

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Sanna Lehtinen

Estetiikan oikeudellinen konflikti
Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä

Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LEHTINEN, SANNA: Estetiikan oikeudellinen konflikti. Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä.

Pro gradu -tutkielma, XII + 101 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2017

Asiasanat: ympäristöperusoikeus, kulttuuriperintöoikeus, maisemansuojelu

Ympäristöoikeuden ja valtiosääntöoikeuden rajapintaan sijoittuvassa tutkimuksessa tarkastellaan maiseman suojan sääntelyä Suomen lainsäädännössä suhteessa sen perustuslaissa turvattuun asemaan kulttuuriperinnön ja ympäristön osana. Tutkimuksessa maisemaa tarkastellaan kulttuuriperintöoikeuden kontekstista käsin sekä kulttuurimaisemana että luonnonmaisemana. Tutkimus pyrkii ensinnäkin selvittämään, minkälainen maisema nauttii Suomessa oikeudellista suojaa institutionalisoituna kulttuuriperintökohteena ja toiseksi, kuinka tällaista kulttuuriperinnön suojan piiriin lukeutuvaa maisemaa suojellaan. Painotus on maiseman suojan kansallisen sääntelyn suhteessa perustuslain 20 §:n sisältöön: maisemaa tarkastellaan kulttuuriperintönä, joka on osa jokaisen perusoikeuksia, mutta josta jokainen on myös vastuussa.

Tutkimuksen perusta on ympäristöperusoikeuspykälässä linjatussa kulttuuriperinnön suojan kollektiivisessa luonteessa, jonka turvaamista ja toteutumista tarkastellaan lainsäädännöstä ja -käytöstä löytyvistä periaatteista ja mekanismeista käsin keskittyen kulttuuriperinnöksi luettavaan maisemaan. Tutkimuksessa pohditaan, millä tavoin kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuus sekä siihen liittyvät oikeudet on eri maisematyyppien kohdalla turvattu ja legitimoitu sekä millä tavoin ja missä määrin vallitseva oikeuskulttuuri mahdollistaa niiden toteutumisen ympäristöperusoikeuteen sisältyvän kollektiivisen vastuuajattelun kautta.

Tutkimuksen lähestymistapana hyödynnetään oikeusrealismin ja kriittisen oikeustieteen metodeja pyrkien osoittamaan oikeusjärjestyksessä mahdollisesti vallitsevat aukot ja ristiriitaisuudet kulttuuriperintöoikeuden näkökulmasta. Oikeuden pintatasoa ja oikeuskulttuuria tutkimalla selvitetään, minkälaisia merkityssisältöjä kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn liittyvästä normistosta on löydettävissä erityisesti silloin, kun maiseman esteettisiä ominaisuuksia on arvotettu oikeuskäytännössä. Lisäksi tarkastellaan maisemansuojelussa esiintyviä oikeuden syvärakenteesta kumpuavia arvopohjaisia haasteita ja konflikteja suhteessa muiden perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden, turvaamiseen.

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että maiseman institutionalisointi ei takaa sen perustuslaissa turvattua suojaa, vaan se takaa vain pyrkimyksen siihen ja että parhaiten maisemaa kulttuuriperintönä suojaa sen korkea kontributiivinen arvo. Maisema voi nauttia aineellisena oikeutena institutionalisoitua suojaa, mutta suoja ei itsessään ole vielä yhtä kuin maiseman varsinainen suojeleminen, joka ei tosiasiansa pysty toteutumaan ilman menettelyllisiä oikeuksia. Menettelyllisten oikeuksien toteuttaminen taas riippuu pitkälti julkisen vallan lainkäytöstä, mutta myös sen aloitteellisuudesta osallistaa ja aktivoida kansalaisia toteuttamaan omaa vastuutaan osana kollektiivista vastuunkantoa.

SISÄLLYS

Lähteet	II
Lyhenteet	XII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	2
1.2 Tutkimuksen sisältö.....	4
1.2.1 Tutkimuskysymys.....	4
1.2.2 Tutkimuksen aineisto ja viitekehys.....	7
1.2.3 Tutkimuksen rakenne.....	9
1.3 Tutkimuksen metodit.....	10
1.4 Tutkimuksessa käytetystä käsitteistöstä.....	15
2 Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn oikeusperustasta	17
2.1 Kulttuuriperintö Suomen perustuslaissa.....	18
2.1.1 Ympäristö perusoikeutena.....	18
2.1.2 Kulttuuriperintö osana sivistyksellisiä ja kulttuurisia oikeuksia.....	22
2.1.3 Kulttuuriperinnön suhteesta muihin perusoikeuksiin.....	25
2.2 Kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn vaikuttavat kansainväliset sopimukset.....	29
2.2.1 Unescon maailmanperintösopimus.....	29
2.2.2 Eurooppalainen maisemayleissopimus.....	32
2.2.3 Euroopan unioni ja kulttuuriperintö.....	34
2.2.4 Muut ylikansalliset oikeuslähteet.....	36
3 Institutionalisoitu maisema perusoikeutena	37
3.1 Maisema kulttuuriperintökohteena.....	38
3.1.1 Moniulotteinen maisema.....	38
3.1.2 Maisemasta kulttuuriperinnöksi.....	40
3.1.3 Maisemansuojelun nykytilasta Suomessa.....	43
3.2 Maiseman oikeudelliset ulottuvuudet.....	45
3.2.1 Lähestymistapoja maisemaan liittyvien oikeudellisten ristiriitaisuuksien tarkasteluun.....	45
3.2.2 Maisema ympäristön- ja luonnonsuojelun kohteena.....	48
3.2.3 Maisema maankäytön ja rakentamisen kohteena.....	53
3.2.4 Maisema luonnonvarana.....	59
3.2.5 Maisema omaisuutena ja elinkeinona.....	64
3.2.6 Maisema alkuperäiskansan kulttuurina.....	69
3.3 Välijohtopäätökset.....	72
3.3.1 Maisemaan sisältyvät esteettiset arvot oikeuden kielessä.....	72
3.3.2 Maisemansuojelun oikeudellisista heikkouksista.....	76
4 Yhteinen maisema – kaikkien vastuu on jokaisen oikeus?	79
4.1 Vastuu maisemasta.....	80
4.1.1 Vastuuajattelu osana oikeuden syvärakennetta.....	80
4.1.2 Julkisen vallan toimintavelvoitteet.....	84
4.1.3 Yksilö positiivisen ja passiivisen maisemansuojelun toteuttajana.....	87
4.1.4 Vastuiden väliset poikkeamat ja ristiriidat.....	89
4.2 Oikeus maisemaan.....	92
4.2.1 Maisema itseisarvona.....	92
4.2.2 Maisema välillisenä arvona.....	95
5 Johtopäätökset	97

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis 2006. *Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. WSOYpro, Helsinki.

Aarnio, Aulis 2011. *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Aarnio, Aulis 2014. *Oikeutta etsimässä. Erään matkan kuvaus*. Talentum Media Oy, Helsinki.

Alvessalo, Anne 1997. *Critical Legal Studies. Kriittinen lähestymistapa oikeuteen*. Lakimiesliiton Kustannus, Kauppakaari Oy, Helsinki.

Arajärvi, Pentti 2006. *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuun yliopisto.

Arajärvi, Pentti 2009. *Hyvinvoinnin juridiset haasteet*. Oikeus 4/2007, s. 485–490.

Belinskij, Antti 2008. *Natura 2000 -kohteiden valinta Suomessa EY-oikeuden näkökulmasta*. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 58–85.

Berghäll, Jonna & Pesu, Minna 2008. *Ilmastonmuutos ja kulttuuriympäristö. Tunnistetut vaikutukset ja haasteet Suomessa*. Suomen ympäristö 44/2008, Ympäristöministeriö, Helsinki.

Borg, Pekka 2008. *Monimuotoisuuden aika*. Suomen Ympäristösuunnittelu, Kirkkonummi.

Borgström, Suvi 2011. *Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen*. Akateeminen väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto, Joensuu.

Cunliffe, Emma, Muhesen, Nibal & Lostal, Marina 2016. *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*. International Journal of Cultural Property, Vol. 23, Issue 1 (February 2016), s. 1–31.

Elo, Pekka – Järnefelt, Helja – Linnanmäki, Seija & Melanko, Kirsti 2000. *Maailmanperintö ja totuus. Maailmanperintö itseymmärryksen lähteenä*. Teoksessa Elo, Pekka – Järnefelt, Helja – Linnanmäki, Seija & Melanko, Kirsti (toim.) 2000. *Kulttuuriperinnön kauneus, hyvyys ja totuus*. Museovirasto & Opetushallitus.

Ekroos, Ari 1995. *Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä*. Akateeminen väitöskirja, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Ekroos, Ari – Kumpulainen, Anne – Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka 2014. *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. SanomaPro Oy, Helsinki.

Eriksson, Lars D. 1991. *Environmental Rights as Constitutional Problem*. Teoksessa Sakslin, Maija (toim.) 1991. *The Finish Constitution in Transition*. Finnish Society of Constitutional Law, Helsinki.

Eriksson, Lars D. 1999. *Oikeuden polyfonia*. Teoksessa Jyränki, Antero (toim.) 1999. *Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku.

Flander, Jukka-Pekka 2010. *Kansalliset kaupunkipuistot – kaupunkimaisemien aatelia*. Teoksessa Lohtander, Liisa & Saressalo, Lassi 2010. *Kulttuuriympäristöni – Rakennettu maisema*. Suomen Kotiseutuliitto ja Ympäristöministeriö, Helsinki.

Gerstenblith, Patty 2012. *Art, Cultural Heritage and the Law*. Carolina Academic Press, Durham, USA.

Ginkel, Rob Van 2005. *Killing Giants of the Sea. Contentious Heritage and the Politics of Culture*. Journal of Mediterranean Studies. Vol. 15, No. 1 (2005), s. 71–98.

Haapala, Arto 2015. *Mitä on esteettinen hyvinvointi?* Teoksessa Haapala, Arto, Puolakka, Kalle & Rannisto, Tarja (toim.) 2015. *Ympäristö, estetiikka ja hyvinvointi*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Hallberg, Pekka 2011. *Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Heikkilä, Tapio 2000. *Suomalainen kulttuurimaisema*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Heikkilä, Tapio 2010. *Sopimus eurooppalaisista maisemista*. Teoksessa Lohtander, Liisa & Saressalo, Lassi (toim.) 2010. *Kulttuuriympäristöni – Rakennettu maisema*. Suomen Kotiseutuliitto ja Ympäristöministeriö, Helsinki.

Heikkilä, Tapio 2011. *Eurooppalainen maisemayleissopimus Suomessa*. Raportissa Raasakka, Noora & Sivonen Sari (toim.) 2011. *Pohjoiset maisemat. ”Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa”*. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Heinämäki, Leena, Magga, Anne-Maria & Ojanlatva, Eija 2016. *Saamelaisten pyhät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa*. Teoksessa Nykänen, Tapio & Valkeapää, Leena (toim.) 2016. *Kilpisjärven poliittinen luonto. Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Heinämäki, Leena – Allard, Christina – Kirchner, Stefan – Xanthaki, Alexandra – Valkonen, Sanna – Mörkenstam, Ulf – Bankes, Nigel – Ruru, Jacinta – Gilbert, Jérémie – Selle, Per – Simpson, Audra & Olsén, Laura 2017. *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017.

Hirvonen, Ari 2011. *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki.

Hollo, Erkki J. 2004. *Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus*. Talentum, Helsinki.

Hollo, Erkki J. 2005. *Maisemansuojelun nykytilanteesta*. Ympäristöjuridiikka 2/2005, s. 3–6.

Hollo, Erkki J. 2009. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Talentum, Helsinki. (Hollo 2009a)

Hollo, Erkki J. 2009. *Ympäristö ja oikeus*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta, Yliopistopaino, Helsinki. (Hollo 2009b)

Hollo, Erkki J. 2014. *Vastuu ympäristöstä aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta*. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 3–6.

Hughes, J. Donald 2008. *Maailman ympäristöhistoria*. Vastapaino, Tampere.

Husa, Jaakko 2003. *Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste?* Oikeus 1/2003, s. 4–25.

Jansen, Nils 2014. *The Idea of Legal Responsibility*. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 34, No. 2 (2014), s. 221–252.

Kangas, Anita & Pirnes, Esa 2015. *Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus*. Teoksessa Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita & Mitchell, Ritva 2015. *Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Karapuu, Heikki 2011. *Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Karapuu, Heikki & Lavapuro, Juha 2011. *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Koivisto, Ida 2011. *Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus*. Akateeminen väitöskirja, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, Helsinki.

Koivisto, Ida 2013. *Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?* Lakimies 6/2013, s. 1032–1034.

Koivunen, Hannele & Marsio, Leena 2006. *Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet*. Opetusministeriön julkaisuja 2006:40.

Koivurova, Timo 2012. *Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen*. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Kokko, Kai 2003. *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Akateeminen väitöskirja, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Kokko, Kai 2012. *Matkailua koskeva ympäristösääntely*. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.) 2012. *Matkailuoikeus*. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.

Kokko, Kai 2016. *Ympäristöoikeuden tutkimusmetodista Suomessa*. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.

Kumpula, Anne 2004. *Ympäristö oikeutena*. Akateeminen väitöskirja, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka & Suvantola, Leila 2014. *Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen*. Turun yliopisto.

Kultalahti, Jukka 1990. *Omaisuuksensuoja ympäristönsuojelussa*. Akateeminen väitöskirja, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Kuokkanen, Tuomas & Parkkari, Juhani 2004. *Kansainväliset ympäristösopimukset*. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Kurki, Visa 2013. *Voiko eläin olla oikeussubjekti?* Lakimies 2/2013, s. 436–458.

Kuusiniemi, Kari 1998. *Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista*. Teoksessa Lämsineva, Pekka & Viljanen, Veli-Pekka (toim.) 1998. *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku.

Kuusiniemi, Kari 2001. *Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat*. Oikeustiede-Jurisprudentia 2001, s. 155–306.

Kuusiniemi, Kari 2012. *Oikeustiede*. Teoksessa Lummaa, Karoliina, Rönkä, Mia & Vuorisalo, Timo (toim.) 2012. *Monitieteinen ympäristötutkimus*. Gaudeamus, Helsinki.

Laakso, Seppo 2012. *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve 2016. *Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet syrjäkunnissa*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97, Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.

Lillbroända-Annala, Sanna 2014. *Kulttuuriperintö prosessina ja arvottamisen välineenä*. Teoksessa Steel, Tytti – Turunen, Arja – Lillbroända-Annala, Sanna & Santikko, Maija (toim.) 2014. *Muuttuva kulttuuriperintö*. Ethnos Oy, Helsinki.

Lindroos-Hovinheimo, Susanna 2014. *Oikeuden rajoilla*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Unigrafia Oy, Helsinki.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva 2012. *Johdannoksi*. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.) 2012. *Matkailuoikeus*. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.

Lyytimäki, Jari & Hakala, Harri 2008. *Ympäristön tila ja suojeleminen Suomessa*. Gaudeamus, Helsinki.

Lämsineva, Pekka 2011. *Omaisuuksensuoja*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Maaranen, Päivi 2010. *Minä maisemassa – maisema minussa*. Teoksessa Lohtander, Liisa & Saressalo, Lassi (toim.) 2010. *Kulttuuriympäristöni – Rakennettu maisema*. Suomen Kotiseutuliitto ja Ympäristöministeriö, Helsinki.

Malminen, Toni 2010. *Upsalan koulukunnan jäljillä*. Oikeus 3/2010, s. 318–324.

Melanko, Kirsti & Elo, Pekka 2000. *Kulttuuriperinnön arvot*. Teoksessa Elo, Pekka – Järnefelt, Helja – Linnanmäki, Seija & Melanko, Kirsti (toim.) 2000. *Kulttuuriperinnön kauneus, hyvyys ja totuus*. Museovirasto & Opetushallitus.

Minkkinen, Panu 2002. *Järjen lait. Kant ja oikeuden filosofia*. Tutkijaliitto, Helsinki.

Mitchell, Ritva 2015. *Euroopan unionin kulttuuripolitiikka liikkeessä*. Teoksessa Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. *Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Mäkinen, Eija 2004. *Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa*. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Mäntylä, Niina 2010. *Luonnonedustajien puhevalta*. Akateeminen väitöskirja, Universitas Wasaensis, Vaasa.

Määttä, Tapio 2003. *Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat*. Teoksessa Lehtinen, Ari & Rannikko, Pertti 2003. *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*. Gaudeamus, Helsinki.

Nafziger, James, Paterson, Robert & Renteln, Alison 2014. *Cultural Law – International, Comparative and Indigenous*. Cambridge University Press, New York, USA.

Neruda, Pablo 1972. *Andien mainingit*. Tammi, Helsinki.

Niiniluoto, Ilkka 2000. *Totuus*. Teoksessa Elo, Pekka – Järnefelt, Helja – Linnanmäki, Seija & Melanko, Kirsti (toim.) 2000. *Kulttuuriperinnön kauneus, hyvyys ja totuus*. Museovirasto & Opetushallitus.

Ojanen, Tuomas 2003. *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin 2011. *Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Oksanen, Markku 2012. *Ympäristöetiikan perusteet*. Gaudeamus, Helsinki.

Palviainen, Simo 2003. *Oikeudenmukaisuusteoria ja ympäristöpoliittinen oikeudenmukaisuus*. Teoksessa Lehtinen, Ari & Rannikko, Pertti 2003. *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*. Gaudeamus, Helsinki.

Peacock, James L. 2001. *The Anthropological Lens. Harsh light, Soft Focus*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Peterzens-Nysten, Tini 2011. *Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja toteuttamisen kaksijakoisuus*. Lakimies 1/2011, s. 139–155.

Pirjatanniemi, Elina 2005. *Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat*. Akateeminen väitöskirja, Edita Publishing Oy, Helsinki.

Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006. *Rikkaampi tulevaisuus – 13 yleissopimusta luonnon ja kulttuuriympäristön hyväksi*. TeamNord 2006:562, Kööpenhamina, Tanska.

Potinkara Nika 2014. *Oikeus omaan kulttuuriperintöön. Saamelaismuseot identiteettipolitiikan näyttämöinä*. Teoksessa Steel, Tytti – Turunen, Arja – Lillbroända-Annala, Sanna & Santikko, Maija (toim.) 2014. *Muuttuva kulttuuriperintö*. Ethnos Oy, Helsinki.

Raunio, Anne – Anttila, Susanna – Kokko, Aira & Mäkelä, Katariina 2013. *Luontotyyppisuojelelun nykytilanne ja kehittämistarpeet. Lakisääteiset turvaamiskeinot*. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Salmela, Ulla – Matikka, Hannu – Latvala, Pauliina & Kauppi, Petja (toim.) 2015. *Kohti kestävää kulttuuriperintötyötä. Taustaselvitys Faron yleissopimuksen voimaansaattamiseksi Suomessa*. Museovirasto, Helsinki.

Saraviita, Ilkka 2005. *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Talentum, Helsinki.

Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael & Anttila Susanna 2010. *Luonnonsuojelelainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet*. Edita Prima Oy, Helsinki.

Similä, Jukka 2016. *Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen*. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 43–68.

Siltala, Raimo 2003. *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.

Seppälä, Yrjö 2000. *Kauneus*. Teoksessa Elo, Pekka – Järnefelt, Helja – Linnanmäki, Seija & Melanko, Kirsti (toim.) 2000. *Kulttuuriperinnön kauneus, hyvyys ja totuus*. Museovirasto & Opetushallitus.

Suvantola, Leila 2006. *Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta*. Akateeminen väitöskirja, Edita Publishing Oy, Helsinki.

Suvantola, Leila & Similä, Jukka 2011. *Luonnonsuojeluoikeus*. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Tuori, Kaarlo 2000. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki.

Tuori, Kaarlo 2007. *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro, Helsinki.

Tuori, Kaarlo 2011. *Sivistykselliset oikeudet*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Tuori, Kaarlo 2014. *Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia*. Lakimies 1/2014, s. 94–98.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas 2016. *Sosiaalioikeus*. Talentum Pro, Helsinki.

Tuori, Kaius 2012. *Alkuperäiskansat ja maakysymys*. Lakimies 6/2012, s. 891–911.

Vecco, Marilena 2010. *A Definition of Cultural Heritage: From the Tangible to the Intangible*. Journal of Cultural Heritage, Vol. 11, No. 3 (July–September 2010), s. 321–324.

Vihervuori, Pekka 2011. *Oikeus ympäristöön*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Heinämäki, Leena – Koivurova, Timo & Raskulla, Siina 2014. *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?* Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Tampere.

Viljanen, Jukka, Heiskanen, Heta & Raskulla, Siina 2016. *Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio*. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeuksien rajoittaminen*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011. *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki.

Vilkuna, Janne 2015. *Kulttuuriperintö ja yhteiskunnalliset muistifunktiot*. Teoksessa Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. *Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö*. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Wähä, Susanna 2008. *Maankäyttö- ja rakennuslain ja rakennussuojelulain soveltamisalojen tarkastelua oikeuskäytännön valossa*. Teoksessa Määttä, Tapio (toim.) 2008. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007*. Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta.

Ympäristöministeriö 2009. *Maa-ainesten kestävä käyttö. Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten*. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2009. Edita Prima Oy, Helsinki.

Lainsäädäntö ja virallislähteet

Asemakaavalaki (145/1931)

Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 78/1994)

Euroopan neuvoston maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02)

HE 309/1993

Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020 (Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta (603/1977)

Laki Museovirastosta (282/2004)

Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945)

Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995)

Lissabonin sopimus (2007)

Luonnonsuojelulaki (1096/1996)

Maa-ainoslaki (555/1981)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Meksikon julistus (1982)

Metsähallituslaki (234/2016)

Muinaismuistolaki (295/1963)

Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (92/43/ETY)

Päätösselvitys neuvostotasoisista strategioista (V NK/480/49/2015) 18.12.2015

Rakennuslaki (370/1958)

Rion sopimus (1992)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tasavallan presidentin asetus eurooppalaisen maisemayleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (14/2006)

Valtioneuvoston asetus Museovirastosta (407/2004)

Valtioneuvoston periaatepäätös maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä (1/500/95)

Valtioneuvoston asetus Suomenlinnan hoitokunnasta (294/2013)

Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987)

Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

Verkkolähteet

Europa Nostra Finland 8.4.2016. *Suomalainen ”Adoptoi monumentti” -hanke palkittiin.* <http://europanostr.fi/adoptoi-monumentti-palkittiin/>. Viitattu 3.3.2017.

Euroopan parlamentti 2017. *Faktatietoja Euroopan unionista: Kulttuuri.* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.13.1.html Viitattu 3.3.2017.

Helsingin Sanomat 4.2.2016. *Kansalliskirjaston johtaja: Hallitus tekee leikkauksilla uskomatonta ja pysyvää vahinkoa kulttuurille.* <http://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000002884100.html?jako=62cca0e44ec69815d14f7d1e14b397e6&ref=tw-share>. Viitattu 14.2.2017.

Helsingin Sanomat 1.3.2016. *Kansalliskirjaston johtaja uhmaa yliopiston irtisanomisia.* <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002889039.html>. Viitattu 14.2.2017.

Korkein hallinto-oikeus 10.8.2015. *Katselmuksen tarkoitus on tukea KHO:n päätöksentekoa.* http://www.kho.fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2015/08/katselmuksentarkoitustukeakhonpaato_ksentekoa.html. Viitattu 10.4.2017.

Museovirasto 2006. *Maailmanperintökohteet Suomessa.* http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/kansainvalinen_toiminta/maailmanperintokohteet_suomessa. Viitattu 2.3.2017.

Museovirasto 10.10.2013. *Tärkeimmät Museoviraston toimintaa ohjaavat säädökset.* <http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/lainsaadanto>. Viitattu 16.2.2017.

Opetusministeriö 2009. *Kulttuuripolitiikan strategia 2020.* <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm12.pdf?lang=fi>. Viitattu 30.1.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. *Perusopetus 2020 – yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako.* Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1. http://minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/perusopetuksen_tuntijako.html?lang=sv&extra_locale=fi. Viitattu 26.3.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 13.2.2013. *Taiteeseen ja kulttuuriin liittyviä säädöksiä.* http://www.minedu.fi/OPM/Lainsaeadaentoe/voimassa_oleva_lainsaeadaentoe/kulttuuri/?lang=fi. Viitattu 16.2.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2.12.2016. *Syyrian uhanalaisia asiakirjoja turvasäilöön Suomen Kansallisarkistoon*. <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2016/12/syyria.html?lang=fi>. Viitattu 14.2.2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö & ympäristöministeriö 2015. *Kulttuuriympäristö yhteisenä voimavarana. Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanosuunnitelma 2014–2010*. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/155049/kulttuuriymparisto%20yhteisena%20voimavarana.pdf?sequence=1>. Viitattu 26.3.2017.

Pusa, Kalle 30.3.2015. *Forssaan kahdeksas kansallinen kaupunkipuisto*. <https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/43903>. Viitattu 24.3.2017.

Rautiainen, Pauli 27.2.2016. *Kansalliskirjastoa on suojattava Helsingin yliopiston itsehallinnolta*. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/02/27/pauli-rautiainen-kansalliskirjastoa-on-suojattava-helsingin-yliopiston-itsehallinnolta/>. Viitattu 30.1.2017.

Savolainen, Jukka 25.11.2015. *Eurooppalainen maisemayleissopimus voimaan keväällä 2006*. <https://www.edilex.fi/uutiset/9538>. Viitattu 1.3.2017.

Turku 2016. *Turun kansallinen kaupunkipuisto*. <http://www.turku.fi/vapaa-aika/puistot-ja-ulkoilualueet/turun-kansallinen-kaupunkipuisto>. Viitattu 24.3.2017.

Valtioneuvosto 2015. *Periaatepäätökset*. <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset>. Viitattu 10.3.2017.

Valtioneuvoston kanslia 26.1.2017. *Kevätistuntokaudella 2017 eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset ja selonteot*. <http://vnk.fi/documents/10184/321857/HE-luettelo+kev%C3%A4tistuntokaudelle+2017/443bcabd-dfb0-4de5-95a7-ae305f2338ea>. Viitattu 6.3.2017.

Varsinais-Suomen ELY-keskus 2013. *Maisemaselvitys – Tietoa maisemasta ja suuntaviivoja suunnittelun tueksi*. http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/93417/ELY%20Opas_9%201.pdf?sequence=2. Viitattu 17.2.2017.

YLE 14.3.2016. *Saamelaisneuvoston presidentti metsähallituslaista: Suomessa trendinä, ettei saamelaisten oikeuksia oteta huomioon*. <http://yle.fi/uutiset/3-8740167>. Viitattu 24.2.2017.

Ympäristöministeriö 6.11.2014. *Suomen parhaana palkittu maisemahanke järjesti laiduneläimiä hoitotöihin*. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Suomen_parhaana_palkittu_maisemahanke_ja\(31803\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Suomen_parhaana_palkittu_maisemahanke_ja(31803)). Viitattu 2.3.2017.

Ympäristöministeriö 9.6.2015. *Tule mukaan toimimaan kulttuuriympäristön puolesta!* <http://www.ym.fi/kulttuuriymparistostrategia>. Viitattu 10.3.2017.

Ympäristöministeriö 31.7.2015. *Rakennussuojelua ja maisemansuojelua koskeva lainsäädäntö*. http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Rakennussuojelua_ja_maisemansuojelua_koskeva_lainsaadanto. Viitattu 16.2.2017.

Ympäristöministeriö 15.1.2016. *Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitys valmis – 183 kohteesta kuullaan 18.1.–19.2.2016*. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Valtakunnallisesti_arvokkaiden_maisemaal\(37566\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Valtakunnallisesti_arvokkaiden_maisemaal(37566)). Viitattu 6.3.2017.

Ympäristöministeriö 14.4.2016. *Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet*. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Maisemat/Arvokkaat_maisemaalueet. Viitattu 24.3.2017.

Ympäristöministeriö 30.5.2016. *Kansalliset kaupunkipuistot turvaavat kaupungin luonto- ja maisema-arvoja*. http://www.ymparisto.fi/FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Luonnonsuojelualueet/Kansalliset_kaupunkipuistot. Viitattu 24.3.2017.

Ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö & Museovirasto 7.12.2015. *Yleisiä käsitteitä*. http://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Tutki_ja_tutustu/Kasitteita/Yleisia_kasitteita. Viitattu 16.2.2017.

Oikeustapaukset

KHO 2002:86

KHO 2004:76

KHO 2005:17

KHO 2006:2

KHO 2015:129

KHO 2015:128

KHO 2016:59

KKO 2004:26

Lyhenteet

CLS	Critical Legal Studies
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HaO	hallinto-oikeus
ILO	International Labour Organization
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
MAL	maa-aineslaki (555/1988)
MML	muinaismuistolaki (295/1963)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)

1 Johdanto

*Niin olen sitten noussut maan asteikkoa pitkin
lohduuttomien metsien julman aarnion läpi
luoksesi, Macchu Picchu.
Ylväs kiveen porrastettu kaupunki,
lopultakin tyyssija sille mitä maanpiiri
ei kätkenyt uinuviin vaateparsiinsa.
Sinussa ihmisen ja salaman kehto
keinui orjantappuratuudessa
kuin kaksi yhdensuuntaista viivaa.¹*

Maisemat ovat kautta aikojen toimineet taiteilijoiden innoittajina. Niistä on maalattu mestariteoksia, sävelletty sinfonioita ja kirjoitettu runoja. Kaikilla meillä on mielimaisemamme, jonka ääressä viihdymme ja jonka pariin hakeudumme. Oma mielimaisemani löytyy mökkirannasta, Ahlaisten edustan saaristosta Porista, jossa rakennettu kulttuuriympäristö ja koskematon luonto yhdistyvät milloin tyvenen meren ja auringonlaskun värittämän taivaan horisontiksi, milloin pauhaavan aallokon ja myrskytuulen riepottaman koivikon taistelutantereeksi. Maisemalla on myös merkitystä perheen historian ja oman identiteettini rakentajana. Se kätkee sisäänsä lukuisia tarinoita, joista jokainen on aina erilainen riippuen siitä, kuka maisemaa milloinkin katsoo. Olen onnekas, sillä minun mielimaisemani on osa sekä valtakunnallisesti arvokkaaksi luetteloitua kulttuurimaisemaa että Euroopan Unionin (EU) Natura 2000 -alueiden verkostoa ja siten maisemana suojeltu. Samoin runoilija Pablo Neruda inspiroinut maisema, Macchu Picchun muinainen inkakaupunki Andien harjanteella, nauttii Unescon maailmanperintökohteena erityistä oikeudellista suojaa.

Maisema kertoo menneisyydestä, nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Se kertoo ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksesta sekä ympäristön ja yhteiskunnan suhteesta. Luonto ja sen monimuotoisuus sekä kulttuuriperintö osana ympäristöä voivat kaikki yhdistyä maisemassa kokonaisuudeksi, josta kuka tahansa voi nauttia, mutta josta kaikilla on myös vastuu. Tämän vastuun turvaamiseksi tarvitaan lainsäädäntöä, jonka lähtökohta on niin Suomen lainsäädännössä kuin tässä tutkimuksessakin perustuslain 20 §. Kaikki maisemat eivät kuitenkaan ole lain edessä samanarvoisia, vaan niitä on arvotettu suhteessa toisiinsa muun muassa maisemien sisältämien esteettisten arvojen pohjalta. Esimerkiksi oman mielimaisemani Porin Ahlaisissa on nähty sisältävän sellaisia kulttuurisia, esteettisiä ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä arvoja, että sitä on katsottu julkisen vallan toimesta tarpeelliseksi suojella. Jollekulle toiselle jokin yhtä tärkeä ja esteettisesti kaunis maisema ei kuitenkaan välttämättä nauti vastaavaa suojaa. Maiseman suojan sääntelyyn kulttuuriperintökohteena liitetty paljon oikeudellisia haasteita, joita pyrin tässä pro gradu -työssä avaamaan. Tässä johdantoluvussa esittelen tutkimukseni aihepiirin, tutkimuskysymyksen, metodit, keskeiset käsitteet ja aineiston sekä tutkimuksen rakenteen.

¹ Neruda 1972, 53.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Jokainen meistä on osa jotakin kulttuuria. Kulttuuri on samanaikaisesti sekä jotain hyvin subjektiivista että kollektiivista. Kulttuuriantropologiassa kulttuuri määritellään tapojen ja uskomusten yhdistelmäksi, jonka yksilö omaksuu siinä fyysisessä ja abstraktissa yhteisössä, johon hän kuuluu. Kulttuuri liittyy näin yksilön osaksi yksilöiden joukkoa, joka voi jakaa yhteisen käsityksen esimerkiksi moraalista ja arvoista, minkä kautta yhteisön normihierarkia rakentuu. Kulttuuri voi liittyä periaatteessa mihin tahansa opittavissa ja jaettavissa olevaan asiaan tai ilmiöön aina taiteesta käytöstäpoihin. Kulttuuri on usein luonteeltaan näkymätöntä; se on kaikkeen yksilön ja yhteisön toimintaan kiinnittyvä taustavoima, jonka olemassaoloa ei aina edes tunnisteta.²

Tekijät ja merkitykset, jotka muodostavat kulttuurin, siirtyvät historiasta tulevaisuuteen kulttuuriperintönä. Osa tästä kulttuuriperinnöstä siirtyy eteenpäin tiedostamattomina kulttuurisina asenteina ja tapoina itsestään, mutta osa vaatii erityistä suojaa ja turvaa säilyäkseen. Kulttuuriperinnön käsite saa eri yhteyksissä erilaisia sisältöjä, merkityksiä ja arvoja, jotka voivat muuttaa muotoaan yhteiskunnan kehityksen myötä. Kulttuuriperintö on sidoksissa aikaan ja paikkaan sekä yksilöihin ja yhteiskuntaan, joiden tehtävänä on suojella ja valvoa sitä. Kulttuuriperintö on nimensä mukaisesti jokin sellaista, joka nähdään kulttuurisesti siinä määrin arvokkaaksi, että sen suojeleminen ja siirtäminen sukupolvelta toiselle on tarpeen. Eri aikoina käsitykset siitä, minkälaisia asioita on tarpeen suojata ja vaalia kulttuuriperintönä, ovat voineet vaihdella suurestikin samoin kuin tietoisuus siitä, mitä kulttuuriperintö ylipäätään on ja miten sitä suojellaan. Viimeaikaisesta kehityksestä kertoo muun muassa aineettoman kulttuuriperinnön arvostuksen kasvaminen ja sen nostaminen yhtä lailla suojelun tarpeessa olevaksi kohteeksi aineellisen kulttuuriperinnön rinnalle.³

Kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan kulttuurintutkimuksessa sellaisten kulttuurin osien summaa, jota jokin ryhmä tai yhteisö kuljettaa sukupolvelta toiselle aineellisessa tai aineettomassa muodossa. Tätä voidaan kutsua myös kulttuuriperinnön tekniseksi määritelmäksi. Funktionaalinen määritelmä puolestaan ymmärtää kulttuuriperinnön kulttuuriaineksen osana, joka siirtyy eteenpäin historiassa muistitietona luoden kulttuurista itseymmärrystä, jatkuvuutta, identiteettiä ja yhteenkuuluvuutta erottamalla siten kulttuurin muista kulttuureista. Riippumatta siitä, suosiiiko teknistä vai funktionaalista määritelmää, on olennaista ymmärtää, että vaikka mikä tahansa kulttuurin raaka-aine voisi olla kulttuuriperintöä, vain murto-osa kulttuurista tunnustetaan ja tunnustetaan kulttuuriperinnöksi. Kulttuuriperinnön tunnistamiseksi puolestaan tarvitaan asiantuntijoita, jotka käsittävät jonkin kulttuurin raaka-aineen siinä määrin tärkeäksi, että sille on sen suojaamiseksi annettava institutionaalinen merkitys tunnustettuna kulttuuriperintönä.⁴

² Peacock 2001, 3–5.

³ Vecco 2010, 321–324.

⁴ Lillbroända-Annala 2014, 21–22.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon määritelmä *cultural heritage* kattaa aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön eli monumentit, rakennukset ja paikat, joilla on historiallista, esteettistä, arkeologista, tieteellistä etnologista tai antropologista arvoa sekä käytännöt, kuvaukset, ilmaukset, tiedot ja taidot, jotka yhteisöt, ryhmät ja joissain tapauksissa yksityishenkilöt tunnustavat osaksi kulttuuriperintöään. Unesco määrittelee institutionalisoidun kulttuuriperinnön kaikkien yhteiseksi perinnöksi: kulttuuriperintö kuuluu jokaiselle, mutta vastavuoroisesti kaikki ovat siitä vastuussa.⁵ Kulttuuriperinnön kollektiivista luonnetta ilmentää myös Suomen perustuslakiinkin kirjattu kaikkia koskettava vastuu kulttuuriperinnöstä:

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. PL 20 §

Ympäristö muuttuu koko ajan välillisesti ja välittömästi ihmisen toiminnan seurauksena. Viime vuosikymmenten aikana ihmiskunnan vaikutus ympäristöönsä on lisääntynyt räjähdysmäisesti. Maailmassa on jäljellä enää hyvin vähän paikkoja, joihin ihminen ei olisi vaikuttanut ja joissa ei olisi ihmisen toiminnan seurauksena tapahtunut muutoksia.⁶ Kulttuuriperintö on yhtä lailla ympäristön osana alttiina näille ympäristöön kohdistuville muutoksille, vahingoille ja toimenpiteille. Keskustelu kulttuuriperinnön turvaamisesta on käynyt maailmalla viime vuosina vilkkaana, kun Syyrian arvokkaasta kulttuuriperintömaisemasta on tullut sodan näyttämö, jossa kulttuuriperintökohteita pommitetaan maantasalle ja muinaismuistoja myydään laittomasti eteenpäin sodankäynnin rahoittamiseksi⁷. Myös Suomi on yhtynyt kansainväliseen huoleen Syyrian kulttuuriperintöön kohdistuvasta uhasta ja ottanut säilytettäväkseen uhanalaisen aineiston digitaalisia kopioita⁸. Tosin Suomen omatkin valmiudet valtiona huolehtia kulttuuriperinnöstä kyseenalaistettiin keväällä 2016 hallituksen leikkausten myötä virinnessä keskustelussa, jossa Kansalliskirjastoon kaavailut irtisanomiset uhkasivat vaarantaa sen lakisääteiset kulttuuriperinnön säilyttämis- ja tutkimustehtävät⁹.

Maisema on ympäristön ja kulttuurin raaka-aine, jonka voidaan katsoa olevan osa Unescon aineellisen kulttuuriperinnön määritelmää. Maisema on konkreettinen alue, joka muodostuu luonnon ja ihmisen muovaamista elementeistä. Maiseman elementtejä ovat esimerkiksi maaperä, kasvillisuus, vesistö, pelto ja rakennettu ympäristö. Tätä määritelmää on perinteisesti pidetty maisematutkimuksen luonnontieteellisenä määritelmänä. Humanistinen maisematutkimus taas keskittyy ennen kaikkea korostamaan niitä käsityksiä ja mielikuvia, joita maisema herättää.¹⁰ Maiseman määritelmästä riippumatta maisemalla on yhteys ihmiseen, joka kykenee omilla toimillaan suojaamaan maisemaa, mutta myös vahingoittamaan sitä, minkä takia tarvitaan oikeudellista sääntelyä.

5 Lillbroända-Annala 2014, 23.

6 Hughes 2008, 264.

7 Cunliffe, Muhesen & Lostal 2016, 1–2.

8 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2.12.2016.

9 Ks. esim. Helsingin Sanomat 4.2.2016 ja 1.3.2016.

10 Heikkilä 2010, 51.

1.2 Tutkimuksen sisältö

1.2.1 Tutkimuskysymys

Tarkastelen tässä työssä maiseman suojan sääntelyä Suomen lainsäädännössä suhteessa sen perustuslaissa turvattuun asemaan kulttuuriperinnön ja ympäristön osana. Tarkastelen maisemaa kulttuuriperinnön kontekstista käsin sekä kulttuurimaisemana että luonnonmaisemana. Tarkastelen ensinnäkin sitä, minkälainen maisema nauttii Suomessa oikeudellista suojaa institutionalisoituna kulttuuriperintökohteena ja toiseksi, kuinka tällaista kulttuuriperinnön suojan piiriin lukeutuvaa maisemaa suojellaan. Painotukseni on maiseman suojan kansallisen sääntelyn suhteessa perustuslain 20 §:n sisältöön: tarkastelen maisemaa kulttuuriperintönä, joka on osa jokaisen perusoikeuksia, mutta josta jokainen on myös vastuussa. Tarkoitukseni on tutkia, kuinka tämä perustuslaissa asetettu kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuus suhteutuu kansallisen lainsäädännön sisältöihin ja kuinka kulttuuriperintöön liittyvät oikeudet ja vastuut siinä toteutuvat, kun tarkastelun kohteena on maisema. Tarkoitukseni on tämän tarkastelun pohjalta luoda kokonaiskuvaa siitä, kuinka hyvin tai huonosti kansallinen lainsäädäntö vastaa kulttuuriperinnön asemaan perusoikeutena sekä yleisesti että erityisesti maisemansuojelun kohdalla.

Koska kulttuuriperinnön käsite on niin laaja, myös sen sääntely on pirstoutunut useisiin eri lakeihin ja kansainvälisiin sopimuksiin¹¹. Kulttuuriperinnön suojan sääntely Suomen lainsäädännössä on sekin aiheena niin laaja, että koin tarpeelliseksi rajata tutkimukseni kohteeksi jonkin yksittäisen kulttuuriperinnön osa-alueen. Päädyin maisemaan, joka jaetaan sekä kulttuuriperinnön määritelmän sisällä että lainsäädännössä kahteen tyyppiin: luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan. Maiseman jakaminen luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan perustuu ennen kaikkea siihen, millä tavoin ja kuinka paljon ihminen on maisemaan vaikuttanut.¹² Palaan maiseman käsitteiden määrittelyyn syvällisemmin vielä jäljempänä.

Tutkielmassani haluan pohtia kysymystä siitä, millä tavalla kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuus sekä siihen liittyvät oikeudet on mainittujen maisematyyppien kohdalla turvattu ja legitimoitu sekä millä tavoin ja missä määrin vallitseva oikeuskulttuuri mahdollistaa niiden toteutumisen ympäristöperusoikeuteen sisältyvän vastuuajattelun kautta. Jonkin maiseman tunnustaminen kulttuuriperinnöksi ei pelkästään riitä turvaamaan sen asemaa, minkä takia on tarkasteltava myös niitä mahdollisia oikeudellisia keinoja ja oikeuskäytäntöä, joiden kautta maisemalle perustuslaissa taatun suojan tulisi toteutua. Maisema on kiinnostava tarkastelun kohde erityisesti siitä syystä, että siinä yhdistyvät suojelun kohteena sekä kulttuuriin että ympäristöön liittyvät tekijät: kun suojellaan maisemaa, suojellaan samanaikaisesti yhtä lailla ympäristöä ja kulttuuria.

11 Peterzens-Nysten 2011, 142–143.

12 Hollo 2004, 419.

Tutkimukseni keskiössä oleva ympäristöperusoikeuspykälä poikkeaa kirjoitusasultaan muista perusoikeuksista: siinä korostetaan julkisen vallan vastuuta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mutta samalla puhutaan jokaisen vastuusta. Pykälän kirjallisen muotoilun avulla korostetaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Ympäristöperusoikeus tunnustaa näin sekä luonnon ja ympäristön itseisarvon että siihen lukeutuvan kollektiivisen vastuun. Olennaista pykälässä on myös se, että se tunnistaa ihmisen ja ympäristön välisen hyvinvoinnin keskinäisen riippuvuussuhteen, jossa epäterveellinen ympäristö uhkaa muiden perusoikeuksien toteutumista.¹³ Ympäristöperusoikeuspykälässä kohtaavat näin erityisellä tavalla vastuu jostakin asiasta samalla, kun säädetään samaan asiaan kohdistuvasta oikeudesta. Jokaisella meistä on näin ollen vastuu kulttuuri- ja luonnonmaisemista osana kulttuuriperintöä yhtä lailla kuin meillä on oikeus näihin maisemiin ympäristömme osina. Pyrin tutkielmassani tarkastelemaan ja tulkitsemaan tätä ympäristöperusoikeuspykälää ja systematisoimaan sen toteutumista suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, mutta myös muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuuden suojaan sekä sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin. Näin ollen kulttuuriperinnön turvaamisvelvoitteen ja kansallisen lainsäädännön suhteen lisäksi tarkasteluni kohteena on siis ympäristöperusoikeuden mahdollinen problemaattinen suhde muihin perusoikeuksiin kulttuuriperinnön osalta.

Kulttuuriperinnön turvaamisvelvoitteen lähtökohtana on tutkimuksessani edellä mainittu ympäristöperusoikeuspykälä PL 20 §. Kulttuuriympäristöasiat kuuluvat Suomessa ympäristöministeriölle. Laki Museovirastosta (282/2004) ja valtioneuvoston asetus Museovirastosta (407/2004) osoittavat vastuun kulttuuriympäristön suojelusta ja tutkimuksesta opetus- ja kulttuuriministeriön alaiselle Museovirastolle. Maisemien suojelussa sovellettavat keskeisimmät säännökset puolestaan löytyvät ympäristöoikeuden piiristä maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL 132/1999), luonnonsuojelulaista (LSL 1096/1996) ja ympäristönsuojelulaista (YSL 527/2014). Muita maiseman suojan sääntelyyn liittyviä tai vaikuttavia säädöksiä ovat muun muassa muinaismuistolaki (MML 295/1963) ja maa-ainelaki (MAL 555/1981). Valtioneuvoston asetus Suomenlinnan hoitokunnasta (294/2013) täsmentää vielä erikseen Suomenlinnaa kulttuuriperintökohteena kohdistuvaa suojaa.¹⁴ Kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn liittyvät useat Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset, joista aiheeni kannalta keskeisimpiä ovat Unescon maailmanperintösopimus (SopS 19/1987) ja Euroopan neuvostossa laadittu eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006). Euroopan unionin lainsäädännön osalta merkitystä saattaa paikoin luonnonmaiseman suojan sääntelyn kohdalla olla luontodirektiivillä (92/43/ETY), jossa määriteltyjä luontotyyppejä turvaa Natura 2000 -verkosto. Kulttuuriperinnön sääntelyä täydentävät myös viranomaisten ohjeet, suositukset ja lausunnot, joilla saattaa olla myös oikeudellisesta merkitystä.

13 Viljanen, Heiskanen, Heinämäki, Koivurova & Raskulla 2014, 9.

14 Ks. esim. Museovirasto 10.10.2013, Opetus- ja kulttuuriministeriö 13.2.2013 ja Ympäristöministeriö 31.7.2015.

Tutkimuskysymykseni perusta on ympäristöperusoikeuspykälässä linjatussa kulttuuriperinnön suojan kollektiivisessa luonteessa, jonka turvaamista ja sääntelyä tarkastelen näistä edellä mainitsemistani laeista ja oikeuskäytännöstä löytyvistä periaatteista ja mekanismeista käsin keskittyen kulttuuriperinnöksi luettavaan maisemaan. Analysoidessani maiseman suojan sääntelyyn kulttuuriperintönä liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia jäsenän aiheeseen liittyvää normistoa positiivisesta ja passiivisesta maisemansuojelusta käsin. Avaan näiden käsitteiden sisältöä jäljempänä. On syytä vielä painottaa, että mikä tahansa maisema ei ole kulttuuriperintökohde, vaikka se olisikin kulttuuriperintöä. Olennaista kulttuuriperinnön suojan sääntelyä pohdittaessa on muistaa, että kauneus on aina katsojan silmissä ja suojelun piiriin hyväksytyt kohteet ovat julkisen vallan valitsemia, jolloin niiden institutionalisoitu arvo perustuu siihen, mitkä intressit ovat onnistuneet vakiinnuttamaan itsensä yhteiskunnassa ja millä tavoin ihmiset arvottavat oman kulttuurinsa raaka-aineita¹⁵.

Kulttuuriperinnön suojan sääntelyssä ei näin ole kyse pelkästään juridisista kysymyksistä, vaan aihepiiri liittyy hyvin usein yhteen erinäisten taloudellisten, historiallisten, poliittisten ja yhteiskunnallisten kysymysten kanssa¹⁶. Maailman muuttuessa muuttuvat myös kulttuuri ja niiden kautta arvotetut maisemat. Maisema puolestaan on aina suhteessa ihmiseen ja ihmisen tekoihin¹⁷. Samoin muuttuvat siten ihmisen, yhteiskunnan ja ympäristön suhteet. Ympäristö ja kulttuuriperintö sen osana saattavat tulevaisuudessa muuttua näiden suhteiden seurauksena esimerkiksi ilmastonmuutoksen, merenpinnan kohoamisen, lämpötilavaihteluiden tai ihmisen tekemien energiankäyttötarkaisujen takia. Muutokset voivat olla jopa sellaisia, että niiden edessä nykyinen laki on voimaton, minkä takia tutkimus, joka kartoittaa lainsäädännön keinoja ja suojeluun liittyvää problematiikkaa, on tärkeää.

Tutkimani aihe on ajankohtainen ja tutkimussuuntaus, jonka piiriin se sijoittuu, vielä määrittelee itseään¹⁸. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa puhutaan kulttuuriperintöoikeudesta (*cultural heritage law*), mutta suomenkielisessä kirjallisuudessa termiä käytetään verrattaen vähän. Palaan tarkastelemani aiheen tutkimustraditioon ja kulttuuriperintöoikeuteen tutkimusalana perusteellisemmin tuonnempana. Kulttuuriperintöoikeuden kansainvälinen uranuurtaja Patty Gerstenblith on kiteyttänyt erinomaisesti sen, miksi tämä aihe on tärkeä ja tutkimuksen arvoinen: Kulttuuriperinnössä ruumiillistuu koko ihmiskunnan taiteellinen, uskonnollinen ja sosiaalinen historia. Kulttuuriperintö on loputon universaalin inspiraation, tiedon ja viehtymyksen sekä kohde että lähde, mikä tekee siitä jotain niin määrittelemättömän arvokasta, että sen lainsäädännöllisen suojan laajamittainen tarkastelu ja pohtiminen ansaitsee tulla vahvasti osaksi kansainvälistä oikeustieteellistä keskustelua ja tutkimuskenttää.¹⁹

15 Lillbroända-Annala 2014, 22.

16 Gerstenblith 2012, 3.

17 Heikkilä 2010, 52.

18 Nafziger, Paterson & Rentein 2012, xxiii.

19 Gerstenblith 2012, 623.

1.2.2 Tutkimuksen aineisto ja viitekehys

Tutkielman lähdeaineisto koostuu oikeustieteellisestä kirjallisuudesta, artikkeleista ja verkkojulkaisuista sekä kansallisesta lainsäädännöstä ja oikeustapauksista. Kuten jo edellä on todettu, maiseman suojan sääntely kulttuuriperintönä löytää oikeusperustansa perustuslain lisäksi erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaista, luonnonsuojelulaista ja ympäristönsuojelulaista. Yleisemmällä tasolla kulttuuriperinnön suojan sääntely puolestaan pohjaa useisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Oikeustieteellisen lähdeaineiston lisäksi käytän kulttuuriperinnön ja maiseman käsitteiden avaamiseksi apunani teoksia oikeustieteen ulkopuolelta, kuten kulttuuriantropologiasta, museologiasta, maisemantutkimuksesta ja geo- ja maantieteestä.

Kulttuuriperintöoikeus on kansainvälisestikin vielä varsin nuori tutkimusala, jonka viitekehykset ovat vasta määrittymässä²⁰. Suomalaisesta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta ei löydy vakiintunutta yleistermiä, joka kattaisi kaiken kulttuuriperintöön liittyvän sääntelyn tai jolla voitaisiin siihen yksiselitteisesti viitata. Puhun tutkielmassani kyseisessä tarkoituksessa kulttuuriperintöoikeudesta. Termiä on käyttänyt ainakin Tini Peterzens-Nysten Lakimies-lehdessä vuonna 2011 julkaistussa artikkelissaan *Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja toteuttamisen kaksijakoisuus*, jossa hän pohtii muun muassa sitä, onko kulttuuriperintöoikeutta syytä tarkastella pelkkänä tutkimussuuntauksena vaiko omana oikeudenalanaan. Peterzens-Nystenin mukaan kulttuuriperinnön suojan sääntely on kehittymässä kaksijakoiseen suuntaan. Kulttuuriperinnön suojelu herättää juridisten kysymysten ohella paljon poliittisia, ideologisia ja historiallisia kysymyksiä, mikä asettaa sääntelylle haasteita.²¹

Kulttuuriperintöoikeuden kansainvälisiä perusteoksia ovat tällä hetkellä ainakin *Art, Cultural Heritage, and the Law* (2012) ja *Cultural Law* (2014). Teoksissa tarkastellaan kulttuuriperintöä ennen kaikkea oikeudellisena kysymyksenä ja oikeudellisen sääntelyn kohteena, mutta myös politiikan, diplomatian ja konfliktien välineenä. Erityisesti *Cultural Law* teoksen lähtökohtana ovat ihmisoikeudet ja kulttuuriperintö osana jokaiselle kuuluvia kulttuuriin ja ympäristöön liittyviä ihmisoikeuksia. Sekä aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä maisema mukaan lukien on teoksissa käsitelty kattavasti. Vaikka tutkimuskohteenani onkin kansallinen lainsäädäntö, olen käyttänyt taustakirjallisuutenani myös näitä kansainvälisiä teoksia, koska suomalaisesta sääntelystä ei vastaavanlaisia teoksia vielä löydy. Suomessa kulttuuriperintöä on oikeustieteestä käsin tarkasteltu lyhyesti muutamissa lähinnä ympäristöoikeutta ja kulttuurialan lainsäädäntöä käsittelevissä teoksissa, joista mainittakoon esimerkkeinä *Ympäristöoikeuden pääpiirteet* (2014), *Johdatus ympäristöoikeuteen* (2009) ja *Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö* (2015). Lisäksi olen löytänyt muutamia oikeustieteen väitöskirjoja, joissa myös sivutaan aihetta.

20 Nafziger, Paterson & Rentein 2012, xxiii.

21 Peterzens-Nysten 2011, 144–145.

Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa (1995) on Ari Ekroosin väitöskirja, jossa hän tarkastelee kauneuden käsitettä oikeustieteellisestä näkökulmasta ympäristöoikeuden kontekstissa maisemaa ja kaupunkikuvaa sääntelevästä lainsäädännöstä käsin. Suomalainen ympäristölainsäädäntö sisältää useita säännöksiä, joissa mainitaan sana kauneus. Ekroosin mukaan maisemansuojelu nojautuukin varsin vahvasti juuri esteettiseen arvottamiseen²². Vaikka Ekroosin väitöskirja on valmistunut yli 20 vuotta sitten, näen, että ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen ja määritelmien tarkastelu erityisesti oikeuden ja kielen olemuksen suhteena on edelleen relevanttia. Kari Kokko puolestaan tuo väitöskirjassaan *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit* (2003) esille ympäristön- ja luonnonsuojelun problematiikkaan liittyviä tekijöitä, joita voidaan osittain myös soveltaa kulttuuriperinnön suojelun kohdalla.

Kaiken kaikkiaan kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn on syvällisemmin pureuduttu suomalaisella tutkimuskentällä lähinnä tapauskohtaisesti artikkeleissa ja tutkijoiden verkossa käymässä keskustelussa, kuten Perustuslakiblogissa, jossa helmikuussa 2016 Pauli Rautiainen kirjoitti Kansalliskirjaston lakisääteisestä roolista kulttuuriperinnön turvaajana ja tämän veloitteen suhteesta perusoikeuksiin²³. Kokonaisuutena kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja PL 20 §:n suhde vaikuttaisi olevan vielä melko tutkimatonta aluetta. Vaikka kansainvälisesti tunnetaankin kulttuuriperintöoikeuden nimellä kulkeva tutkimussuuntaus, ensisijaisesti kulttuuriperintöä tarkasteleva oikeudellinen tutkimus on Suomessa vielä hyvin vähäistä. Tutkimukseni sijoittuu näin sellaiseen valtiosääntöoikeudellisen perusoikeustutkimuksen sekä ympäristön ja kulttuurin oikeudellisen tutkimuksen risteyskohtaan, jota ei ole kulttuuriperintöön keskittyen tutkittu Suomessa tietävästi lainkaan.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys rakentuu siis kaiken kaikkiaan monitieteisen ympäristöön ja ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen pohjalta asettuen kansainvälisen kulttuuriperintöoikeuden ja kansallisen ympäristölainsäädännön välimaastoon, jonka perusta on perusoikeuksissa ja ennen kaikkea ympäristöperusoikeudessa. Ympäristöoikeuden kansainvälisen luonteen vuoksi on otettava huomioon myös kansainvälinen tutkimusaineisto, vaikka tarkasteluni kohde rajautuukin kansalliseen voimassa olevaan oikeuteen. Aiheen osuessa useamman tieteenalan rajapintaan, katson sen olevan tutkimukseni kannalta vain vahvuus, jonka ansiosta olen pystynyt hyödyntämään taustaaineistoa myös muilta tieteenaloilta. Erityisesti ympäristön ja kulttuuriperinnön suojelun nykytilan hahmottamisen kannalta tämä on ollut tärkeää. Maisemien suojaamisessa kulttuuriperinnön osana on kyse myös ympäristön suojelemisesta niin elinympäristönä kuin luonnonympäristönäkin. Lisäksi aihe liittyy ajankohtaisesti ja läheisesti keskusteluun kestävästä kehityksen periaatteista, kun puhutaan siitä, minkälaisen maailman haluamme jälkipolvillemme jättää aikana, jolloin kulttuuriperintöön kohdistuu esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja sotien vuoksi merkittäviä uhkia.

22 Ekroos 1995, 12–13.

23 Rautiainen 27.2.2016.

1.2.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielmani etenee siten, että tämän johdanto-osion jälkeen luon tiivistetyn katsauksen kulttuuriperinnön käsitteelliseen sisältöön ja siihen, kuinka se asemoituu suomalaiseen lainsäädäntöön. Koska tarkoitukseni on tarkastella maisemaa kulttuuriperintökohteena ja siihen liittyviä suojeluvaihtoehtoja suhteessa perustuslakiin, on tarpeellista aluksi valottaa kulttuuriperinnön sääntelyn suojan oikeusperustaa yleisellä tasolla. Kulttuuriperintöä suojaava normipohja ei rajoitu pelkästään kansallisiin säädöksiin, vaan on huomioitava myös Suomea sitovat ylikansalliset säädökset, kuten Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset, minkä takia käyn läpi myös niitä siltä osin kuin se on aiheeni kannalta oleellista. Kulttuuriperinnön yleisen oikeudellisen asemoinnin ohella keskityn erityisesti tarkastelemaan sen olemusta perusoikeutena ja tämän perusoikeuden suhdetta muihin perusoikeuksiin. Tämän jälkeen täsmennän tarkastelun painopistettä kulttuuriperintökohteista erityisesti maisemaan.

Seuraavassa luvussa avaamoni moniulotteista maiseman käsitettä kulttuuriperinnön tutkimuksen kohteena ja oikeudellisena käsitteenä. Selvitän, milloin maisema lasketaan kulttuuriperinnöksi ja mikä on tällaisten maisemien suojelun nykytila Suomessa. Luvussa tarkastelen maiseman suojan sääntelyä ennen kaikkea lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä käsin. Pohdin, millaisena kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuus tämän sääntelyn osana näyttäytyy ja minkälaisia merkitysisältöjä kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn liittyvästä normistosta on löydettävissä erityisesti silloin, kun maiseman esteettisiä ominaisuuksia on arvotettu oikeuskäytännössä. Lisäksi tarkastelen maisemasuojelussa esiintyviä mahdollisia haasteita ja konflikteja suhteessa muiden perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan, turvaamiseen.

Tämän jälkeen jatkan analyysiäni käsittelemällä kulttuuriperinnön suojan kaksijakoista ja kollektiivista luonnetta maiseman kohdalla pohtimalla, kenellä siitä on vastuu ja kenellä siihen on oikeus. Pohdin julkisen vallan positiivisia velvoitteita suojella kulttuuriperintöä ympäristön osana ja turvata jokaiselle oikeus vaikuttaa sellaiseen päätöksentekoon, joka kulttuuriperintöön elinympäristönä kohdistuu. Pohdin muun muassa viranomaisten vastuuta kulttuuriperintöön liittyvien asioiden tiedottamisessa. Lisäksi pohdin myös yksilön velvoitteita ja näiden velvoitteiden toteuttamismahdollisuuksia. Lopuksi kokoaan yhteen johtopäätökseni siitä, millaisena maisema näyttäytyy kulttuuriperintöoikeuden kontekstissa kansallisessa lainsäädännössä suhteessa sille perustuslaissa turvattuun asemaan. Esitän ajatukseni siitä, kuinka hyvin kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuus maiseman kohdalla toteutuu tai toteutuuko se ylipäätään. Esittelen myös lainsäädännöstä paikantamani mahdolliset puutteet ja ristiriitaisuudet liittyen voimassaolevan oikeuden mahdollisuuksiin turvata kulttuuriperintöä.

