

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2004 vp

Hallituksen esitys tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2004 lähettäänsä hallituksen esityksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta (HE 165/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Minna Hyttinen ja ylitarkastaja Maija Ahokas, kauppa- ja teollisuusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen ja hallitussihteeri Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- projektivastaava Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori Vesa Majamaa
- professori Tapio Määttä.

Lisäksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry on antanut kirjallisen lausunnon.

Viitetieto

Lakivaliokunnalla on lausuntoaan laatiessaan ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 15/2004 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Århusissa, Tanskassa kesäkuussa 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen, sen voimaansaattamislakiehdotuksen ja siihen liittyvät muut lakiehdotukset.

Århusin yleissopimuksen sopimuspuolet taakaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhakua vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien mää-

räysten voimaansaattamisesta, eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2001. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, kun Suomi on tallettanut hyväksymiskirjansa. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksilla säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Århusin yleissopimuksen keskeiset määräykset

Århusin yleissopimuksen sisältämät varsinaiset aineelliset määräykset koskevat kolmea eri asiakokonaisuutta. Yleissopimuksen 4 ja 5 artiklassa määrätään ympäristöä koskevan tiedon saannista. Yleissopimuksen 6, 7 ja 8 artikla puolestaan sisältävät määräyksiä yleisön osallistumisoikeudesta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Kolmannen asiaryhmän muodostavat muutoksenhakua koskevat määräykset yleissopimuksen 9 artiklassa. Lakivaliokunta on toimialansa mukaisesti keskittynyt viimeksi mainittujen määräysten arvioimiseen.

Muutoksenhakuoikeuden kannalta keskeinen on yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale, joka koskee oikeutta saattaa uudelleen tutkittavaksi yleissopimuksen 6 artiklassa ja sopimuksen I liitteessä tarkoitettuja hankkeita koskevat päätökset. Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että muutoksenhakuoikeus on sekä asianosaisilla että sellaisilla 2 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuilla valtiosta riippumattomilla järjestöillä, jotka edistävät ympäristönsuojelua ja

täyttävät kansallisen lainsäädännön vaatimukset.

Muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan

Asianosaisten muutoksenhakuoikeus perustuu Suomessa yleensä hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Eräissä ympäristöasioissa, kuten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-valituksissa, muutoksenhakuoikeus perustuu kuitenkin kunnallisvalitukseen. Järjestöjen muutoksenhakuoikeutta säännellään Suomessa nykyisellään useassa eri laissa. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valitusoikeus ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Vesilain (264/1961) 17 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohta on samalla tavoin muotoiltu. Vastaaventyypisiä järjestöille valitusoikeuden perustavia säännöksiä ovat myös maankäyt-

tö- ja rakennuslain (132/1999) 191 §:n 2 momentti ja 193 §, luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:n 3 momentti sekä jätelain (1072/1993) 66 §:n 2 momentti. Yleissopimuksen I liitteessä lueteltuja hankkeita koskevien päätösten osalta järjestöjen muutoksenhakuoikeus perustuu nykyisellään etenkin ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin. Järjestöjen valitusoikeutta koskevat säännökset eivät ole yhtenäisesti muotoiltuja eivätkä muodosta johdonmukaista järjestelmää. Lakivaliokunnan mielestä esillä oleva sopimus korostaa osaltaan tarvetta arvioida mahdollisuuksia yhdenmukaistaa ja systematisoida muutoksenhakusäännöksiä.

Monilupaiset hankkeet

Joidenkin yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden toteuttaminen saattaa Suomen lainsäädännön mukaan edellyttää useita peräkkäisiä viranomaisten lupapäätöksiä. Tällaisten niin sanottujen monilupaisten hankkeiden osalta Suomi aikoo antaa yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan Suomi katsoo, että kukin sopimuspuoli määrittelee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, missä vaiheessa yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen nojalla on oikeus pyytää 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen uudelleentarkastelua. Hallituksen esityksessä tämän selityksen antamiselle pyydetään myös eduskunnan hyväksymistä.

Hallituksen esityksessä (s. 11/I) todetaan, että monilupaisissa hankkeissa yleissopimuksessa edellytetty järjestöjen muutoksenhakuoikeus toteutuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä. Tästä on kuitenkin poikkeuksena tilanne, jossa ydinlaitos sijoitettaisiin olemassa olevien ydinvoimaloiden yhteyteen. Tämän muutoksenhakuoikeutta koskevan puutteen korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan ydinenergialain (990/1987) muuttamista. Ehdotetun 75 a §:n mukaan valitusoikeus ydinenergialain 18 ja 19 §:ssä tarkoitetusta valtioneuvoston rakentamislupapäätöksestä on myös rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuoje-

lun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Tämä muutoksenhakuoikeus ei näin ollen koske ydinenergialain mukaista periaatepäätösmenettelyä eikä siten myöskään tee mahdolliseksi muutoksenhakua eduskunnan kyseisessä menettelyssä tekemään päätökseen. Hallituksen esityksestä (s. 29/I ja s. 44/II) ilmenee, että Suomi aikoo antaa yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä tätä tarkoittavan selityksen. Selityksen antamiselle pyydetään esityksessä myös eduskunnan hyväksymistä.

Pitkittäishankkeet

Hallituksen esitys osoittaa, että Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä ei yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden vuoksi juuri ole tarpeen täydentää. Edellä mainitun ydinenergialain soveltamiseen liittyvän kysymyksen lisäksi voimassa olevan sääntelyn puutteet koskevat vain niin sanottuja pitkittäishankkeita, joiden suunnittelua, sijoittamista tai rakentamista ei ratkaista missään erityisessä lupamenettelyssä. Näistä hankkeista ei myöskään ole erikseen järjestetty muutoksenhakumahdollisuutta. Muutoksenhakuoikeuden toteuttamiseksi myös näiden hankkeiden kohdalla hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä. Lain soveltamisalaan kuuluvia hankkeita ovat ensinnäkin maanpäälliset, jännitteeltään vähintään 220 kilovoltin ja pituudeltaan yli 15 kilometrin mittaiset sähköjohdot. Toiseksi lakia sovelletaan kaasun, öljyn tai kemikaalien kuljettamiseen tarkoitettuun siirtoputkeen, jonka pituus on yli 40 kilometriä ja halkaisija yli 800 millimetriä. Kaukoliikenteen rautatiet kuuluvat niin ikään laissa tarkoitettuihin pitkittäishankkeisiin.

Lakivaliokunnan arvio

Lakivaliokunnan arvion mukaan Århusin yleissopimuksen edellyttämät muutokset Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat vähäisiä. Ehdotetut ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset eivät tuo nykylain-

säädäntöön mitään merkittävää uutta elementtiä. Tämä arvio perustuu ennen kaikkea siihen, että yleissopimus ei edellytä järjestöjen rajoituksetonta muutoksenhakuoikeutta. Yleissopimuksen 3 artiklan 9 kappaleen mukaan järjestöillä tulee olla muutoksenhakuoikeus ilman sen rekisteröidyn toimipaikan sijaintiin tai sen toiminnan todelliseen keskukseen perustuvaa syrjintää. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan kuitenkin asettaa ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeudelle rajoituksia, kunhan ne eivät ole yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla syrjiviä. Valiokunnan käsityksen mukaan Suomella ei ole velvollisuutta lainsäädännössään sallia ulkomaisen ympäristöjärjestön muutoksenhakuoikeutta pelkästään sillä perusteella, että järjestön maantieteellinen toiminta-alue sinänsä kattaa myös Suomen. Laissa voidaan edellyttää, että järjestö osoittaa konkreettisen oikeudellisen liittymän sekä Suomen alueeseen että valituksenalaiseen toimintaan. Tällainen liittymä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että järjestöllä on Suomeen kohdistuvaa todellista toimintaa ja että järjestön toiminnan tarkoitus kattaa ne intressit, joista valituksen kohteena olevassa hankkeessa on kysymys. Nykyisenkaltaisia valitusoikeuden edellytyksiä voidaan siis edelleen käyttää.

Lakivaliokunta ei pidä todennäköisenä, että yleissopimuksesta johtuva järjestöjen muutoksenhakuoikeuden laajeneminen johtaisi valituksen määrän olennaiseen kasvuun. Tähän viittaa muun muassa se, että oikeusministeriön tänä vuonna julkaiseman selvityksen mukaan järjestöt eivät juuri ole käyttäneet niille maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä aiempaa laajempaa oikeutta hakea muutosta kuntakaavoitukseen.¹

¹ Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa, s. 30. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:1.

Perustuslakivaliokunnan tavoin myös lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen kiinnitetään huomiota. Tähän nähden myönteisenä onkin pidettävä sitä, että oikeusministeriö on toukokuun alussa asettanut poikkeahallinnollisen työryhmän seuraamaan niiden toimenpiteiden toteuttamista, joilla pyritään nopeuttamaan yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä asioita koskevien valitusten käsittelyä.

Yhteenvetona lakivaliokunta toteaa, että Århusin yleissopimuksen muutoksenhakuoikeutta koskevat määräykset eivät muuta kotimaisen voimassa olevan sääntelyn perusrakenteita eivätkä muutoinkaan merkitse suurta muutosta nykyjärjestelyihin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös todennut, että yleissopimus on tavoitteiltaan sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 2 momentissa, 14 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitetun osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisen kanssa. Lakivaliokunta ei edellä esitetty huomioon ottaen oman toimialansa osalta näe estettä sille, että eduskunta hyväksyy yleissopimuksen ja siihen annettavat selitykset sekä yleissopimuksen voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset lakiehdotukset.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle,

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Jukka Roos /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Tero Rönni /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Reijo Kallio /sd (osittain)	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Lauri Oinonen /kesk	Marja Tiura /kok
	Lyly Rajala /kok	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.