

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?

Poliisihallitus ei kannata hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettua ampumaratalupien ympäristölupien toimivallan siirtoa Poliisihallituksen tehtäväksi. Esitys ei sujuvoita lupaprosessia sillä Poliisihallituksella ei ole edellytyksiä – osaamista tahi henkilöstöä - ryhtyä käsittelemään ampumaratojen ympäristölupa-asioita.

Poliisihallitus pitää ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksessa kuvattua nykytilaa ja sen arviointia on tarkasteltu varsin pintapuolisesti ja yleisellä tasolla. Esitysluonnoksesta ei tarkemmin ilmene se, mihin selvitykseen esitysluonnoksessa esitetty nykytilaa koskevat selvitykset perustuvat ja kuinka kattavia selvityksiä asiaan liittyen on tehty. Esitysluonnoksessa mainittu viranomaistoimintaan liittyvät epäkohdat näyttävät pitkälti perustuvan maa ja metsätalousministeriön rahoittaman valtakunnallisen Ampumaratojen ympäristö-lupahankkeen tekemiin havaintoihin. Havainnot voivat olla kyllä oikeansuuntaisia, mutta havaintojen osalta ongelmallista on se, että ne näyttävät olevan pitkälti vain havaintoja, koska näiden osalta ei esitetty mitään tarkempia tunnuslukuja tai tilastoja, mihin tehdyt havainnot perustuvat. Osa esitysluonnoksessa mainituista havainnoista ovat viranomaisten toiminnan näkökulmasta vakavia, mutta esitysluonnoksessa mainituista havainnoista ei tarkemmin kuitenkaan ilmene se, mihin ja kuinka laajaan materiaalin tehdyt havainnot tosiasiallisesti perustuvat ja kuinka varteenotettavia nämä ovat.

Ampumaratojen ympäristölupaprosessit ovat jo lähtökohtaisesti varsin haastavia ja tästä syystä usein myös varsin pitkäkestoisia, mutta johtuuko tämä lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta, viranomaisten toiminnasta, väärästä laintulkinnasta vai onko merkittävänä syynä kenties toiminnanharjoittajan tekemät puutteelliset hakemukset / ilmoitukset, toiminnanharjoittajan taloudellinen tilanne vai joku muu toiminnanharjoittajan omasta toiminasta johtuva syy. Edellä mainittuja asioita tulisi selvittää ja analysoida vielä tarkemmin, jotta ympäristölupaprosessin

mahdollisten epäkohtien todelliset juurisyyt selviäisivät. Tällöin mahdollisten korjaustoimenpiteiden kohdentaminen ja epäkohtien korjaaminen olisi paljon helpompaa ja tuottaisi parempaa tulosta. Näin voitaisiin välttyä myös turhilta tai vähemmän tärkeimmiltä korjaustoimenpiteiltä, joista voi pahimmassa tapauksessa aiheutua runsaasti ylimääräistä työtä ja kalliita kustannuksia, ilman että niillä saavutetaan toivottuja tuloksia. Samalla tulee hyväksyä myös sellaiset perus- ja ihmisoikeuksien, Euroopan unionin oikeuden, kansainvälisten sopimusten lainsäädännön muutoksille asettamat rajoitteet, joita tulee noudattaa. Selvää on, että esimerkiksi ympäristöluvista tehdyt valitukset pitkittävät omalta osaltaan ympäristölupaprosessia, mahdollisesti jopa useita vuosia. Tähän asiaan on vaikeaa puuttua, ilman ettei samalla rajoiteta muutoksenhakijan perusoikeuden suojaamaa oikeusturvaa. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat olemassa. Myös ympäristöperusoikeuden turvaaminen edellyttää viranomaisilta sellaisia aktiivisia toimenpiteitä, joilla voi omalta osaltaan olla vai kutusta ympäristölupaprosessiin.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan ampumaratalain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien ja ilmoitusten siirtämisellä ampumaratalakiin ja näiden keskittämisellä yhteen viranomaiseen ei todellisuudessa saavuteta hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla ympäristölupaprosessien yhdenmukaistamista ja sujuvoittamista, vaan voi tehdä lupaprosessista vaikeasti hahmotettavan ja monimutkaisen kokonaisuuden kaikille ympäristölupaprosessin osapuolille. Ympäristönsuojelulain säännösten sijoittaminen ampumaratalakiin sotkee voimassa olevan ampumaratalain (763/2015) systematiikkaa ja tekee ampumaratalain tulkinnasta ja soveltamisesta entistä haastavampaa. Ampumaratalupaviranomaisen on jatkossa huomioitava ampumaradan turvallisuusvaatimusten lisäksi myös ampumaradan ympäristönsuojeluun liittyvät vaatimukset. Lisäksi muun muassa ympäristönsuojelulain terminologia, ympäristöoikeudellisten periaatteet noudattaminen, parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden (BAT) tunteminen ja muut vastaavat ympäristönsuojeluun ja ympäristöoikeuteen liittyvät lainsäädännölliset ominaispiirteet, tekninen asiantuntemus, erilaiset mittarit ja ohjeavot ovat omiaan jatkossa vaikeuttamaan ja monimutkaistamaan asiassa tehtävää ampumaratalupaharkintaa, jos esityksessä ehdotetut muutokset toteutetaan.

