

CORE- Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CITIZEN-ohjelma)

Vaikuttavuustarina 3: Sääntely yhteistoiminnallisen suunnittelun ja päätöksenteon edistäjänä

1. Vaikuttavuustavoite

CORE-hankkeen sääntelyä koskevana päätavoitteena on ollut tunnistaa, miten sääntelyllä voidaan edistää ympäristösuunnittelun ja -pätöksenteon yhteistoiminnallisuutta. Tavoitteena on ollut näin mahdollistaa entistä laaja-alaisemmin erilaisen asiantuntemusten hyödyntäminen ympäristönkäyttöhankkeiden vaikutustiedon hankinnassa ja hankesuunnittelussa sekä se, että eri toimijoiden luottamus päätöksenteon ja ympäristöhallinnan pohjana olevaan tietoon ja itse päätöksentekoon voi parantua.

Nykyinen lainsäädäntö ohjaa järjestämään kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumista ympäristönkäyttöhankkeisiin erityisesti kirjallisten kuulemisten ja tiedonsaanti-, vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksien kautta. Tämä ei tue tehokkaasti sitä, että osapuolet pyrkisivät rakentamaan vuorovaikutukseen ja ongelmien ratkaisemiseen yhdessä.

2. Mitä ohjelman tavoitetta vaikuttavuuskertomus käsittelee?

Vaikuttavuuskertomus kytkeytyy laaja-alaisesti ohjelman tavoitteisiin, erityisesti tavoitteeseen parantaa monimuotoisen tiedon hyödyntämistä sekä päätöksenteossa ja toimeenpanossa että yritysten toiminnassa.

3. Keinot

Hankkeessa arvioitiin nykyisiä ja ehdotettuja lainsäädäntöratkaisuja sekä tuotettiin konkreettisia ehdotuksia ympäristölainsäädännön ja sen soveltamiskäytäntöjen kehittämiseksi. Hankkeessa tuotettiin jäsenettyä tietoa kansalaisille, yhteisöille ja kunnille niiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ympäristökäyttöhankkeiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

Kaivoslakitutkimuksessa hanke tuotti jäsenettyä tietoa kaivoslain (621/2011) vahvuuksista ja puutteista sekä kehittämismahdollisuuksista kaivoslain toimivuusarvioinnista vastaavan selvityshenkilön sekä eduskuntaryhmien tietotarpeisiin (muistio 17.4.2019). Hankkeen oikeudellisen työpaketin vetäjä oli hallitusneuvotteluissa kuultavana (20.5.19) kaivoslainsäädännön kehittämistarpeiden osalta. Muistion keskeiset johtopäätökset (suositukset kaivoslainsäädännön kehittämiseksi) esitettiin tässä yhteydessä uusille kansanedustajille ja ministereille, ml. nyk. PM Marin. Hankkeessa laadittiin myös oikeudellisia asiantuntija-arvioita kaivoslakiluonnoksesta ja [suosituksia](#) työ- ja elinkeinoministeriölle (syyskuu 2020).

Hanke antoi oikeudellista asiantuntija-apua yhteistyökumppaneilleen Sodankylässä, Heinävedellä, Kuusamossa, Leppävirralla ja Rautalammilla (asiantuntijamuistio Sodankylälle -17, asiantuntijamuistio Kuusamolle -18 ja alustuksia (2017-2021) viiden kunnan johdolle, virkamiehille, luottamushenkilöille, kuntalaisille ja sidosryhmille). Yhteistyön tavoitteena Sodankylässä oli erityisesti kuntatasoisen kaivosohjelman laatimisen tukeminen sekä sopimusperustaisen yhteistyön mahdollisuuksien ja rajoitteiden tunnistaminen erilaisten intressien yhteensovittamiseksi kunnassa. Asiantuntijatukea annettiin myös Kuusamon

kaivoshankkeen yhteydessä (muistio Kuusamon kaupungille 2018, alustus kaivosillassa 2019) sekä Heinävedellä, (asiantuntijaluennot kaivoshankkeiden lakisääteisten menettelyjen vaiheista, menettelyjen keskinäisyyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista valtuustolle ja yleisölle 2018, ks. [kaivoshankkeen sivu](#)). Asiantuntija-arvioita ja suosituksia annettiin myös Leppävirran kunnalle (alustukset yleisötilaisuudessa ja kuntapäätäjätalouksessa 2018) ja Rautalammin kunnalle (asiantuntija-alustukset kuntapäätäjien kaivosillassa 11/2020 ja erityisesti kuntalaisille suunnatussa kaivosillassa 2/2021). Lisäksi Heinävedellä hanke oli tukemassa 2019 valmistuneen [elinvoimaselvityksen](#) suunnittelua ja laatimista.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta edistävästi hankkeessa laadittiin pyydetyt lausunnot eduskunnan talous- ja ympäristövaliokunnille (hallituksen esitys kaivoslain muuttamiseksi 2017 ja lakialoite kaivoslain muuttamiseksi 2019), vastattiin SDP:n eduskuntaryhmän kysymyksiin sekä laadittiin suositukset kaikille eduskuntaryhmille (viisi teesiä kaivoslain toimivuuden kehittämiseksi) ja muistio Kuusamon kaupungille (saatavilla [COREn julkaisut-sivulla](#)).

