Asia: HE 59/2020 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta sekä ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun eräiden säännösten kumoamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia ja vesilakia. Ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan lisättäviksi uudet säännökset julkisuuteen ja tiedottamiseen liittyvistä poikkeusmahdollisuuksista puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitettujen kemikaalivarastojen ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että ympäristönsuojelulain tavoitteet pystytään toteuttamaan myös puolustusvoimien tarpeisiin tarkoitetuissa kohteissa ilman, että lain mukaiset menettelyt kuitenkaan vaarantavat maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden salassapitoa. 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.

Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan. Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä keskeisesti perustuslain 21 §:n kannalta.

1 Kansainväliset ja perustuslailliset lähtökohdat

Yksityisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet muodostavat kokonaisuuden, jota turvataan useassa kohden perustuslakia. Perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvataan kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. PL 14 §:n 4 momentissa vaali- ja osallistumisoikeuksien yhteydessä säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Edelleen PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan

päätöksentekoon. Yksityisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet asettavat siten julkiselle vallalle velvoitteen ja yksityiselle oikeuden, jonka on tarkoitus ulottua määrätyin edellytyksin myös hallintopäätöksen tekemiseen.

PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain turvaamaan oikeusturvaan kuuluvat siten vaatimukset hyvästä hallinnosta ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta, kuten käsittelyn julkisuudesta ja viivytyksettömyydestä, oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös samoin kuin muutoksenhakuoikeudesta. Perustuslaki turvaa tämän mukaisesti asianosaisena olevan yksityisen menettelylllistä asemaa ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa ja sitä koskevassa muutoksenhaussa (HE 214/2013 vp s. 57). EU:n perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklat toteuttavat samoja hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudenkäyntien osalta.

Myös Århusin yleissopimus (yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 121-122/2004, saatettu voimaan lailla 121/2004) sisältää määräyksiä menettelyllisistä oikeuksista ympäristöasioissa. Sopimuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan taata yleisölle oikeus saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sekä käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.

Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY (jäljempänä osallistumisoikeusdirektiivi) liittyy Århusin yleissopimuksen ratifiointiin Euroopan yhteisössä. Osallistumisoikeusdirektiivillä on mukautettu yhteisön lainsäädäntö Århusin yleissopimuksen vaatimuksiin siltä osin kuin sopimuksessa on määräyksiä yleisön osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudesta (HE 268/2018 vp s. 14-15).

> Århusin yleissopimuksen 4 artikla koskee ympäristöä koskevan tiedon saantia. Kyseisen artiklan 4. kohdan b-alakohdan mukaan ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan kuitenkin evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti mm. maanpuolustukseen. Artiklat 6—8 koskevat yleisön osallistumista erilaisiin valmistelu- ja päätöksentekotilanteisiin. 6 artiklan 1. kohdan c-alakohdan mukaan kukin sopimuspuoli voi päättää kansallisen lainsäädännön mukaisesti tapauskohtaisesti olla soveltamatta tämän artiklan määräyksiä ehdotettuihin maanpuolustustarkoituksia palveleviin toimiin, jos sopimuspuoli katsoo niiden soveltamisen vaikuttavan kielteisesti näihin tarkoituksiin.
>
> Artikla 9 koskee muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta. Artiklan mukaan niillä, jotka kuuluvat yleisöön, joita asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee, on mahdollisuus saattaa mikä tahansa 6 artiklan soveltamisalaan kuuluva päätös uudelleen tutkittavaksi toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Yleisöön kuuluvilla tulee olla 9 artiklan mukaan uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset

> turvaamistoimenpiteet. Niiden tulee olla myös oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle.

Korkein hallinto-oikeus on Århusin yleissopimuksen ja sitä koskevan unionisääntelyn pohjalta katsonut eräillä ympäristöjärjestöillä olevan valitusoikeuden, vaikka se ei olisi ollut mahdollista (tuolloisen) hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin asianosaismääritelmän nojalla (vastaa nykyisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 808/2019, 7.1§:ää). Näin esim. KHO 2019:97, KHO 2018:1 ja 2011:49.

Århusin yleissopimuksen määräykset ovat lähtökohtaisesti linjassa perustuslain edellä mainittujen säännösten kanssa. Siten sekä kansainvälisestä yleissopimuksesta että kansallisesta perustuslaista juontavat samansuuntaiset vaatimukset yksityisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta sekä oikeusturvan takaamisesta ympäristöä koskevissa asioissa (PeVL 15/2004 vp). Yleissopimuksen mukainen valitusoikeus ulottuu vain sopimuksen soveltamisalan piiriin kuuluviin päätöksiin (HE 165/2003). Lisäksi kappale sallii muutoksenhaun toteuttamisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Sopimuksesta voidaan myös poiketa maanpuolustukseen liittyvillä perusteilla, niin kuin esillä olevassa asiassa esitetään.

2. **Osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ympäristönsuojelulaissa**

Yksityisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaaminen on perustuslaillisen toimeksiannon ja ylikansallisten vaatimusten mukaisesti osa ympäristönsuojelulain (527/2014) tarkoitusperiä ja tavoitteita (1 §). Tämä lähtökohta nostettiin esille jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, 14 a §:n perustelut). Vaatimukset yksityisten osallistumisoikeuksien turvaamisesta ja oikeusturvasta konkretisoituvat ympäristönsuojelulain eri kohdissa, ennen muuta lupamenettelyn yhteydessä. Laissa on omat säännöksensä mm. luvan hakemisesta, tiedottamisesta ja kuulemisesta. Ympäristönsuojelulakia täydentävät myös hallinnon yleislain, hallintolain (434/2003) säännökset, esimerkiksi ne, jotka koskevat yksityisten osallistumisoikeuksia (HE 214/2013 vp, s. 192). Uutena ympäristönsuojelulakiin sisältyvänä järjestelmänä on ympäristöluvan osittain korvaava ilmoitusmenettely, josta säädetään YSL 10 a luvussa (1166/2018).

Luvan hakeminen

Lupahakemuksen käynnistämisestä säädetään YSL 39 §:ssä (504/2019). Säännöksestä käy ilmi, että lupahakemus on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle lähtökohtaisesti sähköisesti. Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Hakemukseen on liitettävä tarvittaessa myös ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa sekä tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi. Lupahakemusta on pyydettäessä täydennettävä (40 §), ja hakemuksesta on pyydettävä lausunnot määrätyiltä viranomaisilta ja muilta tarpeellisilta tahoilta (42 §).

YSL 43 §:ssä säädetään muistutuksista ja mielipiteistä. Säännöksen 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Edelleen 2 momentin mukaan muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Säännöksen 3 momentin mukaan kuulemisesta säädetään lisäksi hallintolaissa.

YSL 44 §:ssä (504/2019) säädetään lupahakemuksen tiedoksiannosta ja lupahakemuksesta tiedottamisesta seuraavasti:

> Toimivaltaisen lupaviranomaisen on annettava ympäristölupaa koskeva hakemus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Kuulutus ja hakemusasiakirjat on kuitenkin oltava nähtävillä vähintään 30 päivän ajan. Kuulutus ja hakemusasiakirjat voivat sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä toiminnanharjoittajan nimen ja toiminnan sijaintipaikan tiedot. Viranomaisen verkkosivuilla julkaistavat henkilötiedot on poistettava viranomaisen verkkosivuilta päätöksen tultua lainvoimaiseksi.
>
> Tieto kuulutuksesta on julkaistava myös toiminnan vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain (410/2015) 108 §:ssä säädetään. Lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta on tiedotettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai julkaiseminen ole muutoin tarpeetonta. Kuulutus on annettava erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Valtion lupaviranomaisen on julkaistava internetsivuillaan yleisölle tarkoitettu tiivistelmä lupahakemuksesta.
>
> Tiedoksiantoon yhteisalueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle sovelletaan, mitä vesilain 11 luvun 11 §:n 2 momentissa säädetään. ---

YSL 45 §:ssä säädetään sähköisen tiedonsaannin edistämisestä. Säännöksen mukaan kellä tahansa on oikeus pyynnöstä saada tieto tietyllä alueella vireille tulleista ympäristölupa-asioista sähköisin viestein sen mukaan kuin viranomaisen tietojärjestelmässä on mahdollista ottaa vastaan tällaisia pyyntöjä ja lähettää viestejä automatisoidusti.

Luvan myöntäminen ja tiedottaminen

YSL 6 luvussa säädetään lupaharkinnasta ja lupamääräyksistä. Lupaharkinnan perusteita koskevan 48 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.

YSL 49 §:ssä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä seuraavasti:

> Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:
>
> 1) terveyshaittaa;
>
> 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;
>
> 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta;
>
> 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
>
> 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;
>
> 6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta tehtävistä poikkeuksista säädetään lain 50 §:ssä seuraavasti:

> Jos puolustusvoimien raskaiden aseiden tai räjähteiden käyttö taikka rajavartiolaitoksen vastaava toiminta edellyttää ympäristölupaa, toiminnasta aiheutuvaa melua, tärinää sekä maaperän ja pohjaveden tai meren pilaantumisen vaaraa koskevista 49 §:ssä tarkoitetuista luvan myöntämisen edellytyksistä saa poiketa tarpeellisessa määrin, jos toiminnan sijoittuminen alueelle on maanpuolustuksen toimintaedellytysten kannalta välttämätöntä. Toiminnan suunnittelulla ja lupamääräyksillä on tällöin varmistettava, että:
>
> 1) toiminnan melualue ja yöaikainen melurasitus rajoitetaan välttämättömään;
>
> 2) haitta-aineiden kulkeutuminen ampuma-alueelta ei johda 16 tai 17 §:ssä kiellettyyn seuraukseen alueen ulkopuolella;
>
> 3) toiminnasta ei aiheudu merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.
>
> Jos sotilasilmailuun tai rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseen käytetty lentopaikka ei täytä melun vuoksi 49 §:n mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä, niistä saa poiketa tarpeellisessa määrin, jos sotilasilmailun tai rajavartiolaitoksen ilmailun erityisluonne sitä edellyttää ja lentopaikan käyttö on valtakunnan turvallisuuden kannalta tai rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi perusteltua. Toiminnan haittoja arvioitaessa ei oteta huomioon puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a ja b alakohdan eikä 2 kohdan mukaisten tehtävien suorittamisesta aiheutuvaa haittaa.
>
> Jos ympäristölupa-asia koskee lentopaikkaa, jota käytetään merkittävässä määrin sotilas- ja siviili-ilmailuun, lupaharkinnassa on tarkasteltava erikseen siviili- ja sotilastoimintaa ja kohdistettava lupamääräykset erikseen puolustusvoimiin, rajavartiolaitokseen ja lentoaseman pitäjään tai muuhun lentopaikan pitäjään.

Lupapäätöksen sisällöstä säädetään YSL 83 §:ssä (256/2017) seuraavasti:

> Sen lisäksi, mitä hallintolain 44 §:ssä säädetään, ympäristölupaa koskevassa päätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin.
>
> Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa. Arvioinnin huomioon ottamisesta säädetään tarkemmin mainitun lain 4 luvussa. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaiset tulvariskien hallintasuunnitelmat on otettu huomioon.
>
> Jos lupa koskee eri toiminnanharjoittajia, jotka ovat hakeneet lupaa yhteisellä lupahakemuksella, lupapäätöksessä on yksilöitävä kunkin toiminnanharjoittajan velvollisuudet.
>
> Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupapäätöksen sisällöstä.

YSL 85 §:ssä säädetään lupapäätöksen tiedoksiannosta ja lupapäätöksestä tiedottamisesta. Lain 85 a §:ssä (504/2019) säädetään ympäristölupa-asioita koskevasta tietopalvelusta seuraavasti:

> Valtion lupaviranomaisen on julkaistava verkkosivuillaan ympäristötiedon saatavuuden varmistamiseksi tieto vireille tulleesta ympäristölupa-asiasta, tiedoksiannetusta ympäristölupa-asiasta ja sen kuulutusasiakirjoista sekä ympäristölupa-asiassa annetusta päätöksestä (*ympäristölupa-asioiden tietopalvelu*). Ympäristölupa-asioiden tietopalvelusta, jossa julkaistaan 222 §:ssä tarkoitettuja tietoja, voidaan hakea tietoja rajattuna hakuna käyttäen hakuperusteena toiminnanharjoittajan nimeä, hankkeen laatua tai sijaintikuntaa taikka tiettyä aikaväliä.

YSL 86 §:ssä säädetään sähköisen tiedonsaannin edistämisestä.

Ilmoitusmenettely

Ympäristönsuojelulakiin on lisätty lailla 1166/2018 uusi 10 a luku yleisestä ilmoitusmenettelystä, joka sisältää mahdollisuuden soveltaa tietyissä tilanteissa kevennettyä menettelyä.

YSL 115 a §:ssä (1166/2018) säädetään ilmoitusvelvollisuudesta ja toimivaltaisesta viranomaisesta seuraavasti:

> Toiminnanharjoittajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta, josta säädetään tämän lain liitteessä 4.
>
> Ilmoitus tehdään sille 3 ja 4 momentissa säädetylle toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka toimialueelle toiminta sijoitetaan. Ilmoitus on tehtävä vähintään 120 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Ilmoitus on lisäksi tehtävä 89 §:n mukaisesta muuttamisesta ja ilmoituksenvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävästä tai muusta toiminnan olennaisesta muuttamisesta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä ilmoituspäätöstä toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa.
>
> Valtion ympäristölupaviranomainen käsittelee ilmoituksen liitteen 4 kohdan 2 alakohdassa b ja kohdassa 3 tarkoitetuista toiminnoista sekä muista liitteen 4 toiminnoista, jos niissä on kyse sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta.
>
> Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee muun kuin 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen.
>
> Toiminnan muuttamista koskeva ilmoitus tehdään sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan kuuluu käsitellä vastaavaa uutta toimintaa koskeva ilmoitus.

YSL 115 d §:ssä (1166/2018) säädetään viranomaisen päätöksestä ilmoitusasiassa seuraavasti:

> Viranomaisen on tehtävä 115 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta päätös (*ilmoituspäätös*). Ilmoituspäätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Viranomaisen on ilmoituspäätöstä tehdessään varmistettava, että toiminnassa noudatetaan, mitä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään toiminnan sijoittumisesta, päästöistä ja niiden ehkäisemisestä, jätteistä sekä toiminnan päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta.
>
> Toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen edellytyksenä on, että toiminnasta ei, annettavat määräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa*:*
>
> 1) terveyshaittaa;
>
> 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;
>
> 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta;
>
> 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
>
> 5) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Pilaantumisen ehkäisemisestä ilmoituspäätöksessä annettaviin määräyksiin sovelletaan, mitä 52 §:ssä säädetään lupamääräyksistä. Päästöjen tarkkailusta sekä niiden tulosten ja muiden valvontaa varten annettavien tietojen toimittamisesta valvontaviranomaiselle annettaviin määräyksiin sovelletaan, mitä 62 §:ssä säädetään seuranta- ja tarkkailumääräyksistä.

YSL 115 e §:ssä (1166/2018) säädetään hallintomenettelystä ilmoitusasioissa seuraavasti:

Ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä:

1) hakijan neuvonnasta säädetään 39 a §:ssä;

2) lausunnon pyytämisestä säädetään 42 §:ssä, jos se on tarpeen asian riittäväksi selvittämiseksi tai yleisen edun valvomiseksi;

3) asianosaisten kuulemisesta säädetään 43 §:ssä;

4) lupahakemuksen tiedoksiantamisesta ja lupahakemuksesta tiedottamisesta säädetään 44 §:ssä, jollei asia ole merkitykseltään niin vähäinen tai asian laatu sellainen, että tieto ilmoituksesta voidaan antaa asianosaisille muulla tavoin; jos asia ei vaikuta muuhun kuin ilmoituksen tekijän oikeuteen tai etuun, tiedoksiantamista ja tiedottamista ei tarvita;

5) lupapäätöksen sisällöstä säädetään 83 §:n 1 momentissa;

6) lupapäätöksen tiedoksiantamisesta säädetään 85 §:n 1 momentissa;

7) lupapäätöksestä tiedottamisesta säädetään 85 §:n 2 momentissa, jollei asia ole merkitykseltään niin vähäinen tai asian laatu sellainen, että tieto päätöksestä voidaan antaa asianosaisille muulla tavoin; jos asia ei vaikuta muuhun kuin hakijan oikeuteen tai etuun, tiedottamista ei tarvita;

8) lupapäätöksen lähettämisestä ja lupapäätöksestä ilmoittamisesta säädetään 85 §:n 3 momentissa.

(12.4.2019/504)

Ilmoituspäätökseen sovelletaan lisäksi, mitä 87 §:ssä säädetään luvan voimassaolosta, 88 §:ssä luvan raukeamisesta, 89 §:ssä luvan muuttamisesta, 92 §:ssä luvan selventämisestä ja 93 §:ssä luvan peruuttamisesta. Ilmoituksenvaraisen toiminnan lopettamiseen sovelletaan, mitä 94 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään toiminnan lopettamisesta, ja toiminnan lopettamisen varalta annettaviin määräyksiin, mitä 94 §:n 3 momentissa säädetään määräysten antamisesta.

Ilmoituspäätöksen sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Edellä on tuotu esille sellaiset keskeiset lupa- ja ilmoitusmenettelyä koskevat säännökset, joissa on annettu sijaa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskeville vaatimuksille.

Muutoksenhaku

Ympäristönsuojelulaissa turvataan eri tavoin yksityisen asianosaisen ja muiden tahojen muutoksenhakuoikeutta. Valitusoikeus ei rajoitu vain asianosaiseen, vaan se koskee myös ympäristöjärjestöjä ja eri viranomaisia. Menettelystä hallinto-oikeudessa on omaa erityissääntelyään (mm. 196 §).

190 § (974/2017)

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. (19.12.2019/1420)

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä säädetään. (5.7.2019/823)

Kunnan viranhaltijan 182 §:n nojalla antamasta kiellosta tai määräyksestä ei saa valittaa. Edellä 189 §:ssä tarkoitetusta valvonnan siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Edellä 36, 126 ja 128 §:ssä tarkoitetusta asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä sekä 129 §:ssä tarkoitetusta korvausvaatimuksen erikseen käsittelemistä koskevasta ratkaisusta ei saa valittaa erikseen. Asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävään maksuun haetaan muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Valtion valvontaviranomaisella on oikeus hakea muutosta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevaan päätökseen. (19.12.2019/1420)

191 §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

1) asianosaisella;

2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;

3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;

4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;

5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;

6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;

7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Valtion valvontaviranomaisella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

3 Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien rajoittaminen

3.1. Millä edellytyksillä voidaan rajoittaa

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta

hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Puheena olevassa asiassa rajoitettaisiin esityksessä esille tuoduilta osin yksityisen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia ja vaikutettaisiin yksityisen asemaan oikeusturvaan liittyvissä tilanteissa. Rajoitusta on perusteltu puolustusvoimien kohteiden erityisillä salassapitotarpeilla. Seuraavassa tarkastellaan rajoitusten mahdollisuuksia perustuslakivaliokunnan em. edellytysten pohjalta.

3.2 Edellytyksenä erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaamistarve

Ympäristönsuojelulaissa turvataan jo nykyisellään puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen erityistä asemaa. YSL 4 § kuuluu seuraavasti:

> Tätä lakia ei sovelleta sellaiseen puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen toimintaan, jossa lain soveltaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden. Lakia ei myöskään sovelleta erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuihin eikä valtakunnan keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseen tai valvontaan liittyviin aineisiin ja kalustoon.
>
> Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen on 1 momentissa tarkoitetussa toiminnassa ja siinä tarkoitettujen aineiden ja kaluston käytössä otettava kuitenkin huomioon 2 luvun yleiset velvollisuudet ja periaatteet siinä laajuudessa kuin se on mahdollista ottaen huomioon valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistaminen.
>
> Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista sekä aineista ja kalustosta, joihin lakia tai osaa sen säännöksistä ei sovelleta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös, että lakia sovelletaan toimintoihin tai aineisiin ja kalustoon vain joiltakin osin.

Lainkohdan perusteluissa (HE 214/2013, s. 87) on tuotu esille, että lakia ei sovellettaisi sellaiseen toimintaan, jossa lain soveltaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden. Lakia ei myöskään sovellettaisi erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuihin eikä muihin valtakunnan keskeisten turvallisuusetujen valvontaan liittyviin aineisiin ja kalustoon.

Nyt po. HE:ssä 59/2020 vp on todettu, että 4 §:n soveltamisalapoikkeuksen on vakiintuneesti katsottu koskevan vain poikkeusolojen toimintaa ja sotilaskalustoa, eikä sen piiriin siten kuulu kaikki puolustusvoimien toiminta. Esillä olevaan muutosesitykseen kuuluvat puolustusvoimien kemikaalivarastot eivät siten kuulu 4 §:n poikkeuksen piiriin, vaan niille on joko haettava ympäristölupa tai niistä on tehtävä ilmoitus sen mukaan kuin ympäristönsuojelulaissa säädetään. Hallituksen esityksen kohteena olevissa kemikaalivarastoissa on katsottu olevan kysymys maanpuolustuksen kannalta erityissuojattaviin kohteisiin sijoitettavista polttoainevarastoista, eli kemikaalivarastot liittyvät sinänsä keskeisesti puolustusvoimien toimintaan ja maanpuolustuksellisiin intresseihin.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 15 §:n 8 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden määritelmästä, niihin pääsyn rajoittamisesta sekä niiden salassapidosta (197/2017). Lainkohdan esitöissä (HE 187/2016 vp) on todettu tältä osin seuraavaa:

> 15 §. Liikkumista koskevat kiellot ja rajoitukset. Pykälään lisättäisiin uusi 8 momentti, jossa säädettäisiin maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista. Kohteista ja niihin sovellettavista menettelyistä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella. Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavat kohteet sijaitsevat puolustusvoimien alueilla, joille pääsyä rajoitetaan jo puolustusvoimista annetun lain 15 §:n nojalla. Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavat kohteet saattavat kuitenkin olla erityislainsäädännön nojalla toisen viranomaisen tarkastustoimivallan alaisia. Näissä laeissa on säädetty puolustusvoimille yleisistä säännöksistä poikkeuksia. Kohteiden määrittelyä puolustusvoimien sisäisellä määräyksellä ei voida pitää tarkoituksen mukaisena. Lisäksi kohteisiin sovellettavista menettelyistä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella viranomaistarkastusten selkeyttämiseksi. Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavia kohteita olisivat etenkin maanpuolustukselle keskeiset valtakunnalliset tiedustelu-, valvonta-, johtamis-, viesti-, sähkö-, tietoliikenne-, aseja huoltojärjestelmät sekä niiden osat, rakenteet ja tilat, joiden paljastuminen tai tuhoutuminen aiheuttaisi merkittävää vahinkoa maanpuolustukselle tai puolustushallinnolle, ja joihin pääsyä tai joista viranomaisille annettavia tietoja olisi turvallisuussyistä tarpeen rajoittaa.

Perustuslakivaliokunta edellytti esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 67/2016 vp muun muassa, että ehdotettua 15 §:n 8 momenttia tuli täydentää perussäännöksellä erityissuojattavista kohteista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin nimittäin seuraavaa:

> Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 8 momenttiin sisältyy ministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus. Sen mukaan puolustusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista sekä niihin sovellettavista menettelyistä. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on väljä, eikä säännöksessä vaikuta olevan sellaisia säännöksiä, joita tarkempia säännöksiä annettaisiin asetuksella. Valtuussäännökseen sisältyy myös rajoiltaan epämääräiseksi jäävä valta säätää säännöksessä mainittuihin kohteisiin "sovellettavista menettelyistä". Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä 15 §:n 8 momenttia tulee täydentää perussäännöksellä erityissuojattavista kohteista. Lisäksi säännöstä tulee täsmentää siten, että siitä käy ilmi, minkälaisia asioita säännöksen mainin ta "niihin sovellettavista menettelyistä" tarkoittaa. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että asetuksenantovaltuus voi koskea varsin merkityksellisiä seikkoja. Tämän vuoksi asetuksenantovaltuutta on muutettava siten, että valtuus osoitetaan valtioneuvostolle.

Erityissuojattavia kohteita ei ole ao. 15 §:n 8 momentissa lähemmin määritetty, vaan ne on jätetty valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi. Valtioneuvoston asetus 676/2017 sisältääkin maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden määrittelyn (2 §).

> VNA 2 §:ssä on todettu seuraavaa:
>
> *Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavalla kohteella* tarkoitetaan sellaista maanpuolustukselle keskeistä puolustushallinnon hallinnassa olevalla alueella sijaitsevaa kohdetta, jonka paljastuminen tai tuhoutuminen aiheuttaa merkittävää vahinkoa maanpuolustukselle tai puolustushallinnolle, ja joihin pääsyä tai joista muille viranomaisille annettavia tietoja on turvallisuussyistä rajoitettava.
>
> Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavia kohteita ovat ainakin:
>
> 1) operatiiviset johtotilat, viesti- ja valvonta-asemat, tutka-, radio- ja linkkiasemat;

> 2) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) tarkoittamat puolustushallinnon tuotantolaitokset;
>
> 3) varikot sekä sellaiset korjaamot, jotka eivät ensisijaisesti ole autojen kunnossapitoa tai kiinteistöjen hoitoa varten;
>
> 4) varastot ja varastoalueet, jotka on tarkoitettu yksinomaan joukko-osaston toimintavalmiutta varten ja jotka on erikseen aidattu ja vartioitu;
>
> 5) lentotukikohdat sekä Puolustusvoimien käyttöön ottamat lentoasemat ja muut lentopaikat;
>
> 6) rannikkopuolustuksen kiinteät kohteet;
>
> 7) merivoimien sotasatamat sekä Puolustusvoimien käyttöön ottamat satamat; sekä
>
> 8) koe- ja tutkimuslaitokset.

Edelllä esitetyn pohjalta voidaan katsoa, että esitysehdotuksen pohjana oleva käsite ”maanpuolustuksen kannalta erityissuojattava kohde” on määritetty sillä tavoin normatiivisesti, että se voi muodostaa lainsäädännöllisen lähtökohdan ympäristönsuojelulakiin sisältyvien poikkeusten tekemiselle. Kysymys on keskeisistä puolustushallinnon hallinnassa olevista kohteista, joihin liittyy erityisiä maanpuolustuksellisia intressejä. Perustuslakivaliokunta onkin sinänsä hyväksynyt maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä seikkoja hyväksyttävinä syinä perusoikeuden rajoittamiselle (esim. HE:ssäkin viitatut PeVL 51/2006 vp, PeVL 16/2011, PeVL 57/2018). Esitys on myös rajattu tiettyjen puolustusvoimien erityissuojattavissa kohteissa sijaitsevien polttonesteiden tai terveydelle tai ympäristölle vaarallisten nestemäisen kemikaalin varastoihin, eli kemikaalivarastoihin ulkopuolisilta suljetulla puolustusvoimien erityisalueella. Esitysehdotuksen voi tältä osin katsoa täyttävän lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden samoin kuin painavan yhteiskunnallisen (maanpuolustuksen) tarpeen asettamat vaatimukset.

3.3 Mitä voidaan rajoittaa

3.3.1 Menettelyllisten oikeuksien rajoittaminen

Hyvä hallinto on kokonaisuus, joka muodostuu keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, joita ovat ainakin käsittelyn julkisuus, asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen.

Asianosaisen kuuleminen on keskeinen osa PL 21 §:ssä sekä myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvatun hyvän hallinnon vaatimuksen toteutumista. Kuulemisvaatimuksen kautta yksityinen taho pääsee osallistumaan ja vaikuttamaan asian käsittelyyn ja siinä tehtävään hallintopäätökseen. Vaatimus koskee asianosaista eli tahoa, jonka oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa on kysymys, niin kuin hallinnon yleislain, hallintolain 11 §:ssä säädetään. Kuulemisvaatimus sisältää sekä oikeuden saada tietoonsa päätöksen perustana oleva aineisto että oikeuden esittää siitä mielipiteensä ja selityksensä (kontradiktorinen periaate). Asiasta säädetään HL 34 §:n 1 momentissa seuraavasti:

> 1 mom. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asianosaisen kuulemisesta voidaan poiketa, mutta poikkeaminen on rajattu hallintolain 34 §:n 2 momentissa erikseen rajattuihin tilanteisiin. Näitä ovat kyseisen momentin mukaan seuraavat:

> 2 mom. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:
>
> 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
>
> 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
>
> 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
>
> 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
>
> 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuulemisvaatimusta on siten voitu rajoittaa selkeästi rajatuissa, laissa määritellyissä ja yhteiskunnan toiminnan kannalta hyväksyttävissä tilanteissa. HL 34 §:n 2 momentissa tarkoitettua luetteloa on myös määrä tulkita suppeasti – toisin sanoen kuulemisesta poikkeaminen ei tule kysymykseen muissa kuin lainkohdassa erikseen määritellyissä tilanteissa.

Niin kuin edellä on todettu, kuulemisvaatimuksessa asianosaisella on oikeus saada tietoonsa kaikki se aineisto, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen ei ole siten vain oikeutta lausua mielipiteensä asiassa, vaan se sisältää oikeuden tutustua relevanttiin aineistoon ja antaa selityksensä siitä. Tämä tukee osaltaan käsittelyn julkisuutta koskevaa vaatimusta, josta säädetään HL 24 §:ssä.

Hallintolain 41 §:ssä säädetään yleissäännöksen tasolla myös vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta:

> Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.
>
> Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.
>
> Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevalla säännöksellä toteutetaan yksityisen osallistumisoikeuksia koskevia perustuslain vaatimuksia – yksityisten oikeutta vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin (PL 14.3 § ja 20.2 §). Hallituksen esityksen 72/2002 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöksestä on todettu mm. seuraavaa:

> (---) Perustuslaillisen edistämisvelvoitteen on katsottu korostavan erityisesti muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttamatta välittömästi näiden henkilöiden etuun tai oikeuteen muutoin vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Kysymys on viime kädessä siitä, että muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn. (s. 95)
>
> (---) Edellä esitetystä ilmenee, että julkiseen valtaan kohdistuvaa edistämisvelvoitetta on tulkittu hieman poikkeavalla tavalla riippuen siitä, onko kysymys ollut yksilöä koskevaan päätöksentekoon liittyviä osallistumisoikeuksia korostavasta perustuslain 14 §:stä vai ympäristövastuuta koskevasta 20 §:stä. Varsinkin viimeksi mainitun säännöksen kohdalla on

korostunut ajatus henkilöiden yleisestä vaikuttamismahdollisuudesta. Kokonaisuutena arvioiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä voidaan pitää olennaisena osana hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevaa perustuslaillista toimeksiantoa. Edellä sanottu huomion ottaen on tärkeää, että lakiin sisältyisi mahdollisimman kattavat säännökset muiden kuin asianosaisten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. (s. 96)

(---) Elinympäristön käsite saisi sisältönsä lähinnä perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksestä. Säännöksellä pyritään takaamaan siinä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen saattaa vaikuttaa elinympäristön terveellisyyteen. Vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevassa arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota myös asian ratkaisusta mahdollisesti aiheutuviin ympäristöhaittoihin, kuten meluun ja hajuun. Huomattava vaikutus elinympäristöön saattaisi merkitä lisäksi sitä, että asiassa tehtävä päätös voi olennaisella tavalla vaikuttaa alueen viihtyisyyteen.

Vaikuttamismahdollisuuksien henkilöllinen ulottuvuus kohdistuisi elinympäristöä koskevissa asioissa lähinnä niihin, jotka asuvat tai pysyvästi oleskelevat päätöksenteon kohteena olevalla alueella taikka muutoin merkittävässä määrin käyttävät ympäristöä. Lyhytaikaista ja epäsäännöllistä oleskelua ei sen sijaan pidettäisi sellaisena ympäristön käyttämisenä, joka perustaisi henkilölle oikeuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (---)

Vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että pykälässä tarkoitetuille henkilöille varataan tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä sekä mahdollisuus saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännös ei edellyttäisi, että kyseiset henkilöt tosiasiallisesti käyttävät vaikuttamismahdollisuutensa, vaan tarkoituksena olisi ainoastaan ohjata ja tiedottaa näiden käyttämisestä. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä mielipiteiden esittämistavasta, vaan mielipiteet voitaisiin esittää kirjallisesti tai suullisesti. Viranomainen voisi myös tarkoituksenmukaisuussyistä korostaa tietyn esittämistavan ensisijaisuutta.

Ehdotettu 2 momentti sääntelisi ilmoittamistapaa. Lähtökohtana olisi, että vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ilmoitettaisiin lakiin sisältyvien tiedoksiantosäännösten mukaisesti. Näin ilmoittamistapa määräytyisi lähtökohdiltaan asian vaikutusalueen piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärän mukaan.

Ilmoituksessa olisi selitettävä, mistä asiasta on kysymys ja minkälaiset ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat olla. Ratkaisutoimenpiteen kohteena oleva asia olisi siten yksilöitävä keskeisiltä osiltaan. Ilmoituksessa olisi myös mainittava, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä. Lisäksi ilmoituksessa tulisi selvittää, miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Ilmoituksesta olisi käytävä ilmi viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot.

Vireilläolosta ilmoittamisessa on luonnollisesti otettava huomioon julkisuuslainsäädännön asettamat rajoitukset ilmoituksen sisällölle. Esimerkiksi yritysten liike- ja ammattisalaisuudet kuuluvat julkisuuslain nojalla salassapidettäviin tietoihin. Lakiehdotuksen 24 §:ssä on viittaussäännös julkisuuslain soveltamiseen.

Ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisesta ehdotetaan otettavaksi hallintomenettelylain 13 §:n 3 momentin kanssa samansisältöinen säännös pykälän 3 momenttiin. Tilaisuutta vaikuttamismahdollisuuksien käyttämiseen ei ehdotuksen mukaan tarvitsisi varata, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen, aiheuttaa muuta merkittävää haittaa tai se on ilmeisen tarpeetonta. Kysymys on yleensä sellaisista tapauksista, joissa ratkaisun kohteeksi joutuvat henkilöt voisivat omilla toimillaan vaikeuttaa hallintopäätökseen liittyvien

> tavoitteiden saavuttamista, jos he saisivat ennalta tietää asian vireilläolosta. Ilmoittaminen saattaa puolestaan olla tarpeetonta lähinnä silloin, kun asiasta on herännyt laaja julkinen keskustelu esimerkiksi joukkoviestimien aloitteesta tai asian kohteena olevat henkilöt ovat muulla tavalla saaneet tiedon asian vireilläolosta. s. (96-98)

Yksityisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet saavat näin ollen vahvistusta myös hallintolain yleissäännöksen tasolla. Säännöksellä on selvät yhteydet myös Århusin yleissopimukseen ja osallistumisdirektiiviin. Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen koskee muidenkin kuin asianosaisten osallistumisoikeuksia. Kyseinen lainkohta sisältää toisaalta selkeitä soveltamisalan rajauksia. Vaikuttamismahdollisuuksien on tarkoitus koskea vain huomattavia (erityisen merkittäviä) asioita, ja vaatimuksen ulkopuolelle rajataan osa asioista päätöksen luonteeseen liittyvistä syistä (ratkaisun tarkoituksen vaarantuminen, merkittävä haitta, selvä tarpeettomuus). Tarkoitusperistään huolimatta säännöksellä on siten enemmän periaatteellinen kuin konkreettinen sisältö hallintolain yleissääntelyn kokonaisuudessa.

Hallintopäätöksen sisällöstä säädetään hallintolain 44 §:ssä seuraavasti:

> Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:
>
> 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
>
> 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
>
> 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
>
> 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.
>
> Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Hyvään hallintoon kuuluu olennaisesti myös hallintopäätöksen perustelemista koskeva vaatimus. Asiasta säädetään hallintolain 45 §:ssä seuraavasti:

> 1 mom. Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.
>
> 2 mom. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:
>
> 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
>
> 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
>
> 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
>
> 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
>
> 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.
>
> 3 mom. Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Päätöksen perusteleminen muodostaa selkeän pääsäännön, josta voidaan poiketa vain erityisissä, laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Samalla tavalla kuin kuulemisvaatimuksen kohdalla, säännöksen 2 momentti muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, jota koskevia edellytyksiä on tulkittava suppeasti.

Esillä olevassa HE:ssä rajoitettaisiin yksityisten osallistumisoikeuksia, eli asianosaisen oikeutta tehdä muistutuksia ja tulla kuulluksi sekä muiden kuin asianosaisten oikeutta ilmaista mielipiteensä asian johdosta. Näihin oikeuksiin sisältyy myös oikeus saada tietoa asiasta (vireilläolosta), ja asianosaisen kohdalla myös oikeuden saada tutustua päätöksen pohjana oleviin asiakirjoihin. Rajoittaminen koskee siten myös käsittelyn julkisuutta koskevaa vaatimusta. Asiassa ei pyydettäisi lausuntoa samalta määrältä viranomaisia kuin ympäristönsuojelulaissa edellytetään (42 §), jolloin asiassa voidaan tuoda esille myös kysymys asian selvittämisen riittävyydestä (HL 31 §) osana hyvän hallinnon lähtökohtia. Samoin muutoksella kavennettaisiin päätöksen perusteluvelvollisuutta, sikäli kuin se ulottuu muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin vaatimuksiin.

3.3.2 Muutoksenhaun rajoittaminen

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa toteuttaa yleisen muutoksenhakuoikeuden lähtökohtia ja asettaa asianosaisen muutoksen hakemiseen oikeutettujen tahojen keskiöön seuraavasti:

> 6 §. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus
>
> 1 mom. Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. ---
>
> 7 §. Valitusoikeus hallintopäätöksestä
>
> 1 mom. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Perustuslakivaliokunta on linjannut muutoksenhakuoikeuden sisältöä esim. lausunnossaan PeVL 17/2018 vp seuraavasti:

> ”Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (**PeVL 51/2010 vp**, s. 2, **PeVL 42/2010 vp**, s. 4/II, **PeVL 16/2000 vp**, s. 4—5, **PeVL 12/1997 vp**, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (**PeVL 63/2010 vp**, s. 2/II, **PeVL 16/2000**

> vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).
>
> 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 (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II).
>
> Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5/II—6/I). Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4/II, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II).”

Ympäristönsuojelulaissa on toteutettu asianosaisen ja laissa erikseen säädettyjen tahojen muutoksenhakuoikeus perustuslaissa ja Århusin yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla, samoin kuin sen mukaan, mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytetään.

Ehdotetussa 50 a §:n 3 momentissa olisi kuitenkin määrä rajoittaa muutoksenhakuoikeutta niin, että kyseisen pykälän mukaan annetusta päätöksestä saisi 191 §:stä poiketen valittaa vain toiminnanharjoittaja ja valvontaviranomainen. Muutoksenhakuun ei myöskään sovellettaisi, mitä 196 §:ssä säädetään kuulemisesta ja 197 §:ssä tiedoksiannosta. Muut kuin toiminnanharjoittaja ja valvontaviranomainen eivät näin ollen saisi hakea lupa- tai ilmoituspäätökseen muutosta valittamalla, eikä muilla kuin edellä mainituilla taholla olisi muutenkaan roolia hallintotuomioistuinprosessissa.

4 Johtopäätökset

Yksityisen tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaaminen ja oikeusturva muodostavat punaisen langan ympäristönsuojelulain sisällössä. Asianosaisella on muun muassa tiedonsaantioikeus vireillä olevasta lupahakemuksesta sekä oikeus tehdä muistutuksia ja tulla kuulluksi lupahakemuksen johdosta. Myös muut voivat ilmaista mielipiteensä asian johdosta. Samalla tavalla kuin hallintolaissa, kuuleminen muodostaa keskeisen hyvää hallintoa ilmentävän vaatimuksen yksityisen oikeusturvan kannalta. Lupahakemuksesta on pyydettävä lausunnot myös eri viranomaisilta ja muilta tarpeellisilta tahoilta. Lupapäätöksestä ilmoitetaan ja tiedotetaan erikseen ympäristönsuojelulaissa säädetyllä tavalla. Ilmoitusmenetteyä koskee pääosin samanlainen menettely kuin lupa-asiassa. Muutoksenhakuoikeus tehtyyn

hallintopäätökseen on asianosaisella ja laissa erikseen säädetyillä muilla tahoilla, ei sen sijaan niillä, jotka ovat vain ilmaisseet mielipiteensä asiassa YSL 43 §:ssä säädetyllä tavalla.

Nyt esitetyllä muutoksella asian osapuolia olisivat ainoastaan lupahakemuksen tai ilmoituksen tehnyt toiminnanharjoittaja ja valvontaviranomainen. HL 11 §:ssä tarkoitetut (mahdolliset) asianosaiset jäisivät siten käsittelyn ulkopuolelle, eikä menettelyssä annettaisi sijaa muillekaan asian ulkopuolisille tahoille. Yksityisten aseman rajoittamisen ohella näissä asioissa ei järjestettäisi samanlaista YSL 42 §:n lausuntomenettelyä kuin yleensä lupa- ja ilmoitusasioiden kohdalla. Valvontaviranomainen edustaisi siten ainoaa viranomaistahoa päätöksentekijän ulkopuolella. Asiassa toisin sanoen kuultaisiin ainoastaan valvontaviranomaista (lausunnon pyytäminen), ei muita tahoja (asianosaisia, YSL 42 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia yms.). Lupahakemuksesta ei myöskään tiedotettaisi tai sitä annettaisi tiedoksi siten kuin ympäristönsuojelulaissa edellytetään. Sama koskee lupapäätöksen tiedoksiantoa ja lupapäätöksestä tiedottamista sekä tietojärjestelmiin talletettavia tietoja. Asiaa koskeva julkisuus olisi siten rajallista ja päätöksenteko tapahtuisi vain pienen joukon (hakija – valvontaviranomainen – päätöksentekijä) piirissä.

Valvontaviranomaisen rooli muodostuu näin ollen keskeiseksi tällaisessa asiassa, koska se edustaa tietyssä mielessä myös asianosaisia ja muita edellä mainittuja tahoja. Hyvän hallinnon vaatimukseen liittyvällä tavalla valvontaviranomaisen rooli ei ole pelkästään julkisesta intressistä vastaamisessa, vaan myös yksityisen oikeusturvasta huolehtimisessa. Tasapainon hakeminen julkisen intressin ja yksityisen oikeusturvan välillä näkyy selvemmin julkisoikeudellisten riitojen oikeudenkäynnissä (HOL 37 §), mutta siitä tulee huolehtia myös varsinaisen hallinnon tasolla osana PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimusta. Oikeudenkäyntia hallintoasioissa koskevassa hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp asia on kiteytetty seuraavasti (s. 105):

> Viranomaisilla on yleinen velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa asian selvittämiseen sekä hallintomenettelyssä että oikeudenkäyntivaiheessa. Kun viranomainen on osapuolena oikeudenkäynnissä, se pysyy edelleen viranomaista yleensä koskevien velvollisuuksien sitomana (hallintolain 6 ja 31 §). Näihin yleisiin velvoitteisiin viittaa osaltaan säännös, jonka mukaan hallintoviranomaisen on hallintoprosessin osapuolenakin otettava tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Viranomainen ei voi esimerkiksi esittää pelkästään omaa kantaansa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissään myös muunlaista selvitystä.

Valvontaviranomaisella on siten selkeä vastuu myös yksityisen asianosaisen oikeudellisen aseman huomioon ottamisesta osana ehdotetussa 50 a §:ssä määritettyä rooliaan. Valvontaviranomaisella on oikeus tiedonsaantiin (joskin ehdotetun 50 a §:n 2 momentin mukaisessa järjestyksessä), mitä kautta sillä on mahdollisuus valvontaoikeuden sisältävän kannan muodostamiseen hakemuksen/ilmoituksen johdosta. Kuulemiseen liittyvää asian kontradiktorisuutta (päätöksen perustana olevan aineiston ja sen pohjalta annettavan kannanoton) ei myöskään ole rajoitettu valvontaviranomaisen kohdalla.

Esitystä on perusteltu maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavaa kohdetta koskevien tietojen suojaamisen tarpeella. Rajoitukset on perusteltu tarkkarajaisesti ja varsin täsmällisesti. Ne ovat nähdäkseni myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä välttämättömiä puolustusvoimien erityisen toiminnan kannalta. Ehdotetun 50 a §:n säännöstä sovellettaisiin tapauskohtaisesti, eli ympäristönsuojelulain osallistumis-, vaikuttamis- ja muutoksenhakusäännöksistä poikettaisiin erikseen kussakin tilanteessa. Kemikaalivarastoja ei rajata siten kokonaan ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusmenettelyjen ulkopuolelle, minkä voi katsoa puoltavan esitystä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Valvontaviranomaisella on joka tapauksessa keskeinen rooli lausunnonantajana ja muutoksenhakuvaiheen osapuolena hallintotuomioistuimessa, minkä voi katsoa turvaavan osaltaan yksityisen oikeutta ja oikeusturvaa.

Edellä esitetyn perusteella katson, ettei esitykseen sisältyvien rajoitusten voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain eikä Suomen kansainvälisten ihmisoikeus- ja muiden velvoitteiden kanssa.

Helsingissä 22.9.2020

Leena Halila

hallinto-oikeuden professori

Helsingin yliopisto