

**MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2004 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 ydinenergialain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta lähettäessään 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 ydinenergialain muuttamisesta (HE 165/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Jussi Laanikari, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen, ympäristöministeriö
- ympäristölakimies Kurt Hemnell, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- oikeustieteen kandidaatti Riku Eksymä, Metsäteollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry

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 tavoitteena on edistää nykyiseen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Yleissopimuksen sopimuspuolet takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleissopimus ja Suomen voimassa oleva lainsäädäntö

Yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: ympäristöä koskevan tiedon saanti (4 ja 5 artikla), yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (6, 7 ja 8 artikla) sekä muutoksenhakuoikeus (9 artikla). Hallituksen esityksessä on tarkasteltu Suomen lainsäädännön ja yleissopimuksen määräysten vastaavuutta. Suomen lainsäädäntö vastaa pääsääntöisesti yleissopimusta.

Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohta koskee muutoksenhakuoikeutta liitteessä tarkoitettuja hankkeita koskeviin päätöksiin. Ympäristöjärjestöille tulee taata varsinaisten asianosaisten lisäksi säännöksen mukainen muutoksenhakuoikeus. Yleissopimus jättää kuitenkin järjestöjen muutoksenhakuoikeuden tarkemman määrittämisen kansallisen lainsäädännön varaan. Valiokunnalle on todettu, että tulkittaessa sitä, miten voidaan rajoittaa järjestöjen puhevaltaa, on otet-

tava huomioon yleissopimuksen 3 artiklan 9 kohta. Yleissopimus kieltää asianosaisten ja järjestöjen diskriminoinnin esimerkiksi kansallisuuden perusteella. Yleissopimuksen tulkintaoppaassa on erilaisia esimerkkejä siitä, milloin sääntelyä voitaisiin pitää diskriminoivana. Puheoikeuden muodollisena edellytyksenä voidaan pitää sitä, että kyseessä on oikeushenkilö, jonka tulee olla perustettu ympäristönsuojelua varten ja jonka toiminta-alueesta on kyse. Oikeushenkilö voi olla yhdistys, yhtiö tai säätiö. Yleisenä tulkintasääntönä on pidetty sitä, että esimerkiksi toiminta-aikaa koskevat säännöt voivat olla myös diskriminoivia, jos järjestöllä ei ole voinut olla toimintaa jossakin maassa sen takia, että maan lainsäädäntö on kieltänyt yhdistyksen toiminnan aiemmin.

Suomessa oikeushenkilöinä pidettävien järjestöjen muutoksenhakuoikeus on määritelty yleissopimuksen liitteen I hankkeita koskevista päätöksistä pitkälti ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:ssä ja vesilain (264/1961) 17 luvun 1 §:ssä. Muutoksenhakuoikeus on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnon-

suojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Edelleen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 191 §:ssä säädetään valitusoikeudesta kaavoista. Valitusoikeus on kuntalain mukainen. Valitusoikeus on kuitenkin myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan. Valtakunnallisella yhteisöllä on valitusoikeus myös silloin, kun kyse on valtakunnallisesta alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että edellä mainituissa laeissa, erityisesti ympäristönsuojelu- ja vesilaissa, muutoksenhakuoikeus on varsin laaja. Säännöstä on tulkittu esimerkiksi siten, että valitusoikeus on sekä valtakunnallisella että paikallisella yhdistyksellä valitettaessa ympäristölupapäätöksestä. Säännös edellyttää järjestöltä todennettavaa toiminta-alueita, johon päätöksenteko liittyy. Tulkintatilanteessa esimerkiksi ulkomainen yhdistys ei välttämättä saa asiassa puheoikeutta, jos se ei voi osoittaa ympäristövaikutusten koskevan sen toiminta-alueita. Toiminta-alueeksi ei katsota pelkästään järjestön säännöissä olevaa toimialuetta esimerkiksi Eurooppaa tai maailmaa. Järjestön tulee osoittaa konkreettisesti oikeudellinen liittymä vaikutusalueeseen ja sillä alueella oleviin intresseihin.

Ehdotettu lainsäädäntö

Hallituksen esityksessä on todettu, että Suomen lainsäädännössä on eräitä vähäisiä puutteita koskien eräiden yleissopimuksen liitteessä I tarkoitettujen hankkeiden päätöksentekoa. Näiltä osin on ehdotettu uuden erityislain, laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (2. lakiehdotus hallituksen esityksessä), säätämistä koskien niitä hankkeita, joiden toteuttamiseen tällä hetkellä liittyy lähinnä pelkästään lunastuspäätös. Ehdotettu uusi laki on soveltamisalaltaan suppea. Lakiehdotuksen 3 §:stä seuraa, ettei lakia sovellettaisi silloin, kun hankkeen toteuttaminen perustuu kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslakiin. Säännös kuvaa sitä, että osa ehdotetussa

laissa tarkoitetuista pitkittäishankkeista edellyttää kaavavarausta, jolloin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen muutoksenhakuoikeus on katsottava riittäväksi. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että ympäristöjärjestöjen määrittely lakiehdotuksessa vastaa olennaisilta osin ympäristönsuojelulain vastaavaa säännöstä. Sanamuotojen erolla ei ole käytännöllistä merkitystä, ja ero kuvaa lähinnä hankkeiden luonteen eroa. Ympäristöluvassa on kyse päästöjen vaikutuksesta, kun taas pitkittäishankkeen vaikutukset rajautuvat lähinnä toteuttamisalueeseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ydinenergialakia laajentamalla muutoksenhakuoikeus myös järjestöihin. Säännöstä on pidetty perusteltuna, koska ympäristönsuojelulaki koskee lähinnä ydinvoimalan lauhdeveden ympäristöhaittoja, jolloin valitusoikeus ei voi koskea itse ydinvoimalaa. Koska ydinvoimalan rakentaminen edellyttää aina asemakaavaa, olisi laki voitu rajata siltä osin kuin laitoksen sijoittuminen perustuisi pelkästään kaavaan. Valitusoikeus ei voi kuitenkaan perustua pelkästään maankäyttö- ja rakennuslakiin, koska olemassa olevien ydinvoimaloiden ympärillä on useita lainvoimaisia asemakaavoja, joista ei voida luonnollisestikaan valittaa, vaikka näille alueille perustettaisiin uusia voimaloita. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, mikä käy ilmi hallituksen esityksen perusteluitakin, ettei ehdotettu muutoksenhakuoikeus koske ydinenergialain (990/1987) mukaista periaatepäätösmenttelyä eikä siten myöskään tee mahdolliseksi muutoksenhakua eduskunnan kyseisessä menettelyssä tekemään päätökseen. Suomi aikoo antaa yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä tätä tarkoittavan selityksen.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa (PeVL 15/2004 vp) on todettu, että muutoksenhakuoikeuden laajentaminen voi lisätä valitusten määrää. Oikeus- ja hallintokäytännössä on viitteitä siitä, että ympäristöasioiden käsittelyajat saattavat valitusmahdollisuuksien laajentumisen takia muodostua kohtuuttoman pitkiksi etenkin useita eri lupia edellyttävissä hankkeissa. Tämä ei ole ongelmatonta menette-

lyjen asianmukaisuuden eikä muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Asioiden käsittelyaikoihin voidaan ainakin osaksi vaikuttaa prosessinjohtolisilla ja muilla tuomioistuinten sisäisillä toimenpiteillä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että kehitettäessä sääntelyä muutoksenhaikuoikeudesta myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Valtioneuvoston tulee seurata muutoksenhaikuoikeuden laajentamista koskevan sääntelyn vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen ja ryh-

tyä tarvittaessa toimiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Myönteisenä valiokunta pitää sitä, että oikeusministeriö on toukokuun alussa asettanut poikkihallinnollisen työryhmän seuraamaan niiden toimenpiteiden toteuttamista, joilla pyritään nopeuttamaan yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä asioita koskevien valitusten käsittelyä.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Pertti Hemmilä /kok
Matti Kauppila /vas
Esko Kiviranta /kesk
Risto Kuisma /sd
Lauri Kähkönen /sd
Eero Lämsä /kesk

Reijo Paajanen /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Kimmo Tiilikainen /kesk
Pekka Vilkuna /kesk
Lasse Virén /kok
vjäs. Susanna Haapoja /kesk
Jari Leppä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.