Hankkeessa osallistuttiin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistustyöhön. Sillä on ollut edustaja sidosryhmäfoorumissa. Hankkeessa laadittiin lausunto (joulukuu 2021) kokonaisuudistuksesta (HE-luonnos) ympäristöministeriölle. Osahankkeen vetäjä on antanut Eduskunnalle (ympäristövaliokunta) myös lausunnon maankäyttö- ja rakennuslain viimeisimmästä osauudistuksesta (lokakuu 2021).

Sodankylän sopimusperustaisen yhteistyön kehittämisessä hanke on osallistunut aktiivisesti yhteistyöprosessiin ja tuottanut muun muassa tietoa Sodankylän sidosryhmille lakisääteisistä vaikuttamismahdollisuuksista. Hanke on varautunut myös neuvottelujen kehittämiseen siten, ettei tapauksessa tehdä oikeudellisesti velvoittavia sopimuksia, vaan yhteistyö toteutuu muulla tavoin. Viimeisimmäksi hankkeessa on suunniteltu yhteistoiminnallisen vesistöseurannan kehittämistä (2021) ja analysoitu kaivoslainsäädännön kehitysnäkymiä kunnan kehittämishankkeen edustajalle (2020).

Tieteellisten julkaisujen lisäksi tutkimuksen keskeisiä tuloksia on välitetty sidosryhmille ja laajalle yleisölle mm. käsikirjassa [YVA-oikeus](#), kansalaisille suunnatussa kuvitetussa [YVA-oppaassa](#), useissa asiantuntijaselvityksissä, -muistioissa ja -lausunnoissa, ja julkisessa keskustelussa, esim. [Edilex-lakikanavan vierashuonekirjoitus](#) ja blogeissa, esim. [Kaivoslain muutosesitys arvioitava vielä huolella eduskunnassa](#) ja [Maankäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisesta on katsottava tulevaisuuteen](#).

4. Havainnot konkreettisista vaikutuksista

Hankkeessa tehtyä kaivoslaki- ja kaavoitusoikeustutkimusta hyödynnettiin erityisesti kaivossektorin sääntelyn toimivuuden arvioinnissa. Tutkimustietoa välitettiin eduskunnan valiokunnille (lausunnot hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi), eduskuntaryhmille kirjallisina vastauksina, kaivospoliittisten linjausten ja ohjelmien kommentointina sekä tapaamalla eduskuntaryhmien edustajia (kansanedustajia ja heidän avustajiaan). Lisäksi tutkimusta hyödynnettiin kunnissa, jonne on suunnitteilla kaivoksia (erityisesti Kuusamo, Sodankylä, Heinävesi, Leppävirta ja Rautalampi).

Hankkeessa laaditun kaivoslakitutkimukseen perustuneen asiantuntijamuistion (muistio kaivoslain olennaisista vahvuuksista ja puutteista sekä kehittämismahdollisuuksista, 17.4.2019) keskeiset päätelmät otettiin huomioon laaja-alaisesti kaivoslain toimivuusarvioinnissa. Osa suosituksista (mm. kuntakaavoituksen roolin selkeyttäminen ja vahvistaminen

kaivoslupamenettelyssä) välittyi konkreettisine kirjauksina pääministeri Marinin hallitusohjelmaan.

YVA-lainsäädäntöä koskevassa tutkimuksessa tunnistettiin, miltä osin YVA-lainsäädännön uudistus jäi ympäristömenettelyjen yhdentämistavoitteen näkökulmasta kesken. Tutkimuksen avulla saatiin myös avattua vaikutusten (osallistavan) seurannan kehittämisen tarvetta. Tuloksia on osin hyödynnetty lainvalmistelussa ja ympäristöhallinnon ohjeistusten laadinnassa sekä erityisesti YVA:sta vastaaville ympäristövirkamiehille suunnatussa [verkkokoulutuksessa](#), jossa COREn oikeudellisen osuuden vastaava on ollut yhtenä pääkouluttajana.

Sodankylän tapaus- ja toimintatutkimuksessa paikallisten toimijoiden ymmärrys erityisesti sopimusperustaisen yhteistyön oikeudellisista mahdollisuuksista ja rajoitteista on lisääntynyt. Sodankylässä on laadittu hankkeen aikana [kaivosohjelma](#), jossa on otettu huomioon CORE-hankkeen asiantuntijoiden suosituksia.

Hankkeessa tunnistettuja lainsäädännön kehittämistarpeita voidaan myös huomioida tulevilla lainsäädäntöhankkeilla.

5. Tavoiteltu vaikuttavuus ja konsortion saavutukset tällä hetkellä

Hankkeessa onnistuttiin tuottamaan tietoa oikeudellisista keinoista ympäristösuunnittelun ja päätöksenteon yhteistoiminnallisuuden edistämiseksi sekä välittämään tietoa sekä lainvalmisteluun että suunnitteluun ja päätöksentekoon kuntatasolla.

Kaivoslakitutkimukseen perustuen hankkeessa kehitettiin yhdeksän konkreettista keinoa kaivoslainsäädännön toimivuuden edistämiseksi. Nämä suositukset välittyivät asiantuntijamuistion kautta kaivoslain toimivuusarvioinnista vastaavalle selvityshenkilölle ja kaikille eduskuntaryhmille. Kyseiset sääntelyn kehittämismallit otettiin laajasti huomioon kaivoslain toimivuusarvioinnissa, joka on puolestaan vireillä olevan kaivoslakiuudistuksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana. Myös PM Marinin hallitusohjelmassa on otettu huomioon osa hankkeesta analysoiduista ja suositelluista sääntelyn kehittämismalleista.

Hankkeessa tehty kaivoslakitutkimus on otettu laaja-alaisesti huomioon Kaivoslaki Nyt – lakialoitteen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Prof. Pölönen oli asiassa talousvaliokunnan kuultavana, joka on antanut mietintönsä (sisältää lausumaehdotuksen Eduskunnalle) 16.4.2020. Valiokunnan mietinnössä TaVM 7/2020 vp ([KAA 7/2019 vp](#)) on yhdytty useisiin kuulemistilaisuudessa esitettyihin tutkimusperustaisiin suosituksiin ja näkökohtiin (valiokunnalle esitetyt [diat](#)).

Suosituksia ovat välittyneet valiokunnan mietintöön osaltaan mietinnössä useaan otteen viitatun kaivoslain toimivuusarvioinnin kautta. Toimivuusarvioinnin useissa kohdissa on seurattu selvityshenkilölle laadittua [asiantuntijamuistiota](#).

Hankkeen vaikutukset näkyvät tällä hetkellä kaivostutkimuksen osalta muun muassa viimeisimmässä luonnoksessa kaivoslain uudistamiseksi (9/2021), jossa on otettu huomioon keskeisiä hankkeesta tuotettuja tutkimusperustaisia suosituksia.

6. Tahattomat vaikutukset ja muutokset konsortion toimintatavoissa

Korona-epidemia vähensi järjestettyjen tapaamisten ja tilaisuuksien määrää.

7. Vaikuttavuuden saavuttamiseksi tehty tutkimustyö

Heinilä, A., Pölönen, I., & Belinskij, A. (2021). Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 263–326.

Heinilä, A. (2021). Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021, s. 259–313.

Heinilä, A. (2019). Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede Jurisprudentia LII, p. 9–102.

Kotilainen, J.M., Pölönen, I., Peltonen, L., & Metsä-Simola, K. (2019). Kaivossopimukset. Sisällöt, funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII 2019, s. 7–41.

Määttä, T. & Pölönen, I. (2018). Ping pong -tulkitilanteet ympäristöoikeudessa - esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivosluvituksen ristiinkytkenät. Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi. Joensuu, 2018.

Pölönen, I., Allard, C., & Raitio, K. (2020). Finnish and Swedish law on mining in light of collaborative governance. Nordic Environmental Law Journal, 2020:2, s. 99–134.

Pölönen, I. (2019). Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. Ympäristöjuridiikka 2/2019, p. 10–31.

Pölönen, I. (2019). Arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista. Selvityshenkilölle (kaivoslain toimivuusarviointi) ja eduskuntaryhmille laadittu asiantuntijamuistio (17.4.2019). <http://www.collaboration.fi/wp-content/uploads/2019/05/Muistio-17.4.2019-Po%CC%88lo%CC%88nen.pdf>

Pölönen, I. & Perho, J. (2018). YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Keuruu. <https://www.editapublishing.fi/lakitieto/tuote/yva-oikeus-uudistunut-ymparistovaikutusten-arviointimenettely>

Pölönen, I. (2018). Vierashuoneessa professori Ismo Pölönen. Uudistuva YVA-lainsäädäntö – sujuvoittuuko ympäristövaikutusten arviointimenettely? Edilex.fi 21.2.2018 <https://www.edilex.fi/uutiset/55208>

Wähä, S. (2019). “Yleiskaavamerkinät. Kaivostoiminnan kieltäminen”. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksen KHO 2019:67 arviointi. Rakennettu ympäristö 3/2019.