1.3 Tutkimuksen metodit

Tutkimusaiheeni sijoittuu ennen kaikkea ympäristöoikeuden piiriin, mutta se sisältää aineksia muistakin oikeudenaloista, erityisesti valtiosääntöoikeudesta. Koska ympäristö itsessään on jo usean eri tieteenalan tutkimuksen kohde, se saa oikeudellisen tutkimuksenkin kohteena helposti monitieteisiä piirteitä. Seuraavaksi avaan tutkielmani metodisia lähtökohtia ja pyrin perustelemaan, miksi valitsemani metodit yhdessä muodostavat tutkimusaiheeseeni parhaiten soveltuvan lähestymistavan, mutta miksi on syytä huomioida myös muut lähestymistavat. En aseta tutkimusaihettani ja lähestymistapaani tiukasti tiettyjen metodologisten rajojen sisälle, vaan hahmottelen ne suuntaviivat, joiden puitteissa tutkimus kulkee eteenpäin. Koska ympäristö tutkimuskohteena käy vuoropuhelua eri tieteenalojen välillä, on tutkimuksellisesti hedelmällistä, että sitä myös oikeudellisen tutkimuksen kohteena tarkastellaan eri näkökulmia hyödyntäen.

Tutkielmani metodinen lähtökohta on siinä mielessä oikeusdogmaattinen, että tutkimuskohteenani on voimassaoleva oikeus ja viedäkseni tutkimustani eteenpäin minun on täytynyt kartoittaa ja systematisoida kulttuuriperintöön liittyvää pirstaloitunutta lainsäädäntöä sekä selvittää ja tulkita oikeusnormien sisältöjä. Oikeusdogmaattisen metodin käytölle on tyypillistä, että vastaus tutkimuskysymykseen tai -ongelmaan yritetään löytää voimassaolevaa oikeutta tulkitsemalla ja systemaattisesti jäsentämällä. Aulis Aarnion mukaan oikeusdogmatiikka on systematisoivaa toimintaa, joka oikeudellisia teorioita rakentamalla jäsentää normien valtavaa joukkoa sekä yleisellä että abstraktilla tavalla, minkä takia se on tämän tutkimuksen perustan luomiseksi tarpeellinen metodi.²⁴ Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan usein myös lainopillisesta lähestymistavasta oikeusdogmaattisen metodin sijaan. Lainopillinen tutkimus perustuu oikeuslähteisiin ja niihin pohjaavaan argumentaatioon. Raimo Siltala onkin kiteyttänyt lainopin metodin ytimen juuri oikeudelliseen argumentaatioon, joka perustuu yhtäältä käytännölliseen lainoppiin eli oikeussääntöjen tulkintaan ja oikeusperiaatteiden punnintaan sekä toisaalta oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämiseen ja siten oikeussääntöjen ja vastaavien oikeusnormien systematisointiin eli teoreettiseen lainoppiin.²⁵

Vaikka työssäni onkin tunnistettavissa piirteitä, joiden perusteella se voitaisiin määritellä oikeusdogmaattiseksi tutkimukseksi, kyse on enemmänkin metodista, jonka avulla myös muiden metodien käyttö mahdollistuu. Aiheeni ja sen sisältämien käsitteiden luonteen takia oikeusdogmaattinen metodi kaipaa rinnalleen oikeusfilosofiaa ja kriittistä lainoppia, joiden kautta on mahdollista lähestyä oikeusdogmaattisen metodin keinoin systematisoitua oikeudellista aineistoa tavallisen lainopin keinovalikoimaa syvällisemmin ja kriittisemmin. Työni voi näin nähdä painotukseltaan perusoikeuskeskeisenä ja lähestymistavaltaan kriittisenä lainopillisena tutkimuksena, jossa oikeusdogmatiikan metodilla jäsenneiltyä normistoa analysoidaan oikeusfilosofian keinoja hyödyntäen.

²⁴ Aarnio 2006, 96–97.

²⁵ Siltala 2003, 328.

Vaikka olenkin tutkielmassani sitoutunut kriittiseen oikeudelliseen argumentaation, se ei tarkoita, etteikö myös yhteiskunnallisella ja historiallisella kontekstilla olisi aiheeni kannalta merkitystä, kun tulkitaan ja arvioidaan oikeudellisia argumentteja. Tästä syystä metodini saattaa paikoin sivuta myös kontekstuaalista lainoppia, jossa olennaista on tiedostaa ja tuoda esille, mitkä eri argumenteista ovat oikeudellisesti relevantteja riippumatta siitä, onko niiden alkuperäinen konteksti puhtaasti oikeustieteessä vai ei²⁶. Kuten edellä on jo kuvattu, kulttuuriperinnön asemaan vaikuttavat yhteiskunnassa lukuisat eri tekijät. Tästä syystä saattaa siksi olla ajoittain syytä kontekstuaalisen lainopin hengessä huomioida erilaiset kulttuurisidonnaiset kontekstit, jotka voivat liittyä vaikkapa politiikkaan, talouteen tai historiaan suhteessa kulttuuriperinnön oikeudelliseen asemaan.

Tutkimukseni kannalta on myös hyvä ymmärtää ympäristöoikeuden historiallisia ja poliittisia konteksteja oikeudenalana ylipäätään. On luonnollista, että kun muutkin tieteenalat ovat kehittyneet ja ympäristöstä on saatu uutta tutkimustietoa liittyen esimerkiksi ilmansaasteiden vaikutuksiin, se on vaikuttanut myös ympäristöön liittyvään lainsäädäntöön. Tästä syystä ajattelen oikeushistoriankin palautuvan aina lopulta historiaan laajemmassa mittakaavassa. On vaikea tarkastella minkään tietyn tieteenalan historiaa vain puhtaasti yksinomaan sen historiana. Oikeushistoriakin on ihmisen itsensä historiaa, jota kulttuuriperintökin edustaa. Oikeushistoria voi metodina edistää ympäristöoikeuden teorian ja yleisten oppien muodostusta ja tieteentekijän itsereflektointia menneisyyteen²⁷.

Kulttuuriperinnössä on pitkälti kyse siitä, minkälaisia jälkiä ihminen haluaa tallettaa ja säilyttää osaksi historiaansa. Erityisesti päätökset siitä, mitä aineellisia kulttuuriperinnön osia, kuten esineitä, rakennuksia tai maisemia, halutaan säästää ja suojella, ovat usein julkisen vallan edustajien käsissä, ja julkisen vallan edustajat ovat puolestaan ihmisiä omine esteettisine arvoineen. Samoin oikeus palautuu lopulta ihmiseen ja ihmisten välisiin suhteisiin. Oikeus ei ole ihmisestä erillinen institutio, vaan se syntyy nimenomaan ihmisyydestä: lainsäätäjät ovat ihmisiä, lain toimeenpanijat ovat ihmisiä ja lainkäyttäjät ovat ihmisiä. Ihmisyyden lisäksi oikeus on sidoksissa siihen yhteiskuntaan, jonka piirissä se vaikuttaa. Oikeusfilosofian alaan on Aarnion mukaan usein luettu tarkastelut, jotka koskevat oikeuden alkuperää, luonnetta sekä oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta. Oikeusfilosofian alalaji oikeuspositivismi puolestaan näkee oikeuden aina ihmisen antamana ja asettamana normistona.²⁸ Filosofia on pohjimmiltaan kaiken länsimaisen tieteen kehityksen takana, oli pa kyse sitten politiikasta, taiteen tutkimuksesta tai juuri oikeustieteestä. Ari Hirvonen on sivunnut aihetta teoksessaan *Mitkä metodit?*, jossa hän palaa oikeustieteen metodipolkuja pitkin aina antiikin Kreikan filosofien ajatuksiin asti. Ajatukseen siitä, että lopulta kaiken takana on filosofia, yhtyy myös Aristoteles, jonka mukaan kaikkien erityistieteiden yläpuolella on niitä todempi tiede.²⁹

26 Laakso 2012, 490–493.

27 Kokko 2016, 37.

28 Aarnio 2011, 5.

29 Hirvonen 2011, 12.

Koska oikeusfilosofinen lähestymistapa on asettumassa yhdeksi tutkielmani metodiseksi peruspilariksi, on tarpeen tarkastella, mitä oikeusfilosofia oikeastaan tutkii. Panu Minkkinen on tarkastellut teoksessaan *Järjen lait* oikeusfilosofian suhdetta oikeustieteeseen erityisesti Immanuel Kantin kriittisestä filosofiasta käsin. Oikeusfilosofian selittämiseksi ei ole olemassa absoluuttista määritelmää, sillä se voidaan ymmärtää niin oikeustieteen kuin filosofiankin osa-alueena kuin myös jonkinlaisena irrallisena rajatieteenä. Oleellista ei ole tässä kohtaa niinkään selittää itse oikeusfilosofiaa, vaan pikemminkin selvittää, miksi se on työni kannalta tärkeä tutkimusmenetelmä juuri siitä syystä, että sen ei tarvitse olla uskollinen tiukasti määritellyille metodisille rajanvedoille. Minkkisen mukaan oikeusfilosofian merkitys perustuu oikeustieteessä usein eräänlaiseen alistussuhteeseen, jonka tarkoituksena on palvella lainopillisen tutkimuksen tarpeita ja nostaa pintaan oikeuseriaatteita oikeuden syvemmiltä tasoilta.³⁰ Omassa tutkimuksessani oikeusfilosofian tiedonintressi on ennen kaikkea viimeksi mainitussa pyrkiessäni kaivautumaan oikeuden syvemmille tasoille. Tällöin oikeusfilosofia ei kylläkään palvele lainoppia, vaan pikemminkin lainoppi palvelee oikeusfilosofiaa.

Työssäni ilmenevän vahvan ympäristöoikeuden kontekstuaalisen luonteen vuoksi näen tarpeelliseksi tarkastella kulttuuriperintöoikeutta kriittisen oikeuspositivismin näkökulmasta. Tällä tavoin uskon syventäväni johtopäätöksiäni siitä, mitä kulttuuriperinnön oikeudellinen asema maiseman suojan sääntelyn kohdalla kertoo siitä ihmisten edustaman julkisen vallan institutionalisoinnin kohteena ja suhteessa yhteiskunnan sille asettamiin arvoihin ja intresseihin. Taustalla vaikuttaa hypoteesini siitä, että pelkkä maiseman institutionalisointi kulttuuriperintökohteeksi lain kielellä ei riitä, vaan todellinen suoja toteutuu ja konkretisoituu vasta tuomioistuinten käytännössä, kun julkinen valta arvottaa maisemat suhteessa toisiinsa muun muassa esteettisiin arvoihin perustuen ja sillä tavoin päättää, minkälaista maisemaa viime kädessä suojellaan. Tällä lähestymistavalla tavoittelen pääsyä sen normiston pinnan alle, jonka oikeusdogmaattinen tarkastelu eteeni tuottaa.

Kriittisessä oikeuspositivismissa oikeus ei koostu pelkästään normeista, vaan myös toisenlaisista aineista³¹. Kaarlo Tuorin mukaan moderni oikeus on ihmisten luomaa positiivista oikeutta, joka ei ole eristettynä tyhjiöön, vaan on vuorovaikutuksessa sen yhteiskunnan tai yhteisön kanssa, jonka piirissä se vaikuttaa. Laki on ihmisten säätämää ja ihmisten muutettavissa. Yhteiskunnan muuttuessa myös oikeus ja tavat tulkita sitä voivat muuttua, vaikka itse laki ei muuttuisikaan. Samoin lakien tulkinta voi muuttua, kun oikeuden ja yhteiskunnan suhde kokee muutoksia erilaisten taloudellisten, poliittisten ja sosiaalisten ilmiöiden seurauksena. Samaan tapaan muuttuvat myös kulttuuriperinnön institutionalisointiin vaikuttavat erilaiset intressit ja arvot. Oikeus seuraa muutoksia ja muutokset seuraavat oikeutta, mutta ne eivät välttämättä aina pysy toistensa perässä.³²

30 Minkkinen 2002, 19.

31 Lindroos-Hovinheimo 2014, 74.

32 Tuori 2007, 48–49.

Tuori on jaotellut oikeuden kolmeen tasoon, jotka ovat oikeuden pintataso, oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Oikeuden pintatason tärkeimmät elementit ovat lait ja muut säädökset, tuomioistuinten ratkaisut ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitetyt lausumat. Pintatasolla oikeudelle on ominaista jatkuva liike, joka syntyy uusista säädöksistä, tuomioistuinratkaisuksista ja oikeustieteellisistä julkaisuista. Tuori kuvailee oikeuden pintatasoa väliaikaiseksi tilinpäätökseksi keskustelusta, jossa puheenvuoroja käyttävät lainsäätäjät, tuomari ja oikeustieteilijät. Oikeuskulttuurin taso muodostuu lakimiesten ammattikulttuurista, josta voidaan erottaa käsitteellisiä, normatiivisia ja menetelmällisiä ainesosia, jotka liittyvät muun muassa eri oikeudenalojen yleisiin oppeihin ja yleisiin oikeusperiaatteisiin. Oikeuden syvärakenne on vielä oikeuskulttuuriakin syvempi oikeuden taso, johon kuuluvat perustavat oikeuskategoriat avaavat koko sen oikeudellisen ajattelun tilan, jossa oikeudelliset käytännöt, kuten lainsäätäminen, lainkäyttö ja oikeustiede ovat mahdollisia.³³ Syvärakenne sisältää kaikkein perustavimmat käsitteet ja periaatteet ja muuttuu siten oikeuskulttuurin kanssa oikeuden pintatasoa hitaammin hilliten pintatason jatkuvaa liikettä³⁴.

Kulttuuriperintö oikeudellisen sääntelyn kohteena on tutkimuskohde, jonka kohdalla on syytä aidosti ja kriittisesti pohtia, onko siihen liittyvä oikeudellinen normisto ajan tasalla. Tästä johtuen lähestymistapani näyttäytyy myös kriittisenä lainoppina pyrkiessään osoittamaan voimassaolevan oikeuden aukot ja ristiriitaisuudet pelkästä oikeuden sisäisestä tarkastelusta irrottautumalla. Teoksessa *Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen* on erotettu vielä omaksi lähestymistavakseen kriittinen ympäristöoikeus, joka ymmärretään ympäristöoikeutta tutkivana kriittisenä lainoppina. Tätä tutkimussuuntausta edustaa muun muassa edellä mainittu Kokon väitöskirja *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Kriittisen ympäristöoikeuden tavoitteena voi näin olla esimerkiksi sellainen systematisointi voimassaolevasta oikeudesta, että biodiversiteetin suojelutavoite toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti. Tällöin suojelutavoitteet voidaan pyrkiä ulottamaan myös sellaisten lakien soveltamiseen, joihin lainsäätäjät ei ole niitä edes ehtinyt vielä kirjata ja tällä tavoin osoittaa lainsäädännössä olevia puutteita. Ympäristöoikeudelle tyypillisten avoimien säännösten ja niihin sisältyvien arvo- ja intressilatausten takia kriittisellä lainopilla on runsaasti aineistoa argumentointinsa perustaksi.³⁵

Itseäni oikeustieteen tutkijana määrittää kriittisyyden lisäksi tietty realismi oikeuden pintatasoa kohtaan, minkä takia on tarpeen mainita vielä yksi tutkimukseni taustalla vaikuttava oikeusteoreettinen lähestymistapa. Oikeusrealismin lähtökohtana on ymmärtää oikeus ihmisen luomuksena, jota tulisi tutkia sellaisena kuin se on eikä sellaisena kuin sen tulisi olla. Oikeusrealismi toimii tässä tutkimuksessa siksi täydentävänä lähestymistapana erityisesti oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa. Tutkimukseni sisältämän kriittisen otteen takia on syytä mainita vielä *Critical Legal Studies* -koulukunta

33 Tuori 2000, 163, 172–173, 184, 205.

34 Lindroos-Hovinheimo 2014, 75.

35 Kumpula, Määttä, Similä & Suvantola 2014, 145–147.

(CLS), joka on syntynyt 1970-luvulla inspiroiduttuaan oikeusrealistien näkemyksistä, joista keskeisimmät liittyvät sääntö- ja faktaskeptisyyteen. Sääntöskeptikon mukaan oikeudelliset ratkaisut syntyvät monien eri tekijöiden seurauksena eiväkä puhtaasti vain sääntöjen ohjaamina. Faktaskeptisyyteen puolestaan liittyy ajatus siitä, etteivät esimerkiksi oikeudellisen ratkaisun perustaksi valitut faktat ole neutraaleja.³⁶ Avaan näitä mainitsemiani lähestymistapoja ja teoriaa niiden takana lisää sitä mukaa, kun ne tulevat tutkielmassani jatkossa uudelleen esille.

Aarnio on tarkastellut kielen merkitystä oikeustieteessä. Kielen olemuksen pohtiminen suhteessa oikeuteen ja lakien tulkintaan on erityisen oleellista siksi, että se on yksi keskeisistä keinoista rakentaa ja ymmärtää todellisuutta ympärillämme. Kieli on väline, joka yhdistää normien maailman ja todellisuuden toisiinsa, koska myös lait on muodostettu sanojen synnyttämien merkistöjen avulla. Kieli voidaan pilkkua yksiköihin, sanoihin, joissa se lopulta saa merkityksensä. Kielen ymmärtämisessä on kyse myös sanojen tulkinnasta, kun ymmärryksen ja tulkinnan kautta sanojen merkityssisältö konkretisoituu niiden täytäntöönpanoksi esimerkiksi lakitekstien kohdalla. Lait ovat ihmisten laatimia ja ne syntyvät kielestä, joka on ihmisen luoma merkistö, jolloin yksittäinen sana tai ilmaus voi viitata useampaan kuin yhteen merkityssisältöön. Yksi ja sama lakiteksti voi ilmaista useamman kuin yhden vaihtoehdoisen normin, jonka ymmärtämiseen voi olla olemassa erilaisia lukutapoja.³⁷ Myös Tuorin mukaan oikeutta on kielellisen ilmaisunsa takia tulkittava jatkuvasti uudestaan³⁸.

Näkökulma liittyen oikeuden ja kielen suhteisiin kulkee mukana tutkimukseni taustalla erityisesti siksi, että kulttuuriperintöön ja ylipäättään ympäristöön liittyvässä oikeudellisessa kielessä käytetään maisemasta muun muassa sellaisia adjektiiveja kuin kaunis, arvokas, viihtyisä tai esteettinen, joiden merkityssisältö voidaan ymmärtää monin eri tavoin³⁹. CLS:n mukaan tuomareiden kannanotot perustuvat yhteiskunnassa valtaa pitäviin arvoihin perustuviin ideologiasitoumuksiin⁴⁰. Juuri kulttuuriperintöön ja maisemaan liittyvien subjektiivisesti koettavien esteettisten arvojen merkitys oikeuskäytännössä tekee kriittisellä otteella toteutetusta tarkastelusta tarpeellista. Filosofis-kriittisesti painottunut oikeusdogmatiikka muodostaa tutkielmani metodisen perustan, jonka koen olevan ennen kaikkea lähestymistapa kuin niinkään tiukasti rajattu tutkimusmenetelmä. Tämä mahdollistaa myös muiden edellä kuvaamieni lähestymistapojen hyödyntämisen silloin, kun ne täydentävät ja syventävät tutkimuksen sisältöä relevantilla tavalla. Tutkielmaan valitsemani metodisen keinoväliköimän tarkoituksena on tarjota tiedon jäsentelyyn ja sen tutkimiseen sellaisia instrumentteja, joiden avulla on mahdollista tarkastella kriittisesti kulttuuriperinnön suojan perusoikeudelliseen turvaamisvelvoitteeseen ja maiseman institutionalisoituun asemaan liittyvää normistoa ja oikeudellista problematiikkaa oikeuden eri tasoilla.

36 Lindroos-Hovinheimo 2014, 82, 87.

37 Aarnio 2006, 197–205.

38 Tuori 2000, 176.

39 Ks. esim. LSL 10 §, MRL 5 §, MRL 12 § ja YSL 1 §.

40 Hirvonen 2011, 51.

1.4 Tutkimuksessa käytetystä käsitteistöä

Koska liikun tutkielmassani ajoittain poikkitieteellisellä alueella ja lainaan käsitteitä muilta tieteenaloilta, käyttämäni käsitteistön suhteen on syytä tehdä muutamia selvennyksiä. Tutkielmassani toistuvia keskeisiä käsitteitä ovat kulttuuri, kulttuuriperintö, maisema, kulttuurimaisema ja luonnonmaisema, joita jäsenän positiivisen ja passiivisen maisemansuojelun kautta. Kulttuuriperinnön käsitettä on avattu jo edellä eri tieteenalojen konteksteista käsin, mutta koska tarkastelen maisemaa kulttuuriperinnön suojan sääntelyn kohteena nimenomaan kansallisesta näkökulmasta, ymmärrän kulttuuriperinnön tässä ennen kaikkea siten kuin se on Suomessa määritelty. Suomen ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja Museovirasto määrittelevät kulttuuriperinnön ihmisen toiminnan vaikutuksesta syntyneeksi henkiseksi tai aineelliseksi perinnöksi, joista jälkimmäinen voi olla joko kiinteää tai irtainta. Kiinteää kulttuuriperintöä ovat muun muassa rakennukset, maisemat, muistomerkit ja muut kiinteät muinaisjäänteet. Irtainta kulttuuriperintöä ovat esimerkiksi museo- ja taidekokoelmien esineistöt. Kulttuuriperintö on yhteistä omaisuutta, joka on tarkoitettu sekä yhteisesti nautittavaksi että huolehdittavaksi. Määritelmän taustalla vaikuttavat keskeisesti Suomen ratifioimien Unescon yleissopimusten sisältämät määrittelyt kulttuuriperinnöstä.⁴¹

Kulttuurille on olemassa lukuisia määritelmiä, joihin on jo edellä viitattukin. Koska kulttuuriperinnön käsitteen määrittelyn taustalla vaikuttavat keskeisesti Unescon yleissopimukset, myös kulttuurin käsitteen kohdalla on hyvä huomioida Unescon maailmankonferenssissa Meksikossa vuonna 1982 päivitetty kulttuurin määritelmä. Siinä kulttuuri määritellään moninaisuudeksi, joka koostuu yhteiskunnille tai yhteiskuntaryhmille tyypillisistä henkisistä, aineellisista, älyllisistä ja tunnepohjaisista piirteistä. Kulttuuriin kuuluvat taiteen ja kirjallisuuden lisäksi myös elintavat, yhteiselon muodot, arvojärjestelmät, perinteet ja vakaumukset.⁴²

Maisema on yläkäsite sille, mitä näemme, kun katsahdamme vaikkapa ikkunasta ulos. Maisema muodostuu ympäristöstämme, joka voi puolestaan olla muodostunut esimerkiksi rakennetusta kaupunkikuvasta, ihmisen muovaamasta maaseutumaisemasta tai koskemattomasta metsästä. Maisemiin liittyy toiminnallisuuden ja muutoksellisuuden ulottuvuus, jonka olennainen piirre on se, että maisemaan voidaan vaikuttaa.⁴³ Lainsäädännön kohdalla on oleellista ymmärtää, minkälaisesta maisemasta puhutaan ja kuinka se on rakentunut. Oikeustieteessä maisema ymmärretään ympäristön fyysisenä ulottuvuutena, joka voidaan jakaa luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan. Joskus maisema voi olla myös yhdistelmä näistä kahdesta. Maisemaan saattaa liittyä myös kuulo- ja tuoksuelämyksiä, mutta niillä on harvoin oikeudellista merkitystä.⁴⁴

41 Ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö & Museovirasto 7.12.2015.

42 Meksikon julistus (*Mexico City Declaration on Cultural Policies, World Conference on Cultural Policies*) 1982.

43 Heikkilä 2010, 51.

44 Hollo 2009a, 357.

Maiseman jakaminen luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan perustuu siihen, millä tavoin ja kuinka paljon ihminen on maisemaan vaikuttanut. Jako on kuitenkin osittain keinotekoinen, koska samassa maisemassa voi olla elementtejä molemmista maisematyypeistä ja koska maisemat, joihin ihminen ei ole millään lailla vaikuttanut, ovat nykyään hyvin harvinaisia. Maisemaa, joka on ennen kaikkea luonnonelementtien tulosta, kutsutaan luonnonmaisemaksi. Luonnonmaisemia, joille suomalaisilla on tapana antaa korkea esteettinen arvo, ovat esimerkiksi harju-, järvi-, metsä- ja tunturimaisemat. Kulttuurimaisema puolestaan on maisema, jossa näkyy ihmisen kädenjälki. Kulttuurimaisematkin ovat alun perin olleet luonnonmaisemia, mutta ihmisen toimien seurauksena ne ovat muuttaneet muotoaan kulttuurimaisemiksi, joita voivat edustaa esimerkiksi kaupunki- ja maatalousmaisemat.⁴⁵ Ympäristöministeriö ja Museovirasto määrittelevät kulttuurimaiseman ihmisen ja luonnon yhteisvaikutuksena syntyneeksi kokonaisuudeksi, johon sisältyvät ihmisen ja luonnon pitkäaikaisen vuorovaikutuksen myötä muovautunut maaseudun kulttuurimaisema ja ääritapauksena lähes yksinomaan ihmistyön tuloksena syntynyt kaupunkimaisema eli urbaani maisema⁴⁶.

Kulttuurimaiseman käsite pitää sisällään myös perinnemaiseman käsitteen. Perinnemaisemat ovat perinteisen maatalouden seurauksena syntyneitä ympäristöjä, kuten niittyjä, ketoja, metsälaitumia, lehdesniittyjä ja kaskimetsiä. Ne ovat maisemia, joissa visuaalisessa keskiössä on luonto, mutta ne eivät silti ole luonnonmaisemia, koska ne eivät ole koskemattomia. Ne ovat saaneet muotonsa ihmisen toiminnan seurauksena ja lukeutuvat siksi kulttuurimaiseman käsitteen alle, vaikka eivät varsinaisesti rakennettuja maisemia olekaan.⁴⁷ Kulttuurimaiseman yhteydessä saatetaan usein puhua myös kulttuuriympäristöstä, jolla viitataan ihmisen ja maiseman suhteeseen laajemmin: kulttuuriympäristö on yleiskäsite, jonka ominaispiirteet ilmentävät kulttuurin vaiheita sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutusta. Rakennettu kulttuuriympäristö puolestaan viittaa sellaiseen kulttuuriympäristöön, joka muodostuu erilaisista ihmisen rakentamista kohteista ympäristössä. Rakennetun kulttuuriympäristön synonyyminä käytetään usein rakennusperintöä.⁴⁸

Maisemansuojelu voidaan jakaa kahteen ryhmään: positiiviseen ja passiiviseen suojeluun. Ensin mainittu tähtää aktiiviseen toimintaan, jolla pyritään osoittamaan erityisen arvokkaat ja säilytettävät alueet. Jälkimmäinen puolestaan viittaa enemmänkin maisemansuojelua koskevaan normistoon, joka sääntelee lähinnä maisemanmuutoshankkeita ja ilmenee käytännössä viranomaisen taholta esimerkiksi lupien ja suunnitelmien muodossa.⁴⁹ Tässä työssä jäsenän maisemaan kulttuuriperintökohteena liittyviä oikeuksia ja velvoitteita tämän jaottelun avulla. Olen tässä alaluvussa esitellyt työni kannalta keskeisimmät käyttämäni monitieteelliset käsitteet, joita avaan ja syvennän vielä lisää tutkimuksen eri vaiheissa.

45 Varsinais-Suomen ELY-keskus 2013, 4–5.

46 Berghäll & Pesu 2008, 6.

47 Viikuna 2015, 331–332.

48 Berghäll & Pesu 2008, 6.

49 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 535.

2 Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn oikeusperustasta

Kulttuuriperinnön sisällön ymmärtäminen on kehittynyt historian saatossa yhteiskuntakehityksen myötä. Aikoinaan alkukantaisissa yhteisöissä siirrettiin suullisesti sukupolvelta toiselle vain ne tiedot ja taidot, joista katsottiin olevan hyötyä tulevaisuudessa. Yhteiskunnan teollistuessa ja kaupungistuessa institutionalisoiduksi kulttuuriperinnöksi käsitettiin aluksi pelkästään merkittävimmät aineellisen kulttuurin osat, kuten kuuluisat kiinteät muistomerkit tai mestaritaiteilijoiden irtaimet taideteokset. Vähitellen kulttuuriperinnön käsitteellinen sisältö alkoi laajentua, ja nykyään rakennusten, monumenttien ja arvoesineiden lisäksi luontokohteet ja maisemat ymmärretään tärkeäksi osaksi kulttuuriperintöä. Samoin henkisen kulttuurin tuotteiden arvostus ja sisällyttäminen kulttuuriperintöön on vahvistunut. Olennaista kulttuuriperinnön suojan sääntelyn turvaamisessa onkin juuri kulttuuriperinnön sisällön tunnistaminen: ellei kulttuuriperintöä tunnisteta, sitä ei myöskään osata suojella. Suojelusta vastaavat asiantuntijaorganisaatiot vaativat tuekseen kansallista ja kansainvälistä ohjausta, hallintaa ja sääntelyä.⁵⁰

Kulttuuriperinnön tunnistamisen ja arvostuksen kehityksen käänköpuolena on sen uhkaaminen ja väärinkäyttö. Kulttuuriperintöä tuhoamalla on heikennetty valloitetun kansan identiteettiä ja kulttuuriperintöä otettu sotasaaliiksi voittajien vallan korostamiseksi. Kolonialismin nimissä on viety valtavat määrät kulttuuriperintöä siirtomaista emämaihin. Kaikkein suurinta tuhoa kulttuuriperinnölle on aiheuttanut toinen maailmansota, jonka jälkeen kulttuuriperinnön suojan turvaaminen nousi kansainväliseen poliittiseen keskusteluun ja johti lopulta Unescon perustamiseen. Edelleenkin nykypäivänä sodat ja konfliktit johtavat lähes poikkeuksetta kulttuuriperinnön tuhoamiseen tai ryöstelyyn, mikä kertoo paikoin kulttuuriperinnön suojan sääntelyn voimattomuudesta uhkien alla.⁵¹

Käyn tässä luvussa läpi, millä tavoin kulttuuriperinnön suoja on turvattu Suomen perustuslaissa ja kuinka kollektiivinen oikeus kulttuuriperintöön voidaan nähdä ympäristöperusoikeuspykälän turvaamana perusoikeutena, mutta myös osana sivistyksellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia. Lisäksi esittelen kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn liittyvät kansainväliset sopimukset, joilla on vaikutusta suomalaiseen sääntelyyn. Näin tehdessäni aloitan samalla myös lainsäädännön osalta sen oikeuden pintatason hahmottelemisen, johon kulttuuriperintö tässä tutkimuksessa asemoituu. Puhun tässä luvussa kulttuuriperinnöstä laajassa merkityksessä, joka kattaa sekä aineellisen että aineettoman kulttuuriperinnön, jolloin käsite sisältää aina myös tutkimukseni päätarkastelukohteena olevan maiseman. Näin ollen tässä luvussa käsitellyt kulttuuriperintöoikeuden yleiset ulottuvuudet ovat sovellettavissa sekä maisemaan että kulttuuriperintöön yleisemmin.

50 Vilkuna 2015, 328–329.

51 Peterzens-Nysten 2011, 139.

2.1 Kulttuuriperintö Suomen perustuslaissa

2.1.1 Ympäristö perusoikeutena

Oikeusjärjestys on monikerroksinen säännösten, periaatteiden ja arvojen kokonaisuus, joka on rakentunut erilaisten historiallisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutuksesta ja ihmisen toimesta. Avain ihmisen ja oikeusjärjestyksen suhteen ymmärtämiseen löytyy perusoikeuksista, jotka ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkistöä ja siten turvattuja kunkin valtion valtiosäännössä. Suomen perustuslakiin on kirjattu Suomen tasavaltaisen valtiosäännön peruseriaatteet, jotka voidaan kiteyttää PL 1 §:n takaamaan kolmeen perustavanlaatuihin arvoon, jotka ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perusoikeudet määrittävät tavallisesti ihmisille suhteessa julkiseen valtaan turvatuiksi oikeuksiksi. Perusoikeudet-termi on tullut Suomen lainsäädäntöön vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (969/1995) myötä, jolloin perusoikeussäännöstö uudistettiin kokonaisuudessaan tavoitteenaan laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa. Perusoikeudet koskevat jokaista yksilöä ja niillä on tärkeä rooli, kun hahmotetaan ihmisen oikeudellista asemaa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöön.⁵²

Lähtökohtanani suomalaisen kulttuuriperintöoikeuden tarkastelussa on PL 20 §:n sisältö, jossa säädetään ympäristöperusoikeudesta. Säännös lisättiin perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja siirrettiin sittemmin Suomen nykyiseen perustuslakiin (731/1999)⁵³. Pykälän ensimmäisessä momentissa vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä osoitetaan kuuluvaksi kollektiivisesti kaikille. Toinen momentti puolestaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle kuuluvan oikeuden terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuden vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Teoksessaan *Johdatus ympäristöoikeuteen* Erkki J. Hollo katsoo ympäristön käsitteen kattavan ympäristöperusoikeuspykälässä myös kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön luontoympäristön ohella⁵⁴. Tämä on tutkimusaiheeni kannalta keskeinen oletus, koska kun tarkastelen maisemaa kulttuuriperintönä ympäristöperusoikeuspykälää vasten, voin olettaa sen sisältyvän lainsäädännössä ympäristön käsitteeseen, vaikka sitä ei erikseen täsmennettäisikään. Kun siis tässä luvussa tarkastelen ympäristöä perusoikeutena, tarkastelen toisin sanoen samalla yhtä lailla kulttuuriperintöä ympäristöperusoikeutena, koska kulttuuriperintö voidaan lukea osaksi ympäristöä ainakin aineellista maisemamiljöössä konkretisoituvaa kulttuuriperintöä tarkasteltaessa. Pohdintaa PL 20 §:n kielellisen muodon ja olemuksen sisällöistä jatkan myöhemmissä pääluvuissa, ja pyrin tässä yhteydessä vasta esittelemään säännöksen perusteet kulttuuriperinnön perustuslaillista asemaa määrittävänä oikeutena.

52 Hallberg 2011, 29–34.

53 Hallberg 2011, 33.

54 Hollo 2009a, 28–29.

Perusoikeuksien tarkoituksena on turvata yksilön vapausoikeuksia – kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia – julkisen vallan puuttumiselta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia (TSS-oikeudet) luonnehditaan puolestaan toisen sukupolven perusoikeuksiksi.⁵⁵ Osa vapausoikeuksista ja TSS-oikeuksista on välittömästi sitovia eli subjektiivisia oikeuksia, mikä tarkoittaa, että yksilö voi vaatia tällaisen oikeuden toteuttamista suoraan tuomioistuimessa⁵⁶. Kolmannen sukupolven perusoikeuksina tunnetaan ihmisryhmille kollektiivisesti kuuluvat oikeudet, joihin myös PL 20 §:n sisältö voidaan katsoa kuuluvaksi⁵⁷. Toisinaan luontoon, kestävään kehitykseen ja eläimiin liittyvistä oikeuksista puhutaan myös neljännen sukupolven perusoikeuksina⁵⁸. Toisaalta PL 20 § on oikeudellisesti erilaisten vastuulementtien koosteena vaikeasti luokiteltavissa, koska se sisältää aineksia eri kategorioihin liittyvistä oikeuksista. Lain elementeistä voidaan löytää suhteellistettu oikeus terveelliseen ympäristöön, jolloin se voitaisiin rinnastaa tai jopa lukea suoraan TSS-oikeuksiin. Toisaalta siinä voidaan nähdä piirteitä myös osallistumisoikeudesta ja kolmannen sukupolven oikeuksista.⁵⁹ Luonnon ja ympäristön suojeluun liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmis-yksilöiden oikeuksiksi. Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmauksiksi kaikille ihmisille, myös tuleville sukupolville, jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta.⁶⁰ Keskeistä ei kuitenkaan ole tässä kohtaa sijoittaa ympäristöperusoikeutta tiukasti jonkin perusoikeuskategorian alle, vaan osoittaa PL 20 §:n moniulotteinen luonne yhteiskuntaan kohdistetun toimintavelvoitteen ja puhtaan ohjelmalauseen välimaastoon sijoittuvana säännöksenä⁶¹.

Teoksessa *Ympäristöoikeuden pääpiirteet* on myös tarkasteltu PL 20 §:n sisältöä. Teoksen kirjoittajat luonnehtivat ensimmäisen momentin säännöstä kollektiivisesta vastuusta luonteeltaan lähinnä julistuksenomaiseksi, mikä käy ilmi myös lain esitöistä (HE 309/1993). Se ei esimerkiksi sellaisenaan perusta itselleen oikeudellisia velvoitteita eikä rangaistusvastuuta. Säännöksen katsotaan koskevan sekä julkista valtaa että kaikkia yksityisiä subjekteja. Säännös on tarkoitettu toteutuvaksi muun lainsäädännön avulla ja välityksellä. Toisen momentin säännös julkisen vallan velvoitteista vaikuttaa ensi kädessä lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännös sisältää kaksi tavoitetta: se antaa julkiselle vallalle perustuslaillisen toimeksiannon kehittää ympäristösääntelyä yhtäältä niin, että ihmisille voidaan taata terveellinen ympäristö ja toisaalta niin, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ensin mainittua voidaan kutsua aineelliseksi ja jälkimmäistä menettelylliseksi tavoitteeksi. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, esimerkiksi hakemalla muutosta päätöksiin ympäristöasioissa, on tärkeä menettelyllinen oikeus ja sidoksissa oikeusturvaan ja hyvän hallinnon takeisiin.⁶²

55 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 59.

56 Saraviita 2005, 63.

57 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 59.

58 Karapuu 2011, 74.

59 Vihervuori 2011, 755.

60 HE 309/1993

61 Saraviita 2005, 149.

Pekka Vihervuori pitää myös ympäristöperusoikeuspykälää epätyypillisenä perusoikeusnormiston säännöksenä siitä syystä, että siinä ei kenelläkään lausuta olevan suoranaista oikeutta ympäristöön, vaan sääntelyn kohdetta lähestytään pikemminkin velvollisuuden näkökulmasta. Velvollisuuden sijaan puhutaan kuitenkin vastuusta, joka on ilmaisuna yleisluontoisempi ja kontekstissaan moraaliin vivahtava. Vihervuoren mielestä kyse on ennen kaikkea perustavanlaatuisesta velvollisuudesta, jonka sisältö kaipaa muualla, kuten tavallisessa lainsäädännössä, tapahtuvaa täsmenämistä. PL 20 § on mielenkiintoinen tarkastelun kohde tästäkin syystä. Säännöksessä säädetään samaan asiaan kohdistuvasta oikeudesta ja velvollisuudesta, mutta toisaalta muun muassa sanavalinnoista ja kielellisestä muotoilusta johtuen se jää siinä määrin velvoittavuudessaan sellaiselle tasolle, että suoranaisten oikeuden ja velvollisuuden osoittaminen pelkästään kyseisen säännöksen pohjalta on haastavaa ja tekee koko kulttuuriperinnön turvaamisvelvollisuudesta oikeudellisena kysymyksenä problemaattisen. Ympäristö on sääntelyn kohteena teema, joka liittyy oikeushistorialliseen ja arvoilosophiseen keskusteluun luonnon ja sen osien arvottamisesta, minkä Vihervuori katsoo lainsäätäjän myös pykälää muotoillessaan huomioineen.⁶³ Tästäkin syystä aiheen tarkastelu kontekstuaalisesti oikeusfilosofian ja -historian näkökulmasta on tarpeen, ja syvennyn siihen seuraavissa pääluvuissa.

Ympäristöperusoikeuden rooli oikeuskäytännössä on myös poikkeuksellinen. Tutkijoiden mukaan ympäristöperusoikeudella on merkitystä oikeuskäytännössä, mutta se jää helposti taustavaikuttajaksi, johon harvemmin viitataan tuomioissa. Yleisestä tulkintalinjasta on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Esimerkiksi vuonna 2002 antamassaan päätöksessä Vuotoksen tekoallasta koskevassa asiassa (KHO 2002:86) korkein hallinto-oikeus vahvisti, että ympäristöperusoikeuspykälän sisältämät vaatimukset on huomioitava lain tulkinnassa.⁶⁴ Vihervuoren mukaan ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus oikeuskäytännössä saattaa kuitenkin tosiasiallisesti vaikuttaa silloinkin, kun siihen ei ole edes ratkaisussa nimenomaisesti viitattu.⁶⁵ Samoilla linjoilla ovat hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomareita haastatelleet Jukka Viljanen, Heta Heiskanen ja Siina Raskulla. Tuomarihaastattelut osoittivat, että mikäli mahdollista, hallintotuomioistuimet operoivat ympäristöperusoikeutta mieluummin tavallisen ympäristölainsäädännön tasolla. Lisäksi haastatteluista ilmeni, että ympäristöperusoikeuden oletetaan konkretisoituvan tavallisessa lainsäädännössä, ja tapaukset voidaan ratkaista ilman viittausta perustuslakiin, koska lain sisällön oletetaan olevan yhdenmukainen perustuslain kanssa.⁶⁶ Tämä on myös oman tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen huomio, sillä olen tutkimukseni aikana halukas saamaan vastauksen kysymykseen siitä, toteutuuko ympäristöperusoikeus todella tavallisessa lainsäädännössä.

62 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 60–61.

63 Vihervuori 2011, 756–757.

64 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 92.

65 Vihervuori 2011, 768.

66 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 93–94.

Ympäristöön liittyviä perusoikeuksia voidaan Hollon mukaan tarkastella toisestakin näkökulmasta: sen lisäksi, että ihmisellä on perusoikeus terveelliseen ympäristöön ja kulttuuriperintöön, myös ympäristöllä voidaan ajatella olevan perustuslaillinen oikeus olemassaoloonsa siten, että luonto itsessään olisi oikeussubjekti. Näkökulma onkin varsin oikeusfilosofinen, sillä esimerkiksi puulla ei ole puhevaltaa, mikäli se määrätään kaadettavaksi vaikkapa ulkoilureitin tieltä tai koituessaan vaaraksi alueella liikkujille. Toisaalta ihminen voi yrittää käyttää puhevaltaa puun puolesta ja hankkia sille esimerkiksi suojelupäätöksen. Yleiseen etuun kuuluvaa luonnon- ja ympäristönsuojelua valvovat viranomaiset, joilla on lakisääteinen puhevalta konkreettisia suojelupäätöksiä tehtäessä. Yleensä kyse on kuitenkin juuri ympäristöjen, kuten maisemien, valvomisesta ja suojaamisesta kokonaisuuksina eikä yksittäisinä luonnon osina.⁶⁷ Niina Mäntylä on tarkastellut aihetta väitöskirjassaan *Luonnonedustajien puhevalta* (2010). Keskustelu ympäristön ja luonnon subjektiivisista oikeuksista liittyy Mäntylän mukaan kysymykseen sekä ympäristön edun painoarvosta ratkaisutilanteessa ihmiskeskeisten intressien rinnalla että puhevallasta silloin, kun ympäristö on Hollonkin viittaamalla tavalla ikään kuin itse asianomainen.⁶⁸ Palaan tähänkin Hollon ja Mäntylän esittelemään tarkastelutapaan syvällisemmin pohtiessani maisemaa ympäristöperusoikeutena ja itseisarvona.

Vaikka ympäristön huomioiminen oikeudellisen sääntelyn kohteena on ollut omiaan parantamaan ympäristön hyvinvointia, suojelua ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia siihen liittyen, vasta ympäristön asemoiminen arvona perustuslakiin on nostanut ympäristön asemaa yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa arvoasteikossa⁶⁹. Ilkka Saraviidan mukaan useissa nykyajan valtiosäännöissä perusoikeuksien luonne yhteiskunnallisina arvoina näkyy arvoisällön toteuttamisena kirjaamalla ne perustuslakiin, kuten PL 20 §:n kohdalla on tehty. Vaikka ympäristö saa näin arvona erityisen aseman suhteessa sellaisiin muihin yhteiskunnallisiin arvoihin, joita ei perustuslaista löydy, säännöksen julistuksenomainen ja ohjelmallinen muoto toisaalta vähentävät sen sitovuutta.⁷⁰ Ympäristöarvoille ja siten myös kulttuuriperinnölle on annettu perusoikeusjärjestelmässä tärkeä asema, mikä on merkittävä muutos perusoikeusuudistusta edeltäneeseen lainsäädäntöön, jossa ympäristönsuojelu ja muut siihen liittyvät kysymykset olivat vain tavallisen lainsäädännön varassa⁷¹. Toisaalta PL 20 §:n oikeudellista merkitystä erityisesti ensimmäisen momentin kohdalla kaventaa sen johdella mainittu julistuksenomaisuus. Tämä kulttuuriperinnön asema yhtäältä erityisenä oikeudellisenä perustuslakiin kirjattuna arvona ja toisaalta julistuksenomaiseksi häivytettynä ohjelmaluonteisena säännöksenä muodostaa pohjan tässä työssä käymälleni kriittiselle vuoropuhelulle normien ja tosiasioiden maailman välillä siitä, turvaako PL 20 § todella kulttuuriperinnön suojaa ja toteutuuko kyseinen suoja tavallisessa lainsäädännössä.

67 Hollo 2009a, 32–33.

68 Mäntylä 2010, 96.

69 Hollo 2009a, 27–28.

70 Saraviita 2005, 149.

71 Hollo 2009a, 27–28.

2.1.2 Kulttuuriperintö osana sivistyksellisiä ja kulttuurisia oikeuksia

Kulttuuriperintöoikeuden ydin on kulttuuriperinnön suojaamisessa ja säilyttämisessä siten, että se on mahdollista siirtää seuraaville sukupolville. Janne Vilkuna on määritellyt nykyaikaiselle kulttuuri- ja luonnonperinnön hoito-, suojelu-, tallennus- ja esittämistoiminnalle kolme yhteiskunnallista perustehtävää. Ensinnäkin kulttuuriperintöä tarvitaan kulttuuri-identiteettien luomiseen ja hahmottamiseen: ihmisyyden kannalta on tärkeää ymmärtää, keitä olemme ja keitä ovat olleet ihmiset ennen meitä. Toiseksi kulttuuriperintö on osa eräänlaista suunnistusjärjestelmää, jonka avulla ymmärrämme menneisyyttä ja voimme mahdollisesti oppia siitä jotain tulevaisuutta varten. Kolmanneksi, kun ymmärrämme sukupolvien välistä jatkumoa ja menneisyyden tapahtumien ja tekojen vaikutuksia nykyhetkeen, opimme samalla ottamaan vastuuta omien tekojemme vaikutuksista tulevaisuuteen.⁷² Vilkunan kulttuuriperinnölle antamat yhteiskunnalliset perustehtävät kuvaavat hyvin sitä, miten moniulotteinen oikeus kulttuuriperintö on ja miten se liittyy ympäristöllisen näkökulman lisäksi vahvasti myös sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin.

Sen lisäksi, että ympäristöperusoikeuspykälä liittää kulttuuriperinnön osaksi ympäristöön liittyviä oikeuksia ja velvoitteita, kulttuuriperintö voidaan nähdä osana kulttuurisia oikeuksia. Opetusministeriön vuoteen 2020 asti laaditussa kulttuuripolitiikan strategiassa on nostettu esille kulttuuriperintö sivistyksellisenä ja kulttuurisena oikeutena, joka sekin sisältää vastuulementin: oikeus kulttuuriperintöön edellyttää myös vastuuta kulttuuriperinnön säilyttämisestä ja suojelusta⁷³. Ajatusta kulttuuriperinnön asemasta sivistyksellisenä oikeutena tukee myös opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys perusopetuksen valtakunnallisista tavoitteista, jossa perusopetuksen sivistävänä tehtävänä nähdään muun muassa sivistyspääoman ja kulttuuriperinnön siirtäminen sukupolvelta toiselle⁷⁴.

Sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet yhdistetään usein hyvinvointivaltion piirteisiin. Pentti Arajärven mukaan sosiaaliturvan ohella keskeisiä hyvinvoinnin ulottuvuuksia ovat muun muassa koulutus- ja kulttuuripalvelut, hyvä ympäristö ja hyvä hallinto.⁷⁵ Kulttuuriset oikeudet on käsitteenä yhtä moninainen kuin kulttuurikin itsessään ja saa siten eri oikeusjärjestyksissä erilaisia ulottuvuuksia. Arajärven mukaan kulttuuriset oikeudet pitävät sisällään sellaisia oikeudellisia arvoja ja tavoitteita, jotka liittyvät ennen kaikkea kulttuurisen moninaisuuden hyväksymiseen, taiteen ja kulttuurin autonomisuuteen ja yksilön vapauteen. Sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluvia kulttuurisia oikeuksia ovat oikeus tieteiden, taiteiden ja kulttuurin vapaaseen harjoittamiseen ja nauttimiseen, oikeus liikunta-kulttuuriin ja -laitoksiin, oikeus kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluihin, oikeus kulttuurilaitoksiin sekä oikeus tietoon.⁷⁶

72 Vilkuna 2015, 329.

73 Opetusministeriö 2009, 12.

74 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010, 76.

75 Arajärvi 2007, 485.

76 Arajärvi 2006, 69–77.

Koska kulttuuriperintö asettuu käsitteellisesti kulttuurin käsitteen sisälle, voidaan kulttuuriperinnöstä nauttiminen rinnastaa kulttuurista nauttimiseen. Yksi kulttuurilaitosten, kuten museoiden ja kirjastojen, tehtävistä on valittujen kulttuurikohteiden, kuten kulttuuriperinnön osien, säilyttäminen ja niistä huolehtiminen⁷⁷. Tämän säilyttämistehtävän puitteissa kulttuurilaitokset järjestävät esimerkiksi näyttelyitä, joissa säilytettävät kulttuurikohteet ovat kaikkien ulottuvilla ja osaltaan toteuttavat näin Arajärven määrittelemiä oikeuksia. Samoin kirjastoissa ja arkistoissa on saatavilla luetteloitua tietoa kulttuuriperinnöstä, mikä taas toteuttaa osaltaan sivistyksellistä ja kulttuurista oikeutta tietoon. *Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet* -selvityksessä on tarkasteltu kulttuurisia oikeuksia osana lainsäädäntöä, kulttuuripolitiikkaa ja viranomaisten strategioita. Selvityksessä kulttuuriset oikeudet on jaettu kulttuuriin liittyviin oikeuksiin ja luovuuteen liittyviin oikeuksiin, joista ensin mainittuihin on sisällytetty oikeus kulttuuriperintöön sekä oikeus suojella kulttuuriperintöä ja kulttuurista identiteettiä.⁷⁸

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeinen tavoite oli lisätä perustuslakiin TSS-oikeuksia, jotka sittemmin on siirretty uuteen perustuslakiin. Lisäksi pyrkimyksenä oli lisätä kaikkien perusoikeuksien sovellettavuutta lainsäädäntöprosessin ulkopuolella. Samalla haluttiin saattaa perusoikeussääntely vastaamaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, lisätä yhteiskunnan tosiasiallista tasa-arvoa ja parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. PL 16 §:ssä säädetään oikeudesta opetukseen ja sivistykseen ja PL 17 § sisältää säännökset kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista.⁷⁹ Tuorin mukaan PL 16 § on ennen kaikkea sivistyksellinen perusoikeus, kun taas PL 17 § liittyy perusoikeutena vahvasti kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin. Säännökset ovat kuitenkin yhteydessä toisiinsa, koska toteutettaessa PL 16 §:ssä säädettyjä toimeksiantoja, on otettava huomioon myös PL 17 §.⁸⁰

PL 16 §:n ensimmäisessä momentissa turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen toisen momentin kattaessa muun kuin ensimmäisen momentin tarkoittaman opetuksen. Perustuslaki ei kuitenkaan takaa subjektiivista oikeutta muuhun kuin perusopetukseen eikä täsmennä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi turvata yksilön mahdollisuudet saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään. Säännöksessä tarkoitettua itsensä kehittämistä tulee Tuorin mukaan kuitenkin tulkita laajasti tarkoittamaan opetuksen ohella muun muassa tiedonhankintaa, tieteellistä ja taiteellista toimintaa, taiteesta nauttimista sekä liikunnan ja ruumiinkulttuurin harjoittamista.⁸¹ Tätä kautta sivistyksellisten oikeuksien ja kulttuuriperinnön välillä on löydettävissä yhteys esimerkiksi liittyen taiteeseen, tieteeseen ja tiedonhankintaan.

77 Viikuna 2015, 332.

78 Koivunen & Marsio 2006, 31.

79 Tuori & Kotkas 2016. 239–240.

80 Tuori 2011, 606.

81 Tuori 2011, 611–612.

PL 16 §:ssä säädetään myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus kietoutuvat läheisesti yhteen ja niihin molempiin sisältyy sekä yksilöllinen että institutionaalinen ulottuvuus. Yksilöllisessä ulottuvuudessa tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus suojaavat tutkijan ja opettajan asemaa. Institutionaalinen ulottuvuus puolestaan suojaa teettellisen yhteisön asemaa tutkimuksen ja opetuksen suuntaamista ja arviointia koskevassa päätöksenteossa. Taiteen vapaudesta voidaan myös tunnistaa kaksi mainittua ulottuvuutta, mutta painotus on yksilöllisessä ulottuvuudessa. Institutionaalinen ulottuvuus liittyy esimerkiksi taideyliopistojen itsehallinnon suojaan. Lisäksi tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on kiinteässä yhteydessä sananvapauteen (PL 12 §).⁸²

PL 17 § turvaa oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin. Säädöksen kolmannessa momentissa turvataan useiden vähemmistöryhmien, kuten saamelaisten ja romanien, oikeus kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Momentin tarkoituksena ei ole rajoittua pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan nimenomaan korostaa säännöksen tarkoitusta turvata vähemmistöjen kulttuurimuotoja myös kielellisiä oikeuksia laajemmin. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen, mitä korostetaan myös lain esitöissä (HE 309/1993).⁸³ Säädöksessä ja sen esitöissä ilmenevät viittaukset kulttuuriin ja kulttuuriperinteeseen voidaan liittää läheisesti myös kulttuuriperintöön, joka ankkuroituu vahvasti molempiin käsitteisiin, kuten edellä käsitteiden määrittelyn yhteydessä on jo kertaalleen todettu.

Kulttuuriperinnöllä on aineellisen ulottuvuutensa ohella tärkeä sosiaalinen ulottuvuus: se on jotakin sellaista, jonka kautta ihmiset, yhteisöt, ryhmät ja kansat pyrkivät rakentamaan omaa identiteettiään. Ylipäätään koko kulttuuriperinnön muodostumista voidaan pitää sosiaalisena prosessina. Kulttuuriperinnön turvaaminen voidaan siksi nähdä tärkeänä osana saamelaista kulttuuria ja sen säilyttämistä. Viime aikoina saamelaiset ovatkin muun muassa alkaneet vaatia saamelaisalueilta poisvietyjen esineiden palauttamista saamelaisten omistukseen.⁸⁴ Oikeudellisesta näkökulmasta ajankohtainen ja paljon keskustelua herättänyt aihe on tuore metsähallituslaki (234/2016), jota on kritisoitu saamelaisten oikeuksien huomioimatta jättämisestä⁸⁵. Kysymykset alkuperäiskansojen maa-oikeuksista oikeudellisena ongelmana ovat olleet jo pitkään laajan kansainvälisen keskustelun kohteena⁸⁶, mikä myös edelleen liittyy aiheen omaan tutkimuskysymykseeni maisemasta kulttuuriperintöön kuuluvana perusoikeutena ja osoittaa, kuinka sivistys ja itsensä kehittäminen ovat sidoksissa lukuisiin kulttuuriin tekijöihin ja oikeudellisiin kysymyksiin.

82 Tuori 2011, 622–625.

83 Ojanen & Scheinin 2011, 657, 665.

84 Potinkara 2014, 278, 284–284.

85 Ks. Esim. YLE 14.3.2016.

86 Tuori 2012, 891–892.

2.1.3 Kulttuuriperinnön suhteesta muihin perusoikeuksiin

Oikeussääntöjen hierarkiassa ylimpänä ovat perustuslait. Perustuslain perusoikeussäännökset eivät kuitenkaan voi yleisesti olla sillä tavalla ehdottomia, etteikö niitä voitaisi missään laajuudessa tai millään edellytyksillä rajoittaa. Perusoikeutta voivat rajoittaa toisen ihmisen perusoikeudet: yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaamiseen. Perusoikeutta voivat rajoittaa myös painavat yhteiskunnalliset intressit. Osa perusoikeuksista, kuten esimerkiksi tässäkin tarkastellut PL 16 §, PL 17 § ja PL 20 §, on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon. Veli-Pekka Viljasen mukaan tällaisten positiivisten toimintavelvoitteiden kohdalla ei niinkään ole kyse perusoikeuden varsinaisesta rajoittamisesta, vaan enemmänkin siitä, turvaako julkinen valta riittävän hyvin oikeuksien toteutumisen kaikille.⁸⁷ Toisaalta perustuslaki sisältää myös ohjelma- ja julistusluonteisia säännöksiä, joita ei alun perinkään ole tarkoitettu julkista valtaa tiukasti sitoviksi, vaan ne ilmentävät pikemminkin yhteiskunnallisia arvoja. Tällaiseksi perusoikeussäännökseksi Saraviita lukee myös ympäristöperusoikeuden (PL 20 §).⁸⁸ Seuraavaksi esittelen niiden perusoikeuksien, jotka ovat sidoksissa tässä tutkielmassa tarkasteltuun kulttuuriperinnön perustuslaissa turvattuun asemaan, roolia suhteessa muihin perusoikeuksiin ja niitä mahdollisesti koskevia rajoituksia ja ristiriitoja. Tämän katsauksen tarkoituksena on pohjustaa jäljempänä tutkimuksessa tekemääni analyysiä tässä tarkasteltujen säännösten problematiikasta ja alttiudesta konflikteille.

Perusoikeusjärjestelmän lähtökohtana on, että kaikki perusoikeudet ovat hierarkisesti samalla tasolla eikä niiden välillä vallitse etusija- tai tärkeysjärjestystä. Oikeuskäytännössä tietyt perusoikeudet voivat kuitenkin saada enemmän merkitystä kuin toiset, vaikka perustuslakiin ei sisällykään säännöstä perusoikeuksien keskinäisestä hierarkiasta tai etusijajärjestyksestä ristiriitatilanteessa.⁸⁹ Perusoikeussäännöksillä on näin väkisininkin vaikutusta toistensa tulkintaan. Lisäksi perusoikeuksilla saattaa olla keskenään ristiriitaisia päämääriä ja toteutuksia lainsäädännön tasolla. Ristiriidat ovat lisääntyneet sitä mukaa, kun myös perusoikeuksien määrä on kasvanut.⁹⁰ Pääsäännön mukaan kahden tai useamman perusoikeuden väliset ristiriitatilanteet ratkaistaan punninnalla, jolloin korostuu perusoikeuksien tulkintavaikutus. Tilanteessa tulee pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka turvaa mahdollisimman hyvin kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen ja tavoitella näin mahdollisimman hyvää tasapainotilannetta yhteen sovitettavien perusoikeusintressien välillä. Perusoikeuksien välistä punnintaa joudutaan tekemään sekä lainsäädäntövaiheessa että konkreettisissa lainsoveltamistilanteissa.⁹¹

87 Viljanen 2011, 139–141.

88 Saraviita 2005, 144, 149.

89 Ojanen 2003, 65–66.

90 Saraviita 2005, 240–241.

91 Viljanen 2011, 139.

Perusoikeussuojan soveltamisalan lähtökohtana on, että perusoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle heidän elinaikanaan. Mahdollisuus rajoittaa tai poiketa perusoikeussäännöksestä tulee nimenomaisesti ilmi säännöksestä itsestään silloin, kun siihen on sisällytetty niin sanottu sääntelyvaraus. Tämä antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden säännellä kyseisen perusoikeuden käyttämisestä tavallisella lailla.⁹² Sääntelyvarauksesta ovat esimerkkejä ainakin PL 12 § ja PL 13 §, joissa molemmissa ilmaistaan, että tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä (PL 12 §) ja kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä (PL 13 §) annetaan lailla. Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein joko yksittäisen perusoikeussäännökseen kirjattun rajoituslausekkeen tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Tällöin yksilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin, kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu. Jotta voidaan puhua perusoikeuksien rajoittamisesta, on ensin ratkaistava, onko kyse ylipäätään perusoikeussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta. Viljasen mukaan tulkinallisena lähtökohtana on tulkita perusoikeuden soveltamisalaa laajasti epäselvissä tapauksissa.⁹³

Saraviidan mukaan ympäristöperusoikeuspykälällä on normatiivista merkitystä suhteessa muihin perusoikeussäännöksiin, sