

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?

-

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

-

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

-

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

1 ESITYKSEN TAVOITE

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ampumaratojen ympäristönsuojelulain mukaisten lupien ja ilmoitusten käsittely siirretään ampumaratalakiin. Ympäristölupa ja -ilmoitus yhdistettäisiin ampumarataluvan ja -ilmoituksen kanssa yhdeksi menettelyksi, jossa lupaviranomaisena ja ilmoituksen käsittelevänä viranomaisena toimisi nykyinen ampumarataluvat ja -ilmoitukset käsittelevä viranomainen eli Poliisihallitus. Poliisihallitus toimisi myös valvontaviranomaisena.

Ympäristönsuojelulakia sovellettaisiin ampumaratoihin vain sen lukujen 1–2 ja 14–16 osalta. Nämä sisältävät yleisiä säännöksiä, yleisiä periaatteita ja kieltoja, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevia säännöksiä, ympäristön tilaa koskevia säännöksiä sekä jäteveden käsittelyä ja johtamista viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla koskevia säännöksiä.

Ehdotetulla muutoksella olisi tarkoitus yksinkertaistaa lupamenettelyä ja osaltaan edistää tuhannen ampumaradan tavoitteen toteutumista.

Ampumaratalaki olisi jatkossa ampumaratojen osalta sekä turvallisuutta että ympäristönsuojelua koskeva laki.

Ampumaratalaissa ja sen nojalla annettavissa alemman asteisissa säännöksissä määriteltäisiin nykyistä tarkemmin ne päästöjen rajoittamista vaatimukset, joiden täytyessä ampumarata voidaan ottaa käyttöön pohjavesialueiden ulkopuolella. Lupa voitaisiin antaa tai ilmoitus hyväksyä, kun ampumaradan ylläpitäjä noudattaa parhaita käyttökelpoisia tekniikoita ja mallinnettu melu alittaa asetetut raja-arvot.

Lausuntonani esitän luonnoksen keskeisimmistä ehdotuksista seuraavan.

Esitysluonnoksessa on todettu, että maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa valtakunnallisessa Ampumaratojen ympäristölupa-hankkeessa on tehty havaintoja etenkin ampumaratojen ympäristölupaprosessista. Esityksen mukaan ”hankkeessa on havaittu valtakunnallisesti merkittävää vaihtelevuutta ympäristölupaviranomaisten tulkinnessa 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 tulkinnavaraisuus 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. Edellä mainituista tekijöistä johtuen prosessit venyvät kestoiltaan pitkiksi eikä ympäristölupa-hankkeessa ole pystytty tähän vaikuttamaan. Edellä mainitut ongelmat näkyvät myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuisissa, joissa on havaittu eroavaisuuksia ja ympäristöministeriön laatimien oppaiden suosituksista poikkeavia ratkaisuja.”

Esitysluonnoksessa on todettu, että ympäristöministeriö on aiemmin vuonna 2017 selvittänyt ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksia. Kyseisessä selvityksessä havaittiin, että nykyisen lupamenettelyn keskeisimpiä ongelmia on lupahakemusten puutteellisuus. Tähän puutteeseen vastattiin perustamalla ampumaratojen ympäristölupahanke, jossa työskentelee ympäristöalan ammattilaisia. Hanke on saanut merkittävän rahoituksen maa- ja metsätalousministeriöltä, Urhus-säätiöltä, Maanpuolustuksen kannatussäätiöltä ja eduskunnalta.

Esitysluonnoksen mukaan ampumaratojen ympäristölupahankkeen tietojen mukaan noin 370 ampumaradalta puuttuu ympäristönsuojelulain mukainen lupa toiminnalleen. Lupaprosessien ollessa ennakoimatonta ei kyseisille radoille luvan hakeminen ole sujuvaa eikä myöskään luvan saaminen ole itsestään selvää, vaikka rata olisi ollut toiminnassa vuosikymmeniä ilman ympäristöriskin konkretisoitumista. Iso osa koko maan ampumaradoista on vaarassa sulkeutua tai

niiden toimintaa tulotaisiin merkittävästi rajoittamaan, ellei ongelmalliseksi havaittua ympäristölupajärjestelmää selkeytetä. Lainsäädännön muutoksilla pyritään saattamaan kaikki ampumaradat takaisin luvalliseen tilaan ja säännöllisen valvonnan piiriin sekä yhdenmukaistamaan ampumaradoille asetettavia vaatimuksia, jolloin mahdollistetaan myös uusien ampumaratojen perustaminen vaatimusten ollessa selkeät kaikille osapuolille.

Pidän tärkeänä tavoitteena ympäristölupamenettelyn yhdenmukaisuutta ja sujuvuutta. Esityksen lähtökohtana on tavoite poistaa esityksessä mainitut lukuisat epäkohdat, jotka liittyvät tehtyihin ampuratojen ympäristölupapäätöksiin ja niitä koskeviin muutoksenhakuprosesseihin. Esityksen mukaan alueelliset eroavaisuudet lupamenettelyssä ja hallintotuomioistuimen ratkaisukäytännössä eivät ole ratkenneet soveltamiskäytännön ohjeistuksella.

Pidän esityksessä esitettyjä käsityksiä viranomaistoiminnan hitaudesta ja ennakoimattomuudesta sekä perusteettomista vaatimuksista vakavina. Esitettyjä käsityksiä ei kuitenkaan ole dokumentoitu. Myöskään ei ole tuotu esiin, mihin aineistoon tai selvitykseen nämä käsityksen perustuvat.

Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että ympäristölupamenettelyn tarkoitus on nimenomaan ottaa huomioon lupamenettelyssä hankkeen sijoituspaikan olosuhteet. Näin ollen myös erilaisilla alueilla samanlaiselle ampumaradalle voi olla perustellusti ja yhdenvertaisen kohtelun estämättä erilaiset vaatimukset lupamenettelyssä. Samoin kiinnitän ministeriön huomiota, että turvallisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat turvallisuusviranomaisten lisäksi myös esimerkiksi kunnalle, jonka tehtävänä on kaavoituksen keinoin luoda turvallista ja terveellistä elinympäristöä alueidenkäyttölain mukaisesti.

Hallinnon lainalaisuus puolestaan edellyttää, että viranomaistoiminnalle on perusteet laissa. Mikäli säännösten soveltamisessa on havaittu ongelmia, esityksessä tulee selvittää, mistä ongelmat johtuvat. Tällainen selvitys puuttuu kokonaisuudessaan ja säännösten soveltamiseen liittyen todetaan vain ympäristöluvansaannin olevan vaikeaa.

Pidän välttämättömänä, että ministeriö ennen esitysluonnoksen etenemistä selvittää ja dokumentoi käsitykset, joihin se viittaa liittyvän ongelmia ampumaratojen ympäristöluvituksessa ja Vaasan hallinto-oikeuden muutoksenhakumenettelyssä.

2 YMPÄRISTÖLUVANVARAISUUDEN MUUTOS

Esitysluonnoksessa ympäristönsuojelulain nykyistä soveltamisalaa supistettaisiin niin, että ampumaradat rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Myös Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ampumaratoihin sovellettaisiin jatkossa vain ampumaratalakia. Nykyisin ympäristönsuojelulakia on

lähtökohtaisesti sovellettu puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen toimintaan, mutta soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu näiden toimijoiden toiminta, jossa lain soveltaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden. Ympäristönsuojelulakia ei myöskään ole sovellettu erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuihin eikä valtakunnan keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseen tai valvontaan liittyviin aineisiin ja kalustoon.

Ampumaratalaissa esitetään muutettavaksi vähäisen ampumaradan määritelmää siten, että vähäisellä ampumaradalla tarkoitettaisiin ampumarataa, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 100 000 laukausta vuodessa. Voimassa olevassa ampumaratalain 3 §:ssä vähäisenä ampumaratana pidetään rataa, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa. Vähäinen ampumarata ei tarvitse ampumaratalupaa, vaan sen perustaminen ja ylläpito on ilmoituksenvaraista.

Kiinnitän huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteluja eikä tietoja, mihin määrään ampumaratoja lupakynnyksen nosto kohdistuu, ja miten määrät jakautuvat eri käyttäjäryhmittäin.

Esityksestä ei myöskään ilmene selvästi, miten nyt vaikeatulkintaisiksi koetut ja soveltamisongelmia aiheuttaneet ympäristönsuojelulain säännökset ovat ampumaratalakiin siirtämisen seurauksena selkeytyneet.

Esityksen toteamuksessa kahden henkilötyövuoden lisätarpeesta Poliisihallitukselle ei liene huomioitu sitä, ettei Poliisihallituksen tehtäviin ole nykyisin kuulunut ympäristöviranomaisen lupa- ja valvontatehtäviä. Esityksessä ei arvioida Poliisihallituksen tosiasiallisia mahdollisuuksia toteuttaa ympäristölupamenettelyyn liittyvää ympäristöjuridista, -teknistä ja luonnontieteellistä osaamista vaativia tehtäviä.

Toisaalta kunnilta ja valtion viranomaisilta ampumaratojen luvitus- ja ilmoitusmenettelyyn liittyvät tehtävät eivät kokonaan poistuisi, koska kyseiset viranomaiset toimisivat edelleen lausunnonantajina. Esityksen perusteella ei ilman asetusluonnoksia käy ilmi mitä selvityksiä ampumaratalupa tai -ilmoitus edellyttävät, eikä näin ollen myöskään ympäristövaikutukset. Menettelyn keventyminen, kustannussäästöt tai kustannusten kasvu toiminnanharjoittajalle eivät ole myöskään arvioitavissa.

Katson, että yhdessä ampumaratalakiin esitetyn vähäisen ampumaradan määritelmän laukaussuorituksen noston kanssa esityksen muutokset ympäristönsuojelulain soveltamisalaan ovat merkittäviä, eikä esityksen vaikutuksia ole arvioitu riittävästi. Ympäristöluvanvaraisuudesta ilmoitusmenettelyyn siirtymisen kohdentumisen kuvaus, lupamenettelyn tosiasiallinen keventyminen ja muun muassa viranomaisiin ja muutoksenhakuviranomaisiin kohdistuvat vaikutusarvioinnit puuttuvat.

Pidän esitysluonnoksen yhtenä puutteena sitä, että ei ole tarkemmin selvitetty valtion Lupa- ja valvontaviraston mahdollisuutta toimia ampumaratojen luvituksesta vastaavana viranomaisena.

Pidän tärkeänä, että ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamiseksi asiantuntevasti ja tehokkaasti selvitetään ampumaratojen lupamenettelyjen siirtämismahdollisuus valtion Lupa- ja valvontavirastolle. Lupa- ja valvontaviraston perustamisen keskeinen tavoite on ollut ympäristöön liittyvien lupamenettelyjen yhtenäistäminen ja sujuvoittaminen. Viraston ympäristötoimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintojen keskittämisen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa valtakunnallisesti lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta.

3 OSALLISTUMINEN JA MUUTOKSENHAKEMENETTELY AMPUMARATOJEN LUPAMENETTELYSSÄ

Esitysluonnoksen ampuratalain 5 a §:n mukaan Poliisihallituksen on pyydettävä hakemuksesta lausunto radan sijaintipaikan poliisilaitokselta sekä sijaintipaikan kunnalta ja sen ympäristönsuojeluviranomaiselta. Poliisihallitus voi tarvittaessa pyytää lausunnon myös muulta viranomaiselta.

Esityksessä ei ole otettu kantaa, miten nykyinen ympäristönsuojelulakiin perustuva kuuleminen muuttuisi. Säännöksen perusteella jää käsitykseen, että ampumaratojen osalta lupamenettelyssä olisi velvollisuus kuulla vain muutamaa mainittua viranomaista. Näin ollen menettelyyn ei liittyisi lainkaan ympäristönsuojelulain mukaista laajaa osallistumismenettelyä.

Pidän ehdotettua säännösluonnosta perustuslain 20 §:n ja Århusin sopimuksen turvaamien laajojen osallistumisoikeuksien kanssa ristiriitaisena ja toteuttamiskelvottomana. Laukausmäärään sidottu ympäristölupakynnyksen nosto kymmenkertaiseksi aiemmasta tarkoittaisi, että aiempaa harvemmat ampumaradat tulisivat lupamenettelyn piiriin. Osallistumisen näkökulmasta tämä tarkoittaisi, että asukkaiden, muiden yritysten ja yhteisöjen mahdollisuudet vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon heikkenisivät.

Kiinnitän vakavaa huomiota myös esityksen ampumaratalain 15 §:n muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskevaan säännösluonnokseen. Säännöksen asianosaisen määritelmä suhteessa ympäristönsuojelulakiin on epäselvä ja säännös vaikuttaisi kaventavan muutoksenhakuoikeutta.

Säännöksessä on lisäksi ehdotettu päätöksen täytäntöönpanokieltoon muutoksia, jotka poikkeavat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n sisällöstä. Esityksen mukaan ampumaratalain nojalla tehtyä päätöstä noudatettaisiin lähtökohtaisesti muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhakuviranomainen voisi vain erityisen painavasta ja perustellusta syystä määrätä toisin. Tällainen syy voisi olla esityksen mukaan esimerkiksi se, että ampumaradan toiminnasta seuraisi merkittävä turvallisuus- tai ympäristöriski.

Totean, että muutoksenhakuviranomaisen toimivaltaa merkittävästi kaventava ja muusta ympäristönkäyttöä koskevasta lupamenettelystä poikkeava menettely täytäntöönpanokiellon asettamisesta edellyttää esitykseltä erityisiä perusteluja.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Susanna Wähä

Wähä Susanna

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin