

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriö on kirjeellään 15.11.2012 YM/16/400/2012 varannut Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuralle (SYS) tilaisuuden lausunnon antamiseen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi.

Seura esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi (Ehd-YSL) on laadittu nykyisen ympäristönsuojelulain (86/2000, V-YSL) kokonaisuudistukseksi. Ympäristönsuojelulaki säätelee ennen kaikkea ympäristöluvan tarpeellisuuden ja ne seikat, jotka on otettava huomioon ympäristölupaa myönnettäessä. Kun on kysymys kokonaisuudistuksesta, olisi paikallaan, että esityksessä mainittaisiin myös ne säädökset, jotka jäävät edelleen voimaan. Ympäristölupaa myönnettäessä on otettava huomioon erinäinen määrä EU-direktiivejä, jotka on Suomessa saatettu voimaan nykyisen ympäristönsuojelulain valtuussäännöksen mukaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Kun voimaan jääviä asetuksia/direktiivejä ei ole ehdotuksessa tarkasteltu, lukija jää siihen käsitykseen, ettei niitä jatkossa enää oteta huomioon ympäristölupaa myönnettäessä. Näin ei kuitenkaan liene asian laita.

Määritelmistä

Määritelmien asianmukaisuus on keskeinen osa EU:n säädösten toimeenpanon kontrollia. Toisaalta kansallisesti määritelmien tulisi olla sopusoinnussa eri lakien kesken. Kun nykyisessä YSL 3 §:ssä ei ole mainittu pohjavesiesiintymän määritelmää, joka on

vesilaissa, ehdotukseen (Ehd-YSL 5 §) on omaksuttu siitä poikkeava pohjavesialueen määritelmä. Ottaen huomioon, että myös laissa vesienhoidon järjestämisestä on pohjavesimuodostuman käsite, herää kysymys tällaisen uuden määritelmän mielekkyydestä; se vaikuttaa olevan myös ristiriidassa vesipolitiikan puitedirektiivin kanssa.

Ympäristön laatua tai laatutasoa ei ole määritelty, vaikka määritelmässä on ympäristön laatuvaatimuksen määritelmä, kuitenkin antamatta sillekään sisällöllistä määritelmää. Ottaen huomioon että lukuisat EU:n direktiivit edellyttävät tällaisen ympäristölaatumääritelmän omaksumista, sitä tulisi harkita.

Yleisesti noudatettavat määräykset (ehdotuksen 8 §:n 4 mom. ja 9 §)

Ehdotuksen 8 §:n 4 momentista saa sen käsityksen, että siinä on annettu yleisesti noudatettavia määräyksiä sellaisille toiminnoille, jotka eivät ole luvanvaraisia tai rekisteröitäviä. Kuitenkaan näiden määräysten noudattamista ei ole sanktioitu eikä sanktiota määräysten noudattamisen jättämisestä voikaan ainakaan ehdotuksessa olevan rangaistussäännöksen 213 §:n mukaan asettaa. Ehdotuksen 9 §:stä ilmeneekin, että 8 §:n 4 momentin toiminnoille voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää erityisiä velvoitteita ympäristön pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi. 9 §:n asetuksen rikkomisesta on ehdotuksen 213 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetty rangaistus.

Lainsäädäntöteknisesti 8 §:n 4 mom:n ja 9 §:n suhde on epäselvä ja aiheuttaa syyttäjälle ja lainkäyttäjänä toimivalle kärjätuomarille tarpeetonta päänvaivaa heidän jouduessaan arvuuttelemaan, onko 8 §:n 4 momentin määräysten rikkominen rangaistava teko vai ei. Lienee tarkoitettu, että 8 §:n 4 mom:n toimintoja varten voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia määräyksiä 4 momentin tarkoittamista seikoista. Kysymyksessä siis lieneekin asetuksenantovaltuutus eikä yleisesti noudatettavista määräyksistä. Ehdotuksen 8 § 4 ja 5 momentin (sekä vastaavasti 9 § 2 momentin) voisi selkeyden vuoksi myös erottaa omaksi pykäläkseen, koska niissä ei ole kysymys toimintojen yleisistä velvollisuuksista.

Luonnonarvosäntely (ehdotuksen 11 §)

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottamista on ehdotuksessa perusteltu sillä, ettei kaikkia suojeluohjelmien ulkopuolella olevia valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä luonnontilaisia soita otettaisi turvetuotantokäyttöön. Lähtökoh-

taa ei voida pitää huonona. On kuitenkin erikseen arvioitava, onko ehdotettu sääntelykeino ympäristölupaharkinnan yhteydessä tarkoitukseensa sopiva.

Ympäristölupaharkinta on sidottua harkintaa, lainkäyttöä, joka edellyttää päätöksenteolta ennakoitavuutta. Ehdotettu 11 § aikaansaa uuden varsin vaikeasti etukäteen ennakoitavan elementin päätöksentekoon. Tämä voi olla ongelma kansalaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Hallitusohjelmassa peräänkuulutettu ympäristölupajärjestelmän selkiyttäminen ei vaikuta toteutuvan ehdotetun 11 §:n osalta. Maanomistaja ja toiminnanharjoittaja ei ehdotetun 11 §:n nojalla pysty etukäteen arvioimaan, onko esim. tietyllä suolla sijaitseva luonnonarvo sellainen, että lupahakemus tullaan todennäköisesti epäämään. Ennakoimattomuudella on heijastusvaikutuksensa ympäristölupien lisäksi lunastuslain soveltamiseen lunastuskorvausta määrättäessä.

Tulkinnanvaraisuudesta seuraa myös, että ympäristölupaviranomaisen päätös tulee todennäköisesti olemaan hyvin valitusherkkä. Maanomistajat, toiminnanharjoittajat, ympäristöjärjestöt ja ympäristöviranomaiset tullevat hanakasti valittamaan lupapäätöksistä, koska ehdotettu 11 § on niin tulkinnanvarainen, ettei osapuolilla ole ennakkolista käsitystä sen tulkinnasta yksittäistapauksessa. On siis todennäköistä, että ehdotettu 11 § tulee kuormittamaan tuomioistuineläitöstä ja pidentämään käsittelyaikoja.

Ehdotettu 11 § myös tekee lupaviranomaisen valinnasta päätöksen sisältöön vaikuttavan kysymyksen ja siis erillisen riidan aiheen. Erityisesti ehdotetun 36 §:n 1 momentin 1-kohdan ”merkittävän ympäristövaikutuksen” käsitteen määrittelemine on tällöin olennaista. Jos ympäristövaikutuksen käsitettä tulkitaan samoin kuin laissa ympäristövaikutusten arvioinnista (10.6.1994/468, 2 §), myös vaikutukset luonnon monimuotoisuuden luetaan ympäristövaikutuksiin. Tällöin voi käyda niin, että kunnan ympäristölupaviranomaisen on ensin tutkittava, saattaako hankkeesta aiheutua ehdotetun 11 §:n mukainen valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltuminen, eli kuuluuko asia 36 §:n § momentin 1-kohdan mukaisesti valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi. Näin ehdotetun 11 §:n 2 momentin 1-kohta voi menettää käytännön merkityksensä.

Lisäksi herää epäily siitä, että ehdotettu 11 § on tulkinnanvaraisuudessaan myös tehoton tapa luonnonarvojen suojelemiseksi. On täysin mahdollista, että lupaviranomainen ja tuomioistuimet tulkitsevat luonnonarvojen suojeleua siten, että luvanepäämiskynnys

asettuu korkealle. Tällöin ehdotettu 11 § ei mahdollisesti saavuttaisi asetettuja tavoitteita, mutta siitä olisi kuitenkin seurannut pitkittyneitä valitusprosesseja.

Ehdotetun 11 §:n potentiaalista tehottomuutta kuvaa se, että ne merkittävät luonnonarvot, joita säädöksellä pyritään suojelemaan (eli luonnonarvot, joita ei suojella muun lainsäädännön nojalla) ovat ehdotetun 11 §:n suojan piirissä vain ja ainoastaan ympäristöluvanvaraista toimintaa vastaan. Lisäedellytyksenä vielä, ettei ympäristölupaviranomaisena toimi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muutoin tällaiset luonnonarvot voidaan ehdotetun 11 §:n estämättä turmella. Ehdotettu 11 § ei siis välttämättä olisi kovin tehokas ja lisäksi sen tarjoama suoja perustuisi varsin sattumanvaraisesti siihen, onko jokin toiminta ympäristölupavollista ja myöntääkö luvan muu, kuin kunnallinen viranomainen.

Luonnonarvojen suojeleminen istuu ympäristöoikeudellisessa systematiikassa paremmin luonnonsuojelulakiin kuin ympäristönsuojelulakiin. Hallituksen esityksestä ei ilmene, miksi luonnonarvojen suojeleminen ei ole haluttu lähteenä toteuttamaan luonnonsuojelulain olemassa olevia mekanismeja käyttäen tai kehittäen, tai miksi luonnonsuojelulakivaihtoehtoa toteutukselle ei ilmeisesti ole selvitetty.

Luonnonsuojeluohjelmien ulkopuolella tapahtuva maankäytön ohjaus sopii paremmin kaavoituksen yhteyteen, kuten ehdotetussa pykälässä on ensisijaisesti todettukin. Muitakin mahdollisuuksia luonnonarvojen huomioon ottamiseksi on. Vesilain järjestelmässä luonnonarvot otetaan huomioon luvan myöntämisen perusteena olevassa intressivertailussa. Ehdotuksen 50 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on kuten ennenkin, ettei toiminnasta aiheudu erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista.

Pykälän perustelut s. 9 ja pykälän 2 momentin 2 kohta eivät vastaa toisiaan. Perusteluissa todetaan, ettei 11 §:ää sovelleta, jos luonnonarvot on tutkittu maakunta- tai yleiskaavassa riittävästi, mutta ehdotetussa lakiluonnoksessa lausutaan, ettei kyseistä säännöstä sovelleta, jos luonnonarvot on kaavassa tutkittu ja toiminta sijoittuu sille varatulle alueelle. Perustelujen ja pykälän sanamuodon erilaisuudesta johtuen lain soveltaja joutuu erikoiseen tilanteeseen silloin, kun kaavan valmistelussa luonnonarvot on tutkittu, mutta tutkinnassa ei ole päädytty sellaiseen lopputulokseen, joka joko estäisi

tai sallisi haetun toiminnan toteuttamisen. Onko tällöin niin, ettei kaavoituksen yhteydessä tapahtunut tutkinta olekaan riittävä?

Kaavoitusjärjestelmässä ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupajärjestelmässä aiheutuu lisäksi päällekkäisyyttä ehdotetun 11 §:n johdosta. Kaavoituksen asianmukaisuutta arvioidaan yhtäältä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten sisältövaatimusten perusteella ja toisaalta ympäristölupaa haettaessa ehdotetun 11 §:n asettamien sisältövaatimusten perusteella. Tämä aiheuttaa mahdollisia epä johdonmukaisuuksia ja huonontaa ennakoitavuutta.

Kun otetaan huomioon ennestään voimassa oleva 50 §:n 1 momentin 3 kohta ja kaavoitus maankäytön ohjaajana, jää sellainen käsitys, että uusi 11 § tarvitaankin sen johdosta, ettei kaavoittajan toimintaan luoteta.

Ehdotettu 11 § on ongelmallinen siksikin, koska se johtaa ympäristöoikeudellisessa systematiikassa epä johdonmukaisuuksiin. Jos hanke estyy ehdotetun 11 §:n nojalla, ei tästä makseta korvauksia maanomistajalle. Sen sijaan, jos hanke estyy esim. luonnonsuojelulain säännösten (29 §, 47 § tai 49 §:n 1 momentti) nojalla, on maanomistaja oikeutettu korvaukseen, jos hänen poikkeuslupahakemuksensa on evätty. Voisiko siis viranomaisen valtion korvausvelvollisuuden välttämiseksi ja ehdotetun 11 §:n avulla toimia siten, että se esim. jättää tekemättä luonnonsuojelulain 29 §:n tai 47 §:n mukaisen suojelun aktivoivan rajauspäätöksen tekemättä sellaisissa kohteissa, joissa viranomaisen arvioi, että turvetuotanto olisi todennäköisesti ainoa ”uhkaava tekijä”, ja laskee sen varaan, että turvetuotanto estyisi ehdotetun 11 §:n perusteella vailla valtion korvausvelvollisuutta. Vaikka esimerkki onkin äärimmäinen, niin jo tällaisen epä johdonmukaisuuden mahdollistava lainsäädäntö on hyvin ongelmallista kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Luvantarvesäätely (ehdotuksen 29 § ja 31 §)

Luvantarvesäätely ehdotuksen 29 §:n 12 momentissa vastaa pitkälti voimassa olevaa säätelytapaa. Vesistöperusteita lupaharkintaa koskevilta osilta voi jäädä epäselväksi, missä järjestyksessä selvitetään se, vaatiiko jokin hanke ennen ympäristölupavelvollisuuden syntymistä vesilain mukaisen luvan vai ei. Valvontaviranomaisenhan ei pysty tätä kysymystä ratkaisemaan, vaan se vaatii aluehallintoviraston kannanoton. Onko

siis kaikissa rajatapauksissa haettava ensin vesilain mukaista lupaa? Entä millaisiin valvontatoimiin voidaan YSL:n puolella ryhtyä, jos vesilupaprosessi pitkittyy ja ympäristön pilaantumista sinä aikana aiheutuu?

Ehdotuksen 31 § on asiallisesti perusteltu, mutta ei ehkä kaikilta osin selkeä, johtuen Suomen sektorilupajärjestelmästä. Ehdotuksen 29 § 2 momentin valossa siinä tarkoitettut hankkeet olisivat aina luvanvaraisia, joten siltä osin poissuljenta 31 §:ssä ei näytä tarpeelliselta. Luonnonsuojelulain 65 §:n säännös tulee aina sovellettavaksi eikä YSL:n rekisteröintijärjestelmä siihen vaikuta millään tavoin. Systeemin kannalta olisi ehkä harkittava laajemmin sen periaatteen omaksumista, että kautta koko oikeusjärjestyksen luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettut hankkeet olisivat luvanvaraisia. Jos esimerkiksi ehdotuksen 29 § 2 momentin mukaan hanke ei vaatisi ympäristölupaa, vaan asia ratkaistaisiin vesilain nojalla, ehdotuksen 31 §:ää ei voitaisi soveltaa, vaikka näin ei nimenomaisesti ole asiaa kirjoitettu, mikäli se olisi tarkoitus.

Ehdotuksen 46 §:ään sisältyy muistuma aiemman sääntelyn toimintakokonaisuuden käsitteestä, joka sinänsä on perusteltu, myös EU-oikeuden kannalta. Käytännön ongelmaksi voi muodostua se, että toimintakokonaisuuden eri osilla on eri omistajat, niiden investointiaikataulu ja valmistumisaikataulu on erilainen. Lainkohta ei anna mahdollisuutta velvoittaa eri toimijoita samanaikaisiin hakemuksiin eikä muutoinkaan olemaan teknis-taloudellisessa yhteistyössä keskenään. Tällaiseen yhteistyöhön velvoittaminen saattaisi tosin olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista. Sääntely kaipaisi joka tapauksessa hieman jäsentämistä, esimerkiksi alueellisen toimintasuunnitelman laatimista, ja mahdollisia lisäselvityksiä sen suhteen, sisältyykö mahdollisiin velvollisuuksiin kilpailuoikeudellista ongelmaa.

Tehokkuusvaatimukset (ehdotuksen 59 §)

Pykälässä ehdotetaan, että ympäristöluvassa on tarvittaessa annettava määräykset materiaalien käytön tehokkuudesta ja tehokkuuden parantamisesta. Materiaalien käytön tehokkuuden parantamista koskevilla määräyksillä voi olla ympäristöluvan kannalta merkitystä, jos määräyksillä voidaan vähentää toiminnan päästöjä. Muunlainen materiaalien valinta voidaan jättää toiminnanharjoittajan oman harkinnan piiriin. On tarpeetonta kuormittaa lupaviranomaista harkitsemaan muuta kuin päästöjen vähentämistä. Säännöstä on aiheellista täsmentää.

Pykälässä on ehdotettu, että viranomainen voisi ympäristöluvassa antaa määräyksiä mm. sen varmistamiseksi, että laitoksen hankintamenettelyt sisältävät energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevat vaatimukset ja sen varmistamiseksi, että uuden laitoksen ja sen osien hankinnoissa energian ja materiaalien käytön tehokkuus toteutuu.

Puuttuminen yksityisen yrityksen hankintoihin on ongelmallista ja pykälän sanamuodot vaativat vielä harkinnan käyttöä. Ympäristöoikeudessa vakiintunut BAT-periaate edellyttää, että lupaviranomainen asettaa päästörajat, muttei puutu siihen, miten toiminnanharjoittaja pääsee päästörajan edellyttämälle tasolle. Lupaviranomainen ei myöskään voi määrätä, että toiminnanharjoittajan tulisi käyttää jotain tiettyä teknologiaa tai tekniikkaa saavuttaakseen BATin nojalla asetetun päästörajan. Ehdotetun pykälän sanamuoto voisi ilmeisesti mahdollistaa määräysten antamisen BAT-periaatteen lähtökohtien vastaisesti. Tätä on tuskin tarkoitettu.

EU:ssa on syksyllä 2012 hyväksytty energiatehokkuusdirektiivi (2012/27/EU). Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko ehdotetun 59 §:n suhdetta energiatehokkuusdirektiivin vaatimuksiin selvitetty valmistelutyössä. Kyseisessä direktiivissä (Art. 7) säädetään muun muassa niin sanotusta energiatehokkuusvelvoitejärjestelmästä. Direktiivin mukaan jäsenvaltion on perustettava energiatehokkuusvelvoitejärjestelmä. Järjestelmällä on varmistettava, että kunkin jäsenvaltion alueella toimivat energian jakelijat ja/tai energian vähittäismyyntiyritykset saavuttavat kumulatiivisen loppukäytön energiansäästö tavoitteen. Energiasäästöä laskettaessa huomioidaan vain niin sanotut ”lisäiset” säästöt, eli säästöt, joita ei olisi toteutettu muutenkin.

Yhtenä riskinä ehdotetussa 59 §:ssä on, että sen nojalla ympäristölupaan liitetty lupavelvoite energiatehokkuudesta tarkoittaa, ettei tällainen energiasäästötoimi ole enää ”lisäinen” energiatehokkuusdirektiivin tarkoittamalla tavalla. Tällöin ympäristölupa vaatimusten nojalla toteutettuja energiansäästöjä ei voitaisi huomioida energiatehokkuusvelvoitejärjestelmässä. Jos näin pääsee käymään aiheuttaa se ylimääräisiä energiansäästövelvoitteita suomalaisille toimijoille. Vaikka energiatehokkuuden parantaminen onkin kannatettavaa, tulisi arvioida, onko yllä kuvattu skenaario kustannustehokain ja järkevin tapa tavoitteiden toteuttamiseksi.

Ympäristön laatu

Ehdotuksen 140 §:ssä tarkastellaan ilman laatua. Sitä, kuten ei muutoinkaan ympäristön laatua ei ole määritelty tai osoitettu, millä kriteereillä sen usein oikeudellisesti sitova määrittely toteutetaan. Lupaharkinnan kannalta vajeena voidaan pitää myös sitä, ettei ympäristölaatuvaatimusten asemaa ole erikseen säännelty muutoin kuin yleisesti terveyshaitan osana.

Asetuksenantovaltuus ainoana ilmanlaadun sääntelyn instrumenttina ei täyttäen hyvän sääntelyn vaatimusta. Ilmansuojelusuunnitelmaa ja ilman laatua muutoin koskeva sääntely muutoin ei näytä täyttävän kaikkia ilmanlaatudirektiivin vaatimuksia (ehdotuksen 144–148 §).

Hallintopakko ja valvontamaksu

Ehdotuksen 173 §:n mukaan hallintopakkomääräyksen voi edelleen vuoden 2010 muutoksen mukaisesti antaa valvontaviranomainen. Aikaisemmin hallintopakkomääräyksen saattoi antaa valvontaviranomaisen tai muun asianosaisen hakemuksesta asianomainen lupaviranomainen. Toimivallan siirto valvontaviranomaiselle ei ole ollut onnistunut. Hallintopakkoasia on lainkäyttöä. Siinä tutkitaan, onko ja miten lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä rikottu. Esityksessä todetaan s. 66, että useimmissa tapauksissa valvontaviranomainen tyytyy antamaan neuvon ja kehotuksen, miten asiantila korjataan. Tällainen asiantila ei ole tyydyttävä.

Ehdotuksen 200 §:ssä säädetään uudesta valvontamaksusta. Valvontamaksua perittäisiin paitsi valvontaohjelmaan kuuluvasta säännöllisestä valvonnasta myös 173 §:n mukaisen hallintopakkoasian edellyttämästä selvitystyöstä. Tällöin valvontamaksua voidaan verrata oikeudenkäyntikuluihin. Valvontamaksun määräisi valvontaviranomainen. Lainkohdassa ei selvästi sanota, keneltä oikeudenkäyntikuluihin verrattava maksu perittäisiin, mutta perusteluista s. 66 ilmenee, että se peritään ensisijaisesti toiminnanharjoittajalta eli valvonnan kohteena olevalta henkilöltä. Lisäksi on ajateltu, että valvontamaksu voidaan periä hallintopakkoasian vireille panneelta muulta henkilöltä, jos vireillepano on ollut ilmeisen perusteeton. On peräti harvinaista, että oikeudenkäyntikuluihin rinnastettavan maksun määräisi se, jolle kustannukset ovat aiheutu-

neet. On selvää, että valvontamaksu riittäisessä hallintopakkoasiassa muodostuu suureksi.

Ehdotettu järjestelmä on siis sellainen, että valvontaviranomainen panee toiminnanharjoittajaa vastaan vireille hallintopakkoasian eli väittää/syyttää toiminnanharjoittajan rikkoneen ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, kuulee väitteestään/syytteestään toiminnanharjoittajaa ja tutkii esittämänsä väitteen/syytteen itse ja määrää poistamaan rikkomuksesta aiheutuneen haitan ja määrää vielä toiminnanharjoittajan maksamaan itselleen aiheutuneesta työstä valvontamaksun. Tällaista menettelyä kutsutaan inkvisitooriseksi menettelyksi. Kun valvontaviranomainen itse syyttää, tutkii ja tuomitsee, on selvää, ettei toiminnanharjoittajalla ole mahdollisuuksia saada tässä menettelyssä oikeudenmukaista kohtelua.

Mainituista syistä olisi aiheellista poistaa vuoden 2010 muutos ja hallintopakkoasiat siirtää takaisin lupaviranomaisen ratkaistaviksi. Hallintopakkoasiaratkaisun yhteydessä lupaviranomaisen tulisi ratkaista myös, kenen on maksettava hallintopakkomenettelystä valvontaviranomaiselle valvontamaksu.

Ehdotuksen 181 §:n 2 momentti

Ehdotuksessa on itsekriminalisointisuoja koskeva säännös. Vastaavaa asiaa koskeva säännös kuuluu hallituksen esityksessä konkurssilain muutokseksi HE 86/2012 vp, jossa esitetään uuden Konkurssilain 4 luvun 5a §:n säätämistä seuraavasti:

”Jos velallinen on epäiltynä esitutkinnassa tai syytteessä rikoksesta, hän ei ole velvollinen antamaan pesähoitajalle 5 §:ssä tarkoitettuja tietoja niistä seikoista, joihin epäily tai syyte perustuu.”

Eduskunnan vastauksessa 115/2012 vp säännös on hyväksytty.

Korkein oikeus on myöntänyt samantyyppiseen asiaan ulosottokaaren osalta valitusluvan VL 2012–115, jonka otsikko kuuluu:

”A oli määrätty sakon uhalla saapumaan ulosottoselvitykseen ja täyttämään tietojenantovelvollisuutensa. A ei ollut täyttänyt hänelle asetettua tietojenantovelvollisuuttaan vedoten siihen, että hän tietoja antamalla saattaisi itsensä ja läheisensä syytteen vaaraan. Kysymys siitä, oliko A:lla esittämillään perusteilla ollut oikeus kieltäytyä tie-

tojenantovelvollisuutensa täyttämisestä ottaen huomioon mitä ulosottokaaren 3 luvun 73 §:ssä ja 91 §:ssä on säädetty ulosottoselvityksessä saatujen tietojen hyödyntämiskiellosta.”

Valituslupa-asiassa on siis kysymys siitä, riittääkö itsekriminointisuoja takeeksi ulosottokaaren 3 luvun 73 §:ssä ulosottomiehelle asetettu kieltäminen luovuttaa ulosottoselvityksessä saatuja tietoja.

Kysymys siitä, riittääkö hyödyntämiskiello, on siis vielä epäselvä. Konkurssilain muutosessa asia on ratkaistu toisin eli siten, ettei tietojenantovelvollisuutta ole, jos asianomainen on epäiltynä esitutkinnassa tai syytteessä. Konkurssilain systeemi on selkeämpi, koska siinä ei spekuloida hyödyntämiskiellolla. Ympäristöasioissa on tyypillistä, että samaa rikkomusta käsitellään ensin hallintopakkoasiana ja joko yhtä aikaa tai myöhemmin ympäristörikosasiana. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla niin, että itsekriminointisuoja takeeksi tarvitaan sekä oikeus kieltäytyä tietojenantovelvollisuudesta että tietojen hyödyntämiskiello. Tällöin voidaan kysyä, onko aiheellista velvoittaa toiminnasta vastuullisia henkilöitä missään tilanteessa sakon uhalla luovuttamaan tietoja valvontaviranomaiselle. Poliisitutkinnassa esitutkintaviranomainen takavarikoi toiminnanharjoittajan hallussa olevat dokumentit todisteina käytettäväksi, joten toiminnanharjoittajan velvoittaminen sakon uhalla luovuttamaan samoja tietoja valvontaviranomaiselle jää siis käytettäväksi lähinnä tilanteissa, joissa poliisitutkintaa ei suoriteta.

Rangaistussäännökset

Ehdotuksen 213 §:ssä rakenne on perinteinen: yleisen rikoslakinviittauksen ohella on eräitä Ehd-YSL:sta itsestään johtuvia tunnusmerkistöjä. Tällöin kiinnittyy huomio siihen, ettei ehdotuksen 8 §:n 4 momentin (ks. edellä) ja 14 §:n velvoitteita ole esitetty sanktioitaviksi. 14 §:n osalta siis ratkaisu on sama kuin nykyisin eli että velvoitteiden rikkomista ei arvoida tämän velvoitesäännöksen vaan mahdollisten muiden säännösten kautta. Herää kuitenkin kysymys, miksi näinkin yksityiskohtaiseen velvollisuuksien sääntelyyn on aihetta, jos sanktiointia ei ole käytettävissä.

Sääntelyä olisi syytä tarkastella myös ympäristörikosdirektiivin kannalta. Ehdotuksesta puuttuu esimerkiksi säännöksen 2 momentin osalta viittaus rikoslain 9 luvun yhtei-

sörangaistusvastuusäännöksen soveltamiseen kuten myös muihin direktiivin alaan kuuluviin rikoslain lukuihin.

Siirtymäsäännökset

Ratkaisuksi uuden ja vanhan lain soveltamisessa vireillä oleviin lupa-asioihin on valittu perinteinen tapa, jonka mukaan aiempaa lainsäädäntöä sovelletaan uuden lain aikana käsiteltäviksi jääviin asioihin (217 § 1 mom.). Poikkeuksena mainitaan 2 momentissa 11 §:ssä tarkoitettu luonnonarvosuojeluvuote, jota sovellettaisiin myös silloin, kun hakemuksen kuuluttaminen tapahtuu uuden lain voimaantulon jälkeen. Säännöstä päästäisiin siis soveltamaan kuuluttamista lykkäämällä. Tämän hieman oudon valinnan ohella voi kysyä, miksi uudesta laista ainoastaan tuo 11 §:n säännös olisi erikois-asemassa. Varmaan monia muitakin samalla tavoin soveltamiskelpoisia säännöksiä olisi. Asiallisesti ongelmallista on myös se, että jos ennen uuden lain voimaantuloa samanaikaisesti on tullut vireille kaksi hakemusta, josta toinen kuulutettaisiin päivää ennen ja toinen päivää jälkeen lain voimaantulon, lain soveltaminen muodostuisi erilaiseksi. Lisäksi on epävarmaa, millä tavoin ehdotetulle 11 §:lle voitaisiin antaa erillistä soveltamisalaa, soveltaen samalla nykyisiä muita lupaharkintaperusteita (V-YSL 42 §), missä kyseistä luonnonarvotekijää ei korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä vahvistetun tulkinnan mukaan tunneta ehdotetun 11 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

Maaperän- ja pohjaveden pilaantumisvastuun sääntely koskien niin sanottuja ”vanhoja tapauksia” ei kaikin puolin ilmene selkeästi ympäristönsuojelulaista. Nykyisen ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä säädettiin erillinen voimaanpanolaki. Sen puitteissa määritellään, mitä lainsäädäntöä sovelletaan ennen nykyisen ympäristönsuojelulain voimaantuloa tapahtuneeseen maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen. Tällainen sääntelytekniikka avautuu huonosti maallikoille ja nyt ympäristönsuojelulakia uudistettaessa olisi mahdollisuus korjata tilanne.

Ehdotetussa ympäristönsuojelulaissa ei toistaiseksi ollut lainkaan säädöstä koskien niin sanottuja ”vanhoja” maaperän ja pohjaveden pilaantumistapauksia. Asiasta voisi harkita säädettävän oma pykälänsä uuteen ympäristönsuojelulakiin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa oli maininta, että siirtymäsäännöksiä täydennetään myöhemmin.

Lopuksi

SYS pitää sinänsä tarpeellisena ympäristönsuojelulain uudelleentarkastelua. Jos kysymys on vaiheittaisen kokonaisuudistuksen osauudistuksesta, on luonnollisesti vaikea antaa ennakoivasti lausuntoa siitä, miten toimiva kokonaisuus aikanaan olisi tai miten onnistuneeksi se systeeminä hahmottuu. Hyvä lainvalmistelukäytäntö edellyttäisi sinänsä sitä, että kaikki palat ovat samanaikaisesti pöydällä tai sitä, että osat ovat riittävän erillisiä itsenäistä sääntelyä silmälläpitäen.

Käsillä oleva ehdotus, jossa entinen laki on kokonaisuudessaan uuden lain osana uusin pykälänumeroin, sisältää huomattavan paljon asiallisesti ja kielellisesti muuttamattomia eli ilmeisesti uudistamistarkastelun ulkopuolelle jääneitä osia. Kokonaisuudistuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joihin jo tässä yhteydessä olisi toivottu otetun kantaa, on esimerkiksi samaa toimintaa ohjaavien eri lupien – ja lakienkin - keskinäinen suhde, ympäristövaikutusmenettelyn suhteen kehittäminen eri lupajärjestelmiin nähden, vesiä koskevan yhteiskäsittelymenettelyn keventäminen, viranomaisvalvontajärjestelmän selkeyttäminen sekä korvausääntelyn uudistaminen.

Uudistusta lupajärjestelmän ”keventämisestä” rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyn suuntaan on vielä tarpeen kehittää hallintomenettelyn ja oikeusvaikutusten osalta. Näitä instrumentteja olisi tarkasteltava myös pysyvyysuojan ja sivullisten oikeusturvan sekä ympäristönsuojelun valvontatarpeen kannalta. Esimerkiksi omavalvonnan käyttöä ja raportointivelvollisuutta voitaisiin käyttää tällöin apuna nykyistä tehokkaammin.

Helsingissä 7. päivänä tammikuuta 2013

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.



Erkki J. Hollo

Puheenjohtaja

