

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
LsN Liisa Leppävirta

18.2.2026

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta (HE 3/2026 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta (HE 3/2026 vp). Poikkeuksellinen lyhyen lausuntoajan vuoksi oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida tai lausua hallituksen esitysluonnoksesta lausuntokierroksella tuolloin ehdotettuja rangaistussäännöksiä laajemmin. Oikeusministeriö toteaa, että koska rangaistussäännökset poistettiin jatkovalmistelussa esityksestä, ei oikeusministeriöllä ole tältä osin enää lausuttavaa valiokunnalle.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin aiheellisenä kiinnittää valiokunnan huomiota eräisiin esityksen lupa- ja ilmoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin ja oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Esitys on valmisteltu selvästi varsin kiireellisessä aikataulussa ja esitykseen on jäänyt jonkin verran epäselviä tai epä johdonmukaisia perustelulausumia tai säännösehdotuksia. Tämän vuoksi oikeusministeriö esittää valiokunnalle vielä eräitä sääntelyyn selkeyteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä yksityiskohtaisempia huomioita. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota esitetyn sääntelyn ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen.

Lupa- ja ilmoitusmenettelyt

1. lakiehdotus (kemikaaliturvallisuuslaki)

20 a §

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvan huomioon ottamisesta. Lisättäväksi ehdotetun pykälän perustelut jäävät ylätasoiseksi. Pykälään on jatkovalmistelussa lisätty 2 momentti, joka näyttäisi jääneen perustelematta säännöskohtaisissa perusteluissa. Momentissa säädettäisiin siitä, että maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen 23 a, 25

Postiosoite**Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite**Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin**Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi**Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ja 59 §:ssä tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta koskevaa päätöstä tehtäessä tulee ottaa huomioon tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu sijoittamislupa. Pykälästä ja perusteluista ei ilmene, millä tavalla sijoittamislupa tulee päätöstä tehtäessä ottaa huomioon, eli minkälainen merkitys sijoittamisluvalla on viranomaisen päätösharkinnassa, joka vaikuttaisi muutoin säädetyn oikeusharkintaiseksi. Tällöin lupa myönnetään, kun laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Valiokunnan käsittelyssä tulisi varmistua säännöksen tarpeellisuudesta ja toisaalta selkeyttää sen merkitystä lupa ja ilmoitusmenettelyissä.

25 b §

Pykälässä säädettäisiin siitä, että puolustusministeriön tulee antaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta lausunto toiminnanharjoittajalle, jos puolustusministeriö katsoo, että tuotantolaitos, jolle tämän lain mukaista lupaa haetaan tai josta tämän lain mukainen ilmoitus tehdään, on maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laissa ei ole säädetty edellytyksistä, joita puolustusministeriö arvioi lausunnon antamisessa. Ottaen huomioon, että lausunto on edellytyksenä tiettyjen säädettäväksi ehdotettujen kemikaaliturvallisuuslain ja rakentamislain tavanomaisesta menettelystä poikkeavien säännösten soveltamiselle ja se ilmeisesti sitoisi päätöksentekijää, oikeusministeriö pitää perusteltuna harkita – sääntely-yhteys huomioon ottaen – olisiko sääntelyä mahdollista täydentää säännöksen perusteluista (s. 22) ilmenevillä kriteereillä, joita on tarkoitus käyttää arvioitaessa täyttyvätkö edellytykset lausunnon antamiseksi.

Pykälän 1 momentin viimeinen virke on vaikeasti ymmärrettävästi muotoiltu. Ehdotetussa sääntelyssä ei näytettäisi otettavan kantaa siihen, mitä tietoja toiminnanharjoittaja toimittaa puolustusministeriölle hakiessaan lausuntoa siitä, onko kyseessä maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos. Momentin mukaan puolustusministeriön tulisi kuitenkin "antaa tiedot toiminnanharjoittajan salassa pidettävistä tiedoista". Pykälän sanamuoto on hankalasti ymmärrettävä ja monitulkintainen. Momentin perustelujen mukaan tarkoitus on säätää siitä, että puolustusministeriö ottaa kantaa lupa- ja ilmoitusmenettelyä sekä tiedoksiantovelvoitteita koskeviin tietojen antamisen rajoituksiin. Säännöksen tarkoitus jää esityksessä jossain määrin epäselväksi, mutta momentin perusteluja vastaisi paremmin esimerkiksi seuraava säännösmuotoilu: *"Puolustusministeriön on lausunnossaan arvioitava ja otettava kantaa siihen, mitkä toiminnanharjoittajan tiedoista ovat julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja, joita toiminnanharjoittajan ei tulisi julkaista osana toiminnanharjoittajalle tässä laissa säädettyjä tiedon julkaisemisvelvoitteita"*. Siltä osin kuin kyse on lupa- ja ilmoitusmenettelyistä ja tietojen julkisuudesta kyseisessä menettelyssä oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lupa- ja ilmoitusmenettelyssä tietoja käsittelevät viranomaiset ovat julkisuuslain perusteella salassapitovelvollisia kyseisistä tiedoista, joten olennaista lienee säätää rajoituksia vain toiminnanharjoittajan Seveso III -direktiivistä seuraaviin julkaisuvelvoitteisiin.

104 g §

Pykälässä säädettäisiin perustelujen mukaan informatiivinen säännös koskien maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten tiedoksiantoa ja kuulemista. Säännöksellä ei ole tarkoitus laajentaa rajoituksia tietojen antamisessa kuulemisessa ja tiedottamisessa, vaan tuotaisiin esiin julkisuuslain sekä kansainvälisistä velvoitteista annetun lain mukaiset edellytykset tietojen antamiseen. Säännös jää kuitenkin muotoilultaan monitulkintaiseksi, koska se on muotoiltu muotoon "noudatetaan". Lisäksi pykälässä viitattaisiin ainoastaan yhteen julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyyn salassapitoperusteeseen. Vastakohtaispäätelmien välttämiseksi perustellummalta vaikuttaisi muotoilla informatiivinen säännös esimerkiksi seuraavasti: *"Asiakirjan salassapitoa koskevista edellytyksistä maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen lupa-asian kuulemisessa ja tiedottamisessa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa."*

2. lakiehdotus (rakentamislaki)

43 c §

Pykälässä säädettäisiin eräiden maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamisluvasta. Huomio kiinnittyy siihen, että rakentamislaisissa ei näytettäisi ehdotettavan säädettäväksi puolustusministeriön tehtävästä tai toimivallasta antaa pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua lausuntoa. Siltä osin kuin kyse on momentin 1 kohdassa tarkoitettua lausunnosta, säädetään puolustusministeriön tehtävästä antaa lausunto hakemuksesta kemikaaliturvallisuuslaissa. Rakentamislaisissa 43 c §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu lausunto on kuitenkin kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoitettua lausunnosta erillinen lausunto. Perusteltua olisi säätää myös 2 kohdassa tarkoitettua lausunnon osalta selkeämmin puolustusministeriön tehtävästä antaa kyseinen lausunto toiminnanharjoittajan hakemuksesta.

Oikeusturva

2.lakiehdotus (rakentamislaki)

179 b §

Pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvasta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu erityisesti ehdotetun 186 a §:n oikeusturvaa rajaava vaikutus. Esitetyn 179 b §:n valitusoikeus johtaisi käytännössä 43 c §:ssä säädettäväksi ehdotetun kaavoituksesta poikkeamisen mahdollistavan säännöksen kanssa muutoksenhakuoikeuden kaventumisen siltä osin kuin kaavoitusmenettelyssä muutoksenhakuoikeus olisi laajemmalla joukolla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tältä osin muutoksenhakuoikeuden kaventumista ja sen vaikutuksia ei ole perusteltu esityksessä. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että vastaavan kaltainen muutoksenhakuoikeuden rajoitus seuraa voimassa olevan rakentamislain 179 a §:stä.

186 a §

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen rakentamisen aloittamisesta ilman lainvoimaista poikkeamislupaa. Säännös olisi poikkeus voimassa olevan rakentamislain 186 §:stä, jonka mukaan rakentamislupa voidaan myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamisluvan perusteella, mutta rakentamisluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamislupa on tullut lainvoimaiseksi. Pykälä sisältää oikeusministeriön käsityksen mukaan uudentyyppistä sääntelyä, jolla säätämisyjärjestysperusteluissakin tunnistetulla tavalla voi olla vaikutusta perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvan toteutumiseen. Säännös mahdollistaisi käytännössä rakentamisen aloittamisen ja loppuun saattamisen siitä huolimatta, että rakentamislain mukainen poikkeamislupa ei olisi vielä lainvoimainen. Sääntelyssä on pyritty huomioimaan muutoksenhakumahdollisuuden merkityksen säilyminen sillä, että luvanhakijan tulisi asettaa hyväksyttävä vakuus rakennuspaikan ennallistamiseen sekä muiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksestä on jatkovalmistelussa jätetty pois muutoksenhakutuomioistuimen toimivaltaa rajannut säännös, jonka mukaan muutoksenhakutuomioistuin olisi voinut kumota tai muuttaa aloittamisoikeutta koskevan päätöksen, ainoastaan jos tämä ei vaaranna vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoitavan tuotantolaitoksen toteuttamista. Oikeusministeriö pitää jatkovalmistelussa poistetun tuomioistuimen toimivaltaa rajanneen säännöksen pois jättämistä perusteltuna. Tästä huolimatta ehdotettu sääntely herättää kysymyksen siitä, missä määrin sääntelyn kaltaisessa tilanteessa voidaan katsoa, että rakentamisen aloittamista koskeva lupa ei tee muutoksenhakuoikeutta aidosti hyödyttömäksi huolimatta siitä, että luvan hakijan tulisi asettaa vakuus tilanteen ennallistamiseksi. Kyseessä on oikeusministeriön käsityksen mukaan uudenlainen arviointitilanne, jota voidaan jossain määrin perustella sillä, että kyse olisi vain harvoin kyseeseen tulevasta tilanteesta. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että tällaisen uudentyyppisen sääntelyn hyväksyminen poikkeuksellisesti tässä rajatussa tilanteessa voi

edesauttaa vastaavan sääntelyratkaisun hyödyntämistä jatkossa myös muissa yhteyksissä. Laajentumassa tällä olisi vaikutusta alueiden käytön muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on luvan hakemisen yhteydessä pyydettävä lausunto puolustusministeriöltä. Perusteluissa todetaan, että lausunnon avulla osoitettaisiin se, että kyseessä olevaa siviiliomisteista tuotantolaitosta voitaisiin pitää maanpuolustuksen kannalta olennaisen tärkeänä siten, kuin rakentamislain 43 c §:n 1 ja 2 kohdissa edellytettäisiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua pykälää aloittamisoikeudesta voitaisiin soveltaa ainoastaan tilanteessa, jossa tuotantolaitos on sijoittamislupaa haettaessa jo katsottu maanpuolustuksen kannalta olennaisen tärkeäksi tuotantolaitokseksi puolustusministeriön lausunnon perusteella. Näin ollen epäselväksi jää, olisiko aloittamisoikeutta koskevan asian käsittelyssä pyydettävä uusi lausunto puolustusministeriöltä ja mikä tämän lausunnon suhde on aiemmin poikkeamisluvan hakemista varten annettuun lausuntoon. Sääntelyn selkeyttämiseksi olisi perusteltua säätää nimenomaisesti puolustusministeriön tehtävästä antaa laissa tarkoitetut lausunnot (vrt. yllä 43 c §:stä todettu).

Eräitä yksityiskohtaisia huomioita sääntelyn selkeydestä ja suhteesta Euroopan unionin oikeuteen

1. lakiehdotus (kemikaaliturvallisuuslaki)

2 §

Ehdotetussa 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen perusteella herää kysymys säännöksen tarpeellisuudesta ja merkityksestä. Momentissa säädettäisiin siitä, että lakia sovellettaisiin maanpuolustukselle tärkeisiin tuotantolaitoksiin, jollei tässä laissa muuta säädetä. Esityksestä kuitenkin saa sen käsityksen, että lakia sovelletaan jo nykytilassa kyseisiin tuotantolaitoksiin ja tällä hallituksen esityksellä on ainoastaan tarkoitus säätää tiettyjä poikkeuksia lain sääntelyyn siltä osin kuin kyse on edellä mainituista tuotantolaitoksista. Jos maanpuolustukselle tärkeät tuotantolaitokset ovat nykytilassa jo lain soveltamisalassa ja nyt ehdotettavalla sääntelyllä on tarkoitus säätää joitakin poikkeuksia nykylain mukaisesta sääntelystä kyseisiä tuotantolaitoksia koskien, ei ehdotetun kaltainen soveltamisalasäännös vaikuta tarpeelliselta. Pahimmillaan se voi johtaa vastakohtaispäätelmiin siltä osin kuin soveltamisalassa säädettäisiin erikseen varsin spesifeistä ja ilmeisesti myös vähälukuisista tuotantolaitoksista, joiden osalta sääntelyn soveltamisesta ei ole ollut aiemminkaan epäselvyyttä. Valiokunnan käsittelyssä tulisi varmistua säännöksen tarpeellisuudesta.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa myös todetaan, että poikkeukset perustuisivat SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Ehdotuksesta jää epäselväksi, onko kyse Seveso III -direktiivin tulkinasta yhdessä SEUT 346 artiklan kanssa vai onko katsottu, että osa ehdotetusta sääntelystä nojaisi SEUT 346 artiklaan ja poikkeaisi Seveso III -direktiivin sääntelystä. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä olisi tullut selostaa, miltä osin olisi mahdollista nojautua Seveso III -direktiivin mahdollistamaan liikkumavaraan (erit. 22 artikla). Jos liikkumavaraa pidetään joltain osin riittämättömänä, tulisi se ja tarve nojautua SEUT 346 artiklaan EU-sääntelystä poikkeamiseksi tuoda esiin. Oikeusministeriö esittää jäljempänä vielä eräitä tarkempia pykäläkohtaisia huomioita tähän liittyen.

31 §

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälän perusteluissa todetaan, että momentissa säädettäväksi ehdotettu poikkeaminen perustuisi SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi. Momentissa lisättäväksi ehdotetut rajoitukset rajoittaisivat Seveso III -direktiivin mukaisia tiedottamisvelvoitteita. Säännöskohtaisissa perusteluissa, eikä esityksestä muutoinkaan käy kuitenkaan ilmi, olisiko poikkeaminen mahdollista Seveso III -direktiivin 22 artiklassa

säädetyin poikkeuksen nojalla. Direktiivin 22 artiklassa mahdollistetaan 14 artiklasta poikkeaminen siinä määrin kuin direktiivin 2003/4/EY 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen liittyvien etujen suojaamisesta. Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, että direktiivi 2003/3/EY on pantu täytäntöön pääosin julkisuuslailla, ja julkisuuslain salassapitoperusteiden on katsottu vastaavan direktiivin sääntelyä. Seveso III -direktiivin mahdollistama poikkeaminen näyttäisi mahdollistavan pykälässä ehdotetun sääntelyn. Vastaava huomio koskee 32 §:n ja 104 g §:n perusteluissa todettua.

2. lakiehdotus (rakentamislaki)

43 c §

Rakentamislain 43 c §:ää koskevissa perusteluissa todetaan ehdotetun sääntelyn suhteesta Seveso III -direktiiviin seuraavaa: ”Vaikka direktiiviä sovelletaankin edellä kuvatulla tavalla siviilitoiminnassa oleviin tuotantolaitoksiin, voitaisiin maanpuolustukselle tärkeistä syistä Seveso III-direktiivin velvoitteista myös periaatteessa poiketa SEUT 346 artiklan 1 kohdan nojalla.” Perustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että esityksessä on myös tunnistettu se, että Seveso III -direktiivin edellytykset täyttyisivät säädettäväksi ehdotetusta tavanomaisesta kaavoituksesta poikkeavasta sijoittamisluvasta huolimatta. Myös tältä osin esityksessä olisi tullut selostaa selkeämmin Seveso III-direktiivin mahdollistama liikkumavaraa. Rakentamislain osalta vastaavia kannanottoja SEUT 346 artiklan soveltamisesta on ainakin 63 b §:ää koskevissa perusteluissa.

186 a §

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että siinä tarkoitettu vakuuden asettamisvelvollisuus ei koske valtiota, kuntaa eikä kuntayhtymää. Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälässä tarkoitettut tuotantolaitokset olisivat lähinnä siviiliomisteisia (vrt. esim. perusteluissa s. 38 todettu), eikä luvan hakijana olisi näin ollen lähtökohtaisesti valtio, kunta tai kuntayhtymä. Näin ollen kyseisen vakuutta koskevan rajauksen merkitys tässä pykälässä ja sääntelykokonaisuudessa jää epäselväksi. Valiokunnan käsittelyssä tulisi varmistua kyseisen säännöksen tarpeellisuudesta.