Suurin ongelma ehdotettujen ympäristönsuojelua koskevien lupaviranomaistehtävien ja valvonnan siirrosta Poliisihallitukselle onkin se, ettei Poliisihallituksella ole minkäänlaisia edellytyksiä ryhtyä käsittelemään tai valvomaan ampumaradoille asetettuja ympäristövaatimuksia perinteisen ampumaratalupaharkinnan ja -valvonnan lisäksi. Ampumaratoja koskevien ympäristövaikutusten ja -riskien arvioimiseen liittyvän riittävän ammattitaidon hankkiminen vaatisi Poliisihallitukselta ja koko poliisiorganisaatiolta mittavia panostuksia. Tällaisten koulutusten järjestäminen olisi poliisille suuri taloudellinen ponnistus ja koulutukseen käytetyt resurssit olisivat luonnollisesti poissa muusta poliisitoiminnasta. Koulutuksen järjestäminen ja koulutuksiin osallistuminen eivät vielä yksin takaa riittävää ammattitaitoa, vaan riittävän ammattitaidon karttuminen edellyttää myös riittävää käytännön kokemusta näiden asioiden hoitamisessa. Tällaisen ammattitaidon ja kokemuksen hankkimiseen voi helposti kulua useita vuosia, ja tämä ei ainakaan ole omiaan nopeuttamaan lupaprosessia.

Lisäksi voidaan pitää varsin todennäköisenä, että erityisosaamista vaativien ympäristöasioiden hajauttaminen kahdella eri hallinnonalalla olevien kahden täysin erilaisen toimijan vastuulle aiheuttaa prosessiin sellaista päällekkäisyyttä tai tehottomuutta, että ympäristölupien käsittelyyn sitoutuva kokonaisaika lisääntyy. Kun ympäristölupia tällä hetkellä käsitellään jo niille

erikoistuneessa viranomaisessa, on käytössä viranomaisen koko osaaminen ja resurssit. Toiminnon ylläpitämiseen sitoutuvat kiinteät kustannukset jakautuvat kaikkien myönnettävien lupien kesken. Jos samaa toimintaa yritettäisiin jatkossa ylläpitää myös poliisissa erittäin pienien asiamäärien käsittelyä varten, jouduttaisiin tietty resurssien, osaamisen ja kouluttautumisen perustaso ylläpitämään joka tapauksessa päällekkäin varsinaisten ympäristölupaviranomaisten kanssa. Tällöin valtiolle syntyy päällekkäisiä kustannuksia, jotka tulisivat luvansaajien maksettaviksi. Esitysluonnos sisältää myös esityksen siitä, että Poliisihallitus pyytäisi ennen ampumarataluvan myöntämistä lausunnot ampumaradan sijaintipaikan kunnalta sekä ympäristölupaviranomaiselta. Myös tästä menettelystä aiheutuu lisätyötä siihen verrattuna, että ympäristölupa-asia käsiteltäisiin kokonaan ympäristölupaviranomaisessa.

Edellä mainitusta tarvittavien resurssien päällekkäisyydestä sekä prosessiin sitoutuvasta ”tyhjäkäynnistä” johtuen ei ole todennäköistä, että poliisi pystyisi tuottamaan ampumaratalupaan liittyvää ympäristölainsäädännön tarvitsemaa lupaharkintaa yhtään nykyistä ympäristölupamenettelyä halvemmalla suoritemaksulla. Hallituksen esityksen luonnoksen puutteellisen kustannusvaikutuksen arvioinnin perusteella Poliisihallitus ei pysty toteamaan, että ampumarataluvan kokonaiskustannukset laskisivat nykyisestä ja pääsyy tähän on se, että Poliisihallitus ei ole ympäristöviranomainen eikä sillä ole tehtävään tarvittavaa osaamista. Osaamisen hankkiminen ja ylläpitäminen on kallista ja epätarkoituksenmukaista kun tehtävään on jo olemassa erikoistunut viranomainen.

Esitysluonnos on jo lähtökohtaisesti kirjoitettu niin, että Poliisihallitus olisi se ainoa oikea taho hoitamaan esitysluonnoksessa mainittuja ympäristölupa-asioita ja esitysluonnoksessa mainitut epäkohdat korjaantuisivat edellä mainittujen ympäristölupa-asioiden siirrolla Poliisihallitukselle. Muita mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on esitysluonnoksessa tarkasteltu hyvin suppeasti ja puutteellisesti.

Mikäli ympäristönsuojelua koskevien lupaviranomaistehtävien ja valvonnan käsittelyn keskittämistä ja näiden asioiden siirtoa kuntien ympäristöviranomaisilta jonkin muun viran omaisen hoidettavaksi pidetään perusteltuna, niin tällöin olisi syytä selvittää vielä tarkemmin ainakin uuden Lupa- ja valvontaviraston roolia tässä asiassa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi paljon paremmat edellytykset arvioida ja valvoa ampumaratoja koskevia ympäristövaatimuksia kuin Poliisihallituksella. Poliisihallitus ei näe estettä sille, etteikö samalla voitaisi tarkastella mahdollisuutta siirtää ja keskittää ampumaratalain mukaiset ampumarataluvat ja -ilmoitukset Lupa- ja valvontaviranomaiselle. Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa jatkossa pyytää Poliisihallitukselta lausuntoa ampumaradan turvallisuuden osalta ja poliisi voisi jatkossa valvoa ampumaratojen turvallisuutta entiseen tapaan. Ampumaratojen turvallisuutta koskevien asioiden siirtäminen Lupa- ja valvontaviranomaiselle olisi käytännössä paljon helpompaa ja yksinkertaisempaa toteuttaa, kuin vaativien ja haasteellisten ympäristölupaviranomaistehtävien ja valvonnan siirtäminen sellaisen viranomaisen hoidettavaksi, jolta ei löydy asian edellyttämää ammattitaitoa, eikä resursseja.

Ympäristölupaprossien sujuvoittamisen kannalta merkityksellistä on myös toiminnanharjoittajien opastaminen ampumaratoja koskevissa ympäristöasioissa. Vuodesta 2020 asti toiminut Maa- ja metsätalousministeriön rahoittama valtakunnallinen Ampumaratojen ympäristöhanke on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan toiminut hyvin ja myös toiminnanharjoittajilta saatu palaute

on ollut erittäin positiivista. Avun saamisen myötä ympäristölupahakemukset ovat olleet entistä laadukkaimpia, joka on ollut omiaan sujuvoittamaan ja tehostamaan prosessia sekä hakijoiden että viranomaisten näkökulmasta katsottuna. Tällaista toimintaa tulisi edelleen jatkaa ja kehittää.

Koska uusien ampumaratojen perustaminen ja ylläpitäminen on usein kohtuullisen kallista pienelle ampumaseuralle, jonka jäsenmäärä on usein vähäinen ja taloudelliset resurssit ovat rajalliset, niin ampumaratojen määrän kasvattamisen osalta olisi tärkeää pohtia myös erilaisien taloudellisten avustusten myöntämistä uuden ampumaradan perustavalle taholle. Taloudelliset resurssit lienevät kuitenkin suurin haaste varsinkin pienemmille ampumaseuroille ja -yhdistyksille.

Vanhojen ampumaratojen ylläpitämisen osalta ongelmia aiheuttaa sellaiset tilanteet, jossa jo pitkään käytössä olleen syrjässä sijaitsevan ampumaradan lähistölle aletaan rakentamaan uusia asuinalueita. Ampumaratamelu voi tällöin aiheuttaa paineita sulkea tällainen jo pitkään käytössä ollut ampumarata, joka on saattanut olla jo vuosia aktiivisesti käytössä ennen uuden asuinalueen rakentamista. Tällaisissa tilanteissa ampumaradan ylläpitäjälle olisi hyvä pystyä osoittamaan uusi paikka ampumaratatoiminnan jatkamiselle ja myös taloudellisesti tukea uuden ampumaradan perustamista, jos tällainen ampumarata joutuu väistymään uuden asuinalueen alta. Tämä olisi kaikkien osapuolten kannalta paras ratkaisu ja tältä osin tukisi osaltaan ampumaratatoiminnan jatkumista.

Poliisihallituksen näkökulmasta nyt käynnissä olevaa hankkeessa ampumaratojen toiminnan turvaamiseksi ja uusien ampumaratojen perustamisen edistämiseksi olisi ehkä järkevää samalla pohtia mahdollisuuksien mukaan myös edellä mainittuja asioita, sillä näiden asioiden merkitys uusien ampumaratojen perustamisen osalta on ehkä suurempi, kuin nyt ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Koska ympäristönsuojelulaki on kuitenkin keskeisin ympäristönsuojelua koskeva laki, niin ehdotuksessa mainittujen ympäristönsuojelulain lukujen 1-2 ja 14-16 soveltaminen ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan riitä turvaamaan ympäristönsuojelulaissa mainittujen tavoitteiden toteutumista, vaan näiden tavoitteiden toteutuminen ja ampumaratojen ympäristövaikutusten arvioiminen edellyttää myös muiden ympäristönsuojelulain keskeisten lukujen soveltamista, sillä muussa tapauksessa riskinä on ampumaradoille asetettujen ympäristönsuojelullisten tavoitteiden heikkenemine nykyisestä tasosta.

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

Mikäli esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset toteutuvat, niin tällöin valtiosäännön ohjesäännön muuttaminen lienee tarpeen ja on perusteltua. Poliisihallitus suhtautuu kuitenkin koko ehdotukseen kielteisesti ja näkee yhtenä riskinä myös sen, että ehdotuksessa esitettyjen muutosten jälkeen, riski muiden vastaavanlaisten muutosten tekemiseen kasvaa ja sisäministeriön toimialaan voi siirtyä

sellaisia muitakin vastaavanlaisia tehtäviä, jotka eivät perinteisesti kuulu sisäministeriön toimialaan, eikä missään nimessä poliisille kuuluviin tehtäviin.

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Poliisihallitus yhtyy Oikeuskanslerinviraston lausunnossa esitettyihin huomioihin.

Yleistä esitysluonnoksesta:

Poliisihallitus pitää esitysluonnoksessa esitettyä hallitusohjelman mukaista ulkoampumaratojen määrän tavoitetta 1 000 ampumarataa vuosikymmenen loppuun mennessä hyvänä ja kannatettavana.

Siirrolla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti ampumaratojen ympäristövaikutusten ja viranomaisten toiminnan osalta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitysluonnos on tällä hetkellä tulkinnanvarainen ja sisältää vielä useita avoimia kysymyksiä. Lausunnon antamisen osalta haasteellista on myös se, ettei lausunnonantajalla ole käytettävissä laissa olevan asetuksenantovaltuuden nojalla annettua valtioneuvoston asetusta, joka liittyy kiinteästi esitysluonnoksessa ehdotettuihin ympäristönsuojelulain mukaisten lupaviranomaistehtävien ja valvonnan siirtoon Poliisihallitukselle. Edellä mainitut asiat voivat aiheuttaa muun muassa epäselvyyttä viranomaisten välisestä toimivallasta, tehtävien hoitamisesta, sekä ennakoimattomia taloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla todella merkittäviä. Ampumaratoja koskevien ympäristövaatimukset voivat alentua, josta seurauksena voi ympäristönsuojelun tason heikkeneminen.

Poliisin tehtävistä ja resurssien käytöstä:

Poliisin keskeisin tehtävä on sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen; poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten selvittäminen ja ennalta estäminen. Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Poliisin lupahallinnon tehtävät ovat sellaisia, jotka on katsottu tarpeelliseksi säätää nimen omaan poliisin tehtäviksi. Lupahallinnon ydintehtävät tukevat poliisilain 1 §:n tavoitteita ja luvanvaraisuudelle on jokin selkeä syy. Esimerkiksi ampuma-aseen hankkimisen ja hallussapidon luvanvaraisuudella turvataan sitä, että aselupia ei myönnetä henkilöille, jotka voivat olla vaaraksi itselleen tai muille, ja näin lupaprosessilla sekä ennalta estetään rikoksia että ylläpidetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Nykyinen taloudellinen tilanne ja poliisin resurssit huomioon ottaen on erittäin tärkeää, että poliisi voisi sisäisen turvallisuuden keskeisenä viranomaisena kohdentaa käytössään olevat resurssit ensisijaisesti poliisille kuuluviin yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäviin, sekä rikosten

selvittämistä ja ennalta estämistä koskeviin ydintehtäviin ja luopua sellaisista tehtävistä, jotka eivät kuuluu poliisin ydintehtäviin tai niitä kiinteästi tukeviin edellä mainittuihin ydintehtäviin. On tärkeää huomata se, että poliisin muihin tehtäviin käyttämät resurssit ovat aina poissa muista poliisille ensisijaisesti kuuluvista tehtävistä. Poliisilta onkin viime vuosien aikana siirretty muun muassa ajo-oikeuteen ja ulkomaalaisasioihin kuuluvia lupaviranomaistehtäviä niille viranomaisille, joiden pääasialliseen toimialaan edellä mainitut tehtävät kuuluvat.

Taloudelliset vaikutukset:

Esitysluonnoksessa oleva taloudellisten vaikutusten arviointi on erittäin puutteellinen, eikä esitysluonnoksesta ilmene tarkemmin, mihin laskelmiin taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu. Esitysluonnoksessa on arvioitu vain Poliisihallitukselle siirrosta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, joiden on arvioitu olevan noin kahden lisähenkilötyövuoden verran, eli noin 160 000 euroa. Poliisilaitoksille mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei esitysluonnoksessa ole edes huomioitu.

Voimassa olevan ampumaratalain mukaan Poliisihallitus vastaa ampumaratojen lupatehtävien lisäksi lähinnä vain ampumaratalain toiminnan yleisestä ohjauksesta ja valvon nasta, kun taas poliisilaitokset vastaavat suurelta osin ampumaratojen käytännön valvon nasta. Esitysluonnoksen 10 §:n pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan näyttäisi siltä, että Poliisihallituksen velvollisuus olisi jatkossa laatia ampumaratojen ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi valvontasuunnitelma, jonka perusteella Poliisihallitus tekisi ampumaratojen valvontaa ja valvonta koskisi ampumaratojen ympäristövaikutuksia ja poliisilaitokset valvoisivat jatkossakin ampumaratojen turvallisuutta entiseen tapaan. Jos näin on, niin lupaviranomaistehtävien ja valvontatehtävien siirrosta Poliisihallitukselle ei näin ollen välttämättä olisi kovinkaan suuria taloudellisia vaikutuksia poliisilaitoksille.

Jos Poliisihallitus vastaa lupaviranomaistehtävien lisäksi laatimansa valvontasuunnitelman valvonnasta edellä kerrotulla tavalla, Poliisihallituksen suorittaman valvonnan taloudelliset vaikutukset Poliisihallitukselle olisivat varsin mittavat ja näitä on vielä tässä vaiheessa erittäin vaikeaa tarkemmin arvioida, koska tässä vaiheessa ei ole tarkempaa tietoa esim. valvontasuunnitelmasta ja siitä, kuinka usein Poliisihallituksen tulee valvontasuunnitelman mukaan valvoa ampumaratoja. Selvää on myös se, ettei Poliisihallituksella ei ole myöskään tällaisen valvonnan edellyttämää ammattitaitoa ja Poliisihallituksella on muutenkin vain erittäin rajalliset mahdollisuudet ampumaratojen käytännön valvonnan toteuttamiselle, koska Poliisihallitukselle ei lähtökohtaisesti kuulu ns. operatiiviset tehtävät, joiksi myös ampumaratojen valvonta voidaan katsoa kuuluvan.

Lupaviranomaistehtävien ja valvonnan siirtäminen aiheuttaisi Poliisihallitukselle myös erilaisia kalusto- ja välinehankintoja, sekä myös mittavia koulutuskustannuksia, jotta Poliisihallituksella olisi edes jonkinlaisia valmiuksia Poliisihallitukselle siirrettävien tehtävien hoitamiselle. Koulutuksen tulee olla jatkuvaluonteista, jotta ammattitaitoa voidaan ylläpitää ja parantaa. Pelkkä koulutuskaan ei yksistään riitä riittävän ammattitaidon saavuttamiseksi, vaan ammattitaito lisääntyy vain kokemuksen karttumisella ja tähän kuluu pitkä aika.

Todellisten taloudellisten vaikutusten arviointi on siis tällä hetkellä erittäin haastavaa edellä kerrotun ja monien muiden vielä avoinna olevien seikkojen johdosta. Tässä vaiheessa voidaan jo kuitenkin todeta, että todelliset taloudelliset vaikutukset ovat kokonaisuudessaan monin kerroin suuremmat, kuin nyt esitysluonnoksessa mainitut kaksi lisähenkilötyövuotta.

Säännöskohtaisia perusteluja:

Ampumaratalain soveltamisalaa koskeva 2 § sisältää jo nykyisellään muutaman tulkinnan varaisen kohdan Erityisesti pienimuotoisen ammunnan tarkemman määrittelyn osalta ongelmallista on se, että laista, eikä lain esitöistä tarkemmin ilmene se, kuinka monta laukausta voidaan vuositasonalla katsoa kuuluvan pienimuotoiseen ammuntaan. Tällä hetkellä vuosittaisten laukausten määrää arvioidaan voimassa olevassa laissa määritellyn vähäisen ampumaradan laukausmäärään suhteutettuna. Voimassa olevan lain mukaan vähäisellä ampumaradalla tarkoitetaan ampumarataa, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta. Tällä hetkellä Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pienimuotoinen ammunta voisi käsittää enintään 1 000 laukausta vuodessa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, vähäisten ampumaratojen vuosittaisten laukausmäärien nostoa 100 000 laukaukseen vuodessa. Voidaanko laukausmäärän rajulla nostolla olevan vaikutusta pieni muotoisen ammunnan laukausmäärän nostoon, esim. 1 000 -> 5 000 laukaukseen? Muilta osin voidaan todeta lyhyesti, että kun lain soveltamisalaa koskevia rajoituksia vielä muutetaan, niin tällöin kyseisestä säännöksestä tulee sekavahko ja tulkinnanvarainen, ainakin tämänhetkisen tiedon valossa.

Ampumaratalain 3 §:n vähäistä ampumarataa koskevan määritelmän muutos siten, että vähäisen ampumaradan vuosittainen laukausmäärä nostettaisiin enintään 100 000 laukaukseen vuodessa vaikuttaa kohtuullisen suurelta, eikä säännöskohtaisissa peruste luissa ole tarkemmin mainittu, miksi laukausmäärän nostaminen esitetyllä tavalla olisi perusteltua. Laukausmäärän noston jälkeen karkeasti arvioiden noin reilu kolmasosa nykyisistä ampumaradoista voitaisiin luokitella vähäisiksi ja siten ampumarataluvan sijaan, näiden ampumaratojen osalta riittäisi ampumaratalain 8 §:n mukainen ampumaratailmoitus. Tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida, mikä merkitys tällä olisi ampumaratojen ympäristö vaikutusten osalta. Ainakin meluhaittojen osalta sillä on merkitystä, Se mikä merkitys tällä olisi ampumaratojen määrän kasvuun jää nähtäväksi. Luvan ja ilmoituksen maksun osalta vaikutusta tuskin olisi, koska luvan ja ilmoituksen maksun erotuksen määrä tällä hetkellä on vain n. 300 euroa.

Ampumaratalain 5 §:ssä mainittujen ampumaratalupaedellytysten ehdotetut muutokset vaikeuttaisivat ampumarataluvan myöntämistä koskevaa lupaharkintaa ja pitkittäisi sen kestoja. Ehdotetut muutokset aiheuttaisivat varmuudella ongelmia, sekä viranomaisille että toiminnanharjoittajille. Asiaa ei helpottaisi myöskään se, että lupaviranomaisella ei olisi vakiintunutta lupakäytäntöä, eikä asiassa olisi myöskään oikeuskäytäntöä. Vakiintuneen lupalinjan ja oikeuskäytännön muodostumiseen voisi kulua pitkä aika ja tänä aikana lupia myöntävän viranomaisen lupakäytäntö voisi muuttua ammattitaidon ja kokemuksen karttuessa useaan

otteeseen ja myös lupien saamisen ennakoitavuus olisi epävarmaa, mistä aiheutuisi haittaa sekä lupia myöntävälle viranomaiselle, toiminnanharjoittajille ja muille asianosaisasemassa oleville tahoille. Tietyllä tapaa asia voitaisiin nähdä ongelmallisena myös eri tahojen oikeusturvan kannalta.

Lupahakemusten ja ilmoitusten tekeminen ja sekä näiden osalta päätöksenteossa vaadittavien riittävien edellytysten selvittäminen olisi haastavaa sekä toiminnanharjoittajille että lupaviranomaiselle. Hakemuksissa ja ilmoituksissa olisi suurella todennäköisyydellä huomattavasti erilaisia puutteita ja myös lupaviranomainen voisi pyytää ylimääräisiä ja turhia selvityksiä, joilla ei välttämättä olisi lupien ja ilmoitusten päätösten osalta merkitystä.

Ehdotetun uuden ampumarataluvan ja -ilmoituksen osalta ongelmia aiheuttaisi myös se, että uudessa luvassa ja ilmoituksessa olisi yhdistettynä sekä ampumaratalain ja ympäristönsuojelulain mukaiset luvat ja ilmoitukset. Tästä aiheutuisi jatkossa ongelmia esim. sellaisissa tilanteissa, jossa jo toiminnassa olevalla ampumaradalla olisi puutteita joko ampumaratalain tai ympäristönsuojelulain mukaisissa luvissa tai näiden osalta tehdyissä ilmoituksissa. Jos esim. ampumaratalain edellyttämä ampumaratalupa olisi voimassa, mutta ympäristönsuojelulain mukainen lupa puuttuisi, niin toiminnanharjoittajan tulisi kuitenkin hakea uuden lain mukaista lupaa ja esittää riittävää selvitystä sekä ampumaradan turvallisuutta ja ympäristövaatimusten mukaisista edellytyksistä.

Tässä vaiheessa on vaikeaa kattavasti arvioida kaikkia niitä mahdollisia ongelmakohtia, mitä uuden lain mukaisen luvan tai ilmoituksen käsittelyssä voisi esiintyä, muuten kuin että lupaharkinta vaikeutuu jatkossa huomattavasti, käsittelyajat pidentyvät ja lupaviran-omaisen työmäärä kasvaa.

Ampumaratalain uusi 5 a § pykälä edellyttäisi ampumaratalupaviranomaiselta uusien lausuntojen pyytämistä, mikä lisää ampumaratalupaviranomaisen ja muiden viranomaisten hallinnollista työtaakkaa. Vaikka ympäristönsuojelulain mukaisten lupien ja ilmoitusten käsittelyä ollaan siirtämässä ja keskittämässä Poliisihallitukselle, niin kunnan ympäristöviranomaiset joutuvat jatkossakin käsittelemään ampumaratoihin Poliisihallitukselle antamiensa lausuntojensa vuoksi. Ongelmista näiden lausuntojen arvioimisen osalta on se, että tällä hetkellä ei ole tiedossa, mitä kaikkea nämä lausunnot pitäisivät sisällään ja mikä merkitys näillä olisi lupaharkinnan suhteen. Voiko lausuntojen antaminen sotkea jollain tavoin viranomaisten toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Tässä kohdin lienee syytä huomioida myös se, että näitä lausuntoja kirjoittaisivat ne samat kuntien ympäristöviranomaiset, jotka ennen lain muutosta myönsivät ampumaratalupien ympäristölupia. Tällöin eri kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamissa lausunnoissa saattaa olla merkittäviäkin eroja, ellei lausuntojen tarkempaa sisältö ole riittävän tarkasti ennalta määriteltä. Tältä osin esitysluonnoksessa kunnan ympäristöviranomaisten toimintaa kohtaan esitetyt kriittiset ympäristölupia koskevat näkemykset voisivat edelleen jatkua, mikäli esitysluonnoksessa esitetyt havainnot lupien myöntämiseen liittyen voisivat edelleen jatkua, nyt vain kuntien ympäristöviranomaisten antamissa lausunnoissa.

Ampumaratalain 7 §:n mukaisen ampumarataluvan peruuttamisen osalta suurin ongelma olisi ympäristövaatimusten arvioimiseen liittyvän ammattitaidon puuttuminen.

Ampumaratalain 8 §:ssä koskevassa vähäistä ampumarataa koskevassa ilmoituksessa tarkoitettua määräaikaakaan ollaan pidentämässä kahdesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen, mitä voidaan pitää

perusteltuna tehtävän laajentumisen ja ilmoituksesta pyydettyä vien lausuntojen ja siitä tehtävien kuulemisten johdosta. Se onko määräaika riittävä, riippuu pitkälti Poliisihallitukselle tehtyjen ilmoitusten laadusta ja lausuntoja antavien viranomaisten riipeydestä. Voi olla, että kolmen kuukauden määräaikakaan ei ole edellä mainituista syistä riittävä. Jo nykyisessä lainsäädännössä hieman ongelmallisena asiana voidaan pitää sellaista tilannetta, jossa jo vuosikymmeniä toiminnassa olleelta ampumaradalta puuttuu toimintaan vaadittava lupa, ja kyseessä on vähäiseksi ampumaradaksi katsottava ampumarata, jonka tulisi voimassa olevan säännöksen mukaan tehdä ampuma ratailmoitus Poliisihallitukselle vähintään kahta kuukautta ennen radan käyttöönottoa. Kyseinen säännös näyttäisi siis koskevan ensisijaisesti uutta ampumarataa ja sen käyttöön ottoa. Jo pitkään käytössä olleen ampumaradan osalta tilanne on hieman erikoinen jo tällä hetkellä, eikä tilanteeseen näyttäisi olevan tulossa muutosta.

Ilmoituksia koskevien vaatimusten laajentaminen, lausuntopyyntöjen vaatiminen, ehtojen ja määräysten asettamisvelvollisuus, päätöksentekovelvollisuus lisäävät lupaviranomaisen työtaakkaa ja ilmoitusten käsittelyaikoja. Voi olla, että Poliisihallitus ei kykene käsittelemään sille tehtyä ilmoitusta laissa ehdotetun kolmen kuukauden aikana. Koska kyse on ilmoituksesta ajoissa ilmoituksen tehnyt, toiminnanharjoittaja voinee ottaa ampumaradan käyttöön kolmen kuukauden ajan jälkeen ilmoituksen tekemisestä vai onko kyseiseen säännökseen.

Ampumaratalain uudet 9 a, 9 b, 9c ja 9 d §:t ovat uusia ja näiden osalta ongelmallisena voidaan pitää myös lupaviranomaisena toimivan Poliisihallituksen ammattitaidon puutetta, mistä aiheutuu erinäisiä ongelmia.

Ampumaratalain 11 §:ssä säädetty ampumaratojen ohjausta, valvontaa ja tietojensaantia koskeva säännös on sekava. Ongelmia aiheuttaa tässäkin ympäristöasioita koskeva ammattitaidon puute. Valvontasuunnitelman laatiminen ja sen tarkempi sisältö, sekä tarvittavan valvonnan määrä aiheuttavat ongelmia, varsinkin valvonnan osalta, sillä Poliisihallituksella on erittäin rajallinen mahdollisuus suorittaa konkreettista valvontaa ampumaradoilla tältä osin. Poliisihallitus ja poliisilaitokset tekevät myös päällekkäistä työtä siten, että Poliisihallitus tarkastaa valvontasuunnitelmaan kuuluvat asiat ja poliisilaitokset turvallisuutta koskevat asiat.

Ampumaratalain 15 §:ssä muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskevat keskeisimmät muutokset ovat muutoksenhaun keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen ja muutoksen hakuoikeutta koskevien asianosaisten määrän laajentuminen koskemaan myös haitankärsijöitä. Tämä muutos on omiaan lisäämään ampumaratalain nojalla tehtävien muutostenhakujen määriä. Ongelmia voi tietyissä tapauksissa aiheutua myös sen arvioimisessa, kuka kulloinkin on säännöksen tarkoittama haitankärsijä.

Ampumaratalain 16 §:ssä säädetyissä tarkempien säännösten osalta yhtenä ongelmana on jälleen Poliisihallituksen ammattitaidon puuttuminen.

Voimaantulo ja siirtymäsäännösten osalta on monia ongelmallisia kohtia. Lain voimaantulon osalta keskeisin ongelma on se, onko Poliisihallituksia riittävää ammattitaitoa ja resursseja lain voimaan tulon ajankohtana. Kolmen vuoden siirtymäaika sellaisten ampumaratojen osalta, jolla ei ole ympäristönsuojelulain mukaista voimassa olevaa ympäristölupaa tai ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoituksen nojalla tehtyä päätöstä, tulee hakea lupaa tai tehdä ilmoitus. Ensinnäkin kolmen vuoden määräaika tuntuu kohtuuttoman pitkältä ns. luvattomien ampumaratojen osalta. Toinen

mahdollinen ongelma on se, että usein toiminnanharjoittajat aktivoituvat tällaisissa pidempien määräaikojen noudattamisessa, vasta sillä hetkellä, kun laissa asetettu määräaika on umpeutumassa. Koska esitysluonnoksen mukaan Suomessa on arviolta noin 370 sellaista ampumarataa jolta puuttuu ympäristönsuojelulain mukainen lupa toiminnalleen, pelkona on, että suuri osa toiminnanharjoittajista jättää lupahakemuksen tai ilmoituksen Poliisihallitukselle aivan määrä ajan loppupuolella, jolloin lyhyen ajan kuluessa voi Poliisihallitukselle tulla useita satoja lupahakemuksia tai ilmoituksia, jotka ensinnäkin ruuhkauttavat pahoin tällaisten lupahakemusten tai ilmoitusten kirjaamisen poliisin asianhallintajärjestelmään (Acta) ja toiseksi muodostavat todella suuren suman ja sotkevat lupahakemusten ja ilmoitusten käsittelyä useaksi vuodeksi eteenpäin. Tällaisen suman syntyessä tarvitaan lukuisia lupakäsittelijöitä ja ammattitaitoisten lupakäsittelijöiden saaminen on mahdotonta.

Lopuksi

Poliisihallitus pitää esitysluonnosta niin puutteellisena, että esitys edellyttää Poliisihallituksen näkemyksen mukaan perusteellista uudelleen arviointia.

Poliisihallituksen katsoo, että tarkastella esitysluonnoksessa olisi lisäksi syytä tarkastella tarkemmin ja kriittisemmin esitysluonnoksessa esitettyjä nykyprosessiin liittyviä epäkohtia ja esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten konkreettisia vaikutuksia, sekä sitä voidaanko tarvittavat muutokset toteuttavat jollain muulla järkevämmällä tavalla. Ampumaradan ylläpitäjien lisäksi asiaa tulee tarkastella tarkemmin myös muiden asianosaisten ja mahdollisten haitankärsijöiden näkökulmasta.

Piipponen Hanna

Poliisihallitus - Lausunnon laatija ylitarkastaja Jukka Hertell