



Ympäristöministeriö

Viite Lausuntopyyntö 15.11.2012 YM16/400/2012

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Keski-Suomen ELY – keskuksen kommentit

Yleistä

Keski-Suomen ELY-keskus pitää ympäristönsuojelulain uudistamista tarpeellisena ja välttämättömänä.

Ympäristöterveydenhuollossa sekä maa-aines- ja rakennusvalvonnassa valvontamaksu on ollut käytössä jo pidempään ja siitä saadut kokemukset ovat olleet hyviä. Valvontamaksun käyttöönotto myös ympäristönsuojelussa sekä maksutulojen ohjaaminen valvontaresursseihin on tervetullutta. Lakiehdotuksessa on tarkennettu valvonnan järjestämisen periaatteita. Valvontaviranomaisten tehtävät lisääntyvät muun muassa IED-laitosten lupien tarkistamiseen liittyen. Perusteluissa luvattu valvontaresurssien lisääminen on välttämätöntä ja odotetaan toteutuvan myös käytännössä. Valvontamaksutuloilla lisättävien resurssien lisäksi valtion tulisi osoittaa myös muuta merkittävää panostusta tarvittavien valvontaresurssien turvaamiseksi.

Tulevan ympäristönsuojeluasetuksen lisäksi toivotaan tarkempaa ohjeistusta mm. riskinarviointikäytännöistä sekä laitotosotannan suorittamisesta. Ohjeiden tulee olla käytettävissä heti lain voimaantullessa.

Toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta lisäävät perustilaselvitys, toiminnan lopettamisen jälkeiset toimet sekä maaperän ja pohjaveden tarkkailuvastuusta huolehtiminen. Nämä tukevat maaperän ja pohjaveden suojelun keinovalikoimaa.

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot 11 §

Luonnonarvojen huomioiminen ympäristönsuojelulaissa on merkittävä parannus. Mahdollista on, että 2 momentin 2 kohta tulee aiheuttamaan tulkintaongelmia ja erimielisyyksiä. Yleispiirteisessä kaavassa ei yleensä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista tehdä niin yksityiskohtaisia selvityksiä, että niiden voitaisiin katsoa riittävän ympäristölupaharkinnan perustaksi. Kaavoitusmenettely ja ympäristölupamenettely ovat kaksi eri prosessia, joilla on eri tavoitteet ja tehtävä. Kaavojen luontoselvitykset ovat erittäin monen tasoisia. Monissa lähtökohtana on aivan tarkoituksellisesti ollut, että tarkemman tason selvitykset jätetään yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen tai ympäristölupalupamenettelyyn. Näin ollen kaava voi olla täysin asianmukainen ja luontoselvitykset riittävät kaavan tarkoitusta ajatellen, mutta ympäristölupaharkinnan kannalta silti riittämättömät. Näin luodaan vaikutelma, että ympäristölupaprosessissa otettaisiin kantaa kaavan lainmukaisuuteen, vaikka näin ei tehdä.

Hallituksen esityksessä on tuotu perusteellisesti esiin huomioon otettavia seikkoja, mutta itse lakitekstistä näitä ei kaikilta osin ole luettavissa. Pykälän avautuminen lukijalle edellyttää hallituksen esityksen tuntemista.

Itsekriminointisuoja 181 § 2 momentti

ELY-keskus katsoo, että itsekriminointisuoja koskeva 181 §:n 2 momentti on epäselvä ja vaarantaa valvontaviranomaisten valvontakeinojen käyttämisen. Pahimmillaan se voi johtaa siihen, että rikosilmoitukset jäävät tekemättä tai korjaavat toimet hallintopakolla vaatimatta. Valvontaohjeistuksessa ja koulutuksissa on jo vuosien ajan yritetty kannustaa viranomaisia tekemään lisää ympäristörikosilmoituksia. Myös juuri päivitetty YM:n valvontaohje kannustaa valvonnan jämäköittämiseen, muun muassa hallintopakon ja rikosilmoitusten käytön lisäämiseen.

Hallintopakkomenettelyllä ja rikosprosessilla on erilaiset tavoitteet ja ne etenevät toisistaan riippumatta. Hallintopakkomenettelyn päämääränä on saada lainvastainen menettely tai tilanne korjattua lainmukaiseksi. Tavoitteena on saada uhkan kohde itse täyttämään lakisääteinen velvollisuutensa, jolloin varsinaista pakkoa ei tarvitse lainkaan käyttää. Hallintopakkomenettelyyn ryhdyttäessä ei voida ennustaa, miten prosessi tulee etenemään tai onko tarvetta saattaa prosessia loppuun. Rikosprosessi puolestaan tähtää henkilön tai yhteisön saattamiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Voimassa olevan lain ja hallintokäytännön mukaan ilmoituksen teko esitutkintaviranomaiselle on valvontaviranomaisen virkavelvollisuus. Tehtäessä esitutkintapyyntöä poliisille ei voida tietää johtaako se syytteen nostamiseen ja edelleen oikeuskäsittelyyn.

On huomattava, että lupamääräyksessä edellytetyt tiedot voidaan joutua hankkimaan toiminnanharjoittajalta hallintopakolla sakon uhalla, vaikka minkäänlaista epäilyä rikoksesta tai laiminlyönnistä ei olisi. Rikosepäily voi syntyä vuosien kuluttua, jolloin sakon uhalla saatuja tietoja

ei voisi käyttää, mikäli lakiehdotus toteutuu esitetyssä muodossaan. Vanhoillakin tiedoilla voi olla suuri merkitys paitsi todisteena luparajojen ylityksistä myös esimerkiksi vertailutietoina. Tällöin toiminnanharjoittaja, joka on toimittanut luvassa edellytetyt tiedot asianmukaisesti voi joutua huonompaan asemaan kuin toiminnanharjoittaja, jolta tiedot on jouduttu hankkimaan hallintopakkoa käyttäen. Tämä heikentää ympäristölainsäädännön ja ympäristöluvista annettavien määräysten uskottavuutta.

Hallituksen esityksessä 86/2012, mikä on annettu laeiksi konkurssilain sekä takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 24 §:n muuttamisesta, on käsitelty laajasti itsekriminointisuoja ja sen taustalla olevaa oikeuskäytäntöä.

”Hallituksen esityksen mukaan, jos velallinen **on epäiltyinä esitutkinnassa tai syytteessä rikoksesta**, hän ei ole velvollinen antamaan pesänhoitajalle 5 §:ssä tarkoitettuja tietoja niistä seikoista, joihin epäily tai syyte perustuu

Itsekriminointisuoja tarkoittaa, että rikoksesta epäillyllä ei ole velvollisuutta edistää oman syyllisyytensä selvittämistä. Rikoksesta epäillyllä on oikeus vaieta ja olla vastaamatta kysymyksiin eikä hänellä ole totuusvelvollisuutta esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Periaate merkitsee myös, että rikoksesta epäiltyä tai syytteessä olevaa ei saa pakottaa tai painostaa myötävaikuttamaan omalla toiminnallaan syyllisyytensä selvittämiseen.

Koska itsekriminointisuoja on henkilöllä, joka on rikoksesta epäilty, **ajankohta, jolloin rikosasia katsotaan tulleen vireille, on keskeinen itsekriminointisuojan ajallista ulottuvuutta arvioitaessa.**

Tuomiossa I.J.L. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että itsekriminointisuoja **ei takaa rikoksesta epäillylle suoja syytteen nostamista vastaan**, vaan sen tarkoituksena on varmistaa syytetyn oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tilanteessa, jossa hän on rikoksesta syytettynä

Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään ole antanut ratkaisua, jossa se olisi todennut, että sanktiouhan alla annettuja tietoja yrityksen kirjanpidosta, maksuliikenteestä ja pankkitileistä ei voisi hyödyntää myöhemmässä kirjanpitorikosta koskevassa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Ratkaisusta asiassa Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta on sen sijaan pääteltävissä, että näitä tietoja voidaan käyttää mahdollista rikosta selvitetäessä.

Edellä selostetun perusteella **voidaan lähtökohtana pitää sitä, että laillisesti hankittuja tietoja voidaan hyödyntää myöhemmässä rikosoikeudellisessa menettelyssä.** Jos esimerkiksi konkurssimenettelyssä tulee ilmi tekoja, jotka täyttävät esimerkiksi velallisen epärehellisuuden tunnusmerkistön, tekoja koskevia tietoja saadaan käyttää myöhemmässä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja rikosprosessissa siitakin huolimatta, että tiedot on annettu pakkokeinojen uhalla. **Tämä kuitenkin edellyttää, ettei tietojen antamiseen velvoitettu henkilö ole ollut epäiltyä rikoksesta tietoja annettaessa.”**

Ympäristönsuojelulakiehdotus näyttää lähtevän hyvin erilaisesta tulkinnasta, mitä HE 86/2012. Lakiehdotus voi toteutuessaan saada aikaan sen, että tutkintapyyntöjä jätetään epätietoisuuden vuoksi tekemättä.

ELY-keskuksen näkemys on, että itsekriminointisuojan aktualisoituminen on syyttäjän tai tuomioistuimen harkinnassa, mutta se ei voi rajoittaa ympäristöviranomaisen velvollisuutta tai oikeutta tehdä esitutkintapyyntö. Valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa arvioida kenenkään syyllistymistä rikokseen tai rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä. Itsekriminointisuojarahasto ei ole yksiselitteinen, minkä vuoksi sen tulkintaa, mikä kuuluu syyttäjälle tai tuomioistuimelle, ei voi jättää valvontaviranomaiselle

Mikäli itsekriminointisuoja tulee ympäristönsuojelulakiin esitetyssä muodossaan, toiminnanharjoittajan kannattaa toimittaa itselleen epäedulliset tiedot vasta sakonuhkaisen hallintopakkopäätöksen jälkeen. Kun tiedot toimitetaan uhan asettamispäätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen täytäntöönpanopäätöstä, ei sakko tule maksettavaksi. Tällä tavoin toiminnanharjoittaja varmistaa sen, että tietoja ei voida jatkossa käyttää rikosprosessissa. Näin voidaan joutua tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja on pitkänkin aikaa ylittänyt esimerkiksi päästörajat, mutta hän ei joudu tästä millään tavoin vastuuseen. Hallintopakon tarkoitus on ainoastaan saattaa toiminta lailliseen tilaan, eikä sitä voi käyttää rangaistuksena.

ELY-keskus katsoo, että kysymystä itsekriminointisuojusta tulee tarkastella kaikilla hallinnon aloilla samalla tavoin. Tämä on tarpeen kansalaisten ja yhteisöjen tasapuolisen kohtelun varmistamisen sekä hallintokäytäntöjen yhtenäisyyden vuoksi. Aiheellista olisi miettiä onko ympäristönsuojelulaki sektorikohtaisena erityislakina oikea paikka, vai pitäisikö asiasta säätää esimerkiksi uhkasakkolaissa, joka on kaikkia hallinnonaloja koskeva yleislaki. Asia vaatii perusteellista selvittämistä lainsäädännöllisten, prosessuaalisten sekä myös oikeussuojakysymysten osalta.

Rekisteröintimenettely ja lupavelvollisuus

Esimerkiksi liitteen 2 kohdassa 3 a luvanvaraiseksi katsotaan öljyä, kivihiiltä, puuta, turvetta, kaasua tai muuta ainetta käyttävä voimalaitos, kattilalaitos tai muu laitos, jonka suurin polttoaineteho on yli 5 mutta alle 50 MW kun taas liitteen 3 kohdassa 2 rekisteröitäväksi katsotaan kiinteää, nestemäistä tai kaasumaista polttoainetta käyttävät energiantuotantoyksiköt, joiden polttoaineteho on vähintään 5 megawattia, mutta alle 50 megawattia. Mikäli tarkoitetaan samaa toimintoa, olisi selkeämpää, että liitteissä käytettäisiin yhteneviä sanamuotoja.

Toisaalta kysymyksiä herättää varmasti se, miksi rekisteröitäviksi määritellyt toiminnot on lueteltu myös luvanvaraisissa toiminnoissa. Lakitekstin perusteella on rekisteröinnin (liite 3) ja luvanvaraisuuden (liite 2) suhdetta vaikea hahmottaa. Tulkintaongelmien vähentämiseksi olisi voitettavaa, että asia avattaisiin hallituksen esityksessä.

Velvollisuus hakea ympäristölupaa 220 §

220 §:n mukaan toiminnoille, jotka säädetään luvanvaraiseksi tällä lailla, mutta joka ei ole luvanvarainen kumottavan lain nojalla, on haettava ympäristölupa viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Hallituksen esityksessä ei ole vielä perusteluja siirtymäsäännösten osalta. Siirtymäsäännös koskee muun muassa alla 10 hehtaarin turvesoita, joita esimerkiksi Keski-Suomessa on tuotannossa noin 40. Luvan hakuun velvoittaminen tulee todennäköisesti lopettamaan suuren osan pienistä turvetuotantoalueista, joten kaikki eivät tule lupaa hakemaan. Vuoden siirtymäaika on kuitenkin näiden lopettavien soiden kohdalla lyhyt. Mikäli toiminta loppuu esimerkiksi kahden vuoden kuluessa, ei haettu lupa ennätä tulla lainvoimaiseksi ennen lopettamista. Tällöin toiminnanharjoittaja joutuisi turhaan maksamaan lupamaksun ja toisaalta hakemuksen käsittely ruuhkauttaisi aluehallintovirastoa. Alle 10 ha:n turvesoiden valvonta on tähän asti kuulunut pääosin kunnalle, mutta lupavelvollisuus siirtää valvonnan ELY:lle. Valvontaresursseja voidaan tarvita paljonkin siihen, että toimijoita velvoitetaan luvanhakuun ja näihin prosesseihin liittyviin maastokäynteihin.

Pohjaveden pilaamiskielto 16 §

Selvyyden vuoksi olisi hyvä, jos perusteluissa todettaisiin, koskeeko pilaamiskielto myös tekopohjavettä.

Otsonikerrosta heikentävät aineet ja fluoratut kasvihuonekaasut 26 §

Lakiehdotuksessa on selkeytetty valvontaviranomaisten rooleja, mikä helpottaa valvonnan toteuttamista. Myös kunnan viranomaisten oikeus periä 17 luvun valvonnasta käsittelymaksu, on tarpeellinen uudistus.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on 26 §:n kohdalla viitattu virheellisesti lukuun 16, joka koskee jätevesien käsittelyä.

Muutoksenhaku

ELY-keskus pitää muutoksenhaun kuulemismenettelyn säätämistä Vaasan hallinto-oikeuden tehtäväksi hyvänä ja muutoksenhakuprosessia selkeyttävänä ja nopeuttavana.

Ympäristö ja luonnonvarat
-vastuualueen johtaja

Kari Lehtinen

Ympäristönsuojelupäällikkö

Hannele Yli-Kauppila