Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

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

1. Aluksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ympäristönsuojelulakiin (527/2014) uudet säännökset julkisuuteen ja tiedottamiseen liittyvistä poikkeusmahdollisuuksista puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettujen kemikaalivarastojen ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan erinäisiä teknisluontoisia tarkistuksia ja täsmennyksiä ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin (587/2011). Tämä lausunto keskittyy yllä mainittuihin poikkeusmahdollisuuksiin erityisesti silmällä pitäen perustuslain 20 § 2 momenttia ja asiassa relevanttia kansainvälistä sääntelyä.

2. Oikeudesta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon

Perustuslain (PL) 20 § 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lainkohdan keskeinen tavoite on, että ympäristölainsäädäntöä kehitetään siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Tämä tavoite on ilmaistu säännöksen esitöissä ja se on saanut myös tukea perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.[1] Perustuslain 20 § 1 momentin mukainen kaikille kuuluva vastuu merkitsee julkisen vallan osalta samoin sitä, että julkisen vallan on aktiivisesti pyrittävä sellaisiin ratkaisuihin, jotka suojelevat luontoa ja ympäristöä.[2] Osallistumisoikeuksien turvaaminen on olennainen osa ympäristövastuun toteuttamista.

Osallistumisoikeudelle löytyy myös perusta kansainvälisistä ympäristö- ja ihmisoikeussopimuksista. Tässä yhteydessä keskeisin ja sisällöltään yksityiskohtaisin on Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004, jäljempänä Århusin sopimus). Sopimus on tullut Suomessa voimaan 30.11.2004. Sen lähtökohtana ovat ympäristöä koskevan informaation laaja saatavuus, vahvat osallistumisoikeudet sekä hyvin turvatut muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet.[3]

[1] HE 309/1993 vp, s. 67/I; PeVL 38/1998 vp, s. 2/II. Ks. myös PeVL 33/2006 vp, s. 3; PeVL 23/2009 vp, s. 2; PeVL 32/2010 vp, s. 9 ja PeVL 29/2017 vp, s. 4.
[2] Ks. esim. PeVL 5/2017 vp, s. 6.
[3] Ks. Århusin sopimus, 1 artikla.

Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä sitä arvioitiin myös perustuslaissa säädettyjen osallisuusoikeutta koskevien säännösten valossa. Århusin sopimuksen katsottiin tuolloin olevan tavoitteiltaan sopusoinnussa mainittujen perustuslain säännösten kanssa.[4]

3. Esitettyjen rajoitusten arviointi

3.1. Rajoitusten perustelu ja keskeinen sisältö

Osallistumisoikeuksien ja tiedonsaannin laajuus sekä vastaavasti laajat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet ovat ympäristövastuusäännöksen ja aiemmin mainitun Århusin sopimuksen mukainen pääsääntö. Tämä lähtökohta voi olla joissakin tilanteissa ongelmallinen. Käsillä oleva hallituksen esitys koskee tilannetta, jossa edellä kuvatut avoimuutta ja osallisuutta korostavat säännökset ovat ristiriidassa puolustusvoimien salassapitotarpeiden kanssa. Tässä yhteydessä on kyse maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista, tarkemmin määriteltynä puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitetuista kemikaalivarastoista. Tällaisten paljastuminen ja/tai tuhoutuminen voidaan katsoa olevan omiaan aiheuttamaan merkittävää vahinkoa maanpuolustukselle.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan siten lisättäväksi uusi 50 a §, jossa tehtäisiin mahdolliseksi maanpuolustuksen kannalta välttämättömät poikkeukset ympäristölupamenettelyn ja yleisen ilmoitusmenettelyn tiedonsaantia, julkisuutta ja osallistumisoikeutta koskevista säännöksistä. Uudessa pykälässä säädettäisiin, että jos puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 8 momentissa tarkoitettua maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaaminen sitä edellyttää, puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettua kemikaalivarastoa koskevan lupahakemuksen ja ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoituksen käsittelyssä asianosaisena pidettäisiin hallintolaista poiketen vain toiminnanharjoittajaa. Pykälässä edelleen säädettäisiin, mitä ympäristönsuojelulain pykäliä asian käsittelyyn ei sovellettaisi.

3.2. Rajoitusten suhde perustuslain 20 § 2 momenttiin

Pykäläehdotuksessa mainitut poikkeukset rajoittaisivat lupa- ja ilmoitusmenettelyn kohteen lähialueen asukkaiden osalta heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettu pykälä rajaisi edelleen sitä henkilöpiiriä, joka ylipäätään saisi tiedon asiasta, joten se rajaisi tosiasiallisesti myös mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta. Kyseessä on siten perusoikeusrajoitus, jonka hyväksyttävyys on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta.[5]

Ehdotettu rajoitus on laintasoinen, joten siltä osin ongelmaa ei ole. Erityissuojattavien kohteiden paljastuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa maanpuolustukselle tai puolustushallinnolle eli käsillä on lähtökohtaisesti sellainen painava hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve, jonka nojalla rajoituksia voidaan säätää. Maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty hyväksyttyinä syinä perusoikeusrajoituksille.[6]

---

[4] PeVL 15/2004 vp, s. 3.
[5] PeVM 25/1994 vp, s. 5.
[6] Ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2; PeVL 9/2007 vp, s. 2; PeVL 16/2011, s. 2; PeVL 22/2016 vp, s. 2; PeVL 57/2018 vp, s. 2 ja PeVL 61/2018 vp, s. 2.

