

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?

Johdanto

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on turvata Suomen ampumaratojen toiminta ja edistää uusien ampumaratojen perustamista ottaen huomioon alueellisen tarpeen ja arvioiden mahdolliset lainsäädäntötarpeet huomioiden keskeisten maanpuolustus-, reserviläis-, ampumaurheilu-, ja metsästysjärjestöjen sekä viranomaisten tarpeet.

Luonnoksessa ehdotetaan, että ampumaratojen käytöstä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja pohjaveden pilaantumisen estämistä koskevat säännökset sisällytetään ampumaratalakiin. Ympäristön pilaantumisen sääntely on kokonaisuudessaan kuulunut

ympäristönsuojelulain soveltamisalaan 25 vuoden ajan. Luonnoksessa tarkoitettulla muutoksella tämä systemaattinen kokonaisuus hajotetaan. Esityksessä ei ole tunnistettu niitä liityntäpintoja, joita esitetyllä muutoksella lainsäädännön kokonaisuudessa on, eikä siten ole kyetty arvioimaan esityksen vaikutuksia oikein. Luonnos sisältää muun ohella useita sen suhteeseen perustuslakiin liittyviä ongelmakohtia, joita ei ole tunnistettu. Selvää on, että mikäli hallitusohjelman tavoitteita todella halutaan viedä eteenpäin hallituksen esitysluonnoksen rakenteellisella ratkaisulla, esitys vaatii erittäin laajaa jatkovalmistelua, jossa olisi tarpeen arvioida lainsäädäntöhankkeen tavoitteen toteutumista muulla tavoin.

Luonnoksessa oleva nykytilan kuvaus on puutteellinen ja monelta kohdin virheellinen. Sen seurauksena ampumaratasäätelyn ongelmista syntyy virheellinen käsitys. Luonnos ei tunnista ympäristönsuojelulain mukaisen lupaharkinnan roolia naapuruston asukkaiden ja kiinteistönomistajien omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuksien turvaamisen kannalta. Luonnoksessa ei myöskään ole mainittu lainkaan jo vuosikymmeniä kansallisesti voimassa ollutta pohjaveden pilaamiskieltoa ja sen tulkinnassa muodostunutta oikeuskäytäntöä. Ampumaratatoiminta aiheuttaa ympäristön pilaantumisen vaaraa meluhaitan sekä maaperän ja pohjaveden pilaantumisen kautta. Näiden estämiseksi ympäristölupapäätöksissä on annettava määräyksiä ja edellytettävä toiminnanharjoittajalta toimenpiteitä. Toimenpiteitä on tarkasteltava tapauskohtaisesti ympäristönsuojelun yleisen edun ja haitankärsijöiden näkökulmasta, eikä tarvittavia toimenpiteitä voida mitoittaa yksin ampumaratatoimintaa harjoittavan toimijan taloudellisten mahdollisuuksien mukaan.

Ampumaratojen lukumäärälle asetettua tavoitetta ei ole luonnoksessa tarkasteltu suhteessa sinänsä tarpeelliseen toiminnalliseen tavoitteeseen. Asiassa olisi tarpeen tarkastella, olisiko toiminnan tavoite saavutettavissa kehittämällä ja keskittämällä ampumaratatoimintaa radoille, jotka sijainnin ja ympäristöhaittojen suojaustoimien osalta kykenevät täyttämään ympäristönsuojelulain vaatimukset ja pystyvät myös palvelemaan radan käyttäjiä monipuolisesti.

Hallinto-oikeus ei katso tarpeelliseksi lausua luonnoksesta pykäläkohtaisesti, koska esitys edellyttää perusteellista uudelleenarviointia.

Ampumaratojen ympäristölupamenettelystä

Esityksessä esitetään väitteitä ympäristölupien hakemiseen liittyvän lainsäädännön aiheuttamien ongelmien olevan pääasiallisena syynä ampumaratojen liian vähäiseen määrään. Ongelmana on pidetty muun ohella sitä, että olemassa olevalta ampumaradalta on edellytetty ympäristöluvan hakemista.

Tilannekuvan mukaan ympäristönsuojelulain mukaiset viranomaisprosessit ovat hitaita ja ennalta-arvaamattomia, sillä viranomaisten edellyttämät aineistot päätöksen tekoon vaihtelevat kunnittain,

eikä vaatimusten taustalla aina ole juurikaan perusteita. Esitettyjen väitteiden tueksi ei ole esitetty faktoihin perustuvaa lakiehdotusta tukevaa selvitystä. Esitysluonnoksen nykytilaa koskeva osa ei anna oikeaa kuvaa ympäristölupaharkinnasta eikä lupakäytännöstä. Ympäristöluvan myöntämisharkinta ja lupamääräysten asettamisharkinta perustuvat sijaintipaikkaan ja suunnitellun toiminnan laajuuteen ja luonteeseen, minkä vuoksi lupaharkinnan ydin on tapauskohtaisessa harkinnassa.

Luonnoksesta luettavissa oleva käsitys, jonka mukaan ympäristölupien hakemisen esteenä on epätietoisuus kunnissa hakemukselta edellytettävästä vaatimustasosta, ei tunnu uskottavalta, ja se osoittaa, ettei esityksessä ole ymmärretty ympäristölupamenettelyn tavoitetta ja tarkoitusta. Kun otetaan huomioon, että nykytilan kuvauksessa on lainsäädännönkin osalta merkittäviä virheellisyyksiä muun muassa olemassa olevien toimintojen luvanhakuvelvollisuuden osalta, näyttää siltä, että esityksen taustalla oleva käsitys vallitsevasta tilanteesta niin lupamenettelyn kuin myös ampumaratojen perustamiseen liittyvien haasteiden osalta on tosiasiaa jäänyt tarkoitushakuisesti selvittämättä. Luonnoksessa oleva toteamus, että ympäristösääntely on perusteettoman kireää, on perustelematon ja vaikuttaa mielikuviin perustuvalta.

Koska lakiluonnoksen taustalla on ajatus lupamenettelystä pääasiallisena syynä ampumaratojen määrän vähenemiseen, asiasta olisi tullut esittää selvitystä. Myöskään arvio päätösten epäyhtenäisyydestä ei näyttäisi perustuvan selvityksiin, joissa lupapäätöksiä ja tuomioistuimien päätöksiä olisi analysoitu.

Hallinto-oikeus toteaa, että ampumaradat soveltuvat hyvin ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn. Niissä on kysymys tapauskohtaisesta lain soveltamisesta, jossa yhteensovitetaan erilaisia intressejä. Koska vaikutukset ovat paikallisia ja sijaintipaikalla on yhteys kaavoitukseen, ne soveltuvat kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten käsiteltäviksi. Ympäristönsuojeluasioille tyypillisen tapauskohtaisen lupaharkinnan vuoksi asiassa tarvittavat selvitykset ja annettavat lupamääräykset vaihtelevat. Samantasoiset määräykset esimerkiksi meluntorjunnalta edellytettävistä toimenpiteistä sijoituspaikasta ja häiriintyvistä kohteista riippumatta johtaisivat useissa tapauksissa perusteettomiin vaatimuksiin, kun taas joissain tapauksissa vastaavat määräykset eivät olisi riittäviä. Edellä mainitusta syystä ampumaradat soveltuvat huonosti normiohjaukseen. Ampumaratojen lupaharkinnassa sovelletaan melun osalta muun muassa valtioneuvoston päätöstä ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista 53/1997. Säännös edellyttäisi päivittämistä muun muassa sovellettavien mittasuureiden ja tarkkailussa käytettävien menetelmien kehittymisestä johtuen, mutta tästä huolimatta se antaa melun osalta yhtäläisen lainsäädännöllisen perustan ampumaratojen ympäristölupaharkintaan.

Ampumaratoja koskevista valitusasioista

Hallinto-oikeudessa on nähtävissä vain tapaukset, jotka ovat edenneet muutoksenhakuun, mutta ainakaan niiden käsittelyyn perustuen esityksestä luettavissa olevaa tilannekuvaa ei voi pitää miltään

osin oikeana. Voitaneen ajatella, että jos ampumarataa koskeva ympäristölupahakemus on tullut hylätyksi kunnassa, siitä tehtäisiin valitus Vaasan hallinto-oikeudelle. Tällaisia asioita ei hallinto-oikeudessa ole juurikaan ollut käsiteltävänä.

Vaasan hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä viisi ampumarata-asiaa. Yhdessä niistä valittajana on ELY-keskuksen ja haitankärsijän lisäksi myös toiminnanharjoittaja. Luvan saaja vaatii pienoiskivääri- ja pistooliradalle laajempia toiminta-aikoja. Pääsääntöisesti ampumarata-asioissa valittajana ovat haitankärsijät, jotka hakevat muutosta kunnan myöntämään ympäristölupaan. Vaikka otos on suppea, se kuvastaa varsin hyvin hallinto-oikeudessa käsiteltyjä ampumarata-asioita pidemmälläkin aikavälillä tarkasteltuna. ELY-keskus on joissain tapauksissa valittanut tärkeille pohjavesialueille luvan saaneista hankkeista. Hallinto-oikeus onkin päätöksellään 17.12.2021 numero 814/2021 hylännyt ELY-keskuksen valituksesta ympäristölupahakemuksen, joka koski pohjavesialueelle sijoittunutta olemassa olevaa kiväärirataa ja jolle kunta oli myöntänyt ympäristöluvan. Tällaisia pohjavesialueelle sijoittuneita ampumarata-asioita, joissa lupahakemukset olisivat tulleet hylätyksi Vaasan hallinto-oikeudessa, on ollut muutamia. Toiminnanharjoittajien valitukset kohdistuvat usein heille myönnettyjen toiminta-aikojen suppeuteen. Yleisenä havaintona on myös, että haitankärsijöiden valitukset ovat kohdistuneet kivääriratoja useammin haulikkoammuntaan.

Hallituksen esityksessä todetaan, että asiassa aikaisemmin tehdyn selvityksen perusteella nykyisen lupamenettelyn keskeisimpiä ongelmia on lupahakemusten puutteellisuus. Hallinto-oikeudella on asiasta sama käsitys. Muiden kuin suurten ampumaratojen ympäristölupa-asioissa korostuu toiminnanharjoittajan taloudelliset edellytykset laatia ympäristönsuojelulain mukainen hakemus melumallinnuksineen ja esittää toteutettavaksi sijaintipaikkaan perustuvat tarvittavat ympäristönsuojelutoimet. Esityksessä esiin nostettu kuntien perimä maksu lupakäsittelystä on puolestaan lähes merkityksetön ampumaratatoiminnan harjoittamiseen liittyvien muiden kustannusten rinnalla. Varsinkin kivääriratojen osalta ympäristöluvan myöntämisedellytysten täyttymiseksi tarpeelliset ympäristönsuojelutoimet ovat useimmissa tapauksissa teknisesti toteutettavissa, jos toiminnanharjoittajalla on riittävät taloudelliset resurssit toiminnan edellyttämän meluntorjunnan, maaperän suojauksen ja jätteen käsittelyn toteuttamiseksi.

Luonnoksessa todetaan, että Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuissa on havaittu eroavaisuuksia ja ympäristöministeriön laatimien oppaiden suosituksista poikkeavia ratkaisuja. Tätä väitettä ei ole perusteltu, eikä sen tueksi ole esitetty tarkempaa selvitystä. Lupaharkinnan tapauskohtaisuudesta edellä aikaisemmin todettu huomioon ottaen lainmukaisiksi katsottavat lupamääräykset vaihtelevat toiminnasta aiheutuviin haittoihin perustuen, joten siinä mielessä havainto lienee oikea. Toiminnoista annettuja ohjeita ja oppaita käytetään hallinto-oikeudessa yleensä asiassa saatuna selvityksenä, niin myös ampumaratoja koskien. Päätöksenteko pohjautuu kuitenkin voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Ympäristönsuojelulaki pilaantumisen torjunnan yleislakina

Hallituksen esityksessä eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp) esityksen keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistäminen ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmän uudistaminen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ympäristönsuojelulaki, joka olisi ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistämisen katsottiin luovan aiempaa paremmat edellytykset ympäristöhaittojen kokonaisvaltaiselle tarkastelulle. Samalla myös kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon paranevat. Esityksen tarkoituksena oli myös edistää mahdollisimman kustannustehokkaiden ympäristönsuojelutoimien käyttöönottoa.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksen keskeinen sisältö oli yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän luominen. Suurin osa luvansaaneita toimintoja sai kuitenkin jatkaa toimintaansa vanhan luvan nojalla, jos toiminta täytti ympäristönsuojelulain vaatimukset.

Hallituksen esityksessä todettiin tuolloin, että lupajärjestelmällä on mahdollisuus tehokkaasti toteuttaa ennalta ehkäisevää ympäristönsuojelua kohdentamalla ympäristönsuojelutoimet haittojen ehkäisemisen kannalta joustavasti ja yksilöidysti. Lupia tarvitaan myös ympäristöasioihin usein liittyvien yksityisoikeudellisten intressien, kuten omaisuudensuojan, turvaamiseksi.

Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että ympäristön pilaantumisen yleislaiksi säädetty ympäristönsuojelulaki siinä olevine lupa- ja ilmoitusmenettelyineen koskee jatkossakin kaikkea ympäristöä pilaavaa toimintaa. Kun edellä aikaisemmin kuvatulla tavalla ampumaratatoiminnasta voi aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa ja toiminta soveltuu hyvin ympäristönsuojelulain lupamenettelyssä ratkaistavaksi, ampumaratatoimintaan tulisi jatkossakin soveltaa ympäristönsuojelulakia kaikilta osin. Ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvan toiminnan laukausmäärän nostamiselle 100 000 laukaukseen ei ole esitetty perusteita. Lupamenettely on kaikkien osapuolten kannalta toimiva ennakkovalvontamenettely. Ilmoitusmenettelyn laajentaminen johtaisi jälkivalvonnan lisääntymiseen, epävarmuuteen toiminnan jatkumisen sallittavuudesta ja pahimmillaan tehtyjen investointien käymiseen tarpeettomiksi.

Luvan myöntämisen edellytyksistä

Ehdotuksen mukaan maaperän tai pohjaveden pilaantumisen riskiä ei katsottaisi olevan, kun luvanhaltija noudattaisi ampumaratalain ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimuksia sekä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita (BAT). Tämä tarkoittaisi, että parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden mukaisten vaatimusten täyttäminen olisi riittävää. Ehdotettu menettely selkeyttäisi luvan saamista koskevat edellytykset.

Yllä oleva ajattelu poikkeaa ympäristönsuojelulain ja IE-direktiivin lupaharkinnasta ja myös BAT-päätelmien merkityksestä lupaharkinnassa. Lupamääräysten on perustuttava parhaaseen

käyttökelpoiseen tekniikkaan, mutta se ei yksin riitä luvan myöntämisedellytysten täyttymiseksi esimerkiksi tärkeän pohjavesialueen muodostumisalueelle tai asutuksen välittömään läheisyyteen sijoittuvan hankkeen osalta. Esimerkiksi luonnoksessa on esitetty, että meluhaitan objektiivinen määrittäminen perustettaisiin valtioneuvoston asetukseen ampumaratamelun ohjearvoista siten, että ohjearvon alittavan melun ei katsottaisi aiheuttavan eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Kyseisen lain kohtuuttoman räsituksen arviointi on kuitenkin tapauskohtaista arviointia, jota ei voida korvata pelkästään asetuksessa annettavilla ohjearvoilla. Myöskään pohjavesivaikutuksia ei voida arvioida pelkästään BAT-päätelmien mukaisilla käytännöillä, vaan oleellista on tunnistaa ampumaradan ympäristön ominaispiirteet, jotka vaikuttavat esimerkiksi haitta-aineiden liukenemiseen.

Suomessa jo 1960-luvulla vesilaissa omaksuttua ehdotonta pohjaveden pilaamiskieltoa ei luonnoksessa ole tunnistettu. Pohjaveden pilaamiskieltoa on Suomessa tulkittu vuosikymmeniä vaarantamisperusteisesti eli kiellon rikkominen ei edellytä jonkin aineen pitoisuuden konkreettisesti aiheuttavan veden laadun heikkenemistä niin, että talousvesikäyttö estyy. Perinteisesti vanhoja ampumaratoja perustettiin pohjavesialueille, jolloin niistä on aiheutunut usein pohjaveden pilaantumisen vaaraa varsinkin luodeista ja hauleista liukenevan lyijyn seurauksena. Lisäksi ampumaratoja koskee ympäristönsuojelulain mukainen maaperän pilaamiskielto.

Edellä esitetysti luonnoksen mukaiset luvan myöntämisedellytykset poikkeavat olennaisesti ympäristönsuojelulain vastaavista, minkä seurauksena esityksessä oleva toteamus ympäristönsuojelutason säilymisestä on virheellinen.

Kun ampumaradoista aiheutuvan pilaantumisen sääntely ollaan irrottamassa ympäristönsuojelulaista, ampumaradan lähialueella sijaitsevien muiden toimintojen ympäristölupaharkinnassa otetaan huomioon ampumaradasta aiheutuva häiriö, mutta ampumaradan perustamisessa ja luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa lähiympäristössä sijaitsevasta toiminnasta aiheutuvalle melulle ei anneta merkitystä. Tämä saattaa erilaiset melua aiheuttavat toiminnot erilaiseen asemaan, mikä on ongelmallista niin toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun kuin perusoikeuksienkin näkökulmasta.

Ongelmallisena on pidettävä myös sitä, että luonnoksen mukaan tietyille olemassa oleville ampumaradoille voidaan hyväksyä suuremmat ampumamelun raja-arvot kuin lain voimaantulon jälkeen perustettaville radoille. Tämä säännös on ristiriidassa laissa muualla esitetyn kanssa, eikä sisällä arviointikriteeristöä sille, millaiset raja-arvot tällöin voitaisiin hyväksyä.

Lupa- ja valvontaviranomaiset

Luonnoksen mukaan lupa- ja valvontaviranomaisena toimii Poliisihallitus. Luonnoksessa ampumarataluvan yhteyteen esitetään siirrettäväksi säännökset, joilla pyritään varmistumaan

ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä. Kun otetaan huomioon, mitä poliisin hallinnosta annetun lain 2 §:ssä ja siinä viitatussa poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä, on vaikea yhteensovittaa esitettyä tehtävää ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä poliisihallituksen tehtäviin. Esityksessä olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että varmistutaan kaikkien tarvittavien lakien muuttamisesta siten, että laissa määritellyt tehtävät todella kuuluvat sen viranomaisen tehtäviin, jolle ne laissa annetaan. Toinen asia on, millä tavoin huolehditaan siitä, että poliisihallituksen henkilöstö kykenee suoriutumaan niistä tehtävistä, joita sille laissa ehdotetaan.

Hakemuksen asianmukainen käsittely ja ampumaratatoiminnan valvonta edellyttää syvällistä asiantuntemusta ampumaratojen ympäristövaikutuksista ja niitä koskevasta selvityksestä, kuten melumallinnuksista ja pohjavesigeologiasta. Tätä asiantuntemusta ei voida yksin korvata luonnoksessa esitetyn tavoin muilta viranomaisilta pyydettävillä lausunnoilla.

Valvonta

Luonnoksen mukaan ympäristönsuojelulain luvun 18 säännöksiä ei jatkossa sovellettaisi ampumaratatoimintaan. Nämä säännökset koskevat ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavan toiminnan valvontaa ja hallintopakkoa. Luonnoksen mukaan Poliisihallitus tekisi ampumaradalle valvontasuunnitelman, jonka perusteella poliisi valvoisi, että ampuradan toiminta täyttää ampumaratalain vaatimukset. Poliisi voisi luonnoksen mukaan pyytää tarvittaessa lausuntoa muilta viranomaisilta. Valvonnan osalta luonnos ei sisällä hallintopakkoa tai muuta vastaavaa menettelyä, jolla toiminnanharjoittaja voitaisiin määrätä toteuttamaan velvoitteensa esimerkiksi toiminnan lopettamista koskien.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miksi muutoksenhaku keskitettäisiin Vaasan hallinto-oikeuteen, kun hallinto-oikeuslain 12 §:ää ei ole esitetty muutettavaksi. Jos mainittua lainkohtaa ei muutettaisi, käsiteltäisiin asiat kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa ilman luonnontieteen tai tekniikan alan jäseniä. Tekniikan ja luonnontieteen alan tuomareiden asiantuntemuksella on ollut merkittävä rooli myös ampumarata-asioissa luonnontieteellisten ja teknisten seikkojen käsittelyssä.

Ympäristönsuojelulain mukaisella muutoksenhakumenettelyllä erillisine valituksen ja päätöksen kuuluttamista koskevine säännöksineen on kyetty ilmeisen hyvin vastaamaan tilanteisiin, joissa asianosaisia on runsaasti. Voidaan pitää selvänä, että myös ampumaratalain mukaisissa asioissa tulee jatkossa olemaan runsaasti asianosaisia. Koska esitys ei sisällä erityissäännöksiä muutoksenhakumenettelystä, tulisivat siinä ensi sijassa sovellettavaksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset, joita ei lähtökohtaisesti ole ajateltu sovellettavaksi asioissa, joissa on runsas joukko asianosaisia.

Osallistuminen

Vaikka luonnoksessa esitetyn 5 §:n mukaan hakemukseen tulisi liittää selvitys muun ohella asianosaisista, ei asianosaisilla esityksessä olevien säännösten mukaan olisi mahdollisuutta lausua hakemuksesta. Epäselväksi jää, onko tarkoitus, että kuulemisessa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Koska erillistä säännöstä asianosaisuudesta ei luonnoksessa ole, lienee ajateltava, että sovellettaisiin hallintolain mukaista asianosaisen käsitettä, joka on erilainen kuin ympäristönsuojelulaissa. Luonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin viittaus muun ohella haitankärsijään, jonka etua ja oikeutta päätös koskee. Epäselväksi jää, onko tarkoitus supistaa aikaisempaa asianosaispiiriä. Muutos tulisi johtamaan siihen, että asianosaisen käsitettä jouduttaisiin todennäköisesti tulkitsemaan ensin viranomaisessa ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä ennen kuin käsitteen sisältö ampumarata-asioissa selkiytyisi.

Ympäristönsuojelulaki sisältää säännökset, joiden perusteella toiminnasta haittaa kärsivät tahot voivat saattaa viranomaisen ratkaistavaksi esimerkiksi sen, harjoitetaanko toimintaa luvan mukaisesti tai onko toiminnalla siltä vaadittava lupa. Esityksessä ei ole tällaisia säännöksiä. Esityksessä tulisi tarkastella, täyttääkö esitys nykyisellään perustuslain 21 §:stä ilmenevät vaatimukset.

Luonnoksessa ei ole erikseen säännöksiä lain suhteesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (252/2017, YVA-laki). Kun otetaan huomioon, että esitetty laki tulisi koskemaan kaikkia, myös erittäin suuria ampumaratakokonaisuuksia, ei voida pitää poissuljettuna, etteikö hankkeisiin voitaisi soveltaa lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja siinä tarkoitettua menettelyä.

Esityksessä ei myöskään ole tarkasteltu sen suhdetta niin sanottuun Århusin sopimukseen erityisesti järjestöjen osallistumisoikeuden näkökulmasta.

Suhde perustuslakiin

Luonnos on ongelmallinen useiden perustuslain säännösten kannalta tavoilla, joita ei ole esityksessä tunnistettu. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen, ja 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:ssä säädetään ympäristöperusoikeudesta, pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Nyt laaditun esityksen myötä ympäristönsuojelulaissa turvattuja ja edellä mainituissa perustuslain säännöksissä tarkoitettuja

oikeuksia toteuttavia menettelyllisiä oikeuksia heikennetään merkittävästi perustelematta asiaa lainkaan. Kun otetaan huomioon, että perusoikeuslainsäädännön yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 75) nykyisen perustuslain 22 §:ssä tarkoitetun, julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen katsottiin ulottuvan myös lainsäätäjään, johtaa luonnoksen mukainen esitys perusoikeuksien toteutumismahdollisuuksien kaventumiseen sen sijaan, että näitä mahdollisuuksia 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla turvattaisiin. Esityksessä ei ole esitetty perusteita sille, minkä vuoksi esimerkiksi perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon pyritään kaventamaan.

Esityksessä on käsitelty omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta ampumaratatoiminnan harjoittajan näkökulmasta. Voitaneen arvioida, että ampumaradan perustaminen ei kuulu omaisuudensuojan ydinalueen piiriin eikä ampumaradan perustamiselle asetettavilla rajoitteilla näin ollen merkityksellisellä tavalla rajoiteta omaisuudensuojaa sen paremmin kuin elinkeinovapautta. Esityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, että ampumaratatoiminnalle asetettavilla rajoitteilla suojataan ampumaratakiinteistön ympäristössä sijaitsevien kiinteistöjen omistajien omaisuudensuojaa ja lähialueella elinkeinoaan harjoittavien elinkeinovapautta. Edellä esitetyt seikat ympäristönsuojelulain systematiikan hajottamisesta ja muiden kuin ampumaratojen lupaharkinnasta esitetyt seikat huomioon ottaen esityksessä tulisi tarkastella esitetyn muutoksen mahdollisia vaikutuksia erityisesti olemassa olevien, ympäristöluvanvaraista elinkeinotoimintaa harjoittavien toimijoiden elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan. Edellä esitetyt kohtuuttoman rasituksen arviointiin liittyvät seikat huomioon ottaen olisi syytä tarkastella myös sitä, onko esityksellä laajemminkin vaikutusta lähialueen asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Todettakoon, että melurasituksella voi olla vaikutusta myös ihmisten terveyteen ja sillä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä nähty yhteys ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta.

Esityksessä ei ole tarkasteltu kriittisesti muun ohella siirtymäsäännöksen, joka mahdollistaa erilaiset raja-arvot olemassa oleville ja tulevaisuudessa perustettaville ampumaradoille, suhdetta perustuslain 80 §:n 1 momentista ilmenevään lailla säätämisen vaatimukseen. Samoin olisi tullut tarkastella sitä, onko toiminnasta mahdollisesti haittaa kärsivillä käytettävissään perustuslain 21 §:ssä säädettyyn nähden riittävät oikeussuojakeinot esimerkiksi luvan vastaisesti harjoitettuun toimintaan puuttumiseksi.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Reko Vuotila ja Laura Portin sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari.

Ylituomari Riikka Mäki

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus