Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Asiantuntijalausunto
Lainsäädäntöneuvos
Tia Laine-Ylijoki-Laakso
21.9.2020 VN/5511/2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta (HE 59/2020 vp)

Viite: Valiokunnan asiantuntijakutsu kuulemiseen 23.9.2020 ja lausuntopyyntö 8.9

Perustuslakivaliokunnalle,

Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Valiokunnan kannalta keskeisenä sisältönä hallituksen esityksessä on ehdotettu uusi rajattu erityissääntely (50 a §) ympäristönsuojelulakiin puolustusvoimien kemikaalivarastojen ennakkovalvontamenettelyistä. Erityissääntelyn tarve tuli esiin säädettäessä lakia yleisestä ilmoitusmenettelystä (1166/2018, HE 94/2018 vp). Ympäristösääntely on osin kansainvälisenkin kehityksen myötä korostanut yksilöiden osallistumiseen liittyviä perusoikeuksia, käsittelyn julkisuutta ja hyvän hallinnon takeita. Toisaalta kansainvälisissäkin sopimuksissa on huomioitu, että maanpuolustusintressin vuoksi näitä yksilöiden oikeuksia voidaan jossain määrin joutua rajoittamaan. Ympäristölainsäädännön osalta ns. Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004) huomioi myös näitä rajoitusmahdollisuuksia tietyin edellytyksin. Kyse on silti aina intressipunninnasta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä kuten perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) esittänyt. Ehdotettavan uuden pykälän osalta valmistelua on tästä syystä tehty tiiviissä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa ja valmistelun kuluessa on lisäksi saatu arvokkaita kommentteja myös oikeusministeriöstä.

Ehdotetun 50 a §:n soveltaminen on rajattu puolustusvoimien toiminnoista vain kemikaalivarastoihin, ja niistäkin vain niihin, jotka sijaitsevat maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa. Näistä kohteista säädetään puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 8 momentissa ja sen nojalla maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa. On ennakoitavissa, että ehdotettava pykälä voisi tulla sovellettavaksi suhteellisen harvoin. Pykälän soveltaminen ei myöskään olisi automaatio, vaan kuten Århusin sopimuskin edellyttää, kansalliseen lainsäädäntöön säädetyn säädöksen lisäksi tarvitaan tapauskohtaista viranomaisharkintaa soveltamisedellytysten olemassa olosta. Jokaisen tapauksen kohdalla tulee siis punnittavaksi, vaikuttaisiko erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen paljastuminen haitallisesti maanpuolustukseen.

Ehdotetun 50 a §:n ensimmäisessä momentissa säädettäisiin pykälän soveltamisedellytys, rajoitettu asianosaisuus, valvontaviranomaisen korostettu rooli ja tyhjentävä luettelo niistä ympäristönsuojelulain osallistumista, julkisuutta ja tietojärjestelmään tallettamista koskevista pykälistä, joita ei sovellettaisi, jos pykälä tulee sovellettavaksi. Toisessa momentissa säädettäisiin lupaviranomaiselle asian vireillepanemiseksi toimitettavista tiedoista sekä siitä, että muut tiedot voidaan edellytysten täyttyessä antaa viranomaisen käyttöön toiminnanharjoittajan tiloissa tai tietojärjestelmissä, joissa myös lausuntomenettely ja päätöksen tiedoksianto voidaan järjestää. Momentissa säädettäisiin myös siitä, että lausuntoa pyydetään vain valvontaviranomaiselta ja päätös annetaan tiedoksi vain toiminnanharjoittajalle ja valvontaviranomaiselle. Käsittelyn tavoite on kuvattu momentin viimeisessä lauseessa, jonka mukaan käsittely on kokonaisuudessaan järjestettävä niin, ettei maanpuolustuksen etua vahingoiteta tai vaaranneta. Kolmas momentti koskee mahdollista muutoksenhakuvaihetta ja siinä säädettäisiin valitusoikeudesta, joka olisi vain

toiminnanharjoittajalla ja valvontaviranomaisella. Momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi myös ne lain pykälät, joita ei tällöin sovellettaisi. Momentin lopussa säädettäisiin, että hallintotuomioistuimen päätös on toimitettava tiedoksi lupaviranomaiselle. Viimeisessä momentissa olisi asetuksenantovaltuus.

Alla olevassa on poimintoja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyen.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ensimmäisen mukaan rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen. Ehdotetussa ympäristönsuojelulain 50 a §:ssä säädettäisiin kaikista niistä rajoituksista, joilla voidaan katsoa puututtavan perustuslain turvaamiin oikeuksiin. Tällaisena puuttumisena voidaan nähdä muun muassa ehdotuksen säännös, jonka mukaan 50 a §:n soveltamisedellytysten täyttyessä asianosaisena pidettäisiin hallintolain 11 §:stä poiketen vain toiminnanharjoittajaa. 50 a § sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden ja valmistelun kuluessa on pyritty varmistamaan, että perustuslain 80 §:n vaatimukset yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäisiin vain lain tasolla.

Perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuutta ja riittävää täsmällisyyttä koskeva vaatimus on otettu huomioon luettelemalla tyhjentävästi ehdotetun säännöksen 1 momentissa ne ympäristönsuojelulain pykälät, joita ei sovellettaisi, kun 50 a §:n soveltaminen todetaan välttämättömäksi ja 3 momentissa ne lain pykälät, joita ei sovellettaisi muutoksenhakuvaiheessa. Pykälän valmistelussa on muutoinkin huomioitu tarve säätää mahdollisimman eksaktisti kaikista 50 a §:n mukaisen menettelyn vaiheista ja siihen osallistuvien tahojen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden suhteen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön (PeVL 51/2006 vp, PeVL 16/2011 vp ja PeVL 57/2018 vp), jossa maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden ylläpidon tavoitteita on pidetty sinänsä hyväksyttävinä syinä perusoikeuksien rajoittamiselle ja täten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Ehdotetulla säännöksellä esitettävien perustuslain 21 §:ään kohdistuvien poikkeusten ei katsota myöskään muuttavan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä, eikä 50 a §:n soveltamistilanteissa vaarantavan yksilön oikeusturvaa. Olisi erittäin epätodennäköistä, että yksittäiset kemikaalivarastot voisivat aiheuttaa senkaltaisia ympäristövaikutuksia, että niillä olisi vaikutuksia yksilöiden etuihin. Oikeusturvaan liittyvällä perusoikeudella on liityntää yleislaeista hallintolakiin, jonka soveltamisesta ehdotetaan tehtäväksi yksi poikkeus. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan hallinnonalakohtaiset erityispiirteet voivat kuitenkin oikeuttaa laista poikkeavaan sääntelyyn, joskin poikkeamisvaltuutta olisi käytettävä harkiten ja vain, kun tähän on asiallisesti hyväksyttävät perusteet.

Perusoikeusrajoitusten välttämättömyysedellytystä on käsitelty säätämisjärjestysperusteluiden osalta siitäkin näkökulmasta, että ehdotetun sääntelyn vaihtoehtona olisi tosiallisesti ollut vain puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettujen kemikaalivarastojen rajaaminen ympäristönsuojelulain ennakkovalvontamenettelyjen ulkopuolelle. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi ja ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamiseksi valmistelussa on pidetty ehdotettua sääntelyä parempana vaihtoehtona kuin näiden tavoitteiden jäämistä vain puolustusvoimien sisäiseen omavalvontaan. Perustuslain 21 §:ään kohdistuvien perusoikeusrajoitusten katsotaan olevan laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään, kun otetaan huomioon seuraavassa esitetty valvontaviranomaisen korostettu rooli 50 a §:n mukaisten asioiden käsittelyssä ja rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi maanpuolustusta koskevien tietojen salassapidosta.

Valmistelun kuluessa, ja myös lausunnoissa, nousi esiin tarve kiinnittää erityistä huomiota riittävien oikeusturvajärjestelyiden takaamiseen. Ehdotuksen mukaan ympäristönsuojelun valvontaviranomaiselle, käytännössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettäisiin yhtä laajat oikeudet kuin ympäristönsuojelulain mukaiselle asianosaiselle tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin, lausua niistä, saada päätös tiedoksi ja hakea tarvittaessa muutosta päätökseen toimivaltaiselta tuomioistuimelta. Ehdotettu rooli olisi luonteva valvontaviranomaisen käyttäessä jo viran puolesta ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa lain 21 §:n mukaisesti laajaan asiantuntemukseensa nojaten. Valvontaviranomainen huolehtii ympäristöedun turvaamisen lisäksi myös siitä, että käsittelyn kohteena olevalla toiminnalla ei loukata niiden etuja, joita ei menettelyssä voida tietojen salassapitosyistä kuulla.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä viimeisen mukaan rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Esityksen kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö –osiossa on selostettu tältä osin relevantin Århusin sopimuksen ympäristöä koskevan tiedon saantia, ympäristötiedon levittämistä ja kokoamista sekä yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon koskevia artikloita sekä niistä poikkeamisen edellytyksiä sopimuksen tulkintaohjeiden mukaisesti. Esitetyin perustein esitys ei vaikuttaisi olevan ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa.