Hallitussihteeri Perttu Wasenius 23.9.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19§:n muuttamisesta sekä ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (HE 59/2020 vp.)

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia (527/2014) ja vesilakia (587/2011). Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 50 a §, joka sisältäisi säännökset julkisuuteen ja asianosaispiiriin liittyvistä poikkeusmahdollisuuksista Puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettujen kemikaalivarastojen ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisluonteisia tarkistuksia ja täsmennyksiä niihin ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksiin, jotka liittyvät ympäristölupa- ja vesitalousasioiden tietopalveluihin, rekisteröitäviä toimintoja koskevaan sääntelyyn, toimivaltaiseen lupaviranomaiseen sekä yleiseen ilmoitusmenettelyyn.

Tässä lausunnossa käsitellään vain ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 50 a §:n suhdetta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Puolustusministeriöllä ei ole lausuttavaa muista hallituksen esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista.

Poikkeussääntelyn tarpeesta ja kattavuudesta

Ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- ja ilmoitusmenettelyt perustuvat laajaan asianosaispiiriin ja julkisuuteen sekä kattaviin osallistumisoikeuksiin. Näillä seikoilla turvataan perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä ihmisten mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Laaja julkisuus ja osallistumisoikeudet ovat puolustusministeriön näkemyksen mukaan perusteltu lähtökohta ympäristöä koskevissa asioissa. Puolustushallinnon periaatteena ja lähtökohtana on ympäristövastuullisuus kaikessa toiminnassa. Ympäristönsuojelu puolustushallinnossa on suunnitelmallista ja tavoitteellista ja sitä kehitetään aktiivisesti. Kattavaa julkisuutta ja laajoja osallistumisoikeuksia on kuitenkin samalla vaikea sovittaa yhteen joidenkin Puolustusvoimien kohteiden salassapitotarpeiden kanssa. Ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen piiriin kuuluu myös sellaisia Puolustusvoimien erityissuojattavia kohteita, joiden sijainti ja toiminnan yksityiskohdat ovat julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:ssä tarkoitettua turvallisuusluokiteltua tietoa. Osa menettelyissä käsiteltävistä tiedoista on luokiteltava turvallisuusluokkiin II tai III.

Esityksessä ehdotetaan edellä mainituista syistä lisättäväksi ympäristönsuojelulakiin uusi 50 a §, joka sisältäisi tarkasti rajatun mahdollisuuden poiketa tietyistä lain menettelysäännöksistä Puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettuja kemikaalivarastoja koskevissa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Säännöksellä rajattaisiin menettelyyn liittyvää

yleisöjulkisuutta ja sitä asianosaispiiriä, jolla olisi oikeus osallistua menettelyyn ja saada tietoa vireillä olevasta asiasta. Lisäksi säännöksellä mahdollistettaisiin tietyt tietoturvallisuutta turvaavat erityismenettelyt toiminnanharjoittajan sekä lupa- ja valvontaviranomaisten välillä.

Ehdotetun 50 a §:n mukaista poikkeusmenettelyä olisi mahdollista soveltaa, jos puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 15 §:n 8 momentissa tarkoitettua maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaaminen sitä edellyttäisi. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisi tosiasiallisesti korkeintaan muutama lupa- ja ilmoitusmenettely vuosittain. Valtaosa sellaisista Puolustusvoimien kohteista, joille on haettava ympäristönsuojelulaissa tarkoitettu lupa tai joista on tehtävä lain 10 luvussa tarkoitettu ilmoitus, eivät täyttäisi ehdotetun 50 a §:n soveltamisen vaatimuksia, vaan niihin sovellettaisiin jatkossakin normaaleja lain mukaisia menettelysäännöksiä.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 50 a §:n suhde perustuslakiin

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Ympäristönsuojelulaissa säädettyjen lupa- ja ilmoitusmenettelyjen julkisuuden ja niihin liittyvien laajojen osallistumisoikeuksien voidaan nähdä toteuttavan ainakin julkisuusperiaatetta, yksilön oikeutta osallistua elinympäristönsä kehittämiseen sekä julkisen vallan velvollisuutta edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettu 50 a § merkitsisi rajoitusta näihin oikeuksiin. Koska säännös samalla rajaisi sitä henkilöpiiriä, joka saa tiedon käsittelyssä olevasta asiasta, se tosiasiallisesti rajaisi myös sitä, kenellä olisi mahdollisuus hakea päätökseen muutosta. Asianosaispiirin ja julkisuuden rajoittaminen tulee siten arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Ehdotettu poikkeuspykälä sisältäisi poikkeavaa sääntelyä myös toiminnanharjoittajan sekä lupa- ja valvontaviranomaisen välillä noudatettavista menettelyistä. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tähän sääntelyyn ei kuitenkaan liity erityisiä valtiosääntökysymyksiä, eikä sillä ole siten vaikutusta lakiesityksen käsittelyjärjestykseen.

Perusoikeusrajoitusten tulee ensinnäkin perustua eduskunnan säätämään lakiin. Ehdotetussa 50 a §:ssä säädettäisiin tyhjentävästi poikkeusmenettelyn soveltamisalasta ja poikkeusten keskeisestä sisällöstä. Säännöksessä myös lueteltaisiin tyhjentävästi ne ympäristönsuojelulain pykälät, jotka jätettäisiin poikkeusmenettelyä noudatettaessa soveltamatta. Pykälä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden, mutta kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annettaisiin lailla. Puolustusministeriön käsityksen mukaan esitys siten täyttää lailla säätämisen vaatimuksen.

Perusoikeusrajoitusten on lisäksi oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotetussa 50 a §:ssä säädettäisiin täsmällisesti poikkeamisen edellytyksistä ja niistä kohteista, joihin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

poikkeusmenettelyä olisi mahdollista soveltaa. Pykälässä säädettäisiin samoin tyhjentävästi poikkeamisen sisällöstä sekä siitä, ketä olisi pidettävä pykälän mukaisessa menettelyssä asianosaisena ja millä taholla olisi asianosaista vastaavat tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet. Poikkeusmahdollisuus olisi ehdotuksen mukaan rajattu hyvin suppeaan joukkoon Puolustusvoimien kohteita, minkä lisäksi poikkeusmenettelyn tarve olisi aina arvioitava tapauskohtaisesti. Puolustusministeriön käsityksen mukaan esitys siten täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on estää maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavia kohteita koskevien turvallisuusluokiteltujen tietojen paljastuminen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmassa käytännössään maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita sinänsä hyväksyttävinä syinä perusoikeuksien rajoittamiselle (esim. PeVL 51/2006 vp s. 6, PeVL 16/2011 vp s. 2, PeVL 57/2018 vp s. 2). Rajoituksia on siten puolustusministeriön käsityksen mukaan pidettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimina.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla myös välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, eikä rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Ehdotetun 50 a §:n poikkeussäännöksen soveltaminen olisi aina perusteltava tapauskohtaisesti ja rajoitettava välttämättömään. Valitun sääntelyratkaisun vaihtoehtona olisi tosiasiallisesti se, että Puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitetut erityissuojattavissa kohteissa sijaitsevat kemikaalivarastot rajattaisiin kokonaan ympäristönsuojelulain mukaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyjen ulkopuolelle. Ympäristönsuojelulain tavoitteiden toteuttaminen jäisi tällöin näiden kohteiden osalta Puolustusvoimien sisäisen omavalvonnan varaan. Valitulla sääntelyratkaisulla siten nimenomaisesti pyritään puuttumaan mahdollisimman vähän perusoikeuksiin ja ympäristönsuojelulain mukaisiin menettelyihin ja siten varmistamaan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on lisäksi huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Esityksen tavoitetta Puolustusvoimien erityissuojattavia kohteita koskevien tietojen suojaamisesta ei ole mahdollista toteuttaa rajoittamatta samalla myös muutoksenhakumahdollisuuksia. Esimerkiksi kohteen lähialueella asuvan henkilön tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien rajoittaminen lupamenettelyssä olisi turhaa, jos hänellä olisi mahdollisuus saada turvallisuusluokitellut tiedot haltuunsa muutoksenhakuvaiheessa. Esityksen perusratkaisulla, jonka mukaan poikkeussäännöksen piirissä olevia kohteita ei rajattaisi kokonaan ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen ulkopuolelle, pyritään nimenomaisesti turvaamaan myös oikeusturvan toteutumista. Valvontaviranomaisella olisi poikkeusmenettelyssä keskeinen rooli, jonka tarkoituksena on tuoda menettelyyn yleisen edun valvonnan näkökulmaa ja huolehtia siitä, että toiminnasta ei aiheudu edunmenetyksiä tahoille, joita menettelyssä ei tietojen salassapitosyistä voida kuulla. Valvontaviranomaisen rooli, voimavarat ja asiantuntemus huomioiden lupa- ja ilmoitusmenettelyjen soveltamista tietyin asian julkisuutta ja yleisön osallistumisoikeutta koskevin rajauksin voidaan pitää myös oikeusturvajärjestelyjen toteutumisen kannalta parempana vaihtoehtona kuin sitä, että ympäristönsuojelulain tavoitteiden toteutuminen jäisi kokonaan Puolustusvoimien omavalvonnan varaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Hallitussihteeri Perttu Wasenius 23.9.2020

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 50 a §:n suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin

YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004, jäljempänä Århusin sopimus) sisältää määräyksiä ympäristöä koskevan tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Sopimuksen tavoitteena on edistää ihmisten oikeutta laadukkaaseen ympäristöön.

Århusin sopimuksen 4 artiklassa taataan ihmisille oikeus ympäristöä koskevan tiedon saantiin. Artiklan 4 kohdan b) alakohdan mukaan oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa epäämällä ympäristötietoa koskeva pyyntö, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti maanpuolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen. Vastaava maanpuolustukseen ja yleiseen turvallisuuteen perustuva rajoitusmahdollisuus sisältyy myös ympäristötiedon kokoamista ja levittämistä koskevaan 5 artiklaan ja yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon koskevaan 6 artiklaan. Århusin sopimuksessa sallitaan siten tapauskohtaiseen harkintaan perustuvat poikkeukset yleisön tiedonsaantia ja osallistumisoikeutta koskevista menettelyistä siltä osin, kun niiden toteuttaminen vaikuttaisi haitallisesti maanpuolustukseen. Rajoitusten tulee myös perustua kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotettu sääntely olisi puolustusministeriön käsityksen mukaan sopusoinnussa Århusin sopimuksen kanssa, sillä rajoitus perustuisi laintasoiseen säännökseen ja poikkeussäännöksen soveltaminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa poikkeustarpeesta. Rajoitusten soveltamisala olisi myös verrattain kapea, eikä muutoksella kavennettaisi ympäristönsuojelulain mukaisten keskeisten tavoitteiden toteutumista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi