Olli Mäenpää
23.9.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Ehdotuksessa rajoitettaisiin yleisön osallistumisoikeuksia Puolustusvoimien kemikaalivarastoja koskevan lupa- ja ilmoitusasian käsittelyssä. Rajoitukset kohdistuvat lupa- ja ilmoitusmenettelyn kohteen lähialueen asukkaiden ja ympäristöjärjestöjen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksiin. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä turvattujen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien kannalta.

Erityisesti ympäristöä koskevan sääntelyn ja päätöksenteon kannalta on keskeinen perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä säännöksen todetaan merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67).

Ehdotetuilla osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien rajoituksilla on tarkoitus suojata maanpuolustuksen edun vuoksi salassa pidettävää tietoa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 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). Myös tässä yhteydessä ehdotetuilla rajoituksilla voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Arvioinnin perustana voidaan muuten pitää Århusin yleissopimuksen (1998) sisältämää sääntelyä, koska sopimus määrittelee yleisen eurooppalaisen standardin ympäristöä koskevan tiedon saatavuudelle ja vaikuttamismahdollisuuksille. Sopimus ja siihen perustuva EU:n ympäristötietodirektiivi (2003/4/EY) edellyttävät tiedon saannin ja osallistumisoikeuksien takaamista erityisesti ympäristöä koskevissa asioissa (ks. myös sopimuksen ja direktiivin voimaansaattamiseen liittyvät PeVL 1/2001 vp ja PeVL 15/2004 vp).

Århusin sopimuksen 4 artiklan lähtökohtana on, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön. Artiklan (4)(b) alakohdan

mukaan yleisön tiedonsaantioikeutta 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 sopimus mahdollistaa poikkeukset yleisön tiedonsaantia ja osallistumisoikeutta koskevista menettelyistä siltä osin, kun niiden toteuttaminen vaikuttaisi haitallisesti maanpuolustukseen. Vastaavia lähtökohtia voidaan soveltaa perustuslaissa turvattujen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien määräytymiseen. Ehdotettuja rajoituksia ei voida pitää näiden oikeuksien kannalta myöskään suhteettomina hyväksyttävän tarkoituksen kannalta.

Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn

Lakiehdotuksen 50 a §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettua kemikaalivarastoa koskevan lupahakemuksen ja lain 10 a luvussa tarkoitetun ilmoituksen käsittelyssä asianosaisena pidettäisiin hallintolain 11 §:stä poiketen vain toiminnanharjoittajaa eli Puolustusvoimia. Tällaisen asian käsittelyssä asianosaisia eivät siten olisi ne muut tahot, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta kemikaalivaraston lupa- tai ilmoitusasia koskee.

Ehdotusta on paikallaan arvioida erityisesti siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Mainitut perustuslain säännökset perustavat nimenomaan asianosaiselle eli sille, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, oikeuden saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, tulla kuulluksi ja saada asiassaan perusteltu päätös. Ehdotus rajoittaisi nämä oikeudet vain Puolustusvoimille luvan hakijana ja toiminnanharjoittajana. Perusteluna muiden asianosaisten menettelyllisten oikeuksien rajoitukselle on maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaaminen. Erityissuojattavilla kohteilla tarkoitetaan puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 8 momentissa maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä kohteita (HE 187/2016 vp, s. 25). Tällaisten salassa pidettävien tietojen suojaamista voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä, ja näiden tietojen salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa.

Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sijaitsevaa kemikaalivarastoa koskevan asian käsittelyssä voinee asianosaisena ja siten asianmukaiseen käsittelyyn perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeutettuna olla yleensä vain Puolustusvoimat. Tämä johtuu siitä, että tällaiset kemikaalivarastot sijaitsevat puolustusvoimien alueilla ja pääsyä niille rajoitetaan puolustusvoimista annetun lain 15 §:n nojalla (ks. myös HE 187/2016 vp, s. 28). Ehdotettua asianosaisaseman

määräytymisen rajoitusta voidaan tältä kannalta pitää käytännössä melko suppeana.

Tällaisia kemikaalivarastoa koskevia tietoja voidaan lähtökohtaisesti pitää sellaisina erittäin tärkeää yleistä etua koskevina tietoina, joista asianosaisella ei myöskään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ole oikeutta saada tietoa. Tämä näkökohta perustelee myös ehdotettua asianosaisen kuulemiseen kohdistuvaa rajoitusta.

Lisäksi perustelujen mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia myös siitä, että toiminnasta ei aiheudu edunmenetyksiä tahoille, joita menettelyssä ei tietojen salassapitosyistä voida kuulla. Tämä lieventää osaltaan kuulemisrajoituksen merkitystä mahdollisten muiden asianosaisten kannalta. Valvontaviranomaisen rooli muiden asianosaisten etujen valvojana lupa- ja ilmoitusmenettelyssä käy kuitenkin ilmi vain lakiehdotuksen perusteluista. Kun otetaan huomioon asianosaisen kuulemisen keskeinen merkitys oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena, valvontaviranomaisen toimivalta ja tehtävä muiden asianosaisten etujen valvojana olisi välttämätöntä määritellä myös säädännäisesti.

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74 ja esim. PeVL 59/2014 vp, s. 2 ja 4-5). Ehdotetut rajoitukset hyvän hallinnon takeisiin ovat arvioitavissa käytännön merkitykseltään vähäisiksi, kun otetaan huomioon rajoitusten kohteena olevan lupa- ja ilmoitusmenettelyn rajattuisuus ja sen oikeusvaikutusten suppeus. Rajoitukset eivät myöskään muuta asianosaiselle kuuluvien menettelyllisten oikeuksien asemaa pääsääntönä. Näille arvioille on kuitenkin perusteita vain, jos valvontaviranomaisen tehtävä myös mahdollisten muiden asianosaisten etujen valvojana määritellään laissa riittävän selvästi.

Oikeusturva

Asianosaisen valitusoikeus

Ehdotetun 50 a §:n 3 momentin mukaan tämän pykälän mukaan annetusta päätöksestä saisi 191 §:stä poiketen valittaa vain toiminnanharjoittaja ja valvontaviranomainen. Näin ollen valitusoikeus aluehallintoviraston tekemästä lupapäätöksestä olisi vain Puolustusvoimilla ja ELY-keskuksella, joka toimii valtion valvontaviranomaisena ympäristönsuojelulain 189 §:n mukaisesti. Valitusoikeutta ei sen sijaan olisi sellaisella muulla asianosaistaholla, jonka oikeuksia tai velvollisuuksia lupapäätös koskee.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jokaiselle omassa asiassaan kuuluva oikeus hakea muutosta kuuluu pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan

lailla. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla takaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan.

Oikeusturvan takeiden kannalta ongelmallisimpana voidaan pitää ehdotettua rajoitusta, jonka mukaan valitusoikeutta ei olisi – toiminnanharjoittajaa lukuun ottamatta – niillä muilla tahoilla, joiden oikeuksia tai velvollisuuksia lupapäätös koskee. Perusteluna myös tälle muiden asianosaisen valitusoikeuden rajoitukselle on maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaaminen. Erityissuojattavilla kohteilla puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 8 momentissa tarkoitetaan maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä kohteita (HE 187/2016 vp, s. 25). Tällaisten salassa pidettävien tietojen suojaamista voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä näkökohtana. Viranomaisen päätöksen perustana olevien tietojen salassapitotarvetta ei kuitenkaan sellaisenaan voida pitää riittävänä perusteena rajoittaa asianosaisen oikeutta saattaa hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevan viranomaisen päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Valitusrajoitus kohdistuisi tosin vain sellaisiin lupapäätöksiin, joilla päätetään ympäristönsuojelulain lupasääntelyn soveltamisesta puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 8 momentissa tarkoitettujen maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sijaitseviin kemikaalivarastoihin. Tällaiset erityissuojattavat kohteet sijaitsevat puolustusvoimien alueilla, ja pääsyä niille rajoitetaan puolustusvoimista annetun lain 15 §:n nojalla (ks. myös HE 187/2016 vp, s. 28). On siten verraten epätodennäköistä, että tällaiseen kemikaalivarastoon kohdistuva lupapäätös voisi koskea muiden tahojen oikeuksia tai velvollisuuksia. Tosin tällainen vaikutus voisi joissain tapauksissa perustua läheiseen naapuruussuhteeseen, mutta kemikaalivaraston sijoittamisessa sovellettavat suojaetäisyydet rajoittanevat tätä mahdollisuutta.

Ehdotuksen mukaan valitusoikeus olisi kuitenkin valvontaviranomaisella, jonka tehtävänä voidaan perustelujen mukaan katsoa olevan myös mahdollisten muiden asianosaisten oikeuksien ja velvollisuuksien puolustaminen oikeudenkäynnissä. Valvontaviranomaisella olisi tältä osin eräänlainen muiden asianosaisten laillisen edustajan rooli valitusoikeuden käyttäjänä ja sen johdosta vireille tulevan oikeudenkäynnin osapuolena. Vastaavantapaista asianosaisen oikeuksia turvaavaa erityisjärjestelyä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty hyväksyttävänä ratkaisuna, jos viranomaisen salassapidettäviä tietoja ei välttämättömistä syistä, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, voida oikeudenkäynnissä antaa tiedoksi asianosaiselle. Tällöin asiaa käsittelevän tuomioistuimen on omalla aktiivisella tutkimistoimivallallaan tasapainotettava asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitus (ks. esim. Regner, EIT 2017, 148-149 ja vastaavasti KHO 2007:47).

Ehdotetussa sääntely-yhteydessä tällainen tehtävä olisi perusteltua määritellä valvontaviranomaiselle, jonka tehtävänä on valitusoikeuttaan käyttämällä valvoa muiden asianosaisten intressejä myös oikeudenkäynnissä. Valvontaviranomaiselle

kuuluvaa tehtävää muiden asianosaisten intressien valvojana olisi kuitenkin tältä osin perusteltua täsmentää laissa.

Rajoitus muiden asianosaisen valitusoikeuteen muodostuu kaiken kaikkiaan käytännössä melko suppeaksi. Sen ei voida katsoa vaarantavan muiden asianosaisten oikeusturvaa, jos valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa näiden muiden asianosaisten etua. Edellä esitetyt näkökohdat ja lain täsmentämistarve huomioon ottaen ehdotettu valitusrajoitus ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan kannalta arvioituna.

Århusin sopimuksen 9(2) artikla takaa niille, joita asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee, oikeuden saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi sopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun lupapäätöksen, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Sopimuksen liitteen mukaan muutoksenhakuoikeus koskee mm. lupapäätöksiä, joiden kohteena ovat kemiallisten tuotteiden varastointilaitokset, joiden kapasiteetti on vähintään 200 000 tonnia. Sopimukseen ei sisälly rajoitusta, jonka mukaan maanpuolustukseen liittyvät näkökohdat oikeuttaisivat poikkeamisen sopimuksen edellyttämästä asianosaisen muutoksenhakuoikeudesta. Århusin sopimuksen takaaman asianosaisen muutoksenhakuoikeuden määräytymisessä on kuitenkin aiheellista ottaa huomioon edellä perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan näkökulmasta esitetyt arviot.

Muiden tahojen valitusoikeus

Ehdotettu säännös poistaisi myös ympäristönsuojelulain 191 §:ssä säädettyjen muiden tahojen kuin asianosaisen valitusoikeuden. Näistä tahoista tärkeimpänä voidaan perustuslain kannalta pitää ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännös ei sinänsä edellytä ympäristöjärjestöille valitusoikeutta ympäristöintressin suojelemiseksi. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on kuitenkin tärkeä keino turvata erityisesti perustuslain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Valitusoikeuden rajoitus perustuu tältäkin osin maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaamiselle, jota voidaan pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä näkökohtana. Århusin sopimukseen ei tosin sisälly rajoitusta, jonka mukaan maanpuolustukseen liittyvät näkökohdat oikeuttaisivat poikkeamaan sopimuksen 9(2) artiklan riippumattomille järjestöille edellyttämästä muutoksenhakuoikeudesta. Koska järjestöjen muutoksenhakuoikeuden perusteet rinnastetaan sopimuksen 9(2) artiklassa yksityisen asianosaisen muutoksenhakuoikeuteen, järjestön muutoksenhakuoikeuden määräytymisessä on kuitenkin aiheellista ottaa huomioon edellä perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan näkökulmasta esitetyt arviot.

Rajoitukset kuulemiseen ja tiedoksiantoon valitusmenettelyssä

Muutoksenhakuun ei ehdotetun 50 a §:n 3 momentin mukaan myöskään sovellettaisi, mitä 196 §:ssä säädetään kuulemisesta ja 197 §:ssä tiedoksiannosta. Ehdotus rajoittaisi oikeutta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös, jotka ovat perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lailla turvattavia takeita.

Ehdotettuja kuulemista ja tiedoksiantoa koskevia poikkeuksia on perusteltua pitää liitännäisinä valitusoikeuden rajoittamista koskevaan sääntelyyn. Jos valitusoikeus rajoitetaan ehdotetulla tavalla, erityisesti asianosaisen kuulemista ja tiedoksiantoa koskevilla ympäristönsuojelulain velvoitteilla ei ole relevanttia soveltamiskohdetta. Lailla voidaan tällaisessa tilanteessa säätää kuulemiseen ja tiedoksiantoon kohdistuvista poikkeuksista ehdotetulla tavalla. Myös tältä osin valvontaviranomaisen rooli korostuu mahdollisten muiden asianosaisten etujen valvojana.