Hyväksyttävyys ei sinänsä riitä, vaan rajoituksia on arvioitava niiden välttämättömyyden ja suojattavana olevan intressin painoarvon kannalta. Tämän lisäksi perusoikeusrajoituksen on oltava tarkkarajainen ja täsmällinen. Näiltä osin voidaan todeta, että ehdotetussa uudessa pykälässä luetellaan tyhjentävästi kaikki ne ympäristönsuojelulain pykälät, joita käsillä olevassa tilanteessa ei sovellettaisi. Poikkeussäännöksen soveltaminen olisi lisäksi aina perusteltava tapauskohtaisesti ja rajoitettava välttämättömään.

Olennaista on myös huomata, että uuden ympäristönsuojelulain 50 a §:n mukaan toiminnanharjoittajia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös valvontaviranomaiseen. Valvontaviranomaiselle jää silloin keskeinen rooli yleisen edun valvonnassa ja sen varmistamisessa, että poikkeustilanteessa ei aiheudu edunmenetyksiä tahoille, joita ei voida kuulla. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että toinen sääntelyvaihtoehto olisi lähtenyt siitä, että puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitetut kemikaalivarastot olisi rajattu kokonaan ympäristönsuojelulain mukaisen lupamenettelyn ja yleisen ilmoitusmenettelyn soveltamisalojen ulkopuolelle. Tähän vaihtoehtoon ei kuitenkaan päädytty, sillä se olisi jättänyt ympäristönsuojelulain tavoitteiden toteutumisen puolustusvoimien omavalvonnan varaan. Hallituksen esitykseen jätetty sääntelyvaihtoehto on ympäristövastuun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta parempi vaihtoehto.

Maanpuolustuksen intressi on käsillä olevassa tilanteessa lähtökohtaisesti painava. Ehdotettu sääntely ei ole näkemykseni mukaan myöskään ongelmallinen välttämättömyyden tai suhteellisuuden näkökulmasta. Rajoitus on aina tapauskohtaisesti perusteltava ja sen soveltamisala on suppea. Mitä sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvatakeisiin tulee, ehdotus on nähdäkseni asianmukainen.

3.3. Rajoitukset Århusin sopimuksen kannalta

Århusin sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä ripeästi ja tehokkaasti yleisön käyttöön. Artiklan 4 kohdan b) alakohdan mukaan ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan kuitenkin evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti kansainvälisiin suhteisiin, maanpuolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen. Vastaava rajoitus sisältyy laajempaa tiedostusvelvollisuutta koskevaan 5 artiklaan. Epäämisperusteita on sopimuksen mukaan tulkittava suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin. Århusin sopimus sallii siten maanpuolustukselle haitallisen tiedonsaannin rajoittamisen, mutta olennaista on, että epäämisperusteita on sovellettava suppeasti.

Osallistumisoikeuksien osalta on mainittava, että Århusin sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan c) alakohdan mukaan sopimuspuolet voivat päättää kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja tapauskohtaisesti olla soveltamatta tämän 6 artiklan määräyksiä maanpuolustustarkoituksia palveleviin toimiin, jos sopimuspuoli katsoo niiden soveltamisen vaikuttavan niihin kielteisesti.

Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on käsitellyt muutamia sellaisia tilanteita, joissa sopijapuoli on vedonnut yllä mainittujen artiklojen sallimiin poikkeusmahdollisuuksiin.[7] Ratkaisuissa korostuu vaatimus epäämisperusteiden suppeasta tulkinnasta: artikloiden lähemmän tulkinnan osalta mainitut ratkaisut eivät tuo mitään varsinaista uutta edellä jo esitettyyn.[8]

4. Johtopäätökset

Nähdäkseni ehdotetulla sääntelyllä on perusoikeusjärjestelmän ja Århusin sopimuksen kannalta hyväksyttävä tavoite ja ehdotettua sääntelyä voidaan pitää muutenkin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävinä. Sääntelyyn sisältyvät lait voidaan siten säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Turussa 21.9.2020



Elina Pirjatanniemi
Kansainvälisen oikeuden professori, Åbo Akademi
Rikosoikeuden dosentti

[7] Ks. Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP.PP/C.1/2014/12, 14 July 2014, paras. 93-94.
[8] Ks. myös täytäntöönpanoa koskeva ohjeistus, saatavilla osoitteessa https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Guide_to_the_Aarhus_Convention_Compliance_Committee__2019.pdf (vierailtu 19.9.2020).