

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?

Yleisiä huomioita

Esitetty muutos on ampumaratojen ympäristöluvituksen ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen tason varmistamisen kannalta merkittävä. Esitysluonnoksen mukaan ampumaratojen käytöstä aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä, pohjavedenpilaantumisen estämistä sekä omaisuudelle ja terveydelle aiheutuvan haitan ehkäisemistä koskevat säännökset sisällytettäisiin jatkossa pääosin ampumaratalakiin (763/2015), jolla on tähän asti säännelty lähinnä ampumaratojen turvallisuusasioita.

Esitys sisältää heikennyksiä ympäristönsuojelun tasoon ja eri intressitahojen osallistumisoikeuksiin. Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat sitä, että ympäristönsuojelulain (527/2014) kattavat aineelliset

ja menettelylliset sääntelyt eivät aiemmalla tavalla enää tulisi sovellettaviksi. Ehdotetut muutokset johtavat myös siihen, että myös sääntelyn terminologia poikkeaa paikoin ympäristönsuojelulain vastaavasta, mikä voi johtaa väärinymmärryksiin tai tulkintavaikeuksiin.

Yleisen havaintoni mukaan nyt käsillä olevassa muodossa esitys heikentäisi eräitä perusoikeuksia, mihin ei ole kiinnitetty ehdotuksessa asianmukaista huomiota. Samoin yleisen havaintoni mukaan hallituksen esityksen perusteluja tulisi lisäksi vielä parantaa laadullisesti.

Jäljempänä esitettävien syiden vuoksi esitys kaipaa vielä jatkotyöstöä. Koska jatkotyöstämisen aiheet ovat varsin merkittäviä, ministeriön on aiheellista harkita myös uutta lausuntokierrosta siinä vaiheessa, kun esitystä on muokattu lausuntopalautteen perusteella.

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestysperustelut

Ehdotukseen sisältyy jakso, jossa tarkastellaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa lähestytään kuitenkin aiheettoman kapea-alaisesti ehdotuksen suhdetta perustuslain kannalta relevanttiin sääntelyyn. Koska ehdotuksen sääntelyt monin tavoin koskettavat ympäristönsuojelun tasoa heikentävästi ympäristöperusoikeuteen ja erityisesti Suomen perustuslain 20 §:n 2 momentin säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, perusteluissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota niihin. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa tulisi tarkastella esityksen suhdetta perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan, joka niin ikään linkittyy tässä perustuslain 20 §:n 2 momentin säännökseen.

Osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet ovat merkittävä osa perustuslaissa tarkoitettua oikeusturvaa, ja myös yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa eli Århusin sopimus nousee merkitykselliseksi. Esitystä ei kuitenkaan ole arvioitu Århusin sopimuksen toteutumisen näkökulmasta, eikä ympäristöperusoikeuden toteutumisen osalta siitä näkökulmasta, että julkisella vallalla on perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukseen sisältyvät heikennykset ympäristönsuojelun tason sekä muiden tahojenosallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien osalta voivat vaikuttaa haitankärsijöiden perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Säätämisjärjestysperustelujen kytkentä elinkeinovapauteen kaipaa vielä avaamista etenkin, kun esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa todetaan, että ampumaratojen ylläpitäjät ovat pääosin voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä.

Säättämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdotusta on arvioitava myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta. Havaintojeni mukaan tällaista arviointia ei ehdotukseen kuitenkaan vielä sisälly.

Etenkin kun esityksen säättämisjärjestysperusteluissa ei ole tunnistettu esityksen kytkentöjä perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan, säättämisjärjestysperustelut ovat mielestäni puutteelliset, ja niitä tulisi merkittävästi kehittää erityisesti ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvan arvioinnin osalta, mutta myös yhdenvertaisuuden, omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden arvioinnin osalta.

Esityksen perustuslainmukaisuuteen ei ole mahdollista tässä vaiheessa valmistelua ottaa kantaa esityksen ja etenkin sen säättämisjärjestysperustelujen ylimalkaisuuden vuoksi. Tässä vaiheessa esityksestä myös puuttuu säättämisjärjestyskannanotto kokonaan. Samalla kun ministeriössä jatkovalmistelussa työestetään edelleen ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestysarviota siihen liittyvine kannanottoineen, ministeriössä tulee vielä yksilöidysti harkittavaksi tarve pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvio asiasta.

Esityksen vaikutukset ympäristönsuojeluun

Yleistä

Esityksessä esitetään vähäisen ampumaradan laukausmäärän ylärajaa nostettavaksi 10 000vuosittaisesta laukauksesta 100 000 vuosittaiseen laukaukseen. Määrällisesti tarkasteltunakysymyksessä on huomattava muutos. Muutostarve jää kuitenkin tarkemmin esityksessä perustelematta ja samalla siihen liittyvät muut muutokset arvioimatta. Muutosta olisi aiheellista käsitellä kattavammin ja arvioida sen merkitystä ja vaikutuksia eri kannoilta, esimerkiksi ampumaratojen turvallisuuden tai ympäristönsuojelun tason kannalta. Ampumaratalain 4 §:n mukaan vähäisen ampumaradan perustaminen ja ylläpitäminen on ilmoituksenvaraista, ja voimassa olevan ympäristönsuojelulain liitteen 4 mukaan alle 10 000 laukauksen ampumarata, jota ei ole tarkoitettu haulikkoammuntaan, on ilmoituksenvarainen. Siten muutoksella kasvatettaisiin ilmoituksenvaraisen ampumaradan kokoa huomattavasti ennen kuin se muuttuisi luvanvaraiseksi. Ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta sääntely on kuitenkin ohutta. Sen osalta ei ole säädetty esimerkiksi sitä, kuinka paljon ennen toiminnan aloittamista ilmoitus on tehtävä. Muutoksen vaikutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja arvioida niiden merkitystä.

Esityksessä nykytilan arvioinnissa tuodaan esiin arvio, että ympäristölupien hakemiseen liittyisi lainsäädännöllisiä ongelmia. Esityksessä ei ole kuitenkaan yksilöity, mitkä nämä lainsäädännönongelmat mahdollisesti ovat, miten esityksessä on tarkoitus niihin vastata, ja jos

ongelmat koskevat ympäristölupien hakemista yleensä, miksi näitä ongelmia ei olisi tarkoituksenmukaisinta poistaa sieltä, missä ne väitetysti ovat, eli ympäristölupiin liittyvässä sääntelyssä.

Ehdotuksen julkilausuttuna tavoitteena on, että ampumaratojen ympäristö- ja turvallisuusvaatimuksia ei alenneta, vaikka ampumaratojen perustamisen hallinnollisia esteitäpoistetaan. Tavoite on asianmukainen. Voidaan kuitenkin perustellusti epäillä sentoteutumista, koska ehdotuksessa jää moni ympäristölupa-asioiden keskeinen elementti sääntelemättä. Tällaisenaan ehdotus ei näytä selkeyttävän ampumaratojen ympäristölupajärjestelmää vaan sekavoittavan sitä. Lisäksi se alentaa ampumaratoihin kohdistuvia ympäristönsuojeluvaatimuksia samalla, kun vielä ampumaratojen ympäristönsuojelusta vastaava viranomainen ehdotetaan muutettavan Poliisihallitukseksi, jolla ei ole varsinaisia muita tehtäviä ympäristöluvituksen ja ympäristönsuojelun alalla.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotetut rajaukset

Ympäristönsuojelulain soveltamisalaa koskevaan 3 §:ään ehdotettava rajausta vaikuttaa hyvin laajalta. Ampumaradat rajattaisiin ympäristönsuojelulain ulkopuolelle muun ohella luvan tarpeen, lupamenettelyn, lupaharkinnan ja lupamääräysten, lupapäätöksen, luvanvoimassaolon ja muuttamisen, toiminnan lopettamisen, ilmoitusmenettelyn, korvausten sekä valvonnan ja muutoksenhaun osalta.

Ampumaratalaki sisältää kuitenkin vain vähän säännöksiä näistä osa-alueista. Sen nykyiset ja siihen ehdotettavat säännökset esimerkiksi ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa keskeisessä asemassa olevan jälkivalvonnan ja siihen liittyvän viranomaisen keinovalikoiman kannalta ovat puutteellisia. Siten tällainen muutos heikentäisi viranomaisten mahdollisuuksia asianmukaisesti valvoa ampumaratojen ympäristönsuojeluvaatimusten mukaisuutta. Esitys ei myöskään sisällä ympäristöluvanvaraisen toiminnan kannalta kattavia säännöksiä esimerkiksi luvan raukeamisen tai peruuttamisen edellytyksistä tai luvan muuttamismahdollisuuksista.

Ympäristönsuojelulain 4 §:n 1 momenttiin esitetty rajausta puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ampumaratoihin sovellettavasta lainsäädännöstä edellyttäisi myös perusteluja.

Toiminnasta aiheutuva ympäristön pilaantuminen sekä maaperän ja pohjavesien suojeleminen

Ampumaratalain 1 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi kohta, jonka mukaan ampumaratalain tavoitteena olisi myös ehkäistä ampumaradoista johtuvaa ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia riskinhallintakeinoja noudattaen.

Esitetyn muutoksen perusteluissa on todettu, että ampumaratojen pilaantumisriski liittyy ensisijaisesti lyijykuormaan. Ampumaratojen toiminnasta aiheutuu kuitenkin myös muita metalli- ja puolimetalli- tai haitta-ainepäästöjä, kuten antimonipäästöjä. Samoin melu on ympäristön pilaantumista aiheuttava päästö ampumaratojen yhteydessä. Vielä toiminnasta aiheutuvat jätteet on otettava huomioon.

Pohjavesiä koskevan ympäristösääntelyn osalta kansalliseen lakiin sisältyvää pohjavedenpilaamiskieltoa ja sen tulkintaa koskevaa käytäntöä ei ole esityksen perusteluissa juurikaanavattu. Sitä vastoin pohjavesien osalta nykytilan kuvauksessa on selostettu varsin laajastivesiputedirektiivin sääntelyä. Kuitenkaan esitetyssä sääntelyssä ei ole otettu huomioon ympäristönsuojelulakiin, vesilakiin (587/2011) ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004) 1.1.2025 voimaan tulleita 3 a luvun mukaisia ympäristötavoitteiden huomioon ottamista koskevia säännöksiä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä mukaan lukien ympäristötavoitteista poikkeamismahdollisuutta. Vesiputedirektiivistä johtuva vesien tilan tavoite ja heikentämättömyysvaatimus sitovat ampumaratojen ympäristöluvituksessa, mutta direktiivin mahdollistama ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoidon ja merenhoidonjärjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaisesti ei ole mahdollista, ellei kyseisen lain mukaist alupa-asiaa ole nimenomaisesti mainittu poikkeamisen soveltamisalaan kuuluvana asiana.

Luonnoksen keskeisissä ehdotuksissa selitetään, että parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden mukaisten vaatimusten täyttäminen olisi riittävää, eikä tällöin katsottaisi olevan maaperän tai pohjaveden pilaantumisen riskiä. Ehdotus merkitsisi siis esimerkiksi tältä osin heikennystä ympäristönsuojelun tasoon, ja mahdollista ristiriitaa myös ympäristönsuojelulaissa määritellyn ehdottoman maaperän tai pohjaveden pilaamiskiellon kanssa ainakin siten kuin kieltoa on vakiintuneesti käytännössä tulkittu. Tällainen lähestymistapa ei myöskään ota huomioon alueiden eroja. Esimerkiksi tärkeällä vedenhankintakäytössä olevalla pohjavedenmuodostumisalueella toiminnan pohjavedelle aiheuttamaa pilaantumisriskiä ei välttämättä voida tarpeeksi minimoida edes parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisilla toimilla. Yksittäistapauksellisesti pitäisi siten olla mahdollista arvioida pilaantumisen riskiä suunnitellulla sijoituspaikalla.

Ehdotetussa pohjaveden ja maaperän pilaantumisen ehkäisemistä koskevassa 9 a §:ssä toteutettaisiin jollain tasolla pohjaveden ja maaperän pilaantumisen ehkäiseminen, mikä sinänsä on hyvä asia. Myöskään ympäristönsuojelulain 14 luvun soveltamista pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuusta ei ole suljettu pois ampumaradoista aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemisessä. Kun kuitenkin ympäristönsuojelulain 18 luku valvonnasta hallintopakkoineen on ehdotettu suljettavaksi pois ampumaradoista aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemisessä, valvontaviranomaisilta puuttuu tehokkaita valvontakeinoja ympäristönsuojelulain 14 luvussa säädetyn vastuun toteuttamiseen. Muun muassa tällaista sääntelyä tarvittaisiin kyseiseen lainsäädäntöön. Oikeudellisin perustein voidaan puoltaa sitä, että ampumaratojen ympäristöluvitukseseen sovelletaan muuta ympäristöluvitusta koskevaa sääntelyä.

Ehdotetussa melua koskevassa 9 b §:ssä viitataan 16 §:ään esitettävään muutokseen, jollavaltioneuvostolle annettaisiin asetuksenantovaltuus meluraja-arvojen asettamiseksi. Tämän ja muiden asetuksenantovaltuuksien tarpeellisuus tulisi perustella säätämisyjärjestysperusteluissa. Esitykseen liitettävän malliasetuksen perusteella melun raja-arvoihin voisi ottaa esityksenperusteella kantaa. Ehdotetussa 9 b §:n 2 momentissa säädettäisiin, että mikäli asetuksessa säädetty raja-arvot eivät ylitä, melun ei katsota aiheuttavan eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Kun säännöksellä on tällainen lain soveltamisen kannalta keskeinen merkitys, on vielä harkittava, onko laissa oleva raja-arvoton perussäännös riittävä sille, että tätä merkitsevä sääntely muutoin delegoidaan asetuksen tasolla säädettäväksi. Lisäksi viittaus eräistä naapuruussuhteista annettuun lakiin tässä kohtaa ampumaratalakia vaikuttaa irralliselta, kun kyseisen lain mukaiseen kohtuuttomaan rasitukseen ei ole ympäristönsuojelulain tapaan ehdotettu viitattavan ampumaratalain luvanvaraisuus- eikä luvanmyöntämiskynnyksen yhteydessä, ja näiltä osin myös ympäristönsuojelulain soveltaminen esitetään pois rajattavaksi ampumaratojen luvituksesta.

Ehdotetussa 9 c §:ssä, joka koskee päästöjen tarkkailua, säädettäisiin, että Poliisihallituksen tulee muuttaa suunnitelmaa, jos se on tarkkailun tulosten tai ympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi tarpeen. Kysymyksenalaista on, onko tarkkailusuunnitelman muuttaminen riittävää ympäristössä tapahtuneiden muutosten torjumiseksi, vai tulisiko tällöin muuttaa ennemmin lupamääräyksiä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä voisi olla esimerkiksi lyijypitoisuuden nousu pohjavedessä, joka ei olisi peruste ryhtyä ampumaratalain 5 §:n 2 momentin tai 8 §:n 2 momentin mukaiseen ehtojen muuttamiseen. Lyijypitoisuuden nousu pohjavedessä tarkoittaa kuitenkin ehdottoman pohjaveden pilaamiskiellon vastaista seurausta, mitä päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttaminen ei korjaa.

Ehdotettua 9 d §:ää toiminnan lopettamisesta tulisi niin ikään vielä kehittää, jotta siinä otettaisiin huomioon esimerkiksi tilanteet, joissa suunnitelma ei ole riittävä tai luvassa ei ole riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamiseksi. Ehdotukseen tulisi tältä osin sisällyttää asianmukaiset mahdollisuudet hallintopäätöksen tekemisen ja säännöksiä sen varmistamiseksi, että luvanhaltija tai ilmoituksen tekijä noudattaa toiminnan lopettamiseen liittyviä määräyksiä.

Sijoiuspaikan valinta ja hakijalta vaadittavat selvitykset

Vaikka esitysluonnoksen mukaan parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden vaatimusten täyttyminen olisi maaperän ja pohjaveden pilaantumisen riskin estämiseksi riittävää, huomionarvoista on, että ympäristönsuojelulakiin ehdotettavan soveltamisalarajauksen lisäksi ampumaradoista aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseen sovellettaisiin jatkossakin ympäristönsuojelulain 11 §:n sääntelyä sijoituspaikan valinnasta. Ehdotettu säännös luvan myöntämisestä kategorisesti tietyn tekniikan täyttävälle ampumaradalle saattaa joissakin soveltamistilanteissa olla ristiriidassa sijoituspaikan valintaa ohjaavan säännöksen soveltamisen kanssa.

Luonnoksessa todetaan, että ehdotuksella ei olisi ympäristövaikutuksia, koska sillä ei tavoiteltaisi ympäristönsuojeluun liittyvien vaatimusten heikentämistä vaan vaatimusten tasavertaisuutta toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Ampumaratojen, kuten monen muunkin ympäristöluvanvaraisen toiminnan, aiheuttamat ympäristövaikutukset ovat kuitenkin sellaisia, että sijaintipaikka vaikuttaa merkittävästi riskin suuruuteen ja siihen, millaisia keinoja riskintorjumiseen vaaditaan. Ei liene tasapuolista, että ympäristön kannalta ongelmattomalta toiminnalta vaadittaisiin samat tekniikat ja suojamekanismit kuin toiminnalta, joka sijaitsee jonkun muuttujan kannalta herkemällä alueella tai toisinpäin.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että luvituksen yhteydessä vaadittavien selvitysten vakioimisella saavutetaan merkittäviä kustannushyötyjä. Havaintojeni mukaan vaadittavat selvitykset on jo nyt pyritty vakioimaan muun ohella ympäristöministeriön julkaisemien oppaiden avulla. Oppaiden lisäksi on nimenomainen valtioneuvoston päätös ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997). Tältä pohjalta vaikuttaa siltä, että ampumaratatoiminta on jo nykyisellään jopa paremmin normeerattua kuin jotkut muut ympäristöluvanvaraiset toiminnot.

Ampumaratalain 5 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan hakija liittää hakemukseen lupaharkinnan kannalta tarpeellisen selvityksen radan toiminnasta ja vaikutuksista, asianosaisista sekä muista merkityksellisistä seikoista. Säännöksessä edellytetään siis pitkälti samoja selvityksiä yhtä tulkinnanvaraisin sanamuodoin kuin ympäristönsuojelulain 39 §:n 2momentissakin. Muun ohella maininnat ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja luonnonsuojelulain 35 §:n mukaisesta arvioinnista on jätetty lainkohdasta pois, vaikka näiden mainitseminen ei sinänsä vaikuta niiden tarpeellisuuteen. Tämä tiettyihin selvityksiin viittaamisen poisjättäminen olisi kuitenkin luonnoksessa perusteltava.

Kun tässä esityksessä ei ole sinänsä esitetty mitään muuta uutta keinoa vakioimiseen kuin sijoituspaikan huomiotta jättäminen, ei esitys ole tältä osin linjassa sen kanssa, että toiminnan ympäristövaikutukset tulisi selvittää riittävällä tavalla toiminnan ja sen ympäristön yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. Tällainen selvitysten liiallinen vakioiminen jättää ottamatta huomioon ympäristövaikutusten luonteen ja toimintaympäristön merkityksen aiheutuviin ympäristövaikutuksiin ja johtaa siten väistämättä ympäristönsuojelun tason heikkenemiseen.

Olemassa olevien, niin sanottujen vanhojen ampumaratojen luvanvaraisuus

Esityksessä esitetään osana nykytilan arviointia, että toiminnassa olevilta ampumaradoilta on ryhdytty vaatimaan ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, jolloin olemassa olevat radat ovat päätyneet luvallisesta tilasta luvattomaan. Esityksen mukaan olemassa olevia ratoja pidetään uusina toimintoina, mistä olisi aiheutunut ongelmia muun ohella toiminnan sijaintipaikan ja lähialueen muutosten suhteen. Luonnoksen mukaan noin 370 ampumaradalta puuttuu

ympäristönsuojelulain mukainen lupa toiminnalleen. Esityksen mukaan vaarana on, että iso osa näistä ampumaradoista tulotaisiin sulkemaan tai niiden toimintaa rajoitettaisiin merkittävästi. Kysymyksenalaiseksi tällöin tulee, onko esitysluonnoksen pyrkimyksenä tältä osin alentaa ampumaratoihin kohdistuvia ympäristönsuojeluvaatimuksia niin sanottujen vanhojen, jo toiminnassa olevien ampumaratojen osalta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ampumaratalain muutosten voimaantulon jälkeen vielä kolmen vuoden siirtymäaika näille ilman lupaa toimiville ampumaradoille. Ehdotettu siirtymäaika on pitkä etenkin, kun näille toiminnoille olisi jo tullut hakea ympäristölupaa ympäristönsuojelulain tai sitä aiemman lainsäädännön nojalla. Luonnoksessa tulisikin perustella, miksi vanhoille toiminnoille, jotka mahdollisesti aiheuttavat ympäristön pilaantumista, olisi tarpeen antaa pitkä siirtymäaika ja miten siirtymäajan pituutta arvioitaessa on punnittu eri näkökohtia.

Esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa todetaan ympäristövaikutuksena, että näin kaikki siviilikäytössä olevat ampumaradat saataisiin säännöllisen valvonnan piiriin ja riskiperusteisten hallintatoimien tekoon. Ampumaradat ovat kuitenkin jo nyt pääosin ympäristölupa- tai -ilmoitusvelvollisia toimintoja. Jatkossa kuitenkin luonnoksen perusteella arvioituna ampumaratojen valvonta perustuisi voimakkaasti ennakolliseen valvontaan lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden muodossa eikä säännölliseen valvontaan, johon ympäristönsuojelusääntelyssä liittyy kiinteänä osana jälkivalvonta. Kun toiminnot ovat jo nyt lupa- tai ilmoitusvelvollisia, tämä ehdotus ei tosiasiasa merkitsisi ampumaratatoimintojenvalvonnan parantumista.

Esitetty viranomaisratkaisu

Esityksessä ehdotetaan, että luvat ja ilmoitukset käsittelevänä viranomaisena toimisi jatkossa Poliisihallitus, joka on siis käsitellyt tähän asti ampumaratalain mukaiset, ampumaratojen turvallisuuteen keskittyvät ampumarataluvat ja -ilmoitukset. Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miten ympäristöluvituksessa tarvittava luonnontieteellinen ja tekninen asiantuntemus sekä ympäristölainsäädännön tuntemus turvattaisiin tilanteessa, jossa lupien ja ilmoitusten käsittely siirrettäisiin viranomaiselle, jolla ei ole kokemusta ampumaratojen lupien ja ilmoitusten käsittelyn ympäristönäkökohdista. Esityksessä tarkasteltu Poliisihallituksen myöntämä ampumaratalupa ja ympäristöviranomaisen myöntämä ympäristölupa poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Osana nykytilan arviointia esitetään, että nykyisten erillisten lupaprosessin myötä on havaittuongelmia toimivaltojen sekoittumisessa. Tätä ja ongelmien laatua ei kuitenkaan avata enemmälti. Tällä hetkellä viranomaisilla vaikuttaa kuitenkin olevan tällä alalla varsin erilliset tehtäväkentät. Yleisesti ottaen ei ole harvinaista, että jotkin hankkeet tarvitsevat kahden erijärjestelmän mukaiset luvat. On huomattava, että eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019, 1.1.2026 alkaen sääntely sisältyy lakiin 823/2025) mukaisesti ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä on mahdollista sovittaa yhteen jouduttamistarkoituksessa. Yhtenä ampumaratojen ympäristöluvituksen viranomaisena voisikin vielä

harkita Lupa- ja valvontavirastoa, ja ampumaratalain lisäämistä eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain (823/2025) 5 lukuun eräiden lupamenettelyiden yhteensovittamisesta. Jos ongelmana nimenomaan on ampumaratojen ympäristöluvituksen käytännön epäyhtenäisyys, eräs mahdollisuus olisi keskittää niiden käsittely Lupa- ja valvontavirastoon kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta.

Oikeusturva ja osallistumisoikeudet

Ympäristönsuojelulaissa on säännösperusteisesti taattu laajat osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet, joita on lisäksi vahvennettu muun ohella lupahakemukseen ja päätökseen liittyvillä tiedoksiantoa ja tiedottamista koskevilla säännöksillä. Esitetyillä muutoksilla kavennettaisiin merkittävästi näitä oikeuksia.

Lupahakemuksesta kuulemista tarkoitettaneen supistaa merkittävästi ympäristönsuojelulakiin verrattuna, vaikka sitä ei yksilöidysti tuoda esityksessä esiin. Lupahakemuksesta kuuleminen ympäristöllisessä päätöksenteossa on merkittävä osa kansalaisten osallistumisoikeuksia.

Ehdotetussa ampumaratalain 5 a §:ssä on nimetty vain muutamia viranomaisia, joilta lausuntoon pyydettyä. Kaipaa mielestäni erityisiä perusteluja, miksi ampumaradan ympäristöluvituksessa ei olisi tarpeen pyytää lausuntoa esimerkiksi terveydensuojeluviranomaiselta, yleistä etua valvovalta viranomaiselta, niiden kuntien viranomaisilta, joiden alueella toiminnan vaikutukset saattava ilmetä, tai tarvittaessa saamelaiskäräjiltä.

Vastaavasti myös muutoksenhakuoikeuksia esitetään kavennettavaksi ilman yksityiskohtaisia perusteluja tai säätämisyjärjestysperusteluja. Esimerkiksi yleistä etua valvovalla viranomaisella, Lupa- ja valvontavirastolla, saamelaiskäräjillä tai kolttien kyläkokouksella ei olisi jatkossa muutoksenhakuoikeutta ampumaratojen ympäristöluvituksessa. Tällaiset muutokset edellyttävät perusteluja ja mahdollista esityksen uudelleenarviointia.

Myös järjestöjen osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet esitetään poistettavaksi ampumaratojen ympäristöluvituksen osalta. Näitä muutoksia tai niiden yhteensopivuutta Suomea ja Euroopan unionia velvoittavan kansainvälisen Århusin yleissopimuksen säännösten kanssa ei ole esityksessä perusteltu.

Asianosaisten muutoksenhakuoikeudesta todetaan perusteluissa, että muutoksenhakuoikeus olisi luvan hakijalla tai ilmoituksen tekijällä sekä haitankärsijöillä, joiden oikeutta tai etua päätös koskee. Mahdollisesti tässä rajattaisiin muutoksenhakuoikeutta kapea-alaisemmaksi ympäristönsuojelulain 191 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen asianosaisten muutoksenhakuoikeuteen nähden.

Kyseisessä lainkohdassa asianosaisuutta ei ole määritelty, mutta muistutuksia ja mielipiteitä koskevassa ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentissa asianosaisuus on määritelty siten, että asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Tämä määritelmä on laajempi kuin esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n 1 momentin määritelmä asianosaisuudesta (se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa).

Tällaista asianosaisuuden rajausta ei ole kuitenkaan esitysluonnoksessa perusteltu. Lisäksi luonnoksen 15 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että ampumaradan turvallisuutta koskevalta osin asianosaisena olisi luvanhakija. Muutoksenhakutuomioistuimen tai asianosaisten ja oikeanlaisen muutoksenhakuohjauksen kannalta ei vaikuta perustellulta ratkaisulta, että samaan päätökseen kohdistuva muutoksenhakuoikeus ja asianosaisuus vaihtelisivat valituksen sisällön mukaan.

Muutoksenhaku ehdotetaan keskitettäväksi Vaasan hallinto-oikeuteen, koska nykyisinkin ampumaratojen ympäristölupa-asioiden muutoksenhaku ohjautuu sinne. Jos tarkoituksena on keskittää siksi, että kokoonpanoon osallistuisivat myös luonnontieteiden ja/tai tekniikan alan hallinto-oikeustuomarit, muutoksia tulisi tehdä myös hallintotuomioistuuksia koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi oikeusturvan kannalta on keskeistä huolehtia myös tuomioistuimen riittävästä resursseista, jos tehtäviä lisätään. Ehdotuksessa tulisi arvioida sen vaikutukset Vaasan hallinto-oikeuden resursseihin, kun esityksen myötä sinne siirtyisivät kaikki Poliisihallituksen myöntämiin ampumaratalupiin ja -ilmoituksiin kohdistuvat valitukset.

Lisäksi huomio kiinnittyy esitysluonnoksen 15 §:n 2 momenttiin. Siinä omaksuttaisiin päinvastainen lähtökohta kuin hallintopäätösten täytäntöönpanossa yleensä. Luonnoksen mukaan päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Tämä on tyypillinen ja perusteltavissa oleva sääntelytapa suojelupäätösten yhteydessä, mutta tällaista sääntelytapaa ei ole tähän mennessä käytetty ympäristöä muuttavien hankkeiden lupamenettelyissä, joissa muutosten peruutettavuus ympäristön ennallistamisen vaikeuden vuoksi on usein tavanomaista haastavampaa. Sääntelytapa ei anna lupaviranomaisellekaan mahdollisuutta määrätä asiasta toisin, jolloin muutoksenhakuviranomaiseen kohdistuisi huomattava paine tutkia vireille tulevat ampumaratalain mukaiset valitusasiat mahdollisen täytäntöönpanon kieltävän määräyksen antamista varten. Myös muutoksenhakutuomioistuimen puuttumiskynnys päätöksen täytäntöönpanoon on asetettu poikkeuksellisen korkeaksi.

Täytäntöönpanomääräyksessä ei ole myöskään säännöstä ympäristölupa-asioiden täytäntöönpano-oikeuden myöntämisen yhteydessä muutoin edellytettävän vakuuden asettamisesta, eikä mitään ehtoja esimerkiksi siitä, että täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saisi ryhtyä esimerkiksi siinä tilanteessa, että muutoksenhaku kävisi täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi. Esitys on myös tältä osin niukasti ja puutteellisesti perusteltu.

Rangaistussäännökset

Ampumaratalain 13 §:ssä säädetään rangaistavuudesta. Esitysluonnoksen 1 momentissa viitattaisiin nykyisen lain tavoin rikoslain (39/1889) 41 luvun 7 a §:ään. On huomattava, että kyseinen pykälä kumotaan 1.1.2026 lukien lainmuutoksella 514/2025, jolloin kyseinen ampumaratarikoksen kriminalisointi muutetaan rikoslain 41 luvun 9 §:ään. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta tämä ampumaratalain vanhentuva viittaus rikoslain 41 luvun 7 a §:ään olisi joka tapauksessa, tästä esityksestä riippumatta, muutettava vastamaan ensi vuoden alussa voimaan tulevaa rikoslain muutosta.

Viittaus rikoslain 48 lukuun vaikuttaa tarpeettomalta tässä yhteydessä. Esityksessä ei ole esitetty muutoksia rikoslain ympäristörikoksia käsittelevään 48 lukuun. Esimerkiksi tiettyjen ympäristönkäyttöä sääntelevien lakien mukaisen luvanhakuvelvollisuuden laiminlyönti on rikoslain 48 luvun 3 §:n 3 momentin ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti rikoslain 48 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan rangaistavaa. Mahdollisesti myös ampumaratojen osalta tällainen laiminlyönti olisi syytä pitää kriminalisoinnin piirissä tai vähintäänkin perustella sen dekriminalisointi.

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) muuttaminen ampumaratoja koskevan ympäristönsuojelun osalta olisi tarpeen, mikäli esityksen mukainen sääntely toteutetaan. Kuitenkaan ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvää lainsäädäntöä ei ole ympäristönsuojelua vastaavasti esitetty eriyttävän ampumaratasääntelyn osalta, joten valtioneuvoston ohjesääntömuutosta voisi olla aiheellista tarkastella myös tästä näkökulmasta.

Tämänkaltaisen valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisen yhteydessä oli syytä harkita myös tarvetta muuttaa sisäministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta (1056/2013) ja ympäristöministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta (1286/2015) lainsäädännönyhtenäisyyden säilyttämiseksi ja ristiriidattomuuden turvaamiseksi.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri