

Susanna Lindemark ja Tiina Möttönen

YMPÄRISTÖVIRANOMAISTEN LUPA- JA VALVONTAMENETTELY SEKÄ TUOMIOISTUINPÄÄTÖSTEN ANALY- SOINTI YMPÄRISTÖRIKOKSISSA

Opinnäytetyö

Liiketalouden koulutusohjelma

Huhtikuu 2016



KYAMK
University of Applied Sciences

Tekijä/Tekijät	Tutkinto	Aika
Susanna Lindemark Tiina Möttönen	Oikeustradenomi	Huhtikuu 2016
Opinnäytetyön nimi		
Ympäristöviranomaisten lupa- ja valvontamenettely sekä tuomioistuinpäätösten analysointi ympäristöríkoksissa		53 sivua 1 liitesivu
Toimeksiantaja		
Ympäristöviranomaisen X		
Ohjaaja		
Tuntiopettaja Hannu Juntunen		
Tiivistelmä		
<p>Ympäristöviranomaisen tehtävänä on terveellisen ympäristön tarjoaminen asukkailleen ja lupamenettelyn, neuvonnan sekä valvonnan järjestäminen alueellaan. Ympäristöviranomaisten toiminnan tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää kunnan ympäristönsuojelua.</p>		
<p>Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, mitä ympäristöviranomaisen lupa- ja valvontamenettely pitää sisällään, ja analysoida, kuinka tuomioistuimet perustelevat päätöksensä ympäristöríkoksasioissa. Lupa- ja valvontamenettelyä tarkastellaan yhden kunnan näkökulmasta. Tutkimusongelmiin haetaan vastauksia seuraavien alakysymyksien kautta: Mitkä perusteet vaikuttavat ympäristöluvan myöntämiseen? Miten lupa- ja valvontaprosessit toimivat? Kuinka ympäristöviranomaisten yhteistyö toimii? Millaiset syyt johtavat lupaehtojen rikkomiseen?</p>		
<p>Opinnäytetyö on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Tiedonkeruumenetelmänä tutkimuksessa on käytetty puolistrukturoitua haastattelua sekä ympäristöviranomaisten dokumentteja. Lisäksi tutkimusaineistona tässä tutkimuksessa käytettiin aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, raportteja ja oikeustapauksia.</p>		
<p>Tutkimuksen lopputuloksena syntyi kokonaiskäsitelmä ympäristöviranomaisten lupamenettelystä ja valvontatoimista. Tutkimuksen avulla pystyttiin selvittämään edellä mainittujen asioiden haasteet ja ongelmakohdat. Johtopäätöksien mukaan ympäristöviranomaisten lupa- ja valvontamenettely toimivat lähtökohtaisesti hyvin. Haasteeksi muodostuvat lainsäädännön jatkuva muuttuminen, aika- ja budjettiresurssit sekä toiminnanharjoittajien laaja kirjo ja tietotaidon taso. Tuomioistuin päätösten analysointi toi esille ajatuksen, kuinka nopeasti ja usein muuttuva lainsäädäntö aiheuttaa tulkintaeroja ja mahdollisuuden virhetulkintoihin jopa oikeusasteitten sisällä.</p>		
Asiasanat		
ympäristöríkos, ympäristölupa, ympäristöviranomaisen, toimivalta, tuomioistuimet		

Author (authors)	Degree	Time
Susanna Lindemark Tiina Möttönen	Bachelor of Business Administration	April 2016
Thesis Title		53 pages
Environmental permits procedure and surveillance and analyzing court decisions on environmental cases		1 appendix page
Commissioned by		
Environmental authority X		
Supervisor		
Hannu Juntunen, Lecturer		
Abstract		
<p>Environmental authority is to maintain and develop municipal environmental protection and environmental health care so as to attain ecologically sustainable development and to provide the local people with a comfortable and healthy environment that provides stimulus, and to arrange permitting procedures, advice and supervision related to the living environment and construction.</p>		
<p>The aim of this thesis is to find out what the environmental permits procedure and surveillance contain and analyze how different courts of law justify their decisions on environmental crime cases. A review was made upon single municipal authority. Conclusions were sought by sub-questions, such as: Which basics have the most affect on permitting process? How do these processes work? How is the co-operation working between different authorities? Which reasons derive into violations on permit conditions?</p>		
<p>This thesis is a qualitative one. To collect data for this thesis, semi-structured interviews and documents from the environmental authorities were used. In addition the analysis consists of written material, such as literature, reports and court cases.</p>		
<p>The information received from the interviews was consistent with the aim that was set at the beginning of the thesis. The aim was to acquire a clear picture about the environmental permit process and its realization. With the help of the inquiry made to the operators it was possible to highlight the most common environmental permit process-related problems that were then examined together with the public authority. Constantly renewed legislation, time- and budget-limitations and entrepreneurs' wide variability and skills on environmental cases sets a real challenge to authorities to keep up. Analyzing the court cases brought up clearly how renewing the legislation causes interpretation differences and even an error of interpretation within the courts.</p>		
Keywords		
environmental crime, environmental permit, environmental authority, jurisdiction, courts		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUKSEN RAKENNE.....	7
2.1	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	7
2.2	Tutkimuksen rajaus ja viitekehys.....	8
2.3	Tutkimusmenetelmä.....	9
2.4	Tutkimuksen tavoite.....	10
3	YMPÄRISTÖOIKEUS.....	10
3.1	Periaatteet.....	12
3.2	Ympäristölainsäädäntö Suomessa.....	13
4	YMPÄRISTÖVIRANOMAISET.....	14
4.1	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.....	15
4.2	Aluehallintovirasto.....	15
4.3	Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.....	16
4.4	Ympäristöviranomaisten toimivalta.....	16
4.5	Ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö.....	17
5	YMPÄRISTÖLUPAMENETTELY.....	19
5.1	Ympäristölupa.....	20
5.2	Hakuprosessi.....	22
5.3	Muutoksenhaku.....	24
5.4	Valvonta.....	25
5.5	Ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko.....	27
6	YMPÄRISTÖRIKOKSET.....	29
6.1	Tunnusmerkit.....	30
6.2	Ympäristörikollisuus Suomessa.....	32
7	TUOMION PERUSTEET RIKOSASIASSA.....	34
7.1	Rangaistuksen määrääminen.....	35
7.2	Rikosasian käsittely tuomioistuimessa.....	36
7.3	Ympäristöviranomaisen rooli oikeudenkäynnissä.....	38

8	TUOMIOISTUINPÄÄTÖSTEN ANALYSOINTI YMPÄRISTÖRIKOKSISSA.....	39
8.1	Turun HO 2013:1289, ympäristön turmeleminen	39
8.2	KKO:2008:33, tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen	41
8.3	KHO:2014:75, toimivaltainen lupaviranomainen	43
9	JOHTOPÄÄTÖKSET	44
9.1	Kunnan resurssit.....	44
9.2	Kunnan ympäristöviranomaisten toiminta	45
9.3	Toiminnanharjoittajat	48
9.4	Ympäristöviranomaisten yhteistyö ja toimivallan jako	49
10	POHDINTA	50
	LÄHTEET.....	53
	LIITTEET	
	Liite 1. Haastattelukysymykset	

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää ympäristölupa-asioita käsittelevien viranomaisten toimivallan jako lupa- ja valvontaprosessissa sekä analysoida tuomioistuinten päätöksiä ympäristörikoksissa. Tutkimuksen avulla pyritään saamaan kokonais käsitys ympäristölupaviranomaisten yhteistyöstä lupa- ja valvonta-asioissa, selvittää lupaprosessin ja valvonnan mahdolliset ongelmakohdat sekä selvittää, kuinka tuomioistuimet tulkitsevat lakeja päätöksiä perustellessaan.

Suoritimme syventävän harjoittelun Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lupahallinnossa kesällä 2015, jossa syntyi ajatus opinnäytetyön aiheesta. Kiinnostus tutkimusaihetta kohtaan syntyi keskusteltuamme harjoittelun aikana Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden syyttävöviranomaisten kanssa.

Tutkimuksen aihe valikoitui sen ajankohtaisuuden vuoksi, eikä aiemmin vastaavaa opinnäytetyötä ole tehty Kymenlaakson ammattikorkeakoulussa. Rikoslakia uudistettiin ympäristörikoksien osalta vuonna 2014. Uudistuksessa ympäristörikoksien nimikkeistöön lisättiin törkeä luonnonsuojelurikos ja muitakin ympäristörikosnimikkeitä tarkistettiin ja muutettiin vastaamaan niiden luonnetta, täsmällisyyttä ja luotettavuutta. Mediassa on myös paljon uutisoitu Talvi-vaaran kaivoksen epäiltyjen ympäristörikosten tutkinnasta. Medianäkyvyyden lisäksi on ollut havaittavissa myös poliisin aktivoituminen ympäristörikkomus ja -rikosasioissa.

Toimeksiantajana on ympäristöviranomaisen X, jonka toiminnan tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää kunnan ympäristönsuojelua. Tavoitteena ympäristöviranomaisella on terveellisen ympäristön tarjoaminen asukkailleen ja lupamennettelyyn, neuvonnan sekä valvonnan järjestäminen alueellaan. Kooltaan kunta on valtakunnallisella tasolla keskisuuri. Tutkimuksen näkökulmana on selvittää eri ympäristöviranomaisten rooli lupa ja valvontaprosessissa sekä analysoida tuomioistuinten laintulkintaa ympäristörikoksissa. Tutkimusmenetelmänä on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusote.

Opinnäytetyömme kontaktiverkkoon kuuluvat oma ohjaajamme Kymenlaakson ammattikorkeakoulusta, tuntiopettaja Hannu Juntunen sekä toimeksiantajamme, ympäristöviranomaisen X. Haastattelimme tutkimukseen kunnan X ympäristöviranomaisia, tutkimme toimeksiantajan antamia lupa- ja valvonta-

asioihin liittyviä dokumentteja ja perehdyimme alan kirjallisuuteen. Tutkimustulosten kannalta avainroolissa ovat haastattelussa esiin tulleet haasteet kunnan ympäristötoimessa.

2 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tässä opinnäytetyössä selvitetään ympäristölupa-asioita käsittelevien viranomaisten toiminta lupa- ja valvontaprosessissa sekä tuomioistuinkäytäntö ympäristörikoksissa. Tutkimuksen avulla pyritään saamaan selville kokonais käsitys ympäristölupaviranomaisten yhteistyöstä lupa- ja valvonta-asioihin liittyen ja löytää prosessien mahdolliset ongelmakohdat. Lisäksi tutkimuksessa analysoidaan tuomioistuinten antamia tuomioita ympäristörikosasioissa. Tarkoituksena on selvittää, kuinka tuomioistuimet tulkitsevat lakeja päätöksiä perustellessaan.

Tutkimus jakautuu kymmeneen päälukuun. Johdantoa seuraa toinen luku, jossa käsitellään tutkimuksen rakennetta tutkimuskysymyksiin, rajauksiin ja menetelmiin. Luvussa 3 selvitetään yleisellä tasolla, mitä ympäristöoikeudella tarkoitetaan. Luvuissa 4 ja 5 tarkastellaan ympäristöviranomaisten tehtäviä, toimivaltaa ja yhteistyötä sekä lupa- ja valvontamenettelyitä. Luvut 6–8 käsittelevät ympäristörikoksien tunnusmerkistöjä, ympäristörikollisuuden määrää Suomessa, ympäristörikosasioiden käsittelyä tuomioistuimissa, rangaistuksen mittaamista ja analysoidaan tuomioistuinpäätösten sisältöä.

2.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimusongelmana ja tutkimuksen lähtökohtana ovat ympäristöviranomaisten luvat ja valvontatoimet sekä tuomioistuinkäytäntö ympäristörikoksissa. Tutkimusongelmaan haetaan vastausta seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

Mitä sisältävät ympäristöviranomaisten lupa- ja valvontatoimet? Kuinka tuomioistuimet perustelevat päätöksensä ympäristörikosasioissa?

Pääkysymyksiä tarkennetaan seuraavilla alakysymyksillä:

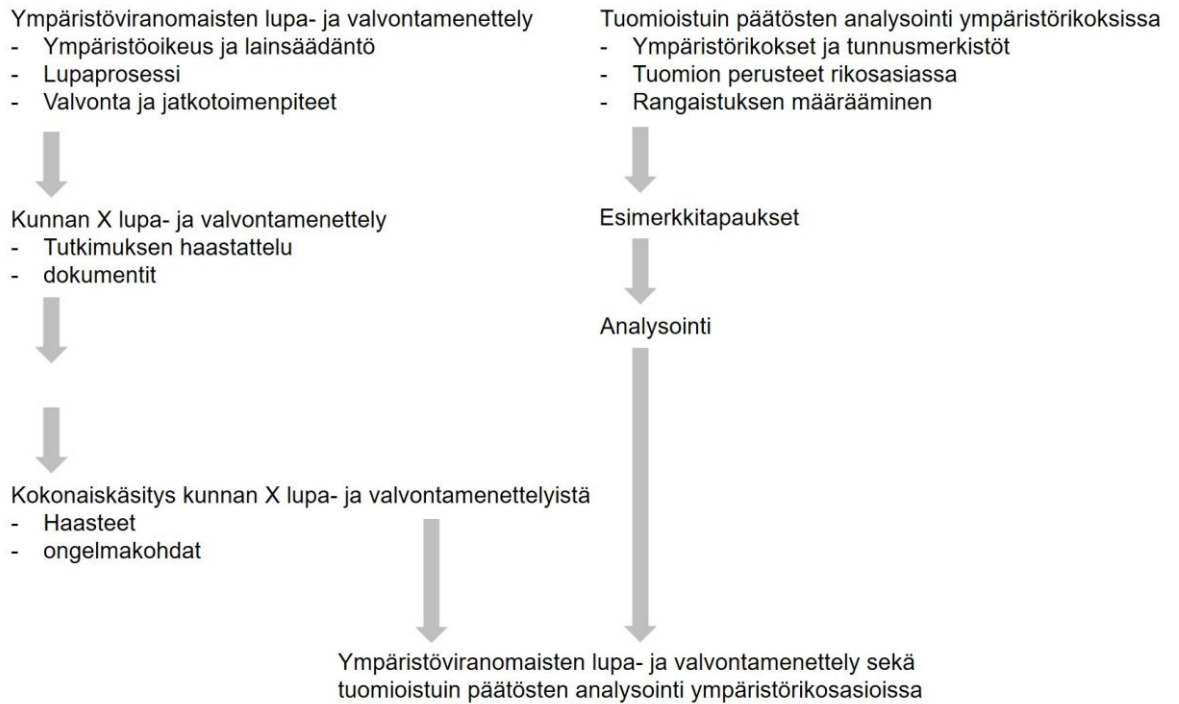
Mitkä perusteet vaikuttavat ympäristöluvan myöntämiseen? Miten lupa- ja valvontaprosessit toimivat? Kuinka ympäristöviranomaisten yhteistyö toimii? Millaiset syyt johtavat lupaehtojen rikkomiseen?

Tulosten perusteella on tarkoitus saada kokonaiskuva ympäristölupaviranomaisten yhteistyöstä lupa- ja valvonta-asioissa ja löytää näiden prosessien mahdolliset ongelmakohdat. Lisäksi tavoitteena on analysoida, miten tuomioistuimet soveltavat lakeja ympäristörikostapauksissa ja mitä tuomioperusteita ne käyttävät päätöksiä perustellessaan.

2.2 Tutkimuksen rajaus ja viitekehys

Tutkimus käsittelee ympäristöviranomaisista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien, aluehallintovirastojen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten tehtäviä, vastuita ja velvollisuuksia koskien ympäristöhallintoasioita. Oikeudellisesta näkökulmasta tutkimuksessa tarkastellaan rikos- ja ympäristönsuojelulakeja sekä ympäristönsuojeluasetusta, muut ympäristöä koskeva erityislait on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Luvussa 8 analysoidaan ainoastaan tuomioistuinpäätöksiä. Analysoinnissa ei selvitetä esitutinnan ja syyttäjän osuutta tuomioistuinkäsittelyssä tai ennen sitä.

Tutkimusta tarkastellaan ulkopuolisesta näkökulmasta. Tutkimuksen viitekehys on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

2.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksessa tutkimusotteena käytetään kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen avulla pyritään saamaan kokonaiskäsitys ympäristöviranomaisten yhteistyöstä lupa- ja valvonta-asioissa ja löytää lupaprosessin mahdolliset ongelmakohtat. Lisäksi tutkimuksessa analysoidaan tuomioistuinpäätöksiä ympäristörikosasioissa. Aineistonkeruumenetelminä käytetään haastattelua, toimeksiantajan lupa- ja valvonta-asioihin liittyviä dokumentteja sekä analysoidaan oikeuden päätöksiä. Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä on aiheen kannalta sopivin vaihtoehto, sillä aineistonkeruumenetelminä ovat haastattelu, erilaiset dokumentit ja tietolähteenä toimii kirjallinen aineisto.

Tutkimusta varten haastatellaan opinnäytetyön tilaajaa, ympäristöviranomaista X. Lisäksi aineistona tutkimuksessa ovat toimeksiantajalta saadut lupa- ja valvonta-asioihin liittyvät dokumentit. Opinnäytetyön tekijät haastattelevat viranomaisia itse, nauhoittaen haastattelut nauhurilla. Tiedonkeruumenetelmänä käytetään puolistrukturoitua haastattelua, joka mahdollistaa sen, että haastat-

telu on joustava ja keskusteleva. Haastattelu toteutetaan maaliskuun 2016 aikana. Haastattelu teemoitetaan ja kysymykset laaditaan valittujen teemojen mukaan. Haastattelun pääteemoja ovat ympäristöluvut, valvonta, yhteistyö, lainsäädäntö ja resurssit.

Laadullisessa tutkimuksessa ongelmaksi saattaa muodostua aineiston laajalaisuus ja mahdollisuus virhetulkintoihin. Haasteellista opinnäytetyön tekijöille on rajata tutkimuksen kannalta oleellinen aineisto kerätyistä materiaalista. Muita mahdollisia ongelmia voivat olla aikataulujen yhteensovittaminen tilaajan kanssa ja opinnäytetyön tekijöiden objektiivisen näkökulman säilyttäminen suhteessa subjektiiviseen kokemuspohjaan.

2.4 Tutkimuksen tavoite

Laadullisen tutkimuksen analysointi ei ole yhtä johdonmukaista kuin kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen tiedonkeruu ja analysointi. Tässä tutkimuksessa vastausten analyysimenetelmänä on tarkoitus käyttää litterointia eli eri keinoilla kerätty aineisto yhteismitallistetaan yhtenäiseen tekstimuotoon. Analyysivaihe ja tiedonkeruvaihe kulkevat rinnakkain ja niitä voi olla yhteensä useita (useampia haastatteluja). Tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten selvittämiseksi aineiston litteroinnin jälkeen tarkoituksena on löytää vastaus aineistoa tarkastelemalla rajatusta näkökulmasta käsin ja pohtia perustelut tutkimusongelmaan. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää ympäristöviranomaisten lupa- ja valvontamenettely, menettelyissä esiintyvät haasteet ja ongelmakohdat sekä ympäristölupaviranomaisten yhteistyön toimivuus. Lisäksi työssä analysoidaan tuomioistuinten päätöksiä ympäristörikoksissa. Analysoinnin tavoitteena on selvittää, kuinka eri tuomioistuinasteissa tulkitaan lakeja päätöksiä perusteltaessa. (Kananen 2014, 171–172.) Lopputavoitteena ja -tuotoksena on tuoda esille mahdolliset lupa- ja valvontamenettelyiden haasteet ja edesauttaa toimeksiintäjäen toiminnan kehittämistä.

3 YMPÄRISTÖOIKEUS

Vahva ympäristöperusoikeus tukee vahvemman ympäristölainsäädännön syntymistä ja edistää sen täytäntöönpanoa ja valvontaa. Ympäristöperusoikeuden

tehtävänä on huolehtia siitä, ettei poliittinen ilmapiiri vaikuta ympäristölainsäädäntöön heikentävästi ja että ympäristölainsäädäntö on johdonmukaista. Ympäristöperusoikeudella on myös koulutuksellinen ja vastuullisuuden edistämisen rooli. (Boyd 2011, 122.)

Ympäristö käsitteenä on hyvin laaja-alainen, ja se voidaan tulkita monella eri tavalla sen mukaan, tarkastellaanko asiaa yleisestä, oikeudellisesta tai esimerkiksi tieteellisestä näkökulmasta. Käsitteen laaja-alaisuuden takia melkein kaikella ihmisen toiminnalla ja sitä rajoittavalla sääntelyllä on vaikutuksia ympäristöön. (Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori 2001, 45, 51.) Ympäristöllä ei ole rajoja, ei omistuksellisia eikä hallinnollisia, ja siksi ympäristö sääntelyn kohteena on erilainen kuin esimerkiksi esineisiin liittyvä sääntely. Ympäristöön vaikuttavat niin ihmisen tekemiset kuin luonnon olosuhteet. Lisäksi nämä vaikutukset voivat levitä ihmisestä riippumattomista ja määräämistä syistä. Ympäristöoikeuden tarkoituksena on sääntelyllä vaikuttaa ihmisten toimintoihin niin, että ympäristö häiriintyy mahdollisimman vähän ihmisten toimista. (Hollo 2009, 2).

Ympäristöoikeudessa ei ole kyse konkreettisesta asiasta vaan ihmisen havainnoinnin kohteesta. Oikeudellisesti ympäristö kuvataan usein luontoympäristöksi ja rakennetuksi ympäristöksi ihmisen havainnoinnin helpottamiseksi sekä odotuksien ja vaatimuksien kohdistamiseksi. Luonto- ja rakennusympäristöjaottelun lisäksi ympäristö voidaan jakaa fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Käsitteessä fyysinen ympäristö oikeudellinen sääntely kohdistuu aiheuttajan ja uhrin välisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ihmisen toimintoja ei eritellä, eikä merkitystä ole myöskään sillä, säästävätkö vai kuormittavatko toiminnot ympäristöä. Fyysisen ympäristön käsite sisältää useita elementtejä, kuten ympäristön esteettisen vaikutuksen, ihmisen terveyden tai luonnonvarojen uusiutumiskyvyn. Sosiaalisella ympäristöllä tarkoitetaan puolestaan sitä ihmistä lähellä olevaa aluetta, jossa ihminen esimerkiksi asuu, työskentelee tai viettää vapaa-aikaansa. (Hollo 2009, 4–6.)

Ympäristö mielletään nykyään uutena ilmauksena ihmisen maailmalle ja maailmankaikkeudelle. Kyseessä on vuorovaikutussuhde, jossa kaikki fyysisessä ympäristössä olevat asiat ovat vuorovaikutuksessa ihmisen kanssa. (Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori, 2013.) Ympäristöoikeus tarkastelee fyysisistä ympäristöä, joka voi olla elollinen tai eloton (Kuusiniemi ym. 2001, 45).

Perinteisesti oikeusjärjestyksen katsotaan säätelevän ihmisten välisiä suhteita, ei ihmisten ja luonnon välisiä suhteita. Tässä ajattelutavassa vain ihminen voi olla oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti. Ympäristöoikeuden kannalta tämä perinteinen ajattelumalli ei ole riittävä. Myös ympäristö, luonto ja luonnon oliot on ymmärrettävä omaksi oikeudelliseksi luokaksi. Ympäristö ei kuitenkaan voi käyttää puhevaltaa tai olla oikeussubjektina, mutta rinnastaminen ihmisen osapuoleksi on mahdollista määräämällä viranomaisen käyttämään puhevaltaa ympäristön puolesta. Ympäristöoikeudelle on ominaista, että se on tavoitteellista ja sen lähtökohtana on ympäristön suojelu. Se on myös ongelmakeskeistä, tarkoituksena on sääntelyn keinoin vastata ympäristöongelmiin. (Kuusiniemi ym. 2001, 52–54.)

3.1 Periaatteet

Niin kansainvälisessä, kansallisessa kuin Euroopan yhteisön ympäristöoikeudessaakin on käytössä erilaisia periaatteita, ohjaavia ja ohjelmallisia tavoiteperiaatteita. Toisin kuin säännöt, periaatteet eivät välttämättä sido vaan ohjaavat päätöksentekoa. Periaatteet ovat sääntöjen tulkintojen pohjalla. Kansainvälisiin sopimuksiin on myös hyväksytty periaatteita, joiden tarkoituksena on ohjata lakien säätämistä ja soveltamista. Periaatteet voidaan jakaa menettelyllisiin ja sisällöllisiin periaatteisiin. Ympäristöoikeudelle ominaisia periaatteita ovat aiheuttamisperiaate, kestävän käytön periaate, varovaisuusperiaate, kestävän kehityksen periaate, luonnonvarojen tasapuolisen jaon periaate ja ekologisen itseisarvon periaate. (Hollo 2009, 20–24.)

Aiheuttamisperiaatteen ajatuksena on se, että ympäristölle vaurioita tai vahinkoa aiheuttava vastaa itse syntyneistä vahingoista ja tarvittaessa saattaa ympäristön ennalleen. Oikeudelliset toimenpiteet periaatteen toteutumiseen voivat olla vahinkoa estäviä toimia, korvausvastuuseen asettaminen ja ympäristömaksut sekä rikosoikeudelliseen vastuuseen asettaminen. (Hollo 2009, 21.)

Varovaisuus- eli huolellisuusperiaate on kansainvälisesti hyväksytty periaate. Varovaisuusperiaatteen lähtökohta on, että ympäristön pilaantuminen ja vahingoittuminen tulee ennaltaehkäistä. Kyse on riskienhallinnasta ja periaatteen merkitys korostuu päätöksenteossa. Eri laeissa periaatteen sisältö on muotoiltu eri tavoin, esimerkiksi ympäristölupia koskeva lainsäädäntö edellyttää

ennakkoselvityksiä ympäristöön vaikuttavista asioista ennen lupapäätöksentekoa. Luvan hakijan tulee viime kädessä vakuuttaa, että toiminnasta ei aiheudu ympäristöriskejä. Kun vain luvan hakijan selvitykset ovat myöntämispäätöksen perusteina, voidaan tätä pitää epävarmuustekijänä. Tällöin ohjenuorana käytetään varovaisuusperiaatetta. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Kestävän kehityksen periaate ei ole vain ympäristöllinen periaate, vaan sillä on myös yhteiskunnallis-taloudellisia tavoitteita. Periaate pyrkii vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön ja muihin yhteiskunnan toimintoihin, joten se on täten myös hyvinvointitavoitteita tasapainottava poliittinen periaate. Periaatteella on taloudellisia, ekologisia, sosiaalisia ja kulttuurillisia tavoitteita. Näillä tavoitteilla pyritään saavuttamaan elintason nousua maailmanlaajuisesti vähentämällä köyhyyttä ja tarpeetonta luonnonvarojen käyttöä. (Hollo 2009, 22.)

Kestävän käytön periaatteen tarkoituksena on estää luonnonvarojen tuhoaminen sekä luodaan velvollisuus pitää huolta luonnonvaroista ja niiden uusiutumiskyvystä. Luonnonvarojen tasapuolisen jaon periaate on kansainvälinen ja sen tarkoituksena on merten, avaruuden ja ihmiskunnan varojen järkevä käyttö. Ekologisen itseisarvon periaate luo luonnolle oikeudellisen merkityksen, riippumatta siitä, onko kyseessä ihmisen talous vai yhteiskunnalliset arvot. Ihminen on osa luontoa ja luonnosta tulee huolehtia. (Hollo 2009, 23.)

3.2 Ympäristölainsäädäntö Suomessa

Ympäristölainsäädännön tehtävänä on ympäristönsuojeleminen eli ympäristön vahingoittumisen ja turmeltumisen estäminen. Lainsäädännön avulla pyritään estämään ja valvomaan niitä toimia, jotka ovat haitaksi ympäristölle.

Suomen ympäristölakien sääntelyyn vaikuttavat niin kansainväliset sopimukset kuin Euroopan unionin ympäristörikoslainsäädäntö. Kansainvälisten sopimusten tarkoituksena on luoda maille yhteiset toimintaperiaatteet ja velvoitteet. (Hollo 2009, 41). Suurin osa Suomen ympäristölainsäädännöstä pohjautuu Euroopan unionin asetuksiin ja direktiiveihin.

Ympäristölainsäädännön perustana toimii Suomen perustuslain 20. § (11.6.1999/731), jonka mukaan *vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.*

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeuksien oikeusturvan takaamiseksi on varmistettava ulkopuolisten sekä aiheuttajan vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon. Tämä asettaa erityisesti julkiselle vallalle velvoitteita. Perusoikeuksien toteutuminen taataan lainsäädännöllä. (Warsta 2008, 6–7.)

Lainsäädännössä ympäristörikoksista säädetään rikoslaissa ja erityislaeissa. Rikoslain 48. luvussa on määritelty kaikki ne ympäristörikokset, joista voidaan tuomita vankeusrangaistus. Rikoslaissa rangaistusasteikko ympäristörikoksissa on sakosta enintään kuuteen vuoteen vankeutta ja rangaistus määräytyy teon vakavuuden mukaan. Tämän lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuseen ympäristörikoksissa sovelletaan lain 9. lukua. Ympäristöä koskevissa erityislaeissa, kuten ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja jätelaissa säädetään ympäristörikkomuksista, joista voidaan tuomita sakkoihin. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 8.). Ympäristörikoksista nimikkeineen, tunnusmerkistöineen ja rangaistusasteikkoineen kirjoitetaan enemmän luvussa kuusi ympäristörikokset.

4 YMPÄRISTÖVIRANOMAISET

Suomessa hallintoviranomaiset ovat jakautuneet kolmelle tasolle, jotka ovat keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon tasot. Keskushallinto käsittää ministeriöt, joiden tehtävät koostuvat lähinnä poliittisten linjavetojen tekemisestä ja hallinnon alan yleisestä ohjauksesta. Aluehallinnon tasolla yleisenä hallintoviranomaisena ovat toimineet lääninhallitukset, joilla oli aikoinaan tärkeä rooli myös ympäristöasioissa. Vuonna 2010 läänit lakkautettiin ja tilalle perustettiin aluehallintovirastot. Samalla tehtiin myös muita uudistuksia ja alueelliset ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinokeskukset ja tiepiirit yhdistettiin ja tilalle perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Paikallishallinnon tason muodostavat kunnat, joilla on itsehallinnollinen asema. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Ylin ohjaus ympäristöasioissa kuuluu ympäristöministeriölle. Valtion ympäristölupaviranomainen eli aluehallintovirasto (myöh. AVI) ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset toimivat ympäristölain mukaisina lupaviranomaisina. Valvontaviranomaisina toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (myöh. ELY-keskukset) ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. (Kuusiniemi, Leinonen, Marttinen, Salila & Siitari-Vanne 2008, 113.)

4.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten toiminnasta säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Lain mukaan ELY-keskukset hoitavat valtionhallinnon alueellista kehittämistä hoitamalla toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueillaan. Yleishallinnollisesti ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle, mutta esimerkiksi ympäristöön liittyvissä tehtävissä ohjausvastuu on ympäristöministeriöllä ja toimialallaan myös maa- ja metsätalousministeriöllä. (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897; Kuusiniemi ym. 2013.)

Vastuualueina ELY-keskuksilla ovat ympäristö ja luonnonvarat, liikenne ja infrastruktuuri sekä elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri. ELY-keskuksia on 15, mutta kaikissa keskuksissa ei ole kaikkia vastuualueita. Lisäksi ELY-keskusten tehtäviin kuuluu valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, edistää ympäristötietoutta, ehkäistä ympäristöhaittoja, huolehtia yksityisoikeudellisista sopimuksista ja valtion vesitaloudellisista luvista. Lisäksi ELY tulee huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta. (Kuusiniemi ym. 2013.)

4.2 Aluehallintovirasto

Manner-Suomesta löytyy kuusi aluehallintovirastoa. Niiden tehtävänä on perusoikeuksien, oikeusturvan, peruspalveluiden, ympäristönsuojelun, sisäisen turvallisuuden, terveellisen ja turvallisen elin- ja työympäristön edistäminen. Tehtävät koostuvat lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä. Ympäristölupa-vastuualueita on neljässä AVI:ssa, jotka vastaavat ympäristölupahakemuksien ratkaisemisesta. Tarkemmin AVI:en toiminnasta ja tehtävistä säädetään laissa

aluehallintoviranomaisista 20.11.2009/896 ja valtioneuvoston asetuksessa aluehallintoviranomaisista 20.11.2009/906. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Kaikki ympäristönsuojelulain mukaiset valtion lupaviranomaisen tehtävät kuuluvat AVI:lle. Ympäristölupavastuualueeseen kuuluvat muun muassa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat, kuten lupa-asiat, korvausasiat, hallintopakkoasiat ja koetoimintailmoitukset. (Aluehallintovirasto 2015.)

4.3 Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Kunta voi järjestää ympäristötehtävät organisaatiossaan monin tavoin. Viranomaisena voi olla erillinen ympäristölautakunta, muu tehtävän saanut lautakunta tai kuntien yhteistoimintana toimiva lautakunta sekä erillinen viranhaltija. Tehtävän hoitaminen edellyttää erityistä pätevyyttä. Kunnanhallitus ei voi toimia ympäristönsuojeluviranomaisena. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on huolehtia laissa säädetyistä tehtävistä, suunnitella ja kehittää ympäristönsuojelua, seurata ja kehittää ympäristön tilaa selvityksin ja tutkimuksin, toimia johtosäännön mukaisesti määrätyistä tehtävistä, osallistua ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen, toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa sekä edistää yhteistyötä yhteisöjen ja muiden viranomaisten kanssa sekä osaltaan huolehtia tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutuksesta. Lisäksi kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävistä säädetään erityislaeissa, kuten ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa, vesihuoltolaissa. (Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 24.1.1986/64.)

4.4 Ympäristöviranomaisten toimivalta

Ympäristölupaviranomaisten toimivalta jaotellaan alueelliseen ja asialliseen toimivaltaan. Alueellisen toimivallan pääsääntönä on, että ratkaisijana on se lupaviranomainen, jonka alueella toiminta sijaitsee. Toiminnan sijaitessa usealla aluehallintoviraston toimialueella toimivalta kuuluu sille viranomaiselle, jonka alueella hankkeen merkittävimmän riskin aiheuttava toiminta sijaitsee.

Jos toiminta sijaitsee useamman kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimialueella tai jos asian ratkaiseminen on osaksi kunnan ja osaksi AVI:n toimivallassa, asian ratkaisee AVI. (Ympäristönsuojelulaki 34. & 37. §.)

Alueellisen toimivallan lisäksi päättävällä lupaviranomaisella on oltava asiallinen toimivalta. Asiallinen toimivalta on määritelty ympäristönsuojelulaissa ja ympäristönsuojeluasetuksessa. (Kuusiniemi ym. 2008, 113.). Mikäli jokin asia on erikseen määrätty käsiteltäväksi tietylle viranomaiselle, ei sitä saa käsitellä toinen viranomainen. Asiallisessa toimivallassa asiat jakautuvat niiden laadun mukaan viranomaisten kesken. Aluehallintovirastoilla on asiallinen toimivalta lupahakemuksen ratkaisemisessa muun muassa silloin, kun toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai toiminnan laatu tai luonne sen vaatii. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Aluehallintovirasto on toimivaltainen lupaviranomainen tilanteissa, jolloin toiminnalla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, hanke on laaja-alainen, lupakäsittely vaatii yhteiskäsittelyä, kyse on vesistön pilaamisluvista tai ainepäästöjä koskevista luvista tai maa-ainesten käsittelyluvista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vastuulla on muut kuin edellä mainitut lupahakemukset ja täten kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on niin sanottu yleistoimivalta. Mikäli toiminta muuttuu niin olennaisesti, että sille on haettava uusi ympäristölupa, toimivalta on sillä viranomaisella, joka käsittelisi kyseistä toimintaa vastaavan uuden luvan. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Aluehallintoviraston myöntäessä ympäristöluvan, vastuullisena valvontaviranomaisena toimii ELY-keskus ja kunnan myöntämissä ympäristöluvuissa vastuu valvonnasta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Viranomaiset ovat velvollisia antamaan myös virka-apua toisilleen, esimerkiksi ELY-keskus voi pyytää kunnan ympäristönsuojeluviranomaista suorittamaan tarkastuksen puolestaan. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 12.)

4.5 Ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö

Ympäristöviranomaisten yhteistyömuodot pitävät sisällään muun muassa keskinäistä tietojen vaihtoa, asiantuntijayhteistyötä, yhteistarkastuksia, virka-apua

sekä koulutusten järjestämistä. Yhteistyöllä pyritään resurssien tehokkaaseen ja oikeaan kohdentamiseen. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 14.)

Ympäristönsuojelun korkean tason takaamiseksi ympäristöviranomaisten välisen yhteistyön tarve korostuu. Viranomaisten tehdessä enemmän yhteistyötä valvontaan liittyvät asiat voidaan hoitaa paremmin. ELY-keskusten tiiviillä keskinäisellä yhteistyöllä on saavutettavissa laadukkaat valvonnan edellytykset, ja sillä voidaan parantaa myös toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua. ELY-keskusten välisen yhteistyön tulisi pyrkiä yhtenäistämään valvontaohjelmia ja valvontaan liittyviä menettelyitä, vaikka keskusten resurssit ja toimintatavat ovat erilaisia. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista antaa mahdollisuudet paremman yhteistyön toteuttamiselle. Laki mahdollistaa toisen ELY-keskuksen virkamiehen siirtämisen määräajaksi toisen ELY-keskuksen alueelle ja käytettäväksi virkapaikkaa vaihtamatta. Tällä pyritään muun muassa voimavarojen tehokkaampaan käyttämiseen tukemalla ELY-keskuksia, joissa asiantuntemus ja tietämys jollakin osa-alueella ovat heikompaa. (Hietämäki, Vesivalo, Walhgren, Kämäräinen, Vähänen, Linnove, Leinonen, Tuomivaara, Lahtela, Siili, Järvinen, Serenius & Vanhala 2015, 4–5.)

Laissa aluehallintovirastoista säädetään yhteistyöstä luvun 3 pykälässä 17. Laki velvoittaa aluehallintovirastoja toimimaan yhteistyössä toimialueensa ELY-keskuksen kanssa valtion aluehallintoa koskevissa asioissa. Lisäksi virka-avusta säädetään luvun 3 pykälässä 19, jonka mukaan aluehallintovirastojen tulee antaa virka-apua muille viranomaisille ja sillä on oikeus saada virka-apua muilta viranomaisilta. (Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896.)

ELY-keskusten tehtävänä on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tukeminen toimialaansa kuuluvissa asioissa. ELY-keskusten tulee turvata riittävä tiedonsaanti kunnan ympäristöviranomaisille lainsäädäntöön liittyvissä asioissa sekä vastata ympäristönsuojeluviranomaisten kyselyihin. Tarkastustoiminnan koordinointi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa kuuluu myös ELY-keskuksen vastuulle. (Hietämäki yms. 2015, 5.)

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten on oltava yhteydessä ELY-keskukseen ja ilmoitettava valvonnassa havaitsemistaan puutteista. Tiedon vaihtami-

sen tulee olla valvontaviranomaisten kesken molemminpuolista. Ympäristönsuojelulaki velvoittaa myös ELY-keskuksia ilmoittamaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille valvonnassa havaitsemistaan puutteista. Kuntien ja ELY-keskusten tulee sopia yhdessä valvontaan liittyvistä linjauksista, menettelytapoista ja yhteistyöstä. ELY-keskusten on tuettava kuntia muun muassa vaikeissa hallintopakkoasia menettelyissä ja tutkintapyyntöjen tekemisessä. Mikäli ELY-keskus on asianomistajana rikosprosessissa, on keskuksen pidettävä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tietoisena ja ajan tasalla asian etenemisestä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee tarvittaessa tiedottaa myös ELY-keskusta vireillä olevista ympäristörikosasioista. (Hietamäki yms. 2015, 5.)

Valtioneuvoston asetuksessa ympäristönsuojelusta lupa- ja valvontaviranomaisten yhteistyöstä säädetään 6. luvussa. Säädöksen mukaan viranomaisten tulee olla riittävässä yhteistyössä keskenään. Yhteistyömuotona voidaan käyttää neuvoa-antavia asiantuntijaryhmiä, johon voidaan kutsua jäseniä muista asiantuntijaviranomaisista tai -laitoksista. (Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 6. luku 39. §.) Koordinoivana yhteistyöelimenä toimivat aluehallintoviraston ympäristölupapäälliköt ja ELY-keskusten ympäristövalvontapäälliköt. Muita yhteistyöviranomaisia ovat muun muassa poliisi, palo- ja pelastusviranomaiset, turvallisuus ja kemikaalivirasto, tullit ja rajavartiolaitos. (Hietamäki yms. 2015, 5–6.)

5 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELY

Ympäristölliset ohjauskeinot jaetaan yleensä ennakko- ja jälkivalvonnallisiin keinoihin. Ennakovalvonnallisilla ohjauskeinoilla valvotaan ympäristön käyttöä ja sen kuormittamista eri lupa- ja ilmoitusmenettelyin. Jälkivalvonnassa viranomaiset valvovat toimintojen lainmukaisuutta ja lupamääräysten noudattamista tarkastuskäynnein. (Kuusiniemi ym. 2008, 91.)

Toiminnot, joilla on vaikutuksia ympäristöön edellyttävät yleensä viranomaisen lupaa. Lupapäätös tehdään hakemuksen tai suunnitelman perusteella. Tätä kutsutaan ennakovalvonnaksi ja sille on ominaista, ettei toimintaa saa aloit-

taa ennen myöntävää lupapäätöstä. Joissain tapauksissa toiminnan aloittamiseen riittää pelkkä ilmoitus, ja ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty tarkemmin ympäristönsuojelulain 12. luvussa (Hollo 2009, 101.)

Ympäristöluvan tarpeesta ja lupamenettelystä säädetään ympäristösuojelulaissa ja täydentäviä määräyksiä annetaan ympäristönsuojeluasetuksessa. Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on muun muassa ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, terveyden ja viihtyvyyden turvaaminen sekä luonnonvarojen säästäminen. (Ympäristönsuojelulaki 1. §.)

5.1 Ympäristölupa

Ympäristölupa on ympäristöviranomaisen ympäristönsuojelulain nojalla myöntämä lupa. Ympäristölupaa tarvitaan toimintaan, joka aiheuttaa vaaraa ympäristön pilaantumiselle, esimerkiksi jätteen ammattimaiseen hyödyntämiseen. Ympäristöluvan varaiset toiminnot on määritelty ympäristönsuojelulaissa ja luvanvaraisista toiminnoista säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen laitosluettelossa. Lupamenettelyssä ympäristöviranomaisen ennalta arvioi, täyttääkö toiminta vaatimukset, jotka on määritelty laeissa. Lupaa myönnettäessä viranomaisen voi myös asettaa toiminnanharjoittajalle ehtoja ja rajoituksia, joilla turvataan vaatimuksien täytyminen. Ympäristölupa on tärkein ennakkovalvonnan muoto. (Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2010, 561–562.)

Ympäristöluvan myöntämisessä tulee ottaa huomioon toiminnanharjoittajan aiheuttamat kokonaisvaikutukset ympäristöön. Luvan tulee siis kattaa kaikki ydintoiminnot sekä toimintaan liittyvät oheistoiminnot. Tämä tarkoittaa sitä, että lupapäätöksessä tulisi yksilöidä tuotantoalueen sijasta tarkasti toiminnan hankealue, jossa on mukana kaikki siihen liittyvät ympäristövaikutuksia aiheuttavat asiat, kuten jätteiden keräyspisteet, työmaakopit tai altaat. Maantieteellisen sijainnin ja laajuuden lisäksi lupaharkinnassa tulee huomioida tarkkuus, jolla tasolla menettelyssä asioita tarkastellaan. (Warsta 2008, 32–33.)

Ympäristölupamenettelyssä voidaan käyttää tapauskohtaista harkintaa, mutta yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan päätöksien tulisi poiketa toisistaan paikallisella tasolla vain siltä osin kuin olosuhteet niin vaativat. Tapauskohtainen

harkinta tekee menettelystä joustavamman verrattuna esimerkiksi suoraan normiohjaukseen. (Warsta 2008, 37.)

Julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa toiminnanharjoittaja saa viranomaisiin nähden ympäristöluvan edellyttämin rajoituksin käyttää tai kuormittaa ympäristöä. Lupa sallii tapauskohtaisesti toiminnanharjoittajan käyttää ympäristöä kielletyllä tavalla. Viranomaiset eivät voi kohdistaa pakkokeinoja tai rangaistuksia luvan mukaisesti toimivaan toiminnanharjoittajaan. Ympäristölupa ei muuta toiminnanharjoittajan yksityisoikeudellista asemaa eli myönnetty ympäristölupa ei esimerkiksi muuta kiinteistön omistussuhteita. (Kuusiniemi ym. 2008, 92–93.)

Myönnetyssä ympäristöluvassa määrätään luvan voimassaolosta. Lupa voidaan myöntää joko toistaiseksi voimassaolevana tai määräaikaisena. Pääsääntöisesti lupa myönnetään toistaiseksi voimassa olevana, ellei lupahakemuksessa haeta nimenomaan määräaikaista ympäristölupaa. Voimassaoloaikaan vaikuttavat toiminnan luonne ja vaikutusalue. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Lainvoimainen lupa luo toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden toiminnan aloittamiseen. Kun viranomaisen tekemään päätökseen ei voi enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin, on lupa lainvoimainen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valitusajan kuluttua umpeen ilman, että asiaan on tehty valituksia tai kun asian on ratkaissut sellainen tuomioistuin, jonka päätökseen ei voi hakea muutosta, lupa saa lainvoiman. Luvan lainvoimaisuuden jatkuminen riippuu luvan voimassaoloajasta tai viranomaisen mahdollisuudesta muuttaa päätöstä. Täten ympäristöluvut eivät ole pysyviä, vaan viranomaisella on oikeus muuttaa päätöstä, jos päätöksenteko on esimerkiksi pohjautunut virheellisiin tietoihin. (Kuusiniemi ym. 2008, 93.)

Ympäristöluvan muuttamisesta ja peruuttamisesta säädetään ympäristönsuojelulain pykälissä 89 ja 93. Lupaa on muutettava muun muassa silloin, jos toiminta aiheuttaa pilaantumista tai vaara poikkeaa ennalta arvioidusta olennaisesti. Luvan peruuttaminen vaatii erityisen perustellun syyn. Syyksi voidaan katsoa esimerkiksi hakijan antamat virheelliset tiedot tai lupamääräysten toistuva rikkominen. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 48–49.)

5.2 Hakuprosessi

Ympäristöluvan hakemisesta säädetään ympäristönsuojelulain 5. luvussa ja hakemuksen tarkemmasta sisällöstä ympäristönsuojeluasetuksen 2. luvussa (Ympäristönsuojelulaki 5. luku, valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 2. luku). Mikäli ympäristöluvan hakumenettelystä ei erikseen säädetä edellä mainituissa laeissa, menettelyyn sovelletaan hallintolain menettelysäännöksiä (Kuusiniemi ym. 2008, 181). Kuvassa 2, sivulla 24 on esitetty ympäristöluvan hakemisen vaiheet tapahtumajärjestyksessä.

Ympäristöluvan saaminen edellyttää luvanhakijalta oma-aloitteista hakemuksen jättämistä toimivaltaiselle viranomaiselle tarvittavine selvityksineen ja oheismateriaaleineen, joita ovat selvitys toiminnan luonteesta ja sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista luvan myöntämisen kannalta merkittävistä tekijöistä. Viranomainen on hallintolain mukaan velvollinen huolehtimaan riittävästä ja asianmukaisesta asian selvittämisestä, jotta lupamenettelyssä voidaan tehdä lainmukainen päätös. Riittävä asian selvittäminen tarkoittaa sitä, että viranomainen hankkii asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianmukaisuus tarkoittaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan poista luvan hakijan selvittämisen- ja myötävaikuttamisvelvollisuutta. Hallintolaki edellyttää, että asianomaisen on esitettävä perusteet vaatimalleen asialle ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämisessä. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Luvan hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemustaan määräajan puitteissa, mikäli hakemus ei täytä ympäristönsuojelulain tai -asetuksen vaatimuksia, sitä ei ole allekirjoitettu tai sen on muuten puutteellinen. Täydentäminen voidaan tehdä viranomaisen vaatimuksesta tai hakijan omasta aloitteesta. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Viranomaisen tarkastettua hakemuksen ja hakijan täydennettyä mahdolliset puutteet, on viranomaisen käynnistettävä viipymättä varsinainen lupamenettely. Lupaviranomaisen on ympäristönsuojelulain 42. §:n mukaan pyydettävä hakemuksesta lausunnot vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta, terveydensuojeluviranomaiselta, asian yleistä etua valvovilta viranomai-

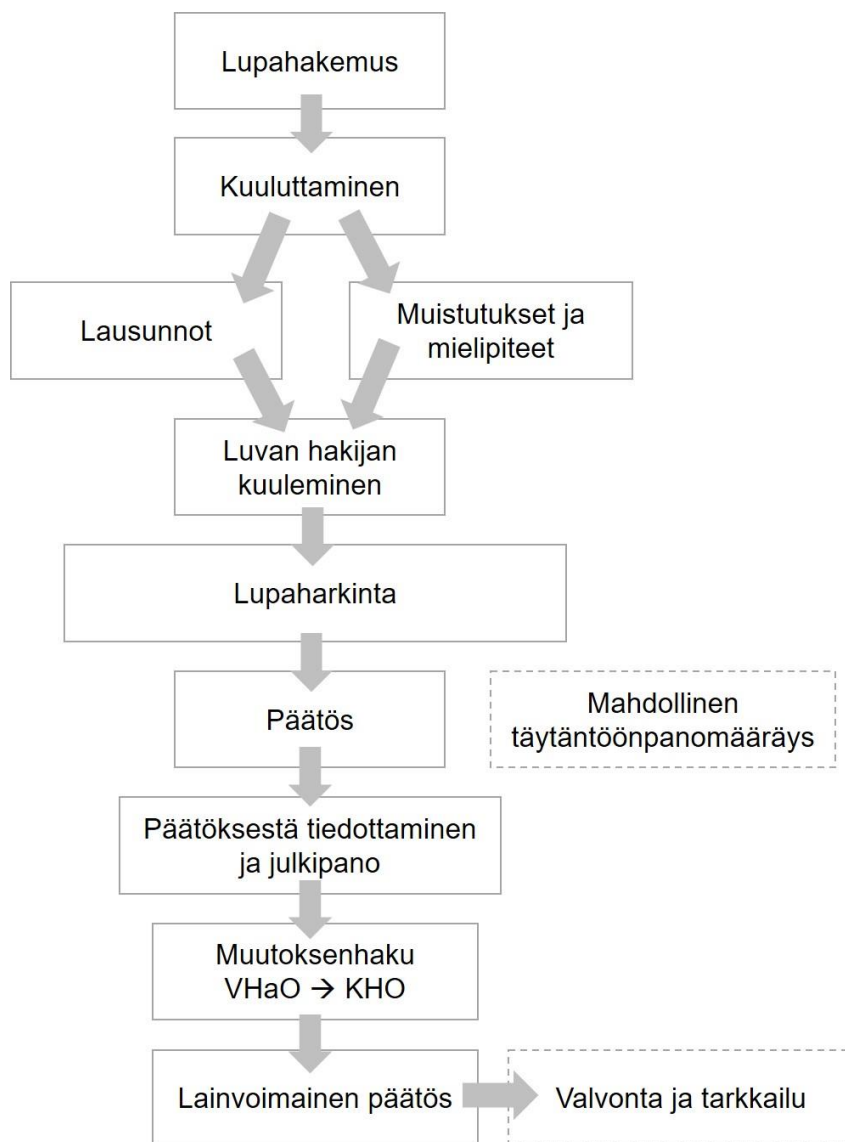
silta, sekä tarpeen niin vaatiessa myös muilta tahoilta. Tämän lisäksi ympäristönsuojelulaki mahdollistaa, mutta ei edellytä, myös muiden tarpeellisten selvityksien hankkimisen. (Ympäristönsuojelulaki 42. §.) Lupaviranomainen voi asian selvittämiseksi toimittaa katselmuksen. Katselmuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin hallintolaissa. Katselmuksessa viranomainen tarkastaa ympäristöluvan kohteen ja katselmuksen tarkoituksena on saada lisää tietoa ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Katselmuksen järjestämistä voi vaatia myös luvan hakija, mutta ratkaisulta sen järjestämisestä on menettelyjohtovallan puitteissa viranomaisella (Kuusiniemi ym. 2013.)

Ympäristöluvan vaikutukset ovat laaja-alaisia ja lupa-asian käsittelyssä on otettava viranomaisen ja hakijan lisäksi huomioon myös muut asianosaiset, joiden oikeutta tai etua asia koskee. Tällaisia asianosaisia ympäristölupa-asioissa voivat olla naapurikiinteistöjen omistajat, lähialueella asuvat tai alueita omistavat. Viranomaisen on ennen päätöksentekoa annettava asianosaisille mahdollisuus tehdä muistutuksia lupa-asiasta ja muille kuin asianosaisille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. Kyseisten muistutuksien ja mielipiteiden jättäminen mahdollistetaan tiedottamisella. Viranomaiset ovat velvollisia kuuluttamaan lupahakemuksesta vähintään 30 vuorokauden ajan kunnan ilmoitustaululla. Tämän lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta on laadittava ainakin yksi ilmoitus ympäristöluvan vaikutusalueen sanomalehdessä. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Lupaharkinnassa lupaviranomaisen on tutkittava luvan myöntämisperusteet ja tarkasteltava annettuja lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä. Lupaharkinnassa katsotaan puoltavia ja vastustavia seikkoja ja arvioidaan niiden perusteella millä edellytyksin lupa voidaan myöntää. Harkinnassa otetaan huomioon ainoastaan seikat, joilla on vaikutuksia ympäristön pilaantumiseen ja esimerkiksi toiminnan taloudellisella kannattavuudella ei ole merkitystä päätöksen teon kanssa. (Hollo 2009, 462.)

Lupaharkinnan jälkeen viranomainen myöntää ympäristöluvan joko toistaiseksi voimassa olevana tai määräajaksi. Lupapäätöksestä käy ilmi myös mahdolliset toiminnalle asetetut lupamääräykset. Päätöksen antamisesta tiedotetaan lupaviranomaisen ilmoitustaululla ja tieto lupapäätöksestä on viipymättä julkaistava sekä julkipanosta on tiedotettava. Lupa saa lainvoiman 30

päivän kuluessa antamispäivästä, ellei luvasta valiteta. (Kuusiniemi ym. 2008, 219, 222–223.)



Kuva 2. Lupakäsittelyn vaiheet tapahtumajärjestyksessä (Valtion ympäristöhallinto 2015)

5.3 Muutoksenhaku

Lupaviranomaisten lupapäätöksiin voi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta säädetään ympäristönsuojelulain 19. luvussa. Päätöksestä tehdään hallintolainkäytön mukainen hallintovalitus, ja mikäli asiasta ei ole ympäristönsuojelulaissa muuta määrätty, muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Ympäristönsuojelulaki sisältää useita erityispiirteitä verraten

hallintolainkäyttölain säätelyyn. Ympäristönsuojelulaissa säädetään muun muassa valituksen tekemisestä, valitusoikeudesta, muutoksenhakutuomioistuimen menettelystä ja päätöksen täytäntöönpanosta. Lisäksi kuntalaissa on säädetty eräistä kuntatasolla tehtävien päätöksiä valittamisesta. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Ympäristönsuojelulain mukaan valtioneuvoston ja ympäristöministeriön tekemiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintokäyttölain säädösten mukaisesti. Ympäristölupaviranomaisten ympäristönsuojelulain nojalla myönnettyyn ympäristölupaan voidaan hakea muutosta valittamalla asiasta Vaasan hallinto-oikeuteen. Mikäli lupapäätös on annettu yhteiskäsittelyssä, valituskirjelmä tulee toimittaa päätöksen tehneelle viranomaiselle. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa ilman rajoituksia edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on asianosaisilla, rekisteröidyllä yhdistyksellä asianosaisaseman nojalla, kunnalla, jonka alueelle toiminta sijoittuu tai jonka alueelle vaikutukset ulottuvat, valtion viranomaisilla, ELY-keskuksella, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella tai muilla yleistä etua valvovilla viranomaisilla (Ympäristönsuojelulaki 191 §; Kuusiniemi ym. 2013.)

5.4 Valvonta

Ympäristövalvonnan tarkoituksena on lainsäädännön, asetusten ja viranomaisten myöntämien lupien ja lupamääräysten noudattamisen valvonta. Lisäksi tavoitteena on estää haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen. Yleisinä valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Ympäristönsuojelulaki ei määrittele yleisten valvontaviranomaisten toimivaltaa. Ensisijaisesti tarkastuksista vastaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, mutta mikäli ympäristöluvan on myöntänyt aluehallintovirasto, tarkastuksista vastaa kuitenkin ELY-keskus. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Valvontaviranomaiset ovat velvoitettuja tarkastamaan luvan saaneiden toiminta säännöllisesti. Viranomaisille on turvattava tarpeeksi riittävät oikeudet tiedon saantiin ja tarkastuksien tekemiseen valvonnan toteuttamiseksi. Tämä koskee myös salassa pidettävää tietoa. Ympäristönsuojelulain mukaan val-

valvontaviranomaisella on oikeus päästä käsiksi myös salassa pidettävään tietoon, mikäli se on tarpeen jälkivalvonnassa. Viranomaisen on tosin kyettävä osoittamaan tarkoitus tiedon tarpeeseen. (Kuusiniemi ym. 2013.)

Valvontamenettely voi tulla vireille viranomaisen omasta aloitteesta, luvan haltijan toimesta, yleisöilmoituksella tai vireillepano-oikeuden perusteella. Vireillepano-oikeus on määritelty erityislaeissa ja oikeus kuuluu asianosaiselle. Asianosaisella tarkoitetaan haitan kärsijää, eräitä viranomaisia tai eräitä aatteellisia järjestöjä. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 23.) Hallintolaki edellyttää valvontaviranomaisia selvittämään asian objektiivisesti, tasapuolisesti ja riittävästi (Hallintolaki 31. §). Asian selvittäminen on tehtävä luotettavasti ja kaikki hallintoprosessiin liittyvät toimet on dokumentoitava tarkasti sekä virheettömästi. Selvittämiskeinoina valvontaviranomaisilla ovat tarkkailu ja seuranta, selvitysten pyytäminen asianosaisilta, valvontakäynti, tarkastus, katselmus ja asianosaisten kuuleminen. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 26.)

Ennen varsinaisiin valvontatoimenpiteisiin siirtymistä, valvontaviranomainen voi antaa toiminnanharjoittajalle kehotuksen toiminnan epäkohdan korjaamiseksi. Kehotuksen tulee sisältää asian edellyttämät muutostoimenpiteet. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 37.)

Ympäristönsuojelulain 18. luvussa on säädetty jälkivalvonnasta ja hallintopakosta. Ympäristölupien ennakkovalvonta ja jälkivalvonta muodostavat jatkumon ja lupien jälkivalvontaa kutsutaan laillisuusvalvonnaksi. (Kuusiniemi ym. 2013.) Ympäristönsuojelulain laillisuusvalvonnan keskeisin keino on määräaikaistarkastukset. Muita säännöllisen valvonnan keinoja ympäristönsuojelulaissa ovat toiminnanharjoittajien toimittamat raportit. Mikäli on epäily ympäristönsuojelulain vastaisesta toiminnasta, tilanteen selvittämiseksi on ryhdyttävä valvontatoimiin. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 40, 42.). Valvontaviranomaiset ensisijaisesti pyrkivät neuvomaan, ohjaamaan sekä mahdollisesti kehottavat toiminnanharjoittajia vapaaehtoiseen määräyksien noudattamiseen. Mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata lakia tai viranomaisten antamia määräyksiä voi valvontaviranomainen ryhtyä hallintopakotoimenpiteisiin (Kuusiniemi ym. 2013).

5.5 Ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko

Ympäristöviranomaiset voivat turvautua hallintopakon käyttöön tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei noudata lakeja, asetuksia tai annettuja lupamääräyksiä. Ympäristönsuojeluun käytettävästä hallintopakosta säädetään tarkemmin ympäristönsuojelulain 18. luvussa. Uhkasakkolaissa 14.12.1990/1113, joka toimii hallintopakkomenettelyn yleislakina, säädetään niistä pakkokeinoista, joita toiminnanharjoittajalle voidaan asettaa velvoitteiden täyttämiseksi. Näitä pakkokeinoja ovat uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka. (Kuusiniemi ym. 2013.) Hallintopakkomenettelyn prosessi käy ilmi kuvasta 3.

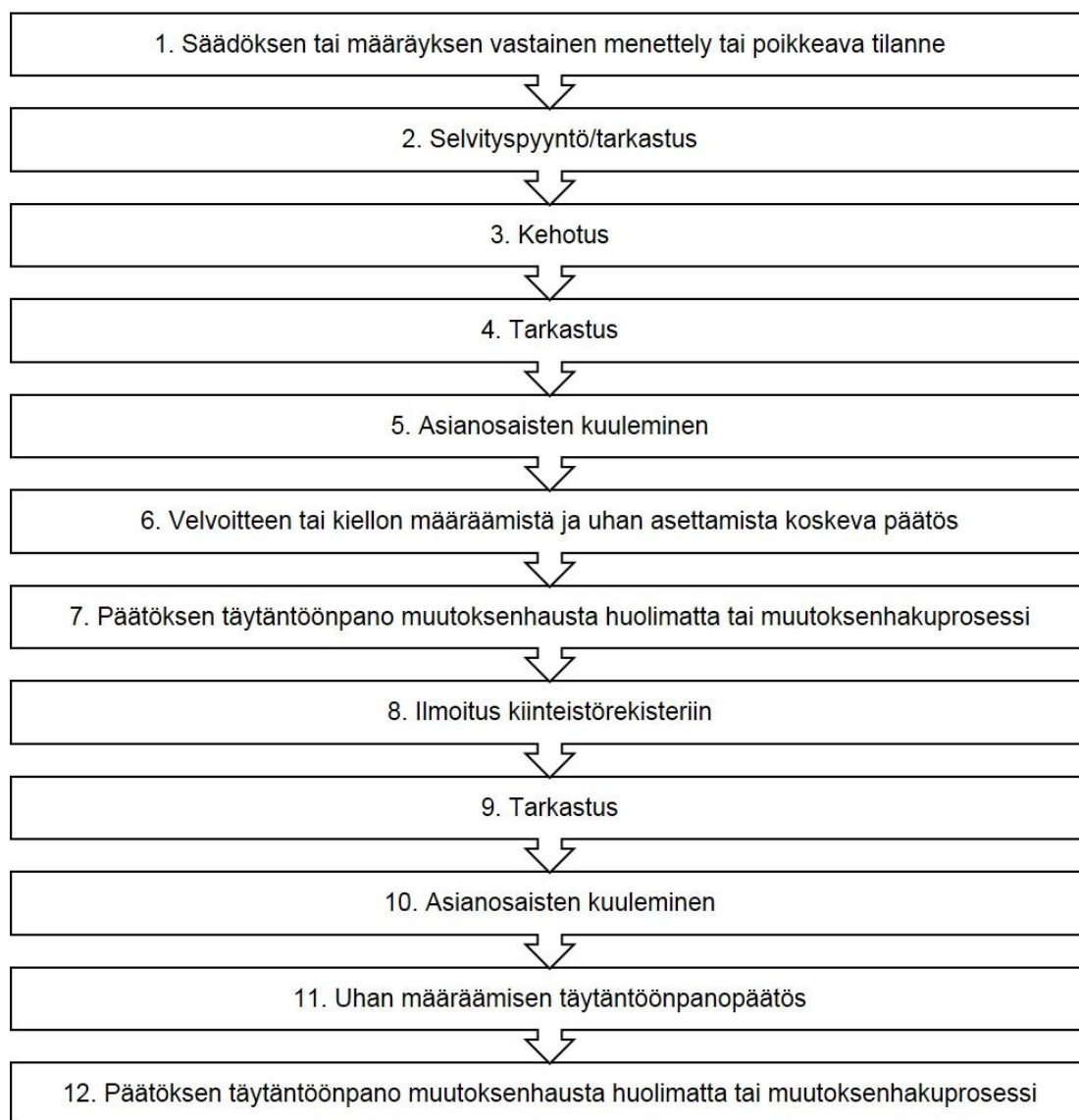
Yleisesti ottaen hallintopakkomääräyksen asettaa ELY-keskus niissä tapauksissa, joissa toimivaltaisena lupaviranomaisena on aluehallintovirasto. Muissa tapauksissa toimivaltaisena viranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Hallintopakkoasiassa määräykset asetetaan sille toiminnanharjoittajalle, jolla on oikeudellinen velvollisuus ja vastuu noudattaa lakeja, asetuksia, määräyksiä ja velvoitteita. (Kuusiniemi yms. 2013.) Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus ryhtyä pakkokeinotoimenpiteisiin rikkomuksen, laiminlyönnin tai laittoman tilan korjaamiseksi oma-aloitteisesti tai kun asia on laitettu laillisesti vireille (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 77).

Hallintopakkoasiassa päävelvoite määräytyy ympäristönsuojelulain mukaan ja hallintopakkopäätöksessä viranomaisen on esitettävä velvoite selkeästi ja yksiselitteisesti. Päävelvoitteet voivat olla joko kieltoja tai määräyksiä ja asetettavan tehosteen tulee olla tilanteeseen sopiva. Huomioitavaa on, että yhdellä kertaa ei voida käyttää kuin yhtä tehostetta kerrallaan. Kuitenkin ennen hallintopakkoon ryhtymistä viranomaisen on kuultava toiminnanharjoittajaa päävelvoitteesta ja siihen tehosteeksi liitettävästä uhan laadusta. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 77–79.)

Tehostekeinoista yleisimmin käytetään uhkasakkoa, millä tarkoitetaan sitä, että toiminnanharjoittaja määrätään sakon uhalla noudattamaan velvoitetta. Uhkasakkoa ei kuitenkaan voida käyttää tehostekeinona silloin, jos toiminnanharjoittaja on varaton tai jos on todennäköistä, että velvoitettu mieluummin

maksaa sakon kuin korjaa tilanteen. Uhkasakko voidaan asettaa joko kiinteänä tai juoksevana, eikä sakon asettamiselle ole ala- tai ylärajaa. Sakon suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon tavoiteltava päämäärä. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 79–80.) Teettämishallalla tarkoitetaan sitä, että toiminnanharjoittajalle asetettu päävelvoite teetetään hänen kustannuksellaan, mikäli toiminnanharjoittaja laiminlyö velvoitteen toteuttamisen. Keskeyttämishaka tehostekeinona tarkoittaa taas sitä, että mikäli toiminnanharjoittaja jättää noudattamatta päävelvoitetta, viranomainen voi keskeyttämishakan nojalla keskeyttää toiminnan tai estää sen. (Kuusiniemi yms. 2013.)

HALLINTOPAKKOMENETTELY



Kuva 3. Hallintopakkomennettelyn prosessi (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 142)

6 YMPÄRISTÖRIKOKSET

Suomen lainsäädännössä ympäristöön kohdistuvat rikokset määritellään rikoslain 48. luvussa. Ympäristörikoksia ovat vakavat ympäristöön kohdistuvat teot, joista voidaan tuomita vankeutta tai antaa vähintään sakkorangaistus. Rikoksilla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jotka vahingoittavat tai pilaavat luontoa tai elinympäristöä tai ovat omiaan aiheuttamaan sen pilaantumista tai vahingoittumista. (Rikoslaki 19.12.1889/39.) Rikoksien lisäksi erityislainsäädännössä, kuten ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa tai kaivoslaissa säädetään ympäristörikkomuksista. Ympäristörikkomuksina pidetään vähäisempiä tekoja ja näistä voidaan tuomita sakkorangaistukseen. Tavallisimpia pilaamisrikoksia Suomessa ovat muun muassa laittomat kaatopaikat ja luvattomat rakennelmat. Rauhoitettujen eläimien ampuminen tai kasvien hävittäminen ovat yleisimpiä luontoon kohdistuvia rikoksia. Ympäristölainsäädännön valvonta kuuluu ympäristöviranomaiselle ja valvontaviranomaisella on velvollisuus ja mahdollisuus ohjata tapaukset rikosoikeudelliseen menettelyyn. (Valtion ympäristöhallinto 2016.)

Ympäristörikoksien tutkiminen vie aikaa, sillä lopullisen tuomion saamiseen asian tultua esitutkintaan voi mennä vuosia. Tämän lisäksi niiden tutkiminen on työlästä, sillä ympäristörikoksien määrittely ja havainnointi on vaikeaa, johon ympäristön erityispiirteistä. Ympäristörikoksille ei yleensä pystytä nimeämään uhria vaan ne kohdistuvat yleensä yhteiseen etuun. Vaikutusten arviointi on myös hankalaa, koska mahdolliset vahingot voivat tulla ilmi vasta vuosien jälkeen. Ympäristörikoksia kuvataan usein uhrittomiksi, epätarkoiksi ja abstrakteiksi rikoksi, sillä niiden aiheuttamia suoria vaikutuksia ei nähdä ja ne on myös vaikea todentaa. (Sahramäki & Kankaanranta 2014, 4.)

Usein ympäristörikollisuuden katsotaan olevan piilo- tai talousrikollisuutta, jossa tekijöiden tarkoituksena on kiinnijäämisen välttäminen ja taloudellisen hyödyn saaminen, riippumatta teon vakavuudesta ja aiheutuvista vahingoista. Ympäristörikosasian saattamisella rikosprosessiin varmistetaan ympäristön säilyminen mutta myös edistetään harmaan talouden torjuntaa. Ympäristörikoksien ominaispiirre on, että yleensä kohteena on jokin yleinen etu, kuten ihmisten terveys, ympäristö yleensä tai luonnon kiertokulku eikä kukaan henkilö tai jokin tietty ominaisuus. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 90.)

Ympäristörikokset on liitetty osaksi talousrikollisuutta ja ympäristörikokset on nostettu mukaan valtion laatimiin torjuntaohjelmiin. Esimerkiksi valtioneuvoston laatimassa periaatepäätöksessä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi on nostettu erilliseksi hankkeeksi ympäristöviranomaisten ympäristörikoksista tehtävien ilmoituksien ilmoitusmahdollisuuden lisäämisen esitutkintaviranomaiselle ja yhteistyön tiivistäminen. Periaatepäätöksessä katsotaan, että suunnitelmallisesti ja piittaamattomasti tehdyillä ympäristörikoksilla haetaan mittavia taloudellisia hyötyjä, muun muassa jätehuoltokustannuksissa. Tällaisen toiminnan katsotaan yhteiskunnan ja ympäristön kustannuksella myös vääristävän kilpailutilannetta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2012.)

6.1 Tunnusmerkistöt

Ympäristörikokset on rikoslaisissa jaettu seuraaviin rikosnimikkeisiin: ympäristön turmeleminen, törkeä ympäristön turmeleminen, ympäristörikkomus, tuotuksellinen ympäristön turmeleminen, luonnonsuojelurikos, törkeä luonnonsuojelurikos ja rakennussuojelurikos. (Lappi-Seppälä, Hakamies, Koskinen, Majanen, Melander, Nuotio, Nuutila, Ojala & Rautio 2013).

Ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö pitää sisällään ison joukon tekoja, joista on vaaraa ympäristölle ja terveydelle. Teon tulee olla tehty tahallisesti tai törkeän huolimattomasti, sääntöjen ja määräysten vastaisesti, ilman lupaa tai luvan vastaisesti. Teon tulee olla omiaan aiheuttamaan vaaraa terveydelle, ympäristön pilaantumista, muuta ympäristön muuttumista tai roskaantumista. Ympäristön turmelemisesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Törkeäksi ympäristön turmelemiseksi teko muuttuu silloin, kun teko aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan erityisen suurta vaaraa, teolla tavoitellaan suurta taloudellista hyötyä ja se tehdään suunnitelmallisesti. Lisäksi rikoksen tulee olla kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä ympäristön-turmelemisesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. (Rikoslaki 48. luku 1. & 2. §; ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 92.)

Ympäristörikkomuksesta on kyse silloin, kun teko aiheuttaa ympäristölle tai terveydelle vähäistä vaaraa tai vahinkoa eli rikos on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tämän lisäksi rikkomuksesta tuomitaan tekijä, joka tahallaan tai törkeään huolimattomasti rikkoo ympäristösuojelulain määräyksiä. Ympäristörikkomuksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. (Rikoslaki 48. luku 3. §.)

Tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta puhutaan silloin, kun teko on tehty muusta kuin törkeästä huolimattomuudesta ja teko aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan erityisen suurta vahinkoa ympäristölle tai terveydelle. Säännös edellyttää, että ympäristölle tai terveydelle aiheutettava vaara on sama kuin törkeässä ympäristön turmelemisessä ottaen huomioon vahingon pitkäaikaisuus ja laaja-alaisuus. (Rikoslaki 48. luku 4. §; Lappi-Seppälä yms. 2013.)

Kun tekijä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta oikeudettomasti hävittää tai turmelee jonkin luonnonsuojelulaissa suojelluksi tai rauhoitetuksi säädetyn tai määrätyn kohteen, syyllistyy tekijä luonnonsuojelurikokseen. Ympäristöstä ei myöskään saa lainvastaisesti erottaa mitään, eikä viedä tai tuoda maahan, myydä, luovuttaa, ostaa tai ottaa vastaan mitään lainvastaisesti ympäristöstä erotettua. Kyseessä voi olla esimerkiksi eläin, kasvi tai jokin muu luontoon kuuluva asia. Luonnonsuojelurikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Törkeäksi luonnonsuojelurikos muuttuu silloin, kun teko aiheuttaa vakavaa vaaraa tai vahinkoa luonnolle, teolla tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään suunnitelmallisesti ja rikos on kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä luonnonsuojelurikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. (Lappi-Seppälä yms. 2013.)

Rakennussuojelurikoksessa tekijä tahallaan tai törkeään huolimattomasti, ilman lupaa purkaa, hävittää, turmelee tai peittää kohteen, joka kuuluu rakennettuun ympäristöön. Kohteen tulee olla lain mukaan määritelty suojeltavaksi. Rakennussuojelurikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. (Rikoslaki 48. luku 6. §.)

6.2 Ympäristörikollisuus Suomessa

Suomen kansallisen ympäristörikosseurantaryhmän tehtävänä on seurata ympäristörikoksia ja kehittää valvontaviranomaisten yhteistyötä Suomessa.

Ryhmä koostuu poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen, valtakunnansyytäjänviraston ja ympäristöviranomaisten edustajista. Seurantaryhmä julkaisee vuosittain raportin viranomaisten tietoon tulleista ympäristörikoksista ja uhkakuvista. Ympäristörikosten osalta tiedot perustuvat pääsääntöisesti rikoslaissa rangaistavaksi määrättyihin ympäristörikoksiin. Vuoden 2015 raporttia ei ole vielä julkaistu, joten tämän opinnäytetyön tiedot perustuvat vuoden 2014 raporttiin. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 2, 15.)

Poliisi saa tiedon epäilyistä ympäristörikoksesta yleensä joko yksityisiltä kansalaisilta, valvontaviranomaisilta tai omien havaintojensa perusteella. Ilmoituksen tultua poliisi käynnistää asiassa esitutinnan, mikäli on syytä epäillä, että rikos on tehty. Ympäristökatsauksen mukaan noin kolmannes poliisille ilmoitetuista ympäristökosepäilyistä selvitetään. Esitutinnan jälkeen asia siirtyy syyttäjälle, joka nostaa asiasta syytteen, jos hän katsoo rikoksen tapahtuneen. Tämän jälkeen asia siirtyy edelleen käräjäoikeuteen käsiteltäväksi. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 15.)

Seurantaryhmän tilastotiedoista huomataan (taulukko 1), että törkeän ympäristön turmelemisrikoksia poliisi kirjasi 12 kappaletta vuonna 2013 ja 9 kappaletta vuonna 2014. Lievää laskua on havaittavissa, mutta vuoden 2014 määrä on samalla tasolla kuin esimerkiksi vuosien 2010 ja 2011 määrät. Noin puolessa tapauksista ilmoittajana poliisille on toiminut ympäristöviranomaisena. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 16.) Huomioitavaa kaikissa vuoden 2014 ja sitä aikaisempien vuosien tilastoissa on se, että niissä ei näy vielä vuonna 2015 voimaan tullutta lakimuutosta, jossa pykälää kovennettiin ja pykäliin lisättiin nimike törkeä luonnonsuojelurikos.

Suurimman osan poliisille tietoon tulleista ympäristörikoksista muodostavat ympäristön turmelemiset ja ympäristörikkomukset. Ympäristörikkomuksista ilmoituksia tehtiin 192 kappaletta vuonna 2014 ja ympäristön turmelemisistä 168 kappaletta kuten taulukko 1 osoittaa. Verrattuna aiempiin vuosiin (2010–2013) ilmoituksien määrät ovat molempien rikosten osalta tippuneet. Tuottamuksellisia ympäristön turmelemisiä ja rakennussuojelurikoksia ilmoitetaan

esitutkintaviranomaisille vuosittain vain muutamia. Luonnonsuojelurikoksista ilmoituksia tulee vuosittain alle 50 ja törkeä luonnonsuojelurikos ei tilastoissa vielä näy, lakimuutoksen astuttua voimaan vasta vuonna 2015. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 16.)

Taulukko 1. Viranomaisten tietoon tulleet rikoslain 48. luvun mukaiset rikokset vuosina 2010–2014 (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 15)

Rikoslain ympäristörikokset	2010	2011	2012	2013	2014
Ympäristön turmeleminen RL 48 luku 1 §	181	177	164	161	168
Törkeä ympäristön turmeleminen RL 48 luku 2 §	7	8	0	12	9
Ympäristörikkomus RL 48 luku 3 §	209	209	235	279	192
Tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen					
RL 48 luku 4 §	6	7	4	5	3
Luonnonsuojelurikos RL 48 luku 5 §	59	41	36	40	47
Rakennussuojelurikos RL 48 luku 6 §	4	2	5	3	4
Yhteensä	466	444	444	500	423

Esitutkintaviranomaisille tulleista ilmoituksista ympäristörikoksista vain noin kolmannes siirtyy eteenpäin syyttäjille ratkaistavaksi. Taulukko 2 kertoo syyttäjille tulleiden tapausten määrän jakautumisen rikosnimikkeiden mukaan. Ympäristörikkomusten, ympäristön turmelemisien ja luonnonsuojelurikosten määrät syyttäjillä ovat hieman nousseet aiemmista vuosista.

Taulukko 2. Syyttäjille saapuneet ympäristörikostapaukset vuosina 2010–2014 (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 24)

Ympäristörikokset	2010	2011	2012	2013	2014
Ympäristön turmeleminen RL 48 luku 1 §	81	68	58	52	75
Törkeä ympäristön turmeleminen RL 48 luku 2 §	8	5	2	7	7
Ympäristörikkomus RL 48 luku 3 §	29	17	24	29	32
Tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen RL 48 luku 4 §	5	2	4	2	2
Luonnonsuojelurikos RL 48 luku 5 §	16	18	20	16	24
Rakennussuojelurikos RL 48 luku 6 §	4	4	4	3	1
Yhteensä	143	114	112	109	141

Vuoden 2014 alussa syyttäjillä oli noin 100 (105) ympäristörikosasiaa ratkaistavanaan ja saman vuoden aikana tapauksia saapui lisää hieman yli 280.

Vuoden 2014 aikana nostettiin syyte 139 tapauksessa ja viisi tapausta käsiteltiin syyttäjän toimesta rangaistusmääräysmenettelyssä. Käräjäoikeuksissa käsiteltiin vuoden 2014 aikana yhteensä 128 tapausta. Tässä luvussa on mu-

kana rikoslain 48. luku eli ympäristörikokset ja rikoslain 48b. luku eli luonnonvararikokset. Käräjäoikeuksissa käsitellyissä 92 asiassa annettiin tuomio. Muissa tapauksissa syyte joko hylättiin, syyttäjä luopui syytteestä, asia jätettiin sillensä tai käräjäoikeus teki niihin muun ratkaisun. (Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 2015, 24–25.)

Ympäristön turmelemisrikoksissa tuomiona on pääsääntöisesti ollut sakkorangaistus. Vuonna 2011 annettiin 51 tuomiota, joista sakkorangaistus annettiin 43 tapauksessa ja 8 tapauksessa tuomittiin ehdollista vankeutta. Sakon keskimäärä oli 55,5 päiväsakkoa ja ehdollisen vankeuden keskimääräinen rangaistus oli 4,8 kuukautta. Vuonna 2010 tuomioita annettiin 23, joista 20:ssä tuomittiin sakkorangaistus ja vuonna 2009 sakkorangaistus annettiin 32 tapauksessa. Törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön täyttäviä rikoksia tehdään todella harvoin. Vuosien 2007–2011 aikana annettiin ainoastaan yksi tuomio, jonka pituus oli 10 kuukautta ehdollista vankeutta. (Nummela 2013, 131–133.)

Ympäristörikkomuksissa rangaistuslajina on käytetty sakkorangaistusta. Vuonna 2011 ympäristörikkomustapauksia oli yhteensä 9. Kahdeksassa tapauksessa tuomittiin sakkorangaistus, yksi tapaus jätettiin tuomitsematta. Sakon keskimäärä oli 27,5 päiväsakkoa. Vuonna 2010 vastaavat luvut olivat: 12 tuomiota, 11 sakkorangaistusta, yksi jätettiin tuomitsematta ja sakon keskimäärä oli 32 päiväsakkoa. Tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta ei ole annettu vuosina 2010–2011 yhtään tuomiota. Vuonna 2009 tapauksia oli yhteensä viisi, joissa kolmessa tuomittiin sakkorangaistus ja kaksi jätettiin tuomitsematta. (Nummela 2013, 135–136.)

7 TUOMION PERUSTEET RIKOSASIASSA

Jotta rikoksessa voidaan saada aikaan rangaistusseuraamus, on tuomitsemismenettely välttämätön. Lisäksi rangaistuksen saaminen edellyttää, että teko on laissa säädetty rangaistavaksi. Tuomioistuinmenettelystä säädetään oikeudenkäymiskaarella ja rikosasioiden käsittelystä säädetään vielä erikseen laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689. Rikosasioissa oikeudenkäynti toteutetaan yleisissä tuomioistuimissa, joiden tehtävänä on rikos- ja

riita-asioiden ratkaiseminen. Ympäristörikokset käsitellään Suomessa yleisissä tuomioistuimissa eli kärjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa aivan kuten muutkin rikosasiat. (Frände, Havansi, Helenius, Koulu, Lappalainen, Lindfors, Niemi, Rautio & Virolainen 2012.)

Rikosprosessi eli rikosasioiden oikeudenkäynti on menettely, jossa väitetään, että rikos on tehty ja syytetylle vaaditaan siitä rangaistusta. Ennen asian tuloa oikeuden käsiteltäväksi on asiassa suoritettu poliisin toimesta esitutkinta ja syyttäjän tekemä syyteharkinta esitutkinnan perusteella. Rikosprosessi käynnistyy virallisesti syyttäjän tekemästä syytteestä, jossa syytetylle esitetään rangaistusvaatimusta. Rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voi täyttää vapaaehtoisesti, eikä asian selvittämistä voi jättää syytetylle ja asianosaisille, vaan vastuu puolueettomasta ja objektiivisesta tutkinnasta ja oikeudenkäynnistä kuuluu julkiselle vallalle. (Frände yms. 2012.)

Rikosasioiden käsittely alkaa alioikeudessa eli kärjäoikeudessa. Kärjäoikeuden päätöksestä voidaan yleensä valittaa ylioikeuteen eli hovioikeuteen. Suoraa yleistä valittamisoikeutta hovioikeuden päätöksistä ylimpään oikeusasteeseen eli korkeimpaan oikeuteen ei ole, vaan se vaatii erillisen valitusluvan. Laki ei nimenomaan määrittele, että yleiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia käsittelemään rikosasioita. Epäsuorasti asiasta säädetään oikeudenkäymiskaareissa, jonka mukaan kärjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa tuomioistuinkokoonpanon ollessa yksi lainoppinut tuomari ja kaksi lautamiestä. Alueellisen toimivallan mukaan rikosasia käsitellään rikoksen tekopaikan tuomioistuimessa, pois lukien poikkeustapauksissa kuten maan- ja valtionpetoksissa tai sotilasrikoksissa. (Frände yms. 2012.)

7.1 Rangaistuksen määrääminen

Rikoslain 6. luvussa säädetään rikoslakirikoksien rangaistuksen määräämisestä. Yleiset rangaistuslajit ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Erityisiä rangaistuksia ovat nuorisorangaistus alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta, varoitus ja viraltapano virkamiehille sekä sotilaille annettavat muistutus, ylimääräinen palvelus, varoitus, poistumiskielto, kurinpitosakko ja aresti. (Rikoslaki 6. luku 1.

§.) Ympäristörikoksissa tuomitaan yleensä aina sakkoa tai vankeutta. Yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus voisivat tulla myös kysymykseen. Viraltapanaa voisi harkita silloin, jos esimerkiksi kyseessä on valvontaviranomaisen laiminlyönti. Ympäristörikoksesta, joka tapahtuu yritystoiminnan yhteydessä, voidaan tuomita yhteisösakkoa. Yhteisösakon käyttämisestä rangaistuksena säädetään erikseen rikoslain 9. luvussa. (Nummela 2013, 127–128.)

Rangaistus rikoksesta määrätään säädetyn asteikon mukaan. Rangaistuksesta päätettäessä on otettava huomioon sen määrään ja lajiin vaikuttavat perusteet sekä rangaistuskäytännön yhtenäisyys. Rangaistuksen tulee olla oikeassa suhteessa tehtyyn rikokseen ja tekijän syyllisyyteen. (Nummela 2013, 128–129.) Rikoslaita löytyy myös säädökset rikoksen koventamisesta, lieventämisestä ja kohtuullistamisesta. Rangaistusta voidaan koventaa esimerkiksi silloin, jos toiminta on ollut suunnitelmallista, rikos on osa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa tai rikos tehdään palkkiota vastaan. Lieventävinä seikkoina voidaan pitää esimerkiksi toisen henkilön painostusta, tekijä on alle 18-vuotias tai rikos on jäänyt yritykseksi. (Rikoslaki 5., 6. & 8. §).

Rangaistuksen mittaaminen on haastavaa, koska tuomioistuimilla ei ole virallisia ohjeita ja ympäristörikosten rangaistuskäytäntö on vakiintumatonta toisin kuin esimerkiksi rattijuopumusrikoksissa. Rangaistuksien yleiset mittaamisperusteet ovat olemassa ja rikoksien osalta on syntynyt jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä, mutta ympäristörikokset hakevat vielä omaa paikkaansa. (Nummela 2013, 127.)

7.2 Rikosasian käsittely tuomioistuimessa

Rikosasian käsittely jakautuu kahteen vaiheeseen, valmisteluvaiheeseen ja pääkäsittelyyn. Rikosasioissa valmisteluvaiheen muodostaa poliisin suorittama esitutkinta. Esitutkinnan jälkeen asia siirtyy syyttäjälle syyteharkintaa varten. Syyte nostetaan kirjallisella haastehakemuksella syyttäjän toimesta. Haastehakemuksen lisäksi syyttäjän on toimitettava tuomioistuimelle jutun kannalta kaikki tarpeellinen materiaali, kuten esitutkintapöytäkirja, kirjalliset todisteet ja todisteina käytettävät esineet. Rikosasia tulee vireille haastehakemuksen saavuttua käräjäoikeuteen tai kun haaste on annettu tiedoksi. (Frände yms. 2012.) Koko rikosprosessi on kuvattu kuvassa 4.

Tuomioistuimen tehtävä on tarkastaa haastehakemus heti sen saavuttua. Tarkastuksen tekee tuomari ja tarkastus aloittaa rikosasian valmistelun tuomioistuimessa. Tarvittaessa tuomioistuin pyytää haastehakemuksen täydentämistä puutteellisten tietojen osalta. Tämän jälkeen tuomioistuin haastaa vastaajan. (Frände yms. 2012.) Haastehakemuksen ja haasteeseen annettavan vastauksen sisällöstä säädetään laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Vastaajan on lain mukaan vastattava häntä kohtaan esitettyihin vaatimuksiin kirjallisesti (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689).

Ennen pääkäsittelyyn siirtymistä voidaan asiassa tarpeen vaatiessa toteuttaa suullinen valmistelu, kuten vaativissa ja laajoissa rikosjutuissa. Rikosasia on määrättävä pääkäsittelyyn viipymättä ja käsittely on pidettävä mahdollisimman pian. Asianosaiset eli syyttävä, vastaaja, asianomistaja ja mahdolliset muut kutsutaan pääkäsittelyyn. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa jakaa pääkäsittelyn kuuteen osaan, jotka ovat:

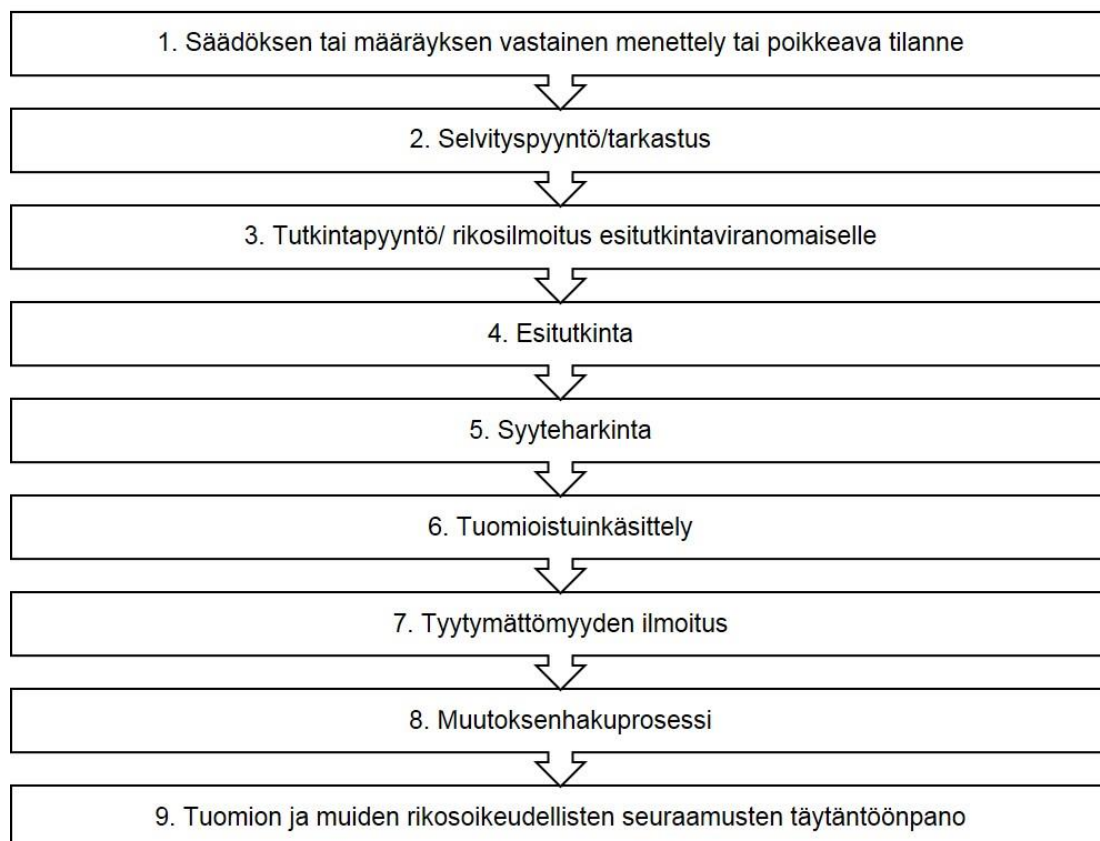
- 1) syyttäjän ja asianomistajan esitettävä vaatimuksensa ja lyhyesti niiden perusteet;*
- 2) vastaajan ilmoitettava lyhyesti kantansa esitettyihin vaatimuksiin;*
- 3) syyttäjän ja asianomistajan tarkemmin perusteltava kantansa;*
- 4) vastaajalle varattava tilaisuus lausua vastapuolen perustelujen johdosta;*
- 5) otettava vastaan todistelu;*
- 6) asianosaisten esitettävä loppulausuntonsa ja siinä tarvittaessa käsityksensä vastaajan syyllisyydestä ja rikoksen seuraamuksesta. (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 6. luku 7. §.)*

Mikäli tuomioistuimen kokoonpanoon joudutaan ottamaan kesken käsittelyn uusi jäsen, on asiassa suoritettava uusi pääkäsittely (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 6. luku 11. §.).

Oikeudenkäynti päättyy tuomioistuimen antamaan ratkaisuun rikosasiassa eli tuomioon. Tuomiosta päätettäessä otetaan huomioon vain pääkäsittelyssä esitetty aineisto ja vastaaja voidaan tuomita ainoastaan siitä teosta, johon syyttävä on esittänyt rangaistusvaatimuksen. Tuomio on joko vapauttava tai tuomitseva ja se on perusteltava. Perusteluissa on kerrottava miten syyte on

tullut näytetyksi toteen tai jäänyt näyttämättä ja mihin oikeudelliseen päätelyyn ratkaisu perustuu. Tuomiosta laaditaan erillinen asiakirja. (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11. luku.)

RIKOSPROSESSI



Kuva 4. Rikosprosessin vaiheet (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 143)

7.3 Ympäristöviranomaisen rooli oikeudenkäynnissä

Ympäristöviranomaisen rooli ja asema oikeudenkäynnissä voi vaihdella. Valvontaviranomainen voi toimia joko asianomistajana, asiantuntijana, todistajana tai syytettynä. Ympäristöviranomaisen toimiessa todistajana tai asiatodistajana, hän vastaa vain oikeudessa hänelle esitettyihin kysymyksiin, mutta toimiessaan esimerkiksi asiantuntijana, on viranomaisella mahdollisuus kertoa asioista laajemmin. Todistajan asemassa ollessaan ympäristöviranomaisen on kerrottava kaikki tiedot ja asiaan vaikuttavat seikat. Hänellä on niin kutsuttu to-

tuusvelvollisuus. Todistajana ollessaan ympäristöviranomainen osallistuu oikeudenkäyntiin vain hänen todistuksensa ajan. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 115–116.)

Asianomistajana ympäristöviranomaisella on oikeus käyttää puhevaltaansa ja esittää omat näkemyksensä asiaan, esimerkiksi loppupuheenvuoroissa. Asianomistajalla on oikeus myös syytteen nostamiseen, jos syyttäjä on aiemmin päättänyt jättää asiasta syytteen nostamatta. Asianomistajana ympäristöviranomaisella on oikeus korvausvaatimuksien esittämiseen oikeudenkäyntikulujen osalta, oikeus päätöksestä valittamiseen, oikeus edustajiin ja oikeus omiin todistajiin. (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, 115–116.)

8 TUOMIOISTUINPÄÄTÖSTEN ANALYSOINTI YMPÄRISTÖRIKOKSISSA

8.1 Turun HO 2013:1289, ympäristön turmeleminen

Tapauksessa oli kyse entisen toimitusjohtajan (B), nykyisen toimitusjohtajan (C), käyttöpäällikön (D) ja kahden betoniasemanhoitajan (A ja E) syyllistymisestä ympäristön turmelemiseen. Kyseiset henkilöt ovat syyttäjän näkemyksen mukaan tahallaan tai törkeän huolimattomasti saattaneet, päästäneet ja jättäneet huomattavan määrän betonijätettä kiinteistölle sekä toimineet ilman vaadittavaa ympäristölupaa ja vastoin sille myönnettyä ympäristölupaa. Syyteyt eivät ole myöskään ryhtyneet tarpeellisiin toimenpiteisiin pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Toiminnan seurauksena alueen pohjavesi on pilaantunut tai ainakin menettely on ollut omiaan aiheuttamaan pohjaveden pilaantumisen, haittaa terveydelle ja ympäristön haitallisen muuttumisen ja roskaantumisen. Lisäksi tapauksessa on kyse oikeushenkilön rangaistusvastuusta, josta vaaditaan tuomittavaksi yhteisösakkoa yhtiölle (G). Rangaistusvaatimukset perustuvat seuraaviin lainkohtiin: rikoslaki 48 luku 1 § 1-3, ympäristönsuojelulaki 1 luku 7 § ja 8 §, jätelaki 3 luku 6 § kohdat 6 ja 10 sekä 19 § ja rikoslaki 9 luku 1, 2, 3, 5 §.

Käräjäoikeus katsoo päätöksessään, että kyseessä on ollut yksi yhtenäinen teko, jossa menettelyn kuitenkin katsotaan olleen jokseenkin jatkuvaa. Vastaajina olleet henkilöt ovat toimineet tehtävissään eri aikoina ja eri asemilla. Henkilöiden A ja E osalta käräjäoikeus totesi, etteivät henkilöt olleet vastuussa ympäristöasioista B:n toimiessa toimitusjohtajana. C:n tullessa toimitusjohtajaksi A ja E ovat nimitetty ympäristöasioista vastuulliseen asemaan. B on toiminut toimitusjohtajana 9.5.2007 asti ja ollut yksin vastuussa ympäristöasioista kyseiseen päivämäärään saakka. C on nimitetty toimitusjohtajaksi 1.6.2007 ja on ollut vastuussa yhtiön asioista tuosta lähtien. C on toimitusjohtajaksi tulonsa jälkeen jakanut vastuuta D:lle, A:lle ja E:lle 18.9.2007 ja ryhtynyt toimenpiteisiin ympäristöasioiden parantamiseksi. D on nimitetty aluepäälliköksi 18.9.2007 ja hän on ollut vastuussa ympäristöasioista 15.10.2007 lukien.

Käräjäoikeus hylkäsi syytteet ympäristön turmelemisesta. Se katsoi kyllä ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön täyttyneen teonkuvauksessa rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin. Lisäksi kirjallinen todistelu osoitti, että ympäristöasioista vastuussa olleet henkilöt ovat toimineet ympäristöluvan vastaisesti ja syyllistyneet tahallaan tai törkeän huolimattomasti lupamääräyksen vastaiseen menettelyyn. Käräjäoikeus ei kuitenkaan katso toiminnan aiheuttaneen ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle tai että toiminta olisi ollut omiaan aiheuttamaan niitä. Päätös perustuu siihen, että alueella on useita toimijoita ja toimija, joilla on ympäristövaikutuksia ja alueen sekä sen ympäristön maakerroksen paksuus vaihtelee suuresti. Kirjallisista todisteista, lausunnoista ja kertomuksista ei voida yksiselitteisesti ja varmuudella sanoa, kenen toimijan johdosta alueen pohjaveden kohonneet arvot muun muassa kromin osalta johtuvat. Käräjäoikeus katsoikin, että asiassa jää varteenotettava epäily siitä, että jokin muu aine tai jonkin muun toimijan menettely on voinut aiheuttaa pohjaveden kohonneet kromiarvot. Asiassa esitetty näyttö ei käräjäoikeuden mukaan riitä syyksiluettavuuteen.

Hovioikeus katsoi vastaajien olleen osaltaan vastuussa ympäristöasioista ja hyväksyi käräjäoikeuden perustelut vastuun jakautumisesta vastaajien kesken. Toisin kuin käräjäoikeus, hovioikeus katsoi tulleen selvitettyksi, että toiminnasta syntynyt jätebetoni oli varastoitu ympäristölupaehtojen vastaisesti ja

näin ollen toiminta aiheutti ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön täyttymisen. Hovioikeus katsoi, että todistajien kertomukset ja kirjalliset todisteet puhuivat syytteen puolesta ja että syytettä tukevat seikat olivat painavampia kuin sitä vastaan puhuvat seikat. Hovioikeus tuomitsi henkilöille A ja E 80 päiväsakkoa, henkilöille C ja D 60 ja henkilölle B 100 päiväsakkoa. Päätöksissä hovioikeus sovelsi rikoslain 48 luvun 1 § 1-3 kohtia. Lisäksi hovioikeus määräsi 15 000 euron yhteisösakon yhtiölle G. Edellä mainitun lainkohdan lisäksi tässä päätöksessä hovioikeus sovelsi lisäksi rikoslain 9 luvun pykälä 1, 2, 3 ja 5.

Käräjäoikeus ei päätöksen teossaan katso näytön tulleen toteen huolimatta asiantuntijoiden lausunnoista, todistajien kertomuksista ja kirjallisista todisteista. Todisteiden valossa käräjäoikeus katsoo, ettei ole yksiselitteisen varmaa, että vastaajien toimet ovat aiheuttaneet esitetyn ympäristön turmeltumisen. Tämän vuoksi käräjäoikeus päätyy syyteiden hylkäämiseen.

Hovioikeus pohjaa päätöksensä todistelulle, jota vahvasti tukee asiantuntijuus ja todistajien kertomuksien johdonmukaisuus. Hovioikeuden päätös on suora- viivaisempi ja objektiivisempi tarkasteltaessa syy-seuraussuhteita. Päätöksen perustelun pohjana käytetyn lainkohdan osalta ei löydy tulkintaeroja käräjäoikeuden ja hovioikeuden välillä. Näyttökysymys on ollut ratkaisevassa roolissa päätöksenteossa ja hovioikeus katsoi syytteen tulleen toteen näytetyksi.

8.2 KKO:2008:33, tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen

Tapauksessa oli kyse siitä, että Fortum Oil Oy:n, nykyisin Neste Oil Oyj:n öljynjalostamolla oli päässyt suuri määrä öljyä maaperään 10.12.2001 ja sitä kautta myös mereen työntekijöiden huolimattomuuden vuoksi. Tapahtuma sai alkunsa, kun yhtiön operaattori unohti sulkea yhden venttiilin, jolloin noin 300 kuutiometriä öljyä valui maaperään ja sitä kautta myös mereen. Rantoja tahriintui noin 10 kilometrin matkalta, puhdistustöihin osallistui noin 170 henkilöä ja puhdistustyöt jatkuivat toukokuuhun 2002. Operaattori, jätevesilaitoksen hoitaja, valmistuksen käyttöpäällikkö ja öljynjalostamon tuotanto-osaston päällikkö on tuomittu rangaistuksiin tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta ja tässä tapauksessa on kyse yhtiön tuomitsemisesta yhteisösakkoon.

Syyttäjä vaati kärjäoikeudessa, että yhtiö tuomitaan törkeästä ympäristön turmelemisesta yhteisösakkoon. Syyttäjä vetosi maaöljyvahinkolain 1. §:ään, ympäristönsuojelulain 7. §:ään, ja että yhtiö on toiminut vastoin Länsi-Suomen vesioikeuden määräyksiä. Kärjäoikeus katsoi, että perusteet yhteisösakon määräämiselle olivat olemassa (rikoslain 9. luvun 2. ja 3. §), koska yhtiö ei ollut toiminnassaan noudattanut vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi, kahdesta vastaavanlaisesta tapahtumasta huolimatta. Kärjäoikeus kuitenkin hylkäsi vaatimuksen Neste Oil Oyj:n tuomitsemisesta yhteisösakkoon. Perusteluina oli, että tapaukseen liittyvät työntekijät olivat kärjäoikeuden näkemyksen mukaan toimineet huolimattomasti, mutta huolimattomuus ei ollut erityisen vakavaa. Lisäksi kärjäoikeus perusteli päätöstään, ettei rikos ollut aiheuttanut yhtiölle taloudellista hyötyä ja yhtiö oli asianmukaisesti hoitanut laissa asetetun korvaus- ja ennallistamisvelvoitteen ja pyrkinyt estämään vahingon uusiutumisen. Täten kärjäoikeus katsoi, ettei sillä ollut rikoslain 9 luvun 4 §:n nojalla riittäviä perusteita yhteisösakon tuomitsemiseen.

Syyttäjä valitti tuomiosta hovioikeuteen. Hovioikeus ei muuttanut kärjäoikeuden tuomiota. Vaikka hovioikeus katsoi, että laiminlyönnin laatu, vahingon vakavuus ja laajuus puolsivat yhteisösakkoon tuomitsemista, sitä vastaan puhuivat yhtiön suorittamat puhdistustoimenpiteet, maksamat korvaukset ja ympäristötekniset investoinnit. Syyttäjälle myönnettiin valituslupa korkeimpaan oikeuteen.

Korkein oikeus katsoi yhtiön syyllistyneen rikoslain 48 luvun 4. §:n mukaiseen tuottamukselliseen ympäristön turmelemiseen. Toiminnassa on vastoin maaöljyvahinkolakia ja ympäristönsuojelulakia päästettyä öljyä ympäristöön ja aiheutettu vahinko sekä vahingon vaara ovat olleet erityisen suuria. Toisin kuin hovioikeus, korkein oikeus katsoi perusteluissaan, että öljyä on päässyt maaperään suuri määrä ja vahinkoa on aiheutunut laajalle alueelle. Täten rikosta on pidettävä vakavana. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan maksettujen korvausten määrä ei ole ollut merkittävä suhteessa yhtiön liikevaihtoon ja tehtyjä investointeja ei tule ottaa huomioon, koska ne olisi pitänyt tehdä jo aiempien vahinkojen jälkeen. Korkein oikeus toteaa myös, ettei yhteisösakon tuomitsematta jättämiselle ole perusteita. Korkein oikeus tuomitsi yhtiön 500 000 euron suuruiseen yhteisösakkoon rikoslain 9 luvun 1 §:n (743/1995),

2 §:n 1 momentin (369/2001), 3 §:n 1 momentin ja 4 - 6 §:n (743/1995) sekä 48 luvun 4 ja 9 §:n perusteella.

Kaikki oikeusasteet katsoivat, että perusteet yhteisösakon tuomitsemiselle löytyivät, mutta ainoastaan korkein oikeus päätyi tuomitsemaan yhteisösakon. Käräjäoikeus vaikuttaa vähätelleen arvioidessaan koko rikoksen vakavuutta ja laajuutta sekä työntekijöiden rooleja ja toimia yhtiössä, ja täten vetoaminen rikoslain 9 luvun 4. §:ään tuomitsematta jättämisestä on mielestämme perusteeton. Hovioikeuden yhteisösakon tuomitsematta jättämistä vastaan esille nostetut seikat ovat osittain hieman ontuvia, sillä esimerkiksi tehdyt ympäristötekniset investoinnit ovat sellaisia, jotka olisi tullut tehdä jo aiemmin sattuneiden vahinkojen yhteydessä, eikä tätä voi täten ottaa huomioon tuomiota kumoavana tekijänä. Herää ajatus eivätkö alemmat oikeusasteet uskalla ottaa tiukasti kantaa asioihin vaan ajattelevatko ne, että tarvittaessa ja luvan saadessaan asiasta voi valittaa ja viedä asian ylemmälle asteelle käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

8.3 KHO:2014:75, toimivaltainen lupaviranomainen

Someron kaupungin ympäristölautakunta on 30.1.2012 antamalla päätöksellä myöntänyt ympäristöluvan Someron ampumaseura ry:lle. Henkilöt A, B ja C ovat erillisillä valituksilla vaatineet Vaasan hallinto-oikeudelta, että se kumoaa kunnan ympäristölautakunnan päätöksen väitetyn puutteellisen toimivallan johdosta ja että hallinto-oikeus siirtää asian käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle eli aluehallintovirastolle. Valittajat vetoavat silloisen ympäristönsuojelulain 31. §:ään, jossa luvan harkinta kuuluu AVI:lle, jos toiminnan vaikutukset ulottuvat useamman kunnan alueelle. Lisäksi perusteluna on esitetty maaperän pilaantuminen ja sen vaara, jolloin lupakäsittely kuuluisi myös siten AVI:lle.

Vaasan hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa ja kumonnut Someron ympäristölautakunnan tekemän päätöksen palauttaen sen uudelleenkäsitteilyyn. Perusteluna päätökselle viitataan 14.1.2011 voimaan tulleeseen lakimuutokseen, jonka tulkinnan mukaan ei asiaa voida siirtää AVI:n ratkaistavaksi. Täten Vaasan hallinto-oikeus katsoo Someron kaupungin olevan toimivaltainen viranomainen. Asia palautetaan uudelleen käsitteilyyn, jolloin luvan hakijan tulee

täydentää hakemustaan ainakin uusilla melumittauksilla ja melumallilaskelmalla nykyisen ampumaratatoiminnan meluvaikutuksista ja haulikkoratojen lähialueen ja ampumavallien maaperän pilaantumista koskevalla selvityksellä.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä valittivat A, B, ja C samoin perustein, kuin aiemmin ja lisäksi he ovat viitanneet hallinto-oikeuden päätökseen liitettyyn äänestyslausuntoon ja lisäksi esittäneet kantanaan tulkintaa ympäristönsuojelulaista. Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös jää voimaan. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei sillä ole perusteita muuttaa hallinto-oikeuden päätöstä ympäristölautakunnan toimivalta.

Tuomio-istuimien päätöksien perustelut yllä olevassa tapauksessa ovat selkeät ja yksiselitteiset. Someron kaupungin lupapäätöksestä valittaneet ovat tulkinneet silloisen ympäristönsuojelulain §:ä 31 sisältöä virheellisesti. Asian luonne ei ole mielestämme sellainen, että sen käsittelyä olisi kannattanut viedä eteenpäin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lupapäätöksiin liittyvä muutoksenhakuprosessi mahdollistaa valitusten tekemisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman erillistä valituslupaa. Edellyttääkö avoimen hallinnon toteuttamisen tavoite vapaata valitusoikeutta?

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Toiminnan tarkoituksena kunnalla on ympäristönsuojelun ylläpitäminen ja kehittäminen. Tavoitteena ympäristöviranomaisella on terveellisen ympäristön tarjoaminen asukkailleen ja lupamenettelyn, neuvonnan sekä valvonnan järjestäminen alueellaan. Johtopäätöksistä ilmenee kunnan kehitettävät kohteet lupa- ja valvontaprosessissa, yhteistyön toimivuus ympäristöviranomaisten kesken, resurssien riittävyys ja toiminnanharjoittajien aiheuttamat haasteet.

9.1 Kunnan resurssit

Haastelussa kysyttiin kunnan resurssien riittävydestä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen sekä ympäristön suojelun suunnitteluun ja kehittämiseen. Lisäksi

haastattelussa keskusteltiin aika- ja budjettiresurssien riittävydestä ja ympäristöviranomaisten yhteistyön ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Henkilöstöresurssit ovat tällä hetkellä riittävällä tasolla, joskin käynnissä oleva organisaatiomuutos saattaa aiheuttaa tehtävien lisääntymistä. Ympäristötoimen tehtävät ja niiden määrät vaihtelevat kausittain, mutta nykyisillä resursseilla kunta kykenee hoitamaan lakisääteiset lupa- ja valvontatehtävät. Tehtävien syklittäisyys johtuu esimerkiksi siitä, että jätevalvonnan tarkastuskäynnejä tehdään sulan maan aikaan, lumien lähdettyä. Tämä aiheuttaa toisinaan tehtävien kasautumista.

Valvonnan kehittämiseksi pyritään sopimaan viranomaisten kesken yhteistarkastuskäynneistä, jolloin päästään pois päällekkäisyydestä. Yhteistarkastuksilla helpotetaan myös toiminnanharjoittajan elämää, kun yhdellä käynnillä viranomaiset suorittavat omat erilliset tarkastuksensa. Kunta X suorittaa yhteistarkastuksia esimerkiksi yhdessä pelastuslaitoksen kanssa. Valvonnan osalta resursseja joudutaan jatkuvasti kohdentamaan tehtävien tärkeyden ja kiireellisyiden mukaan.

Kunnan antaman neuvonnan määrä ja laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti. Neuvontaa annetaan niin kunnan asukkaille, alueen yrityksille ja muille toimijoille. Neuvontaa yrityksille kunta antaa paljon tarkastuskäyntien yhteydessä. Neuvonnan kehittämiseksi kunta kokee haasteellisena itsensä ajan tasalla pitämisen lainsäädännön ja muun ohjeistuksen osalta. Tämä vaatisi enemmän aikaa koulutautua ja perehtyä asioihin yksityiskohtaisemmin. Nykyinen taloudellinen tilanne näkyy myös ympäristötoimialalla. Alati tiukentuvat budjettirajat johtavat siihen, että toimialan kehittäminen jää vähemmälle, eikä uusia hankkeita pystytä rakentamaan.

9.2 Kunnan ympäristöviranomaisten toiminta

Ympäristölupien osalta selvitettiin, mitkä tekijät vaikuttavat lupien myöntämiseen, paljonko kunnalle tulee vuosittain ympäristölupahakemuksia ja miten lupahakemusprosessi toimii. Valvonnan osalta haastattelussa kysyttiin, miten lupia noudatetaan, mistä syystä lupia rikotaan, miten yhteistyö muiden viran-

omaisten ja toiminnanharjoittajien kanssa toimii, miten lupaehtojen noudattaminen varmistetaan ja millä kriteereillä rikosilmoitus poliisille tehdään. Keskustelussa nousi vahvasti esille lainsäädännön jatkuva ja nopea muuttuminen ja sen mukanaan tuomat haasteet tai mahdollisuudet.

Kunta kokee lainsäädännön muutoksen myötä tulleen suunnitelmallisen valvonnan positiivisena asiana. Omat myönnetyt luvat ja rekisteröinnit on saatu määräaikaivalvonnan piiriin. Toiminnasta on tullut organisoidumpaa, hallitumpaa ja säännöllisten tarkastusten myötä tiedot toimijoista ovat ajan tasalla, joten neuvontaakin on helpompi antaa, muun muassa lainsäädännöstä. Kuitenkin lainsäädännön jatkuvan muuttumisen vuoksi on haasteellista pitää itsensä ajan tasalla. Tuomioistuinten ratkaisut ja niiden seuraaminen olisi lain tulkinnan kannalta ensiarvoisen tärkeää hankalimpien tapauksien kohdalla, mutta tämä vaatisi lisää aikaresursseja. Pitkään kestävässä lupavalmisteluissa on otettava huomioon jatkuvat lakimuutokset. Vuoden 2016 alussa tullut isompi muutos on ollut valitusten muuttuminen maksullisiksi. Tämä johtaa siihen, että kunnan on otettava huomioon yksinkertaisetkin asiat, kuten valitusosoitusten ajan tasalle saattaminen.

Lupahakemusprosessi toimii pääsääntöisesti hyvin. Kunnan asettama ehdoton minimiaika lupakäsittelylle on kolme kuukautta. Koska käsittelyaika on riippuvainen luvan vaikeusasteesta ja siitä, miten hakemus on täytetty ja vaatiiko hakemus täydennystä, herää kysymys, onko kolmen kuukauden käsittelyaika riittävä, ehditäänkö asiaan perehtymään tarpeeksi ja tekemään riittävät selvitykset. Suurin haaste prosessissa on lupahakemuksen täydelliseksi saattaminen, jolloin se voidaan kuuluttaa. Aikaresursseja tulisi lisätä, jotta viranomaiset ehtivät perehtyä hakemuksiin paremmin ja syvällisemmin. Tällä voidaan poistaa muun muassa kuulemisvirheistä aiheutuva hakemuksen uudelleen valmistelu ja käsittely. Näin vältetään resurssien turhalta käytöltä. Kiirettä aiheuttaa se, etteivät hakemukset tule toiminnanharjoittajilta tarpeeksi ajoissa. Toiminnanharjoittajien tulisi olla tietoisempia lupahakemukseen vaadittavan materiaalin sisällöstä ja laajuudesta sekä ymmärrettävä käsittelyyn kuluva aika. Toiminnanharjoittajien tulee toimia etupainotteisesti, jotta toiminta voidaan aloittaa heidän suunnittelemanaan aikana. Määräaikaisten lupien poistuminen on vähentänyt viranomaisten jatkolupahakemuksien käsittelyyn käyttämää aikaa.

Vuosien mittaan kunta on tehnyt poliisille rikosilmoituksia kymmenkunta, joista muutama on johtanut sakkotuomioon. Kynnys ilmoituksien tekemiseen on viime vuosien aikana madaltunut. Yhteistyötä poliisin kanssa on lisätty poliisin perustamien yhteistyöryhmien ja koulutustilaisuuksien kautta. Haasteena lie-
nee edelleen ympäristöviranomaisten ja poliisin näkemysten yhteen saattami-
nen lausuntojen ja tutkintapyyntöjen osalta. Tuomioiden langettaminen poistaa
luvatta toimivat vapaamatkustajat vaikkakin saattaa johtaa kustannuksiin, kun
kunta joutuu poistamaan toiminnanharjoittajan aiheuttaman alkuperäisen ym-
päristöhaitan.

Lupahakemuksien määrä kunnassa vaihtelee vuosittain. Vuoden 2015 aikana
kunnalla ei ollut yhtään ympäristöluvan myöntämistä. Muita lupiin liittyviä asi-
oita oli yhteensä kuusi kappaletta, muun muassa rauettamispäätöksiä, vasti-
neita, maa-aineslupia ja koetoimintalupa. Valituksia luvista tulee joitakin, pää-
asiassa yksityisiltä henkilöiltä. Yritykset taasen saattavat hakea muutosta yk-
sittäiseen lupamääräykseen. Yksittäiset valitukset ja ilmoitukset, jotka tulevat
esimerkiksi katupölystä, melusta ja roskaamisesta työllistävät valvontapuolta
eniten. Nykyisin korostuu, että selvitykset ovat riittävät, koska asukkaiden val-
veutuneisuus ja tietoisuus on lisääntynyt.

Kunnassa ympäristöluvat käsitellään vain ympäristötekijöiden perusteella. Ku-
ten ympäristönsuojelulain myös kunnan lähtökohtana on, että ympäristölupa
myönnetään, mikäli toiminnanharjoittamiselle ei ole ympäristöllisiä esteitä ja
olosuhteet voidaan ottaa huomioon kohtuullisessa määrin lupamääräyksissä.
Luvan myöntämisen yhteydessä on tarkasteltava muun muassa sitä, onko toi-
minta pohjavesialueella, ja ettei toiminta ole kaavan vastainen. Valvontakei-
noja kunnalla ovat tarkastuskäynnit, kehotukset ja hallintopakkomenettely.
Tarkastuskäynneistä laaditaan muistio, joka sisältää korjauskehotukset seu-
raavaan tarkastuskäyntiin tai määrääaikaan mennessä. Ensisijaisesti pyritään
neuvottelemaan, ohjaamaan ja selvittämään ongelmat yhteistyössä toiminnan-
harjoittajien kanssa ja vasta viime kädessä siirrytään hallintopakkomenette-
lyyn. Hallintopakkomenettelyyn tulisi ryhtyä aiempaa useammin niissä tilan-
teissa, jossa se on perusteltua kehotuksen riittämättömän vaikutuksen joh-
dosta.

Yhteistyötä naapurikuntien välillä tulee jatkaa ja kehittää edelleen. Valtakunnallisten ohjeiden määrää lisäämällä saavutetaan yhteistoimintamalleja toiminnan ja kohtelun yhdenvertaistamiseksi. Käsiteltävien ympäristölupa tapausten avoin ja keskinäinen vertailu lisää yhdenmukaisuutta ja vähentää henkilöstä riippuvia tulkintoja.

9.3 Toiminnanharjoittajat

Haastattelussa toiminnanharjoittajien osalta kysyttiin heidän aktiivisuudesta ja osaamisen tasosta ympäristöasioissa yleensä ja lupamenettelyssä. Lisäksi haastattelussa tuli ilmi, kuinka toiminnanharjoittajat noudattavat lupaehtoja ja kuinka raportointi toteutuu.

Kunnan alueella toimii erikokoisia yrityksiä, yhden toimijan yksiköistä suuriin kansainvälisiin yrityksiin. Osa toimijoista tuntee alan lainsäädännön hyvin, lupaehtot tunnetaan ja hakemukset on täytetty asianmukaisesti. Pääsääntönä voidaan todeta, että mitä suurempi toimija on kyseessä, sitä paremmin lainsäädäntö tunnetaan ja lupa-asiat hallitaan. Lähtökohta kuitenkin on, että yritysten tulee tuntea toimintaansa koskeva lainsäädäntö, koska he ovat itse viime kädessä vastuussa toiminnastaan.

Kunnan näkökulmasta yritykset kokevat ympäristöluvan hakemisen rasitteena ja pakkona. Kunnan pyrkimyksenä on markkinoida asia toiminnanharjoittajille niin, että lupa mahdollistaa elinkeinotoiminnan harjoittamisen. Karkeasti sanottuna ympäristölupa on pilaamislupa, eli yritys saa luvan ympäristön pilaamiseen tietyin edellytyksin. Tiedonantovelvollisuuden ja aktiivisuuden taso lupahakemuksen yhteydessä vaihtelee toimijoiden välillä. Isoissa yrityksissä on erikseen ympäristöasioista vastaava, jolloin selvitykset tulevat automaattisesti. Pienempien yritysten ongelmana voi olla tietotaidon puute. Usein lupa-asioiden ja ympäristölainsäädännön seuraaminen eivät ole tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä, koska henkilöstöä on vähän ja paperitöitä paljon. Pienemmille yrityksille voi jopa tulla yllätyksenä, että he ovat lupavelvollisia. Tämä tulee esille ulkopuolisten tekemien ilmoitusten ja valitusten kautta.

Toiminnanharjoittajat noudattavat ympäristölupia pääsääntöisesti hyvin. Yksittäisissä tapauksissa ei ymmärretä luvan merkitystä tai määräyksiä. Ympäristöviranomaisen on näissä tapauksissa neuvottava yksityiskohtaisemmin toiminnanharjoittajia. Luvan tarkoituksena ei ole estää toimintaa, vaan saattaa se luvalliseksi. Lupaehtoja pidetään merkityksettöminä, esimerkiksi määrättyä kapasiteetin ylitystä ei nähdä rikkomuksena. Osa toiminnanharjoittajista jättää luvan saatuaan sen huomiotta, eikä tutustu lupaehtoihin, joka voi johtaa luparikkomukseen.

Laissa säädetään, että toiminnanharjoittajien on pidettävä kirjanpitoa toiminnastaan ja raportoitava säännöllisesti. Osalle toiminnanharjoittajista tämä tulee yllätyksenä, mikä johtuu lainsäädännön puutteellisesta tuntemisesta. Valvonnan suunnitelmallisuus on hieman parantanut asiaa, mutta inhimillisiä virheitä tapahtuu, mikä kertoo siitä, ettei tiedon siirtyminen yrityksen sisällä aina toimi.

9.4 Ympäristöviranomaisten yhteistyö ja toimivallan jako

Yhteistyön osalta kysyttiin yhteistyön toimivuudesta, sisällöstä ja merkityksestä. Ympäristönsuojelun korkean tason turvaamiseksi, korostuu yhteistyön tarve jatkossakin. Yhteistyön merkitys on huomattava erityisesti valvontatoimien osalta. Yhteistyöllä saavutetaan edellytykset laadukkaalle ja toiminnanharjoittajien tasapuoliselle menettelylle.

ELY-keskusten yhteistyö saman AVI-alueen keskusten kanssa tulisi olla laajempaa, muun muassa menettelyiden ja valvontaohjelmien yhtenäistämisen osalta. Yhteistyön edellytyksiä on pyritty parantamaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (489/2014) muutoksella. Lain 5 a §:n mukaan ELY-keskuksen virkamies voidaan toisen ELY-keskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi toisen ELY-keskuksen käytettäväksi muuttamatta virkapaikkaa. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toiminnan laadun varmistamiseksi tulisi ELY-keskusten järjestää alueensa kunnille riittävästi mahdollisuuksia tiedonvaihtoon asioissa, jotka liittyvät lainsäädäntöasioihin, ja vastattava kunnan esittämiin tiedusteluihin koskien ympäristönsuojelua. ELY-keskuksen on myös koordinoitava tarkastustoimintaansa

kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa, muun muassa määräaikaistarkastuksien järjestämisessä.

Haastattelussa kävi ilmi, että lainsäädännöllisesti toimivallan jako viranomaisien kesken on selkeä. Laki määrittelee sen, mitkä luvat kuuluvat kenenkin käsiteltäväksi. Eniten tulkintaa ja keskustelua ELY-keskuksen kanssa aiheutuu valitettua toiminnasta, joka ei selkeästi ole laitosluettelossa, vaan haitta on naapuruussuhdelain alainen. Painetta kunnalle aiheutuu ELY:n kannasta, että asioita olisi useammin otettava käsittelyyn naapuruussuhdelain mukaisesti.

AVI:n lausuntopyynnöt työllistävät kuntaa melko paljon. Tällä hetkellä kunta pyrkii antamaan lausunnon kaikkiin lausuntopyyntöihin, mutta tulevaisuudessa lausuntojen antamista joudutaan harkitsemaan tarkemmin resurssikysymysten vuoksi. Aluehallintovirastoissa käsiteltävät luvat ovat isoja, vaativat riittävästi perehtymistä ja lausunnon tulee antaa lisäarvoa käsittelylle. Mikäli kunnalla ja ELY-keskuksella on lausuntomenettely käynnissä AVI:lle samasta asiasta, käydään lausunnon antamisesta avointa keskustelua. Mikäli asiassa ei ole selkeää näkemystä, annetaan lausunto samanmuotoisena toisiaan tukeakseen.

Yhteistyö on toimivaa ja joustavaa, henkilöt tuntevat toisensa ja kynnys asiantuntija-avun pyytämiseen ylemmiltä tahoilta on matala. Nähtävissä on, että asiantuntija-avun saaminen ELY-keskukselta valvonta-asioissa tulee vähenevän tulevaisuudessa organisaatiomuutoksen takia. Muutos aiheuttaa myös paikallistuntemuksen häviämistä etäisyyksien kasvamisen myötä. Tämä aiheuttaa äkillisten valvontatilanteiden lisääntymistä kunnassa. Tehtävien lisääntyminen on jo nyt havaittavissa vesilain mukaisissa valvonta- ja riita-asioissa. AVI:n luvittamien kohteiden valvonta kuuluu ensisijaisesti ELY-keskuksille, mutta akuuteissa tilanteissa kunnan viranomaiset suorittavat valvontatoimet.

10 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää ympäristöviranomaisten lupamenettely ja valvontatoimet sekä analysoida tuomioistuinten antamia päätöksiä ympäristörikoksissa. Päättökysymyksiä tarkennettiin alakysymyksillä,

joiden tarkoituksena oli selvittää ympäristöviranomaisten perusteet ympäristöluvan myöntämisessä, lupa- ja valvontaprosessien toimivuus, yhteistyön merkitys ja minkälaiset syyt johtavat lupaehtojen rikkomiseen.

Tutkimuksen alkuvaiheessa oli havaittavissa, ettei kyseisestä aiheesta ollut tehty montaa opinnäytetyötä. Aihetta sivuavia opinnäytetöitä löytyi, mutta ympäristöviranomaisen näkökulmasta lupa- ja valvontamenettelyä tarkastelevia töitä ei juurikaan löytynyt. Tietoa tutkimukseen etsittiin alan kirjallisuudesta, ympäristölainsäädännöstä, ympäristöviranomaisten haastattelusta ja dokumenteista. Tuomioistuin päätöksiä osalta analyysiä tehtiin korkeimman oikeuden ja hovioikeuden antamista päätöksistä ympäristörikoksissa. Ympäristöviranomaisten haastattelu oli yksi tutkimuksen merkittävimmistä lähteistä ja se tuotti hyvin vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksessa kyettiin vastaamaan kaikkiin alakysymyksiin, joiden pohjalta saatiin rakennettua vastaus varsinaiseen tutkimusongelmaan. Tutkimuksessa kävi ilmi, että kohteena olleen ympäristöviranomaisen lupamenettely ja valvontatoimet toimivat lähtökohtaisesti hyvin, joskin edessä oleva organisaatiomuutos tuonee omat haasteensa tulevaisuudessa. Tätä muutosta ei tässä tutkimuksessa selvitetty tarkemmin. Suurimmaksi haasteeksi lupa- ja valvontatoimissa nousi esille jatkuva lainsäädännön muuttuminen ja toimijoiden itsensä ajan tasalla pitäminen lainsäädännön muutoksista. Muita haasteita ovat rajalliset aika- ja budjettiresurssit, joiden vuoksi ei esimerkiksi ehditä koulutautumaan ja perehtymään asioihin niin syvällisesti kuin halua olisi.

Tutkimuksessa käytetty kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä osoittautui oikeaksi ja soveltui hyvin tämän kaltaiseen tutkimukseen. Tutkimuksen rajaus oli selkeä ja onnistunut, eikä aiheuttanut ongelmia tutkimuksen toteuttamiselle missään vaiheessa. Huomioitavaa on, että tutkimuksessa on alusta lähtien ollut tarkoitus selvittää vain yhden kunnan ympäristöviranomaisten toimintaa ympäristöasioihin liittyen. Aiheeseen liittyviin mahdollisiin jatkotutkimuksiin on mahdollista soveltaa vastaavaa tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen luotettavuus syntyi haastattelun ja ympäristöviranomaisten dokumenttien pohjalta tehtyjen analyysien, huomioiden ja johtopäätösten yhtenevästä tuotoksesta. Lisäksi luotettavuutta tukee tutkimuksen teorian ja ympäristöviranomaisilla olevien käytänteiden yhdenmukaisuus.

Lopputuloksena tutkimuksessa kyettiin muodostamaan kokonaiskäsitys erään kunnan ympäristöviranomaisten ympäristölupamenettelystä ja valvontatoimista. Tutkimuksen avulla pystyttiin selvittämään lupa- ja valvontatoimien haasteet ja ongelmakohdat. Jatkoa ajatellen tutkimustuloksia voitaisiin käyttää hyödyksi esimerkiksi kehitettäessä kunnan ympäristötoimialan toimintaa entistä tehokkaammaksi. Tuomioistuin päätösten analysointi toi esille ajatuksen, kuinka nopeasti ja usein muuttuva lainsäädäntö aiheuttaa tulkintaeroja ja mahdollisuuden virhetulkintoihin jopa oikeusasteitten sisällä. Tulkinnat vaikuttavat suoraan annettaviin tuomioihin.

LÄHTEET

Aluehallintovirasto. 2015. Toiminta ja tehtävät. Saatavissa:

<https://www.avi.fi/web/avi/avien-toiminta-ja-tehtavat#.VtAq0p08Jjo> [viitattu 26.2.2016].

Boyd, D. R. 2011. The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press.

Ekroos, A., Kumpula, A., Kuusiniemi, K. & Vihervuori, P. 2010. Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki: WSOYpro Oy.

Frände, D, Havansi, E, Helenius, D, Koulu, R, Lappalainen, J, Lindfors, H, Niemi, J, Rautio, J & Virolainen J. 2012. Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Talentum. Saatavissa: <http://fokus.talentum.fi.xhalax-ng.ky-amk.fi:2048/teos/BAXBXATJFCBJ#kohta:PROSESSIOI-KEUS%28%2828%29> [viitattu 29.2.2016]

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hietämäki, M., Vesivalo, J., Walhgren, A., Kämäräinen, T., Vähänen, K., Linnove, E., Leinonen, K., Tuomivaara, S., Lahtela, J., Siili, L., Järvinen, K., Serenius, K. & Vanhala, T. 2015. Ympäristövalvonnan ohje. Esitys ympäristöministeriölle. Saatavissa: <http://palvelut.lohja.fi/kirjat/d5web/kokous/201515595-12-2.PDF> [viitattu 4.3.2016].

Hollo, E. 2009. Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

KHO 14.5.2014/1547

KKO:2008:33

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. 2001. Ympäristöoikeus. Helsinki: WSOY.

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. 2013. Ympäristöoikeus. Helsinki: Talentum. Saatavissa: <http://fokus.talentum.fi.xhalax-ng.ky-amk.fi:2048/teos/DAJBCXJTBF#kohta:YMP%28%28c4%29RIST%28%28d6%29OIKEUS%28%2820%29>

Kuusiniemi, K., Leinonen, J., Marttinen, K., Salila, J. & Siitari-Vanne, E. 2008. Ympäristösuojelulainsäädäntö. Helsinki: Edita.

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897.

Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 24.1.1986/64.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689.

Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Koskinen, P., Majanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A., Ojala, T. & Rautio, I. 2013. Rikosoikeus. Helsinki: Talentum.

Nummela, H. 2013. Rangaistusten mittaaminen ympäristörikoksissa. Teoksessa Rangaistuksen määrääminen, toim. Lappi-Seppälä, T. & Kankaanrinta, V., 127-145.

Rikoslaki 19.12.1889/39

Turun HO 17.6.2013/1289

Sahramäki, I. & Kankaanranta, T. 2014. Ympäristörikokset yhteisenä haasteena: viranomaisyhteistyöstä käytännössä. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-268-5> [viitattu 29.2.2016].

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä. 2015. Ympäristörikoskat-saus vuodelta 2014. Saatavissa: http://www.ym.fi/fi-FI/Uusi_ymparistorikoskat-saus_julkaistu%2833829%29 [viitattu 17.2.2016].

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 4.9.2014/713.

Valtiovarainministeriö. 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2012-2015. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/360820/Tehostettu+harmaan+talouden+ja+taloutalousrikollis+torjunnan+toimintaohjelma+vuosille+2012-2015/c0c9a84d-ffa6-4326-b59c-f8074ef77d9d> [viitattu 29.2.2016].

Valtion ympäristöhallinto. 2015. Ympäristölupa. Saatavissa: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Ymparistolupa [viitattu 28.2.2016].

Valtion ympäristöhallinto. 2016. Ympäristörikkokset. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Valvontayhteistyö/Ymparistorikkokset> [viitattu 26.2.2016].

Warsta, M. 2008. Ympäristölupajärjestelmä. Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Helsinki: Edita.

Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas. 2014. Ympäristöministeriö. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153474/OH_9_2014.pdf?sequsequ=1 [viitattu 22.2.2016].

Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527.

HAASTATTELUKYSYMYKSET

Ovatko kunnan ympäristötoimialan resurssit riittävät siihen, että

- lakisääteiset tehtävät pystytään hoitamaan
- ympäristön suojelua kyetään suunnittelemaan ja kehittämään riittävästi
- yhteistyötä voidaan ylläpitää ja kehittää?

Ympäristöluvut

- mitkä tekijät/ perusteet vaikuttavat eniten luvan myöntämisessä?
- vuosittainen lupahakemusten määrä?
- neuvonnan osuus ja merkitys, selvitystyön määrä lupahakemuksien yhteydessä?
- ovatko luvanhakijat itse aktiivisia toimijoita?
- lupahakemusprosessin sujuvuus, toimivuus, ongelmakohtat?
- ympäristöviranomaisten yhteistyö lupamenettelyssä
 - päällekkäisyydet?
 - onko toimivallan jako selkeä ja toimiva, kehitettävää?

Valvonta

- miten lupia noudatetaan?
- mistä syistä lupia rikotaan?
- ovatko resurssit riittävät?
- yhteistyö muiden viranomaisten ja toiminnanharjoittajien kanssa?
- parannettavaa?
- millä keinoin kunta varmistaa lupaehtojen toteutumisen?
- millä kriteereillä rikosilmoitus tehdään poliisille, onko kynnys matala/korkea?
- kuinka paljon ilmoituksia tehdään vuosittain?
- miten valvonta muuttuu luvan myöntämisen jälkeen?

Yhteistyö AVI/ ELY

- toimiiko? Kyllä/ei
 - mitkä syyt mielestänne vaikuttavat siihen toimiiko yhteistyö vai ei?
- yhteistyön merkitys tehtävien hoitamisen, valvonnan, lainsäädännön toteutumisen kannalta?
- tiedonkulku ja vuoropuhelu?

Lainsäädäntö

- onko lainsäädäntö mielestänne nyt ajan tasalla?
- aiheuttiko lakimuutos muutoksia toiminnassanne?
- tuntevatko toiminnanharjoittajat ympäristölainsäädännön miten hyvin?
- onko tuomioistuinten ratkaisulla vaikutusta ympäristölupien myöntämisessä?
- onko tuomioistuinten tulkinnoilla eroa/ merkitystä?