

Olli Mäenpää

11.9.2014

*Ympäristöministeriölle*

## **Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä**

### ***Selvityksen kohde ja keskeiset kysymykset***

Ympäristövaliokunta on hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi (HE 214/2013 vp) antamassaan mietinnössä (YmVM 3/2014 vp) edellyttänyt muun muassa, että hallitus saattaa kiireellisesti valmiiksi uudistuksen, jolla ympäristölupamenettelyjä tehostetaan, kevennetään ja nopeutetaan. Myös eduskunta on vastauksessaan hallituksen esitykseen hyväksynyt lausuman, jossa se edellyttää, että hallitus turvaa ympäristölupien joutuisaan käsittelyyn riittävät voimavarat sekä saattaa kiireellisesti valmiiksi uudistuksen, jolla ympäristölupamenettelyjä tehostetaan, kevennetään ja nopeutetaan (EV 67/2014 vp). Niin ikään hallituksen rakennepoliittisia toimia koskevissa päätöksissä korostetaan lupamenettelyjen nopeuttamista ja tehostamista.

Ympäristölupamenettelyn kehittämiseksi näiden suuntaviivojen mukaisesti on alustavasti pidetty mahdollisena kahta toimintamallia. Yhtenä tehostamistoimena on suunniteltu lisättäväksi ennakoneuvottelu ympäristölupahakemuksen jättämistä edeltävään aikaan. Toisena tehostamistoimena on ollut esillä uudentyypinen kuuleminen, joka koskisi päätösluonnosta ja sijoittuisi lupa-asian käsittelyvaiheeseen välittömästi ennen päätöksen tekemistä.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta käsittelen ja arvioin tässä selvityksessä oikeudelliselta kannalta alustavasti mahdollisena pidettyjä toimintamalleja, jotka ovat 1) ennakoneuvottelu ennen lupahakemuksen jättämistä ja 2) vain päätösluonnosta koskeva kuuleminen. Toimeksiannon mukaisesti selvityksen ja arvioinnin kohteena ovat toimintamallien toteuttamiskelpoisuus sekä lainsäädännölliset edellytykset ja ehdot, joiden puitteissa mallit olisivat toteutettavissa. Arvioin myös yleisemmin 3) kuulemista koskevien säännösten kehittämisen mahdollisia vaihtoehtoja lupa-asian käsittelyn tehostamiseksi ja päätösten laadun parantamiseksi.

Näiden asianosaisten kuulemiseen liittyvien arviointien yhteydessä selvitän ympäristöministeriön toimeksiannosta myös, 4) voidaanko asianosaisten kuulemisen lisäksi yleinen tiedottaminen lupahakemuksesta osallistumisoikeuden varaamiseksi kaikille asiasta kiinnostuneille asianmukaisesti järjestää niin lähellä päätöksentekoa, että päätösluonnos on olemassa ja sitä voidaan hyödyntää menettelyn molemmissa pakollisissa vaiheissa?

Oikeudellisen arvioinnin yleisenä lähtökohtana ovat Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 21 §:ssä määritelty perusoikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn sekä samassa säännöksessä tarkoitetut hyvän hallinnon takeet. Etenkin neljänteen kysymykseen kohdistuvan oikeudellisen arvioinnin perusteita määrittävät hyvän hallinnon takeiden ohella myös perustuslain 2, 14 ja 20 §:n säännökset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien takaamisesta sekä Århusin yleissopimuksen (2004) samansuuntaiset määräykset. Näitä peruslähtökohtia täsmentävät menettelysäännökset sisältyvät lähinnä hallintolakiin (6.6.2003/434) ja 1.9.2014 voimaan tulleeseen ympäristönsuojelulakiin (27.6.2014/527).

Käytettävissäni on ollut seuraava taustamateriaali: 1) Ympäristöministeriössä laadittu muistio (10.6.2014) Kuuleminen ympäristölupamenettelyssä ja sen kehittämismahdollisuudet – toimeksianto oikeudellista selvitystä varten (toimeksianto), 2) muistio (14.3.2014) Ennakkoneuvottelut lupa-asioissa –toimintamalleja; käyttöönoton peruseriaatteet (jäljempänä Ennakkoneuvottelumuiotio) ja 3) lupamenettelyn etenemistä kuvaava kaavio (jäljempänä Menettelykaavio).

## **1. Ennakkoneuvottelu**

### *Ennakkoneuvottelun pääpiirteet*

Ennakkoneuvottelumenettelyn kohteena olisivat Ennakkoneuvottelumuiotion mukaan erityisesti merkittävät investointihankkeet, jotka sisältävät toimintoja ja elementtejä, jotka edellyttävät useiden viranomaistahojen päätöksiä keskus-, alue- ja kunnallishallinnon tasolla. Ennakkoneuvottelun kohteena voisivat olla myös hankkeet, joissa on tarpeen käydä yhdessä läpi esimerkiksi viranomaisten välistä toimivaltajakoa ja sitä, mitä eri lupia hanke edellyttää. Ennakkoneuvottelun on katsottu soveltuvan erityisesti aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien merkittävien ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn.

Lupaviranomainen järjestää Ennakkoneuvottelumuiotion mukaan tarvittaessa etukäteisneuvottelun ja johtaa sitä. Neuvotteluun kutsuttaisiin tulevan lupahakijan ohella tarpeen mukaan keskeisiä valvontaviranomaisia. Myös lupa- ja valvontaviranomaisten välinen neuvottelu saattaa olla tarpeen järjestää samassa yhteydessä. Viranomainen ei kuitenkaan ennakkoneuvotteluvaiheessa ota kantaa myöhemmin jätettävästä hakemuksesta annettavaan ratkaisuun.

### *Ennakkoneuvottelun oikeudellinen arviointi*

Ympäristölupa-asian ratkaisua edeltävää ennakkoneuvottelua määritteleviä säännöksiä ei sisälly ympäristönsuojelulakiin tai hallintolakiin. Ennakkoneuvottelu olisi siten luonteeltaan nykyiseen ympäristöluvan käsittelymenettelyyn verrattuna uudenlainen, varsinaista hallintoasian käsittelyä ennakoiva menettelyvaihe lupa-asian käsittelyssä.

Uudenlaisen menettelyvaiheen oikeudellisessa arvioinnissa on keskeistä etenkin kaksi seikkaa: 1) mikä on ennakkoneuvottelun suhde viranomaisessa vireille tulevan lupa-asian käsittelyyn ja 2) mikä on ennakkoneuvottelun ohjaava tai mahdollisesti sitova merkitys lupa-asian käsittelyyn ja siinä tehtävän ratkaisun kannalta. Lähinnä näiden seikkojen perusteella määräytyy myös se, 3) edellyttääkö ennakkoneuvottelun järjestäminen erityistä lainsäädännöllistä perustaa.

#### 1) Ennakkoneuvottelun suhde lupa-asian käsittelyyn viranomaisessa

Ennakkoneuvottelun oikeudellista merkitystä arvioitaessa on lähtökohtana se, että ennakkoneuvottelu järjestetään ennen kuin lupa-asia tulee vireille viranomaisessa. Viranomaisen johtaa ennakkoneuvottelua, jolla pyritään lähinnä tiedonkulun parantamiseen, parempaan asioiden käsittelyyn koordinointiin ja vireille tulevan lupa-asian tehokkaampaan käsittelyyn.

Ennakkoneuvotteluun kutsuttaisiin ympäristöluvan tuleva hakija ja tarpeen mukaan myös keskeisiä valvontaviranomaisia. Tällainen hakemuksen tekijän ja viranomaisten välinen neuvottelu ennen lupa-asian käsittelyyn vireille tuloa olisi todennäköisesti omiaan toteuttamaan uudelle menettelyvaiheelle asetettuja tavoitteita. Se voisi vahvistaa aikanaan tehtävän päätöksen perusteiden oikeellisuutta ja hyväksyttävyyttä luvanhakijan kannalta sekä vähentää virheiden mahdollisuutta. Lisäksi ennakkoneuvottelu todennäköisesti sitouttaisi luvanhakijan noudattamaan asiassa tehtävää päätöstä siihen mahdollisesti sisältyvine ehtoineen.

Vaikka ennakkoneuvottelu ei ole tarkoitettu varsinaisesti lupa-asian selvittämiseen, sen yhteydessä todennäköisesti esitetään asian käsittelyyn vaikuttavia näkökohtia, koska sillä pyritään muun muassa parantamaan tiedon kulkua. Muodollista estettä ei ole myöskään sille, että ennakkoneuvottelussa esitetään lupa-asian käsittelyyn kohdentamisen kannalta tarvittavaa alustavaa selvitystä hankkeesta ja sen vaikutuksista.

Ennakkoneuvottelun varsinaisena tarkoituksena ei kuitenkaan olisi eikä voi olla vireille tulleen lupa-asian selvittäminen, jonka riittävydestä ja asianmukaisuudesta huolehtiminen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen velvollisuutena, kun lupa-asia on siinä tullut vireille. Sen sijaan ennakkoneuvottelumenettelyn tarkoituksena olisi ensisijaisesti valmisteleva tiedon välittäminen ja käsittelyyn yhteensovittaminen ennen kuin asia tulee vireille viranomaisessa.

Samalla ennakkoneuvottelulla pyritään tehostamaan myöhemmin vireille tulevan lupa-asian käsittelyä koordinoimalla viranomaisten toimintaa asian käsittelyssä ja välittämällä lupa-asiaan liittyvää tietoa eri osapuolten välillä. Ennakkoneuvottelulla voi näiden tavoitteiden vuoksi olla sisällöllistä lisäarvoa

etenkin asian ratkaisuun käytettävän informaation kokoamisen ja muun informaatiotarpeen arvioinnin kannalta, vaikka neuvottelussa ei tulisi esiin uutta selvitystä eikä siinä esitettäisi uudenlaisia vaatimuksia.

Oikeudellisesti arvioiden ennakkoneuvottelua voidaan pitää hallintoasian käsittelyä edeltävänä ja sitä valmistelevana menettelynä. Lupaviranomaisen johtama ennakkoneuvottelu ei sisällä vielä varsinaista lupaa koskevan hallintoasian käsittelyä, vaikka sillä voi olla tällaista käsittelyä suuntaavaa ja koordinoivaa merkitystä. Lisäksi jo ennakkoneuvottelussa voidaan esittää informaatiota, joka on relevanttia varsinaisen lupa-asian käsittelyssä.

## 2) Ennakkoneuvottelun ohjaava tai sitova merkitys lupa-asian käsittelyssä

Ennakkoneuvottelun ohjaavaa tai sitovaa merkitystä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää ennakkoneuvottelun luonnetta ennakoivana ja alustavana neuvottelumenettelynä. Ennakkoneuvottelu pidetään ennen kuin lupa-asia on hallintolain 20 §:n tarkoittamalla tavalla tullut vireille viranomaisessa. Näin ollen ennakkoneuvotteluun ei voida sisällyttää eikä sillä voida korvata sellaisia käsittelyvaiheita, jotka viranomaisen on hallintolain mukaan toteutettava, kun hallintoasia on siinä tullut vireille ja käsittelyn kohteeksi.

Ennakkoneuvottelun järjestäminen ei menettelyllisesti tee tarpeettomaksi hallintoasian käsittelyyn hallinto- ja ympäristönsuojelulain mukaan kuuluvia menettelyvaiheita, kuten esimerkiksi kuulemista, mahdollisia muistutusmenettelyjä, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista tai asian selvittämistä. Erityisesti ennakkoneuvottelun ja asianosaisen kuulemisen välistä suhdetta arvioitaessa on keskeinen merkitys sillä, että asianosaisella on hallintolain 34 §:n mukaisesti oikeus tulla kuulluksi, kun viranomainen käsittelee häntä koskevaa asiaa. Lupaviranomaisen on lisäksi ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaan varattava asianosaisille ennen asian ratkaisemista tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Ennakkoneuvottelu järjestetään kuitenkin ennen kuin lupa-asia on tullut vireille viranomaisessa, joten on selvää, että ennakkoneuvottelu ei voi korvata asianosaisten kuulemista. Ennakkoneuvottelu ei myöskään korvaa muistutusmenettelyä. Ennakkoneuvottelu voidaan siten järjestää siten, että siinä eivät ole läsnä varsinaisen lupa-asian käsittelyssä kuultavat ja siinä muistutuksia esittävät mahdolliset muut asianosaistahot. Täydentävästi voidaan todeta, että ympäristölupa-asian käsittelyyn liittyvä yleinen kuuleminen on järjestettävä riippumatta siitä, järjestetäänkö ennakkoneuvottelu.

Ennakkoneuvottelussa ei myöskään voida lupa- tai valvontaviranomaista ja lupa-asian ratkaisua sitovalla tavalla sopia tai muuten sitoutua yhteisymmärrykseen lupapäätöksen sisällöstä. Tällainen sitovuus ei Ennakkoneuvottelumuistion mukaan myöskään ole neuvottelun tarkoituksena, ja sen toteuttaminen pätevällä tavalla edellyttäisi joka tapauksessa nimenomaista laintasosta sääntelyä.

### 3) Uuden lainsäädännön tarve

Ennakkoneuvottelua koskevan uuden lainsäädännön tarvetta on paikallaan arvioida ensin yleisesti siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet määritellään lailla. Hallintolaissa säädetään sen 2 §:n 1 momentin mukaan hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakia voidaan näin ollen pitää sekä perustuslaissa tarkoitetun asianmukaisen käsittelyn että hyvän hallinnon takeet määrittelevänä peruslakina. Hallintolain säännöksistä voidaan kuitenkin poiketa lailla, mikäli menettelyä koskevat erityissäännökset ovat hyvän hallinnon takeiden edellyttämällä tasolla.

Hallintolain soveltamisalaa määrittelevän 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Koska ympäristölupaa koskeva hallintoasia tulee vireille lupahakemuksella vasta ennakkoneuvottelun jälkeen, neuvottelu ei suoranaisesti kuulu hallintoasian käsittelyssä noudatettavien hallintolain menettelysäännösten soveltamisalaan.

Ennakkoneuvottelulla on ja on myös tarkoitus olla tosiasiallinen yhteys myöhemmin vireille tulevan lupahakemuksen käsittelyyn. Jo ennakkoneuvottelussa on siten noudatettava asianmukaisen käsittelyn vaatimuksia. Siihen tulevat näin ollen sovellettaviksi hallintolain toisessa luvussa (6-10 §) säädetyt hyvän hallinnon perusteet, jotka koskevat viranomaisen toimintaa yleensä. Voidaan lähteä siitä, että viranomaisen on noudatettava näitä perusteita jo ennen kuin lupahakemus on tullut siinä muodollisesti vireille, sillä hyvän hallinnon perusteet kohdistuvat viranomaisen kaikkeen toimintaan.

Ennakkoneuvottelun voidaan menettelyvaiheena katsoa toteuttavan hallintolaissa määriteltyjä hyvän hallinnon perusteita. Hallintolain 7 §:n 1 momentissa määritelty hallinnon palveluperiaate edellyttää, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa pyritään järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuoksellisesti. Lisäksi hallintolain 10 §:n 1 momentti edellyttää, että viranomaiset pyrkivät edistämään keskinäistä yhteistyötään. Hallintoasian käsittely on lisäksi perustuslain 21 §:n 1 §:n mukaan järjestettävä siten, että ratkaisun aiheen viipyminen vältetään.

Koska ennakkoneuvottelun järjestämisen tarkoituksena on parantaa tiedonkulkua ja asioiden käsittelyn koordinoitua sekä siten tehostaa vireillä olevan

ympäristölupa-asian käsittelyä, sitä voidaan pitää hallinnon palveluperiaatteen mukaisena toimintatapana. Asianmukaisesti järjestettynä sen voidaan myös olettaa edistävän viranomaisten yhteistyötä ja asian viivytyksetöntä käsittelyä.

Lisäksi on aiheellista ottaa huomioon ennakkoneuvottelun yhteys asian ratkaisuun ja lupaviranomaisen päätöksenteon perusteena olevaan informaatioon. Kuten edellä on todettu, ennakkoneuvottelussa käsitellään alustavasti vaatimuksia ja informaatiota, joilla voi olla merkitystä lupa-asian ratkaisussa. Ennakkoneuvottelu voi siten tuottaa lupaviranomaiselle sisällöllistä lisäarvoa, joka liittyy muun muassa asian ratkaisuun käytettävän informaation kohdentamiseen ja arviointiin.

Ennakkoneuvottelu ei kuitenkaan voi miltään osin korvata lupa-asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa noudatettavia menettelyvaatimuksia, joiden vähimmäistaso määräytyy hallintolain menettelysäännösten mukaisesti. Näitä menettelysäännöksiä voidaan lupa-asian käsittelyssä pitää riittävinä asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Ennen lupa-asian vireille tuloa järjestettävää ennakkoneuvottelua koskevaa erityistä lain tasoista sääntelyä ei siten voida pitää välttämättömänä perustuslain 21 §:n edellyttämän asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Estettä ennakkoneuvottelua koskevalle laintasoiselle sääntelylle ei toisaalta myöskään ole.

#### *Yhteenvedo ennakkoneuvottelun oikeudellisesta arvioinnista*

1. Ennakkoneuvottelua on lupa-asian vireilletuloa ja käsittelyä edeltävä ja sitä valmisteleva menettelyn vaihe. Lupaviranomaisen johtama ennakkoneuvottelu ei sisällä vielä varsinaista lupa-asian käsittelyä, vaikka sillä voi olla tällaista käsittelyä alustavasti suuntaavaa ja koordinoivaa merkitystä.
2. Lupa-asian vireilletuloa edeltävä ennakkoneuvottelu ei tee menettelyllisesti tarpeettomaksi tai miltään osin korvaa lupahakemuksen käsittelyyn hallintolain mukaan kuuluvia menettelyvaiheita, kuten esimerkiksi asianosaisen kuulemista, mahdollisia muistutusmenettelyjä, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista tai asian selvittämistä. Ennakkoneuvottelussa ei myöskään voida lupa- tai valvontaviranomaista ja lupa-asian ratkaisua sitovalla tavalla sopia tai muuten sitoutua yhteisymmärrykseen lupapäätöksen sisällöstä.
3. Ympäristölupa-asian käsittelyä edeltävä ennakkoneuvottelu toteuttaa hallintolaissa määriteltyjä velvoitteita, kuten hallinnon palveluperiaatetta, viranomaisten yhteistyötä ja hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä. Koska ennakkoneuvottelu ei korvaa lupa-asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa noudatettavia menettelyvaatimuksia, neuvottelua ei välttämättä tarvitse erikseen säännellä lailla.

## **2. Kuuleminen päätösluonnoksesta**

### *Päätösluonnosta koskevan kuulemisen pääpiirteet*

Ympäristöluvan hakijan kuuleminen kohdistuisi päätösluonnokseen ja kuuleminen toteutettaisiin ajallisesti välittömästi ennen päätöksen tekemistä. Kuuleminen sijoittuisi siten lupa-asian käsittelyssä vaiheeseen, jossa viranomainen on jo hankkinut ja saanut tarvittavan aineiston ja tarvittavat selvitykset lupahakemuksen ratkaisemiseksi. Tässä menettelyvaiheessa lupaviranomaisella on myös päätösluonnos valmiina ja tämä alustava luonnos olisi osa kuulemisen kohteena olevia asiakirjoja.

Päätösluonnosta koskeva kuuleminen voitaisiin toimeksiannon mukaan mahdollisesti järjestää myös niin sanottuna kolmikantakeskusteluna välillä lupaviranomainen – valvontaviranomainen – toiminnanharjoittaja. Päätösluonnosta koskevan kuulemisen tarkoituksena olisi poistaa virheitä päätöksestä, parantaa päätösten laatua ja sitä kautta vähentää mahdollisia muutoksenhakuja.

### *Kuulemismenettelyn oikeudelliset puitteet*

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perustuslain 21 §:ssä ei nimenomaisesti määritellä tahoja, joilla tulee olla oikeus tulla kuulluksi. Säännöksestä kokonaisuutena käy kuitenkin välillisesti ilmi, että tällainen oikeus kuuluu jokaiselle ainakin tämän oman asian käsittelyssä. Samoin sillä, jonka oikeuksia tai velvollisuuksia päätös koskee, on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin päätös tehdään. Tämä oikeus on riippumaton käsiteltävän asian luonteesta, joten sitä sovelletaan myös ympäristöasioiden hallinnolliseen käsittelyyn.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin edellyttämä oikeus tulla kuulluksi hallintoasian käsittelyssä on määritelty yksityiskohtaisemmin hallintolain 34 §:ssä. Säännöksen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisella tarkoitetaan tässä säännöksessä hallintolain 11 §:n mukaisesti sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Ympäristönsuojelulain 43 § sääntelee otsikkonsa mukaan muistutusten ja mielipiteiden esittämistä. Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Asianosaisen määritelmä on ympäristölupa-asioissa jonkin verran laajempi kuin hallintolaissa, sillä asianosaisaseman ympäristölupa-asioissa perustavat jo lupa-asian potentiaaliset vaikutukset.

Kuulemisesta ympäristölupa-asioissa säädetään ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lisäksi hallintolaissa. Myös hallintolain kuulemisvelvollisuutta ja -menettelyä koskevat säännökset tulevat siten sovellettaviksi ympäristölupa-asioissa, sillä ympäristönsuojelulaissa ei kuulemisesta ole hallintolaista poikkeavia tai niitä korvaavia säännöksiä asianosaisen määritelmää lukuun ottamatta. Toisaalta kuulemisen perusoikeussidonnaisuus huomioon ottaen erityislaissa ei olisi myöskään mahdollista rajoittaa tai heikentää hallintolaissa määritellyn kuulemismenettelyn laajuutta, laatua ja tasoa.

Hallintolain määrittelemä asianosaisen kuuleminen on näin ollen menettelyllinen perusvaatimus myös ympäristöluvan käsittelyssä. Ympäristönsuojelulain 38 §:ssä säädetty asianosaisen oikeus muistutuksen tekoon on tämän vuoksi yleensä toteutettava niin, että muistutusmenettely täyttää myös asianosaisen kuulemiselle hallintolaissa asetetut vaatimukset. Asianosaisen oikeus muistutuksen tekemiseen merkitsee siis ympäristölupa-asian käsittelyssä sisällöllisesti samaa kuin hallintolain 34 §:n 1 momentissa asianosaiselle taattu oikeus lausua mielipiteensä asiassa sekä antaa selityksensä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Myös ympäristönsuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan lain 38 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja kuulemisesta viitataan myös hallintolakiin (HE 214/2013 vp, s. 108). Estettä ei kuitenkaan ole sille, että muistutusmenettely ja kuuleminen erotetaan toisistaan, mikäli sillä ei kavenneta asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi.

#### *Päätösluonnosta koskevan kuulemisen oikeudellinen arviointi*

Kuulemisen kohteena olisi toimeksiannon mukaan päätösluonnos ja kuuleminen toteutettaisiin välittömästi ennen päätöksen tekemistä. Tässä menettelyvaiheessa lupaviranomaisen käytettävissä on sen arvion mukaan riittävä selvitys ja muu aineisto, jonka perusteella se on valmistellut kuulemisen kohteena olevan päätösluonnoksen.

Päätösluonnoksen laatiminen on edellyttänyt myös lupa-asian ratkaisemisen kannalta tarvittavan oikeudellisen selvityksen ja lupaharkintaan liittyvä oikeudellisen arvioinnin tekemistä. Valmis luonnos asiassa annettavaksi päätökseksi olisi osa hakijan kuulemisen kohteena olevia asiakirjoja. Koska kuulemisen kohteena olisi nimenomaan päätösluonnos, lupa-asia on tällöin päätöksentekijän kannalta lähes kypsä ratkaistavaksi.

Päätösluonnosta koskevaa kuulemistä on paikallaan arvioida lupa-asian käsittelyn keskeisten tahojen kannalta. Näitä ovat 1) lupaviranomainen, 2) lupahakija ja 3) muut asianosaiset. Lisäksi arviointi on paikallaan kohdistaa 4) kuulemistä koskevien yleisten menettelyvaatimusten toteutumiseen, kun kuulemisen kohteena on päätösluonnos. Jäljempänä arvioidaan erikseen mahdollisuuksia kohdistaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen päätösluonnokseen.



## 1) Päätösluonnosta koskeva kuuleminen lupaviranomaisen kannalta

Päätösluonnosta koskeva kuuleminen sijoittuu lupaviranomaisen kannalta arvioituna asianmukaiseen ja todennäköisesti useimmiten optimaaliseen menettelyvaiheeseen. Viranomaisella on tässä vaiheessa käytettävissään riittävä selvitys ja tiedossaan lupa-asiaan kohdistuvat vaatimukset, minkä lisäksi viranomainen on jo voinut arvioida lupa-asiaassa tehtävän päätöksen oikeudelliset perusteet.

Tässä vaiheessa toteutettu kuuleminen voi tuoda viranomaisen kannalta relevanttia lisätietoa ja täydentäviä näkökohtia. Niiden huomioon ottaminen on tärkeää sen varmistamiseksi, että viranomainen on huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hallintolain 31 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Kuulemisella voi olla täydentävää merkitystä myös päätöksenteossa sovellettavien säännösten selvittämisen ja niiden oikeudellisen arvioinnin kannalta. Tältä kannalta arvioituna kuuleminen tukee myös lupaviranomaisen velvollisuutta laatia päätökselle hallintolain 45 §:n 1 momentin sisältövaatimukset täyttävät perustelut, joista käyvät ilmi ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset sekä sovelletut säännökset.

## 2) Luvanhakijan kuuleminen

Luvanhakijan kannalta arvioituna kuulemisen sijoittuminen päätöksentekoa edeltävään menettelyvaiheeseen voi olla kahdensuuntaisia vaikutuksia. Yhtäältä se saattaa vahvistaa luvanhakijan menettelyllistä oikeusasemaa, sillä luvanhakija voi samalla kertaa perehtyä sekä lupapäätökseen vaikuttavaan selvitykseen ja asiassa esitettyihin vaatimuksiin että viranomaisen niitä koskevaan arviointiin ja varsinaista lupapäätöstä koskevan luonnoksen yksityiskohtiin. Luvanhakijalla on kuulemisen yhteydessä mahdollisuus myös esittää omat näkemyksensä tästä informaatiosta ja tuoda vielä esiin mahdolliset omat vaatimuksensa.

Toisaalta kuulemisen myöhentämisellä saattaisi olla myös asianosaisen asemaa heikentäviä vaikutuksia. On mahdollista, että päätösluonnos on jo niin valmiiksi laadittu ja lopulliseksi mielletty, että viranomaisella ei ole riittävän laajaa ja joustavaa valmiutta ottaa huomioon luvanhakijan kuulemisen yhteydessä mahdollisesti esittämiä uusia selvityksiä ja perusteltuja näkökohtia tai vaatimuksia. Toisaalta luvanhakijaa on mahdollisesti asianosaisena kuultu jo samassa yhteydessä kuin muitakin asianosaisia. Joka tapauksessa luvanhakija on hakemuksensa yhteydessä ja sitä mahdollisesti täydentäessään voinut esittää hakemustaan puoltavan selvityksen.

Lupaviranomaisen on joka tapauksessa asianmukaisesti ja puolueettomasti arvioitava ja otettava huomioon ne seikat, selvitykset ja vaatimukset, jotka luvanhakija kuulemisensa yhteydessä esittää riippumatta siitä, missä menettelyvaiheessa kuuleminen tapahtuu. Luvanhakijan kannalta päätösluonnokseen kohdistuvaa kuulemistä voidaan siten pitää asianmukaisena menettelynä.

### 3) Muiden asianosaisten kuuleminen

Päätösluonnosta koskevassa kuulemisessa käsitellään sellaisia seikkoja ja selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa lupa-asian ratkaisuun päätöksenteossa sovellettavan lainsäädännön ohella. Ne muodostavat myös hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätöksen sisällölliset perustelut. Näin ollen tässä vaiheessa tapahtuvaa kuulemistä ei voida pitää oikeudellisesti tai tosiasiallisesti merkityksettömänä menettelyvaiheena lupa-asian ratkaisun ja lupapäätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohteen kannalta.

Lupa-asian asianosaiselle on hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Päätösluonnos ja siihen liittyvät asiakirjat sisältävät epäilemättä sellaisia seikkoja ja selvityksiä, joilla voi olla ratkaiseva merkitys lupa-asiaassa tehtävän ratkaisun kannalta. Kuulemistä koskevan perussääntelyn noudattamisen kannalta myös muiden lupa-asian asianosaisten kuin luvanhakijan kuuleminen päätösluonnoksesta on siten perusteltua.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Erityisesti kuulemismenettelyyn sovellettuna tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee, että viranomaisen on tarjottava samanlainen ja yhtä laaja kuulemismahdollisuus jokaiselle ympäristölupa-asian asianosaiselle. Näin ollen pelkästään luvanhakijan kuuleminen päätösluonnoksesta asettaisi todennäköisesti muut mahdolliset asianosaiset luvanhakijaa heikompaan menettelylliseen asemaan.

Jos päätösluonnosta koskeva kuuleminen kohdistuisi ainoastaan luvanhakijaan, kuulemismenettely olisi puutteellinen eikä siinä toteutuisi hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva tasapuolisuuden vaatimus, mikäli asiassa on myös muita asianosaisia. Tällaisen asian käsittelyssä ei tämän vuoksi myöskään noudatettaisi perustuslain 21 §:ään perustuvaa asianmukaisen käsittelyn vaatimusta ja menettely loukkaisi myös hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin määrittelemistä hyvän hallinnon takeista kuten asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi voidaan tosin lailla säätää vähäisiä poikkeuksia (ks. yleisesti HE 309/1993 vp, s. 74). Niiden yleisenä edellytyksenä on, että poikkeukset eivät muuta asianosaisen kuulemisen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 10/2012 vp; PeVL 63/2010 vp). Ainoastaan luvanhakijaan kohdistuva kuuleminen luparatkaisua koskevasta päätösluonnoksesta vaikuttaa kuitenkin varsin merkittävältä poikkeamiselta hyvän hallinnon takeisiin kuuluvasta oikeudesta tulla kuulluksi. Tällaista kuulemismenettelyn rajoitusta ei siten ilmeisesti olisi mahdollista toteuttaa perustuslain määrittelemissä puitteissa.

Edellä esitetyt näkökohdat voidaan esittää myös siitä menettelyvaihtoehdosta, että päätösluonnosta koskeva kuuleminen järjestettäisiin lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisenä kolmikantakeskusteluna. Myös tämän mallin perustuslaillisena ongelmana on se, että lupa-asian asianosaisia ei kohdeltaisi tasavertaisesti sikäli kuin lupa-asian ratkaisulla on asianosaisaseman perustava vaikutus myös muiden henkilöiden tai yhteisöjen asemaan.

#### 4) Kuulemista koskevat yleiset menettelyvaatimukset

Kuulemisen kohteena ovat hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan varsinainen lupa-asia sekä vaatimukset ja selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa lupa-asian ratkaisuun. Näin ollen pelkästään päätösluonnosta koskeva kuuleminen ei ilmeisesti sellaisenaan täyttäisi tätä asianosaisen kuulemisen kohteen määrittelyä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että sekä päätöksessä että päätösluonnoksessa esitetään yleensä vain pääpiirteinen selvitys esitetyistä vaatimuksista ja selvityksestä.

Toiseksi on otettava huomioon, että päätösluonnos sisältäisi ensisijaisesti sellaista informaatiota, joka lupaviranomaisen arvion mukaan on merkityksellistä asian ratkaisemisen kannalta. Koska viranomaisen on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan perusteltava päätöksensä ilmoittamalla ”seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun”, on johdonmukaista, että myös päätösluonnos sisältää informaatiota erityisesti näistä seikoista.

Kun asianosaista kuullaan, tällä on kuitenkin lähtökohtaisesti oikeus itse arvioida, mitkä ovat sellaisia vaatimuksia ja selvityksiä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Mikäli viranomainen on rajannut asianosaisen kuulemisen vain osaan asiassa esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, päätöstä ei yleensä voida perustaa sellaisiin vaatimuksiin ja selvityksiin, joista asianosaista ei ole kuultu. Jos kuulemisen kohde sen sijaan on laajempi siten, että siihen kuuluvat päätösluonnoksen ohella muu tässä vaiheessa käsillä olevaan selvitys ja vaatimukset, kuulemisen kohdetta voidaan pitää riittävän laajana. Aikaisemmat kuulemisvaiheet voidaan myös ottaa huomioon tässä arvioissa.

#### *Yhteenveto päätösluonnosta koskevan kuulemisen oikeudellisesta arvioinnista*

1) Päätösluonnosta koskeva kuuleminen sijoittuu lupaviranomaisen kannalta arvioituna asianmukaiseen ja todennäköisesti optimaaliseen menettelyvaiheeseen.

2) Lupaviranomaisen on asianmukaisesti ja puolueettomasti arvioitava ja otettava huomioon seikat, selvitykset ja vaatimukset, jotka kuulemisen yhteydessä esitetään riippumatta siitä, missä menettelyvaiheessa kuuleminen tapahtuu. Myös päätöksentekoa välittömästi edeltävässä menettelyvaiheessa toteutettavaa kuulemistä voidaan sinänsä pitää asianmukaisena menettelynä.

3) Pelkästään luvanhakijan kuuleminen päätösluonnoksesta voisi asettaa muut mahdolliset lupa-asian asianosaiset luvanhakijaa heikompaan menettelylliseen asemaan. Menettely ei ilmeisesti noudattaisi perustuslain 21 §:ään perustuvaa asianmukaisen käsittelyn vaatimusta ja se saattaisi rajoittaa ongelmallisella tavalla hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa oikeutta tulla kuulluksi. Tämän vuoksi päätösluonnosta koskeva kuuleminen olisi perusteltua asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi ulottaa luvanhakijan lisäksi muihin mahdollisiin asianosaisiin. Tämä saattaisi edellyttää asianosaisen aseman täsmentävää määrittelyä perustuslain 21 §:n sisältämien perusteiden mukaisesti.

4) Myös päätösluonnosta koskeva kuuleminen on yleensä perusteltua järjestää niin, että kuulemisen kohteena ovat varsinaisen päätösluonnoksen ohella muu tässä vaiheessa käsillä oleva selvitys ja asiassa esitetyt vaatimukset, jotta kuulemisen kohdetta voidaan pitää riittävän laajana. Mikäli tällaiset selvitykset ja vaatimukset ovat jo olleet kuulemismenettelyn kohteena, pelkästään päätösluonnokseen kohdistuvaa kuulemistä voidaan sinänsä pitää mahdollisena.

### **3. Kuulemismenettelyn muunlainen kehittäminen**

#### *Kuulemisen kehittämiskohteita*

Toimeksiannon mukaan ennakkoneuvottelun ja päätösluonnosta koskevan kuulemisen ohella ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen piirissä on herännyt ajatuksia, voitaisiinko lupahakemuksesta tiedottamista ja kuulemismenettelyitä järjestää jollakin tapaa toisin kuin nykyään ja tavalla, joka olisi omiaan lyhentämään lupamenettelyn kokonaiskestoa ja parantamaan lopputulosta eli lupien sisältöä.

Kuulemismenettelyn kehittämisen peruslähtökohtana on se, että asianosaisen kuuleminen muodostaa välttämättömän osan perusoikeutena turvattua asianmukaista käsittelyä. Lisäksi asianosaisen oikeus tulla kuulluksi kuuluu myös hyvän hallinnon takeisiin. Kuulemisella on lisäksi kiinteä yhteys oikeuteen saada perusteltu päätös. Voimassaolevan lainsäädännön kehittäminen näissä puitteissa on täysin mahdollista eri tavoin. Kuulemisen kehittämiskohteina voidaan pitää muun muassa seuraavia kuulemismenettelyn piirteitä:

- kuulemisen ajoitus
- kuulemismenettelyn toteuttaminen
- kuulemismenettelyn ohjaus ja koordinointi
- asianosaisaseman perusteiden arviointi.

#### *Kuulemisen ajoitus*

Päätösluonnosta koskeva kuuleminen, jota on arvioitu edellä, sijoittuu ajallisesti tilanteeseen, jossa lupahakemuksen ratkaisemista varten tarvittava selvi-

tys ja muu aineisto on lupaviranomaisella. Tätä vaihetta voidaan pitää kuulemismenettelyn kannalta hyvin sopivana, sillä menettelyvaihe tarjoaa sisällöllisesti riittävän perustan kuulemiselle ja muodostaa otollisen perustan viranomaisen ratkaisun tekemiselle.

Jos kuulemismenettelyn ajoitus siirretään välittömästi päätöksentekoa edeltävään menettelyvaiheeseen, mahdollisista kuulemisista aikaisemmissa vaiheissa voidaan periaatteessa luopua. Kuulemista voidaan siten myös tehostaa keskittämällä koko kuuleminen yhteen menettelyvaiheeseen. Jos kuulemisen ajoitusta muutetaan, on samalla kuitenkin varmistettava kuulemisen sisällöllinen riittävyys ja kaikkien asianosaisten oikeus tulla kuulluksi.

### *Kuulemismenettelyn toteuttaminen*

Toimeksiannon mukaan kuulemismenettelyn toteuttamista mahdollisesti parantaisivat muun muassa seuraavat sähköiseen menettelyyn perustuvat kuulemisvaihtoehdot:

- Lupapäätösluonnoksesta kuultaisiin julkisesti sähköisesti eli päätösluonnos olisi lupaviranomaisen verkkosivuilla nähtävänä määräajan.
- Julkinen sähköinen kuuleminen lupapäätösluonnoksesta korvaisi kokonaan nykyisen lupamenettelyn aikaisempaan vaiheeseen sisältyvän hakemuksesta tiedottamisen ja muiden asianosaisten (haitankärsijöiden) kuulemisen

Molempien menettelyjen taustalla olisi toimeksiannon mukaan myös se, että ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja haitankärsijöiden etujen huomioon ottaminen on keskeinen asia lupamenettelyssä, jolloin sähköinen menettely takaisi myös näiden tahojen tehokkaan osallistumisen.

Molempia kuulemisen toteuttamismenettelyjä voidaan epäilemättä pitää mahdollisina kehittämisen kohteina etenkin siltä osin kuin kuulemisessa käytetään sähköistä menettelyä. Ongelmana voidaan toisaalta pitää kuulemisen yhdistämistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseen. Tämä voisi ajallisesti rajoittaa kuulemisen sijoittamista edellä arvioidulla tavalla päätöksentekoa edeltävään vaiheeseen. Toisaalta on mahdollista, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia olisi paikallaan kehittää omana, itsenäisenä menettelyvaiheena kytkemättä sitä välittömästi asianosaisten kuulemiseen.

### *Kuulemismenettelyn ohjaus ja koordinointi*

Lupaviranomaisella on kuulemismenettelyn ohjauksessa keskeinen rooli, koska se käyttää menettelyjohtovaltaa koko lupa-asian käsittelyssä. Kun kuulemisen kohteena oleva aineisto on yleensä sähköisessä muodossa, tätä on perusteltua hyödyntää kuulemismenettelyssä. Kuulemisen kohteena olevan aineiston asianmukainen järjestäminen, kuulemismenettelyn koordinointi ja

kuultavan riittävä neuvonta edistävät niin ikään kuulemista. Kuulemisen viivytyksettömyyttä voidaan pitää omalta osaltaan asianmukaisen käsittelyn edellytyksenä. Tämä voi edellyttää riittävien ja kohtuullisten määräaikojen asettamista sekä niiden noudattamisesta huolehtimista.

Koska asianosaisten kuulemisen yhteydessä on mahdollista esittää myös lisäselvitystä ja uusia vaatimuksiakin, niiden esittäminen voi edellyttää uutta asianosaisten kuulemista. Tältä osin kuulemismenettelyn sujuvuutta ja asian käsittelyn viivytyksettömyyttä olisi mahdollista ohjata myös määrittelemällä kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa asianosaisten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto. Lupaviranomainen voisi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, kun se katsoo asian tulleen riittävästi selvitettyksi. Tällainen kuulemismenettelyä ohjaavan määräajan määrittely edellyttäisi ilmeisesti tukseen laintasoista määrittelyä.

### *Asianosaisten aseman määrittely*

Ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaan asianosaisia ympäristönsuojelua koskevassa asiassa ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Tämä asianosaisten määrittely on väljempi, tulkinnallisesti avoimempi ja soveltamisalaltaan laajempi kuin hallintolain 11 §:n sisältämä asianosaisten määritelmä: ”Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.”

Hallintolaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan hallintolain asemesta. Tätä erityislain ja yleislain suhdetta ilmaisevaa yleissäännöstä voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos erityislain sisältämä sääntely ei heikennä hallintolaissa määriteltyä asianmukaisen menettelyn vaatimuksia ja hyvän hallinnon perusteiden tasoa. Rajoitus johtuu siitä, että nämä hallintolain sisältämät vaatimukset ja perusteet nojautuvat viime kädessä perustuslain 21 §:n määrittelemiin hyvän hallinnon takeisiin. Ympäristönsuojelulain 43 §:n sisältämää asianosaisten määritelmää voidaan pääasiassa pitää nämä kriteerit täyttävänä erityissääntelynä, koska se laajentaa asianosaisten aseman perusteita. Tosin myöskään ympäristönsuojelua koskevassa asiassa ei perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon ottaen voida sulkea asianosaisten piirin ulkopuolelle niitä, joiden velvollisuutta tuo asia koskee. Ympäristönsuojelulain 43 § voisi tältä osin edellyttää täsmennystä sääntelyn yhteensovittamiseksi perustuslain 21 §:n perusedellytysten mukaiseksi.

Asianosaisten aseman arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää, että perustuslain 21 §:n vaatimusten kannalta hallintolain 11 §:n sisältämä asianosaisten määritelmä on riittävän laaja kaikkien hallintoasioiden käsittelyssä. Perustuslain 21 §:n vaatimusten noudattaminen ei siten välttämättä edellytä ympäristönsuojelulain 43 §:n sisältämää asianosaistahoja laajentavaa määritelmää, vaikka se onkin vakiintunut. Sen sijaan etenkin ympäristönsuojeluun liittyvässä hallintoasian käsittelyssä on tärkeää, että perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä perusoikeutena

turvatut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet taataan muillekin kuin varsinaisille asianosaisille – erityisesti erilaisille osallisille ja intressenteille – mahdollisimman laajasti ja tehokkaasti.

Nämä näkökohdat huomioon ottaen ympäristölupa-asian käsittelyyn sisältyvän kuulemismenettelyn kehittämisessä on asianosaisten kuuleminen mahdollista keskittää ja rajoittaa vain hallintoasian käsittelyn varsinaisiin asianosaisiin, jotka määräytyvät hallintolain 11 §:n mukaisesti. Kuulemismenettely on mahdollista myös tässä suhteessa samalla erottaa selvemmin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien takaamiseen liittyvistä menettelyvaiheista. Koska myös asianosaisella on oikeus käyttää vastaavia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, kuulemisen eriyttäminen niistä ei kavenna asianosaisen oikeuksia tässä suhteessa.

Toisaalta valvontaviranomaisia ei voida rinnastaa asianosaisiin, vaikka niillä olisi erityissäännökseen perustuva valitusoikeus. Myöskään viranomaisten osallistuminen asianosaisten kuulemiseen ei siten ole välttämätöntä, jos kuulemismenettelyä pyritään pelkistämään ja nopeuttamaan. Viranomaisten näkemysten ja selvityksen hankkiminen olisi yleensä paikallaan toteuttaa ennen varsinaista asianosaisten kuulemismenettelyä.

#### **4. Yleinen tiedottaminen ja osallistumisoikeuksien varaaminen**

##### *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien oikeudelliset puitteet*

Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisella on vahva oikeudellinen tuki ja velvoittavuus. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vastaavasti julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.3 §). Ympäristönsuojelulain soveltamisen kannalta on erityisen tärkeä merkitys sillä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).

Julkisuuden, tiedon saannin ja osallistumisoikeuksien takaamista erityisesti ympäristöä koskevilla asioilla edellyttävät myös Århusin yleissopimus (Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa) sekä EU:n ympäristötietodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 2003/4/EY) ja osallistumisdirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/EY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 2003/35/EY). Århusin yleissopimus on saatettu voimaan lailla (121/2004).

Ympäristötietodirektiivin velvoitteita on saatettu osaksi Suomen oikeutta ympäristönsuojelulaille ja lailla (54/2005). Osallistumisdirektiivin implementointi perustuu lähinnä ympäristönsuojelulakiin, jätelakiin ja lakiin ympäristövaikutusten arvioinnista.

Ympäristölupamenettelyssä on keskeinen merkitys Århusin yleissopimuksen 6(2) artiklan määräyksillä. Ne edellyttävät muun muassa, että ”[y]leisölle, jota asia koskee, tiedotetaan ympäristöön liittyvän päätöksentekomenettelyn alkuvaiheessa joko julkisen ilmoituksen välityksellä tai tarvittaessa henkilökohtaisesti sekä riittävästi, hyvissä ajoin ja tehokkaasti”. Tiedottamisen kohteena tulee olla muun muassa päätöksen kohteena oleva ehdotettu toimi ja sen tarkoitus, mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos, suunniteltu menettely, mukaan lukien muun muassa menettelyn aloittamisajankohta, yleisön osallistumismahdollisuudet, mahdollisen julkisen kuulemisen ajankohta ja paikka sekä maininta saatavilla olevasta ehdotettuun toimeen liittyvästä ympäristöä koskevasta tiedosta.

Yleisön osallistumismenettelyn eri vaiheissa on 6 artiklan 3 kohdan mukaan oltava kohtuulliset määräajat, jotka antavat riittävästi aikaa tiedottamiseen ja yleisölle mahdollisuuden valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Etenkin vaikuttamismahdollisuuksien ajoittamisen kannalta on merkitystä 6 artiklan 4 kohdan määräyksellä, jonka mukaan on huolehdittava siitä, että yleisö voi osallistua jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti. Edelleen yleissopimuksen 6(7) artiklan mukaan yleisön osallistumista koskevien menettelyjen pitää antaa yleisölle mahdollisuus esittää kirjallisesti tai tarvittaessa julkisessa kuulemistilaisuudessa tai vastauksena hakijalle toimitettuun pyyntöön kaikki huomautukset, tiedot, analyysit tai mielipiteet, joita yleisö pitää ehdotetun toimen kannalta oleellisina.

Perustuslain säännökset ja Århusin yleissopimuksen määräykset samoin kuin ympäristötietoa ja osallistumista määrittelevä EU-oikeus on otettava huomioon, kun sovelletaan kansallisen ympäristölainsäädännön konkreettisia säännöksiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

Ympäristönsuojelulaissa on useita tätä tarkoittavia säännöksiä Lain 43 §:n 2 momentin mukaan muille kuin asianosaisille on ympäristölupa-asian käsittelyssä varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Lupaviranomaisen on lisäksi 44 §:n mukaan tiedotettava lupahakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan toiminnan vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Toisaalta ympäristölupaa koskevassa päätöksessä on lain 83 §:n mukaan vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Erilaisiin ympäristönsuojelulain mukaisiin suunnitelmiin liittyviä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia määrittelevät lisäksi ympäristönsuojelulain 147, 152 ja 204 §:n säännökset.



Yleisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia hallintomenettelyssä ja siten myös ympäristönsuojelulain soveltamisessa sääntelee hallintolain 41 §:n säännös, joka otsikkonsa mukaan määrittelee vaikuttamismahdollisuuksien varaamista. Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen on hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan varattava näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen tarkoituksena on taata muillekin kuin varsinaisille asianosaisille oikeus tiedon saamiseen sekä erilaisten mielipiteiden ja kannanottojen esittämiseen jo ennen asian ratkaisua.

Näin määritelty yleisön vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen toteuttaa osaltaan perustuslain 14 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa turvattua yksilön oikeutta vaikuttaa häntä itseään ja hänen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sääntely konkretisoi osaltaan myös Århusin yleissopimuksen ja osallistumisdirektiivin vaatimuksia.

Asian vireilläolosta ilmoitettaessa on hallintolain mukaan mainittava ainakin, mistä asiassa on kysymys, miten siitä voidaan saada lisätietoja ja viranomaisen yhteystiedot (HL 41.2 §). Vireilläolosta ilmoittamisen luonteesta johtuu, että viranomaisen tulee tehdä selkoa myös niistä todennäköisistä vaikutuksista, joita ratkaisulla on. Lisäksi on ilmoitettava, miten asiaa ja sen ratkaisua koskevia mielipiteitä voidaan esittää päätöksen tekeväälle viranomaiselle. Sisällöllisesti ilmoituksen on muutenkin oltava riittävän laaja ja selkeä, jotta asian merkitys kävisi selville ja hallintolain edellyttämä mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen olisi todellinen. Tämä voi edellyttää muun muassa ilmoitusta siitä, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja on tiedossa tai suunniteltu.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen on omiaan laajentamaan ja vahvistamaan asian käsittelyn vuorovaikutteisuutta. Samalla voidaan lisätä myös ratkaisun perusteena olevan selvityksen monipuolisuutta. Kansallisia säännöksiä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että perustuslain ja hallintolain säännökset määrittelevät muodollisesti lähinnä luonnollisen henkilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, kun taas Århusin yleissopimus edellyttää yleisemmin näiden mahdollisuuksien turvaamista yleisölle ja siten yksittäisten ihmisten lisäksi myös erilaisille yhteisöille.

#### *Päätösluonnos osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kohteena*

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisen kohteena voi sinänsä olla myös päätösluonnos. Århusin yleissopimuksen 6(2) artiklan mukaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi yleisölle kohdistetun tiedottamisen kohteena tulee olla muun muassa päätöksen kohteena oleva ehdotettu toimi ja sen tarkoitus sekä mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos. On selvää, että myöskään hallintolain 41 §:n mukaisen vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen kohteista ei voida sulkea pois tietoja päätösluonnoksesta.

Ympäristönsuojelu- ja hallintolain määrittelemässä menettelyssä ongelmallisenä voidaan kuitenkin pitää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisen ajoittamista niin lähellä päätöksentekoa, että päätösluonnos on jo olemassa. Kun otetaan huomioon etenkin hallintolain asian selvittämistä koskevat säännökset, viranomaisen voi yleensä laatia päätösluonnoksen vasta, kun se on selvittänyt asiaa riittävästi ja arvioinut myös mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja verraten laajasti ja monipuolisesti. Etenkin Århusin yleissopimuksen 6(4) artiklan mukaan viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että yleisö voi osallistua jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti. Lisäksi Århusin yleissopimuksen 6(3) artikla edellyttää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien reaalista turvaamista siten, että yleisöllä on mahdollisuus valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisdirektiivin 15 artiklan mukaan yleisöllä tulee olla mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti.

Nämä menettelylliset vaatimukset näyttäisivät ainakin lähtökohtaisesti rajoittavan sen menettelyllisen vaihtoehdon toteuttamista, että vaikuttamismahdollisuuksien kohteena ympäristölupa-asiassa olisi ensisijaisesti tai ainoastaan päätösluonnos lupa-asiassa tehtäväksi ratkaisuksi. Tämä johtuu siitä, että päätösluonnosta on hallintolain säännökset huomioon ottaen tuskin mahdollista laatia jo menettelyn alkuvaiheessa, kun useat vaihtoehdot mahdollisesti ovat avoimia. Toisaalta vaikuttamismahdollisuuksien kohteena tulisi olla ensisijaisesti menettelyn alkuvaihe, kun vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti

Toisaalta päätösluonnos soveltuu verraten hyvin asianosaisten kuulemismenettelyn kohteeksi, koska päätösluonnoksen laatiminen edellyttää asian selvittämistä, esitettyjen vaatimusten ja selvitysten arvioimista ja alustavan päätösharkinnan toteuttamista. Näin ollen asianosaisella on päätösluonnoksen ja sen perustelujen perusteella mahdollisuus esittää hallintolain 34 §:n edellyttämällä tavalla mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Edellä mainitut seikat näyttäisivät puoltavan ensisijaisesti sellaista ympäristölupamenettelyn kehittämiseen kohdistuvaa mallia, jossa yleinen tiedottaminen Århusin yleissopimuksen vaatimusten mukaisesti toteutetaan riittävän aikaisessa vaiheessa ympäristölupa-asian käsittelyä, jotta tehokas vaikuttaminen erilaisiin mahdollisiin vaihtoehtoihin on mahdollista. Perustuslain säännökset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta eivät yhtä selkeästi edellytä tällaista ajoitusta, mutta niidenkin soveltamisessa on keskeinen merkitys vaikutusmahdollisuuksien tehokkuudella.

Toisaalta samat näkökohdat voivat puoltaa ympäristölupamenettelyn kehittämistä niin, että asianosaisten kuuleminen eriytetään ajoituksellisesti osallistu-

mis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Asianosaisten kuulemisen kohteena olisivat siten myös ne vaatimukset ja selvitykset, jotka on esitetty yleisessä kuulemisessa. Tämä on perusteltua etenkin, jos asianosaisten kuulemisen kohteena on ympäristölupaa koskeva päätösluonnos.