuuksien hyödyntäminen on kannatettavaa. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin harkita, onko mielekästä säätää ehdotetun mukaisesti sähköinen tiedottaminen varsinaiseksi muotovaatimukseksi. Pykälän 1 momentissa säännelty kuulutuksen sähköinen julkaiseminen ei aiheuttane ongelmia, mutta 2 momentin mukaan lupahakemus olisi julkaistava kokonaisuudessaan (henkilötiedot kuitenkin poistettuina) sähköisessä tietoverkossa. Jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko tämänkaltaisen vaatimuksen sisällyttäminen lainsäädäntöön tarkoituksenmukainen ratkaisu. Lisäksi säännökseen sisältyvä velvollisuus henkilötietojen poistamiseen saattaa lisätä lupaviranomaisen työtä, ellei tätä tehtävää säädetä toiminnanharjoittajan velvollisuudeksi.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi syytä vielä pohtia 44 §:n sääntelyä siltä kannalta, että nyt ehdotettu sääntely tekee lupamenettelyn tältä osin erilaiseksi kuin vesilaissa säädetään.

Ehdotetussa 45 §:ssä säädettäisiin vireille tulleista hakemuksista tiedottamisesta sähköisesti. Jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko säännöksessä tarpeen yksikohtaisesti eritellä miten tiedottaminen voi tapahtua vai olisiko riittävää käyttää ilmausta "sähköisin viestein". Muutoinkin jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen tarpeellisuutta, koska tämä mahdollisuus viranomaisella on ilman nimenomaista säännöstäkin. Sama huomio koskee myös ehdotettua 86 §:ää.

Ympäristönsuojelulakiehdotuksessa on joitakin säännöksiä, joiden paikkaa lain kokonaisuudessa tulisi vielä harkita. Näitä ovat ainakin muutoksenhakusääntely 60 §:ssä ja maksusääntely 160 §:ssä.

Ehdotetun 62 §:n viimeinen virke tulisi jatkovalmistelussa kirjoittaa selkeämpään muotoon.

Lupapäätöksen sisältöä koskeva 83 § tulisi muotoilla niin, että siinä ensin viitattaisiin hallintolakiin ja sitten säädettäisiin hallintolakia täydentävistä seikoista (esim. ”Sen lisäksi, mitä hallintolain 44 §:ssä säädetään, päätöksessä on...”).

Ehdotuksen 120 §:n 3 momentin relatiivilause vaikuttaa tarpeettomalta.

Lain 121 § 3 momentissa valtion valvontaviranomaiselle ehdotettu toimivalta määrätä 1 momentissa tarkoitetuista aikamääristä toisin tarkoittanee viranomaiselle osoitettua toimivaltaa yksittäistapauksessa poiketa aikamää-

ristä. Säännös olisi tällöin syytä muotoilla tätä tarkoitusta vastaavaksi (esim. ”viranomaisen voi myöntää poikkeuksen 1 momentissa tarkoitettuisista aikamääristä”).

Ehdotetussa 123 §:n 1 momentissa päivämäärän mainitseminen vaikuttaa tarpeettomalta, jos säännöksen on tarkoitus koskea vain lain voimaantulon jälkeen jätettäviä lupahakemuksia.

Lain 129 §:ään ehdotettua sääntelyä tulisi muuttaa niin, että siinä säänneläisiin vain lain voimaantulon jälkeen merkityksellisiä asioita. Pykälän 1 ja 3 momentti voitaisiin tällöin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

1 mom.

Hakemuksen siirtymäsuunnitelmaksi tehneen on toimitettava yksityiskohtaiset tiedot suunnitelman toteuttamiseksi tarvittavista toimista kussakin laitoksessa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014 sen arvioimiseksi, että päätöksessä asetetut päästöjen enimmäismäärät päätöksen voimassaoloajalta eivät ylity ja että laitokset noudattavat 118 §:n 2 momentin mukaisia päästöraja-arvoja 1 päivästä heinäkuuta 2020.

3 mom.

Jollei komissio teollisuuspäästödirektiivin 32 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti hyväksy suunnitelmaa, valtioneuvoston päätöstä on muutettava ja ympäristöministeriön on toimitettava muutettu suunnitelma komissiolle.

Lain 134 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimenpiteistä tilanteessa, jossa maaperä tai pohjavesi on ilmeisesti pilaantunut. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, käytetäänkö sanaa ”ilmeisesti” säännöksessä merkityksessä ”luultavasti” vai ”selvästi”. Säännöksen sanamuotoa tulisi selkeyttää. Sama huomio koskee myös 144 §:ää.

Lain 137 §:n 2 momenttiin ehdotettua viittausta pitäisi täsmentää viittaukseksi 186 §:n 3 momenttiin, jos tarkoituksena on viitata kunnallisvalituksen tekemiseen.

Lain 148 §:ssä ei käy ilmi, minkä määräajan pidentämistä kunta voi hakea. Sääntelyä tulee täsmentää.

Mainintaa viranomaisesta tulisi ehdotetun 165 §:n 1 momentissa täsmentää tarkoittamaan valvontaviranomaista, jos sitä säännöksessä tarkoitetaan.

Ehdotetun 169 §:n mukaan toimivalta olisi valtion valvontaviranomaiselle tai lupaviranomaisella. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen antaman päätöksen osalta pykälässä tarkoitettu valvonnan järjestäminen edellyttäisi siten erillistä hakemusta valtion valvontaviranomaiselle. Jatkovalmistelussa tulisi varmistautua siitä, onko tämä sääntelyssä tarkoituksena.

Lain 211 §:n 1 momentti voitaisiin sopivammin kirjoittaa informatiiviseksi viittaukseksi siinä tarkoitettuun asetukseen. Sama huomio koskee 212 §:n 1

momenttia. Lain 221 §:n 4 momentin osalta jää epäselväksi, onko sääntely päällekkäistä 34 §:n 2 momentin kanssa:

Ympäristönsuojelulakiehdotuksen sisäiset viittaukset ovat osin virheellisiä.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Liisa Vanhala