Valiokunnan lausunto YmVL 4/2020 vp– O 35/2020 vp

Ympäristövaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 22.5.2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on aloittanut omana asiana selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta ja pyytänyt asiasta lausuntoa eduskunnan muilta valiokunnilta. Ympäristövaliokunta toteaa, että se on tarkastellut asiaa omaan toimintaansa liittyen pitkällä aikavälillä kattaen useita aikaisempia vaalikausia ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ympäristövaliokunnalla ei ole ollut perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan tiedonsaantiin liittyviä välittömiä ongelmia. Valiokunta haluaa kuitenkin nostaa esiin eräitä pääasiassa välillisesti tiedonsaannin tehokkuuteen liittyviä näkökohtia, jotka voivat vaikuttaa siihen, miten tehokkaasti ja kattavasti valtioneuvoston oma-aloitteinen eduskunnan riittävä informoiminen toteutuu käytännössä.

Ensimmäinen näkökohta liittyy ympäristölainsäädännön erityiseen rakenteeseen. Ympäristölainsäädäntö on usein luonteeltaan poikkeuksellisen joustavaa. Sääntelyyn sisältyy runsaasti asetuksenantovaltuuksia, joilla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan lakia yksityiskohtaisempia säännöksiä asetustasolla. Käytännössä sääntelyn joustavuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että laissa yleisellä tasolla säädetyt ympäristölupahakemuksen sisältövaatimukset poikkeavat toisistaan eri hankkeiden osalta niiden erilaisten ominaispiirteiden vuoksi. Alemmanasteisella lainsäädännöllä sekä viranomaisten neuvonnalla on siten huomattava merkitys lainsäädännön soveltamisen ohjauksessa. Joustavien normien tulkintaan kohdistuu myös usein ristiriitaisia toiveita käytännön konkreettisissa soveltamistilanteissa, ja esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, yritysten, ympäristöviranomaisten ja tuomioistuinten näkemykset jonkun joustavan normin tulkinnasta voivat poiketa huomattavasti toisistaan, mikä voi heijastua voimakkaastikin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa.

Valmis
5.0

Valiokunta korostaa, että runsaan asetustasoisen sääntelyn johdosta eduskunnalle tulee tuoda esiin kaikki relevantti aineisto liittyen paitsi hallituksen esitykseen sisältyvien laintasoisten säännösehdotusten perusteisiin myös alemmanasteiseen sääntelyyn sekä käytännön olennaisiin ominaispiirteisiin. Asetusluonnoksen ja luonnoksen sen perustelumuistioksi tulisi pääsääntöisesti olla valiokunnan käytettävissä sen käsitellessä hallituksen esitystä, jotta valiokunta voi muodostaa sääntelytarpeesta riittävän kokonaiskuvan. Hallituksen esityksen laatimisohjeet edellyttävät tätä, mutta toisinaan asetusluonnosta ei ole aikataulusyihin vedoten toimitettu valiokunnalle. Toisaalta asetuksenantovaltuuksia sisällytetään varsinkin suurissa kokonaisuudistuksissa lakeihin myös ennakollisesti, vaikka vielä ei ole muodostunut ainakaan täsmällistä käsitystä tulevasta sääntelytarpeesta. Tällöin ei ole mahdollista toimittaa myöskään asetusluonnosta. Tämä ratkaisu voi olla lainsäädäntöekonomisesti perusteltu, mutta siihen sisältyy riski siitä, että lainsäätäjällä ei lain hyväksyessään ole riittävää käsitystä valtuuksien käytöstä ja siitä, millaiseksi ympäristö- ja talousvaikutukset sääntelykokonaisuuden osalta voivat käytännössä muodostua.

Jo vanhempi, mutta kuvaava esimerkki tästä on ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus vuodelta 1999, jolloin lakiin sisällytettiin tuolloin hyväksyttävänä pidetyn käytännön mukaisesti laadittu asetuksenantovaltuus haja-asutuksen jätevesien käsittelyn ohjaamiseksi. Valtuuden mukaista asetusta alettiin valmistella vasta lain säätämisen jälkeen ja se annettiin vuonna 2004. Asetukseen sisältyneen 10 vuoden siirtymäajan johdosta puutteet sekä sääntelystä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa että sääntelytavan perustuslainmukaisuudessa tulivat esiin vasta hyvin paljon lain säätämisen jälkeen, kun eduskunta hyväksyi vuonna 2011 sääntelyn nostamisen lain tasolle ja lakiin tehtiin eduskunnassa mittavat muutokset. Tässä yhteydessä voidaan todeta yleisesti, että perustuslain säätämisen jälkeen kului useita vuosia, ennen kuin ympäristölainsäädäntöön saatiin tehtyä perustuslain 80 §:n edellyttämät korjaukset siten, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lain tasolla ja että asetuksenantovaltuudet ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Toinen välillinen näkökulma tiedonsaantioikeuden toteutumiseen käytännössä liittyy samaan lakiin kohdistuvien säädösmuutosehdotusten valmisteluun erillisinä hankkeina. Ympäristölainsäädäntö on laajuudeltaan mittavaa, ja siihen kohdistuvat muutokset tulevat eduskunnan käsiteltäväksi usein yksittäisinä tietyn rajallisen asiakokonaisuuden kattavina hallituksen esityksinä, vaikka ne kohdistuisivat yhteen ja samaan lakiin. Esitysten käsittely yksittäisinä voi olla tarkoituksenmukaista valmistelijoiden asiantuntemuksen hyödyntämisen kannalta, ja usein se on tarpeen EU-lainsäädäntöön liittyvän täytäntöönpanotarpeen kiireellisyyden vuoksi, mutta se voi myös johtaa muutosten mahdollisten yhteisvaikutusten arvioimisen heikentymiseen. Kun esitykset annetaan yksittäin, valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan myös peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta. Valiokunta korostaa siksi tarvetta tuoda aktiivisesti esiin perusteet muutosesitysten erillisyydestä ja arvio siitä, että esitykset eivät liity sillä tavoin toisiinsa, että niillä voisi olla epäsuora yhteisvaikutus.

Kolmanneksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedonsaantioikeuden toteutumiseen käytännössä vaikuttaa merkittävästi valiokunnalle asian käsittelyyn jäävä aika. Yleisesti ottaen hallituksen esitykset on annettu eduskunnalle siten, että niiden käsittelyyn on jäänyt riittävästi aikaa ottaen huomioon myös eduskunnan sisäisen lausuntomenettelyn toteutuminen. Usein on kuitenkin myös niin, että valiokunta on joutunut käsittelemään asiaa pakkotahtisesti esimerkiksi tietyn lain voimaantuloajan turvaamiseksi. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisällytetyt ar-

viot hallituksen esityksen antamisajankohdasta venyvät usein, ja oman haasteensa aikataulujen kannalta muodostavat katkokset eduskuntatyössä esimerkiksi hallituksen toiminnasta poikkeavien istuntotaukojen ajoittumisesta johtuen. Hallituksen tulisi pyrkiä antamaan esitykset eduskunnalle niin ajoissa, että niiden asianmukainen käsittely on aina mahdollista. Valiokunta huomauttaa, että EU-asioiden käsittelyyn käytettävissä oleva aika on erikoisvaliokuntien osalta usein erittäin lyhyt, mutta tähän ei ole aina mahdollista vaikuttaa siksi, että komission aikataulujen ennakoiminen on usein hyvin vaikeaa. Valiokunta pitää tätä ymmärrettävänä, mutta korostaa, että EU-asioiden käsittelyn ennakoimisen vaikeus ja kiire pakottavat valiokunnan usein siirtämään hallituksen esitysten käsittelyä sen verran eteenpäin, että määräaikoja voidaan noudattaa. Tämäkin olisi hyvä ottaa huomioon, kun arvioidaan valiokunnan hallituksen esitysten käsittelyyn tarvitsemaa aikaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hannu Hoskonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos