

Asia: VN/16276/2024

Lausuntopyyntö; Hanke ampumaratojen toiminnan turvaamiseksi ja uusien ampumaratojen perustamisen edistämiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Sujuvoittaako ehdotus ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja sekä lainsäädäntöä riittävällä tavalla ottaen huomioon hallitusohjelman mukainen tavoite 1 000 ampumaradasta vuosikymmenen loppuun mennessä?

Ehdotusta voidaan käsityksemme mukaan pitää isona askeleena oikeaan suuntaan. Ampumaratojen merkitys on muuttuneessa turvallisuustilanteessa alettu ymmärtää aikaisempaa paremmin ja niillä on laajan ammunnanharrastajajoukon kautta huomattava merkitys myös maamme kokonaisturvallisuudelle etenkin tulevaisuudessa. Ampumaradat tulisikin mieltää osana maamme kriittistä infrastruktuuria.

Ehdotuksessa on nykytilan arviointiosassa kuvattu hyvin ongelmia, joita nykyllä lainsäädännöllä mukaisesti etenkin ympäristölupalainsäädännön erilaisista tulkinnoista aiheutuu. Ongelmia ei ole pystytty korjaamaan ympäristöministeriön laatimilla oppailla. Oppailla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä niiden noudattaminen ole ollut pakollista tai velvoittavaa lupaviranomaisille. Myös hallinto-oikeus on poikennut oppaiden suosituksista.

Ympäristöministeriö oli jo vuonna 2017 selvittänyt ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksia. Kyseisessä selvityksessä esitettiin tuolloin, että nykyisen lupamenettelyn keskeisimpiä ongelmia oli lupahakemusten puutteellisuus.

Tähän puutteeseen vastattiin perustamalla v. 2020 Ampumaratojen ympäristölupahanke, jossa työskentelee ympäristöalan ammattilaisia. Hanke on saanut merkittävän rahoituksen maa- ja metsätalousministeriöltä. Hankkeen asiantuntijat ovat lupahakemuksissa noudattaneet ympäristöministeriön laatimia oppaita ja ohjeita. Tästä huolimatta lupaprosessit eivät ole edenneet sujuvasti eikä ratoja ole saatu suunnitelman mukaisesti luvitettua, mikä on nostanut esiin taustalla olevan lainsäädännön ongelmat. Täten valtakunnallisen hankkeen aikana on pystytty havaitsemaan

ongelmien perimmäinen syy, joka on lainsäädännön tulkinnanvaraisuus sekä se, että ympäristöministeriön laatimilla oppailla ei ole oikeudellista sitovuutta.

Suomen riistakeskus on yhtenä tahona mukana Ampumaratojen ympäristölupahankkeessa. Hanke tekee oman perusteellisen ja hyvin perustellun lausuntonsa nyt lausunnolle olevaan hallituksen esitykseen. Haluamme tuoda esille, että Ampumaratojen ympäristölupahankkeella ja sen asiantuntijoilla on paras käsitys nyt lausunnolla olevaan esitykseen.

Ampumaratojen ympäristölupahanke on tehnyt havaintoja etenkin ampumaratojen ympäristölupaprosessista. Hankkeessa on havaittu valtakunnallisesti merkittävää vaihtelevuutta ympäristölupaviranomaisten tulkinnassa lainsäädännöstä, jota on ympäristöministeriön laatimien oppaiden tukemana yritetty yhdenmukaistaa. Oppailla ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta eikä siten niiden noudattaminen ole pakollista. Hallinto-oikeus onkin poikennut oppaiden suosituksista. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja oppaiden noudattamatta jättäminen asettavat toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan vaatimusten vaihdellessa eri kuntien välillä. Huomioitava on myös, että ympäristönsuojelulain mukaiset viranomaisprosessit ovat hitaita ja ennalta-arvaamattomia, sillä viranomaisten edellyttämät aineistot päätöksen tekoon vaihtelevat kunnittain eikä vaatimusten taustalla aina ole juurikaan perusteita. Prosessit venyvät kestoiltaan pitkiksi eikä ympäristölupahankkeessa ole pystytty tähän vaikuttamaan. Edellä mainitut ongelmat näkyvät myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuissa, joissa on havaittu eroavaisuuksia ja ympäristöministeriön laatimien oppaiden suosituksista poikkeavia ratkaisuja.

Toiminnanharjoittajille aiheutuvat kustannukset lupaprosessista ja esitetystä vaatimuksista/lupamääräyksistä ovat olleet myös suuria ja usein perusteettomista vaatimuksista johtuen niitä voidaan pitää myös kohtuuttomina.

Kahden eri lupaprosessin myötä ongelmia on havaittu myös toimivaltojen sekoittumisessa. Useasti lupaprosesseissa ja valvonnassa ympäristöviranomaiset ottavat kantaa ampumaratatoiminnan turvallisuuteen, vaikka turvallisuus ei ole heidän toimivaltaansa kuuluva asia.

Lupaprosessien ollessa ennakoimatonta ei luvan hakeminen radoille ole ollut sujuvaa eikä myöskään luvan saaminen ole ollut selvää, vaikka rata olisi ollut toiminnassa vuosikymmeniä ilman ympäristölle aiheutuvia riskejä. On otettava huomioon, että suuri osa koko maan ampumaradoista on vaarassa sulkeutua tai niiden toimintaa tulisi merkittävästi rajoittamaan, ellei ongelmalliseksi havaittua ympäristölupajärjestelmää selkeytetä.

Lainsäädännön muuttaminen ei ole ainoa tarvittava keino, jolla saavutetaan tuhannen ampumaradan tavoite. Lainsäädännön selkeyttäminen ja viranomais toiminnan sujuvoittaminen edesauttavat tavoitteen saavuttamista. Muutos tulee helpottamaan olemassa olevien ratojen luvituksen tilannetta ja toiminnan kehittämistä sekä auttaa paremmin hahmottamaan jo etukäteen

uuden ampumaradan perustamisesta aiheutuvia kustannuksia. On tärkeää ottaa huomioon, että siviiliampumaratoja ylläpidetään pääasiassa talkoovoimin ja seuroilla/yhdistyksillä on vain harvoin mitään merkittäviä tuloja. Siksi ampumaratojen toiminnanharjoittajien taloudessa ratojen luvituksen tuhansien eurojen kustannukset ja lupahakemukseen tarvittavien selvitysten, tutkimusten ja lupaehdojen velvoitteiden kustannukset ovat todella suuria.

Lainsäädännön muutoksilla tulee pyrkiä saattamaan kaikki ampumaradat takaisin luvalliseen tilaan ja säännöllisen valvonnan piiriin sekä yhdenmukaistamaan ampumaradoille asetettavia selkeitä ja järjellisiä vaatimuksia. Tällöin mahdollistetaan myös uusien ampumaratojen perustaminen. Kuten ehdotuksessa todetaan, nyt ehdotettavilla muutoksilla ei tavoitella ympäristönsuojelullisten vaatimusten heikentämistä vaan sitä, että ympäristönsuojeluun liittyvät vaatimukset ovat oikeasuhtaisia ja tasavertaisia toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Ehdotuksella ei siten voida arvioida olevan ympäristövaikutuksia.

Riistakeskuksen näkemyksen mukaan ja myös Ampumaratojen ympäristölupahankkeen mielestä oppaiden, lähinnä BAT-oppaan, mukaiset periaatteet tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella, jotta välttyään edellä mainituilta tilanteilta. Samoin voitaisiin antaa tarkemmat säännökset ampumaratamelun määrittämisessä käytettävistä mittasuureista sekä melun raja-arvojen perusteena olevista ohjearvoista. Tämä parantaa myös toiminnanharjoittajien mahdollisuuksia arvioida etukäteen luvan saamisen mahdollisuuksia ja tarvittavia toimenpiteitä. Voidaan sanoa, että lähtökohtaisesti lainsäädännön tulisi olla jatkossa niin selkeää, että viranomaisille ei ole tarpeen laatia oppaita lainsäädännön tulkitsemiseksi.

Lausunnolla olevasta ehdotuksesta ei selkeästi käy ilmi, miten lupa- ja ilmoitusmenettelyt eroaisivat toisistaan käsittelyaikaa lukuun ottamatta. Siten ei ole tietoa siitä, sujuvoittaako ilmoitusmenettely todellisuudessa sen piirissä olevien vähäisten ampumaratojen lupahakemusten käsittelyä. Ehdotuksessa ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluisivat määritelmässä vähäisiksi ampumaradoiksi säädettävät alle 100 000 ls/v ampumaradat. Ampumaratojen ympäristölupahankkeen tietojen mukaan radoista nykyisin noin 80 %:lla laukausmäärä jäisi alle tämän rajan. Näiden kahden menettelytavan erot tulisi kuvata selkeästi viimeistään asetustasolla. Nykyisellään ampumaratoja koskevassa ympäristölupajärjestelmässä on ympäristönsuojelulain mukaisesti ilmoitus- ja lupamenettelyt, jotka ovat pääpiirteiltään samanlaiset. Molemmissa prosesseissa hakijan on pitänyt kuitenkin tuottaa hakemukseensa samat ja käytännössä saman tasoiset tiedot toiminnasta ja ympäristö- sekä meluvaikutuksista. Täten myös määräykset ja lupaehdot ovat olleet pitkälti samalaiset, eikä pienemmän laukausmäärän ja pienemmän riskin ratoja ole kohdeltu määräyksissä kevyemmin. On siis tärkeää, että uudessa ampumaratalaissa ei luoda samanlaista järjestelmää, vaan pienemmän laukausmäärän ja vähäisemmän riskin ampumaradoille tulee olla kevyempi, yksinkertaisempi ja kustannuksiltaan edullisempi järkevä menettely.

Ampumaratojen ympäristölupahanke tekee lausunnossaan esityksen ilmoitusmenettelystä ja sen vaatimuksista. Suomen riistakeskus kannattaa esitystä. Samoin kannatamme ehdotusta kevyelle rekisteröintimenettelylle alle 5 000 ls/v ampumaradoille, jotka täyttävät tietyt edellytykset. Myös pienoiskivääri- ja pienoispistooliradat tulisi voida sisällyttää rekisteröintimenettelyyn ilman

laukausmäärän rajoittamista, jos muiden ehtojen täyttymisen lisäksi radalle olisi tehty haitta-aineiden hallintatoimet. Menettelyllä edistettäisiin merkittävällä tavalla etenkin metsästyseurojen ns. omien ampumaratojen perustamista. Tällä olisi suuri merkitys mm. aseiden kohdistamiselle ja patruunoiden testaamiselle, pienimuotoiselle ampumaharjoittelulle ja siten etenkin aseturvallisuuden edistymiselle, koska varsin laajalle joukolle kynnys harjoitteluun ”omalla radalla” on huomattavasti matalampi kuin kauempana olevalle isolla radalla.

Ehdotuksessa on esitetty kahta lisähenkilötyövuotta Poliisihallitukseen ampumaratalain muuttamisen edellyttämän viranomaistoiminnan saavuttamiseksi. Tämä saattaa olla optimistinen arvio tarvittavasta lisähenkilötarpeesta. Näillä henkilöillä tulee olla riittävä teknisluonnontieteellinen koulutus ja osaaminen, jotta ymmärrys todellisista ampumaratojen ympäristövaikutuksista tulee otetuksi huomioon tulevaisuudessa. Heille tulee väistämättä myös ampumaratojen valvontaan liittyviä tehtäviä, kuten ratojen tarkastuskäyntejä, vuosiraportoinnin tarkastuksia ja neuvontaa. Käytännössä tutustuminen ampumaratoihin ja niiden olosuhteisiin ns. paikan päällä lisää myös osaamista ja luottamusta viranomaisen ja toiminnanharjoittajien välillä ja siten edistää toimintaa molemmin puolin. Mainittakoon, että ampumaratojen ympäristölupahankkeen työn jatkuminen on muutoksen jälkeenkin tarpeellista ja se keventää Poliisihallituksessa lupia käsittelevien henkilöiden työtä hakemusten paremman laadun kautta ja pienentää siten lupa-asioiden ja muiden tehtävien ruuhkautumista.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Näkemyksemme mukaan lainsäädännön selkeyden näkökulmasta kaikki ampumaratoja koskevat säännökset tulee säätää ampumaratalaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa eikä ampumaratojen osalla enää sovellettaisi ympäristönsuojelulainsäädäntöä. Ampumaratalain ja ympäristönsuojelulain soveltaminen rinnakkain toisi haasteita tulkintaan sekä kokonaiskäsityksen saamiseen ampumaratoja koskevasta sääntelystä. Viranomaisten toimivaltaan liittyvät epäselvyydet olisivat myös mahdollisia ja jopa todennäköisiä. Lainsäädännön selkeys on ensiarvoisen tärkeää nykyisen tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi. Myös valvonnan näkökulmasta lainsäädäntöön ei saa jäädä noudatettavien säännösten välisiä ristiriitaisuuksia. Ampumaratojen ympäristölupahankkeen lausunnossa esitetään tarkempaa analyysiä ympäristönsuojelulain säännösten ja säädettävän ampumaratalain muutoksen osalta.

Onko tehtävien siirtämisen seurauksena tarpeen muuttaa valtioneuvoston ohjesääntöä ehdotuksessa kuvatulla tavalla?

Suomen riistakeskuksen näkemyksen mukaan myös valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen on tarpeen, jotta esitetyt muutokset ampumaratoja koskevista ympäristönsuojelullisista asioista voidaan siirtää muutettavaan ampumaratalakiin.

Ehdotuksessa tämä on esitetty ”Koska ampumaratojen ympäristövaikutuksia koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi ympäristönsuojelulaista ampumaratalakiin, ehdotetaan vastaavasti valtioneuvoston ohjesääntöä muutettavaksi siten, että 15 §:ään lisätään sisäministeriön toimialaan kuuluvaksi tehtäväksi ampumaratoja koskeva ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta. Vastaavasti ympäristöministeriön toimialan määrittävää 24 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten,

että ministeriön toimialaan kuuluisi ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta ampumaratalain soveltamisalaan kuuluvia ampumaratoja lukuun ottamatta.”

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Ampumaratamelun määrittämisessä käytettäisiin ehdotetun lain mukaan mallinnusta. Esitämme harkittavan samaan säännökseen lisättävän, että mallinnuksen ohella voitaisiin käyttää muuta kevyempää tapaa laukausmelun selvittämisessä radoilla, joiden lähellä ei ole vakituista asutusta tai loma-asutusta ja joissa laukausmäärä on vähäinen jne.

Pigg Jari
Suomen Riistakeskus