

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ympäristövaliokunta on 19 päivänä lokakuuta 2004 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Tuula Lunden, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-aineslakiin perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös lupajärjestelmän joustavuutta edistäviä luvan voimassaoloaikaa ja lupapäätöksestä poikkeamista koskevia tarkistuksia. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotukseen ei sisälly säätämisyjärjetyksperusteluja. Ympäristövaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa erityisesti lakiehdotuksen valtuus- ja oikeusturvasäännösten osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Niitä on arvioitava lain-säädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan

valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaisesta tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätäminen laissa edellyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslain

80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista (PeVL 56/2002 vp s. 3/I, PeVL 17/2004 vp s. 4/I ja PeVL 29/2004 vp s. 4/I).

Ehdotukseen sisältyy myös kuulemista ja päätöksen julkipanoa koskevia säännöksiä, joita on arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Lopuksi ehdotuksen 24 §:ään sisältyy vielä yleinen asetukseenantovaltuus lain täytäntöönpanosta.

Valtuussäännösten runsaudesta johtuen asetustasoinen sääntely korostuu maa-aineslaissa. Siinä ei ole kysymys pelkästään teknisluonteisesta tai vähäisestä norminannosta. Maa-aineslakia on muutettu sen voimassaolon aikana useampia kertoja, mikä on johtanut kokonaisuuden pirstaloitumiseen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä toimenpiteisiin maa-aineslain kokoanaisuudistuksen aikaansaamiseksi.

Luvanvaraisuus

Maa-ainesluvan hakemisesta säädetään ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian avoin eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Säännöksen muotoilua tulee täsmentää niin kuin perusteluissa on esitetty. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta on rajattava koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottamissuunnitelma

Ottamissuunnitelmasta säädetään ehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ottamissuunnitelmaan kuuluvat perustelujen mukaan selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirroukset. Sanamuoto mahdollistaa kuitenkin antamaan myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia säännöksiä.

Valtuus on liian avoin, eikä se täytä lakitasoisen sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valtuutusta tulee täsmentää rajaamalla se esimerkiksi koskemaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

Lupamääräykset

Lupapäätöksen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentissa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräysten sisällöstä on melko yksityiskohtaiset säännökset 11 §:n 1—4 momenteissa. Lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, joihin ne liitetään. Muotoilua on syytä täsmentää siten, että asetukseenantovaltuus kohdistuu ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin.

Myös luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta ehdotetaan säädettäväksi 11 §:n 5 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lupamääräyksiä voidaan voimassa olevan 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan antaa lisäksi ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätty toimenpiteet on suoritettava. Valiokunnan mielestä on syytä harkita, onko enää aiheellista säätää määräaikojen noudattamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kuuleminen

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen. Kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Viranomaiselle kuuluu hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia riittävästi selvitetään. Saman lain 34 §:n nojalla viranomaisen on toteutettava asianosaisen kuuleminen. Pelkkää menettelyn nopeuttamista ei ole pi-

dettävä riittävänä syynä poiketa näistä säännöksistä. Valiokunnan mielestä hakijan suorittama kuuleminen ei voi korvata kunnan järjestämää viralliskuulemistä. Hakijaa eivät sido hallintolain velvoitteet, eikä ole takeita, että naapurit ovat saaneet tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Ehdotus ei tältä osin täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita.

Jotta ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 13 §:n 2 momentti muotoilla siten, että kunnan on hakijan selvityksestä huolimatta aina järjestettävä kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan katsotaan sitä edellyttävän.

Tarkastusvaltuudet

Valvontaviranomaisen tarkastuksista ehdotetaan 14 §:n 1 momentissa säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös on liian väljä, eikä se täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Koska hallintolain 39 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset tarkastuksesta, vaikuttaa asetuksenantovaltuus myös tarpeettomalta. Valiokunta katsoo, että valtuussäännös on joko poistettava kokonaan tai että laissa tarkemmin määritellään tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet ennen asetuksenantovaltuutta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lupaviranomaisen suostumus luvasta poikkeamiseen

Lupaviranomainen voi ehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan antaa suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Edellytyksenä on, ettei poikkeaminen merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Muutos on 3 momentin mukaan merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Sääntelyä on perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta pidettävä ongelmallisena. Ehdotuksesta ei käy il-

mi, tuleeko poikkeamisesta kuulla asianosaisia ja miten suostumukseen voi hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus tulla kuulluksi, hakea muutosta ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia. Valiokunnan mielestä lainsäätäjä ei voi vapaasti määritellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle (PeVL 38/2004 vp s. 3/II).

Ehdotuksen 16 §:n 2 momenttia on tarkennettava siten, että lupaviranomaisen suostumus annetaan päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätöksen julkipano

Lupaviranomaisen päätös annetaan ehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännökset julkipanomenettelystä sisältyvät voimassa olevaan lakiin. Sääntely ei ole aivan asianmukainen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen eikä lakitasoisen sääntelyn täsmällisyysvaatimusten osalta. Sääntely julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä ei osoita, milloin päätös, josta muutoksenhaku aika alkaa, on annettu.

Valiokunnan mielestä julkipanomenettelystä ja sen tiedoksiannosta olisi asiallista ottaa säännökset lakiin esimerkiksi hallintolain säännösten mukaisesti. Asetuksenantovaltuus on tällöin tarpeeton.

Tietojärjestelmä

Ehdotuksen 23 b §:ssä on säännökset maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävästä tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomais-

ta säädetään 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyä on pidettävä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena, koska siitä tulee perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Valiokunta on korostanut, että henkilötietojen suojaan liittyvistä keskeisistä seikoista on säädettävä lailla (PeVL 51/2002 vp s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp s. 2/I). Valiokunnan mielestä on tärkeää, että säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaista annetaan lailla.

Täytäntöönpanovaltuudet

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan 24 §:n mukaan asetuksella. Sääntely ei täsmennä asetuksenantajaa. Myös voi-

massaolevan lain 7 §:n 3 momenttiin sisältyy vastaavanlainen täsmentämätön asetuksenantovaltuus. Valtuudet on syytä antaa valtioneuvostolle.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 4 §:n 1 momentista, 5 §:n 1 momentista, 13 §:n 2 momentista, 14 §:n 1 momentista ja 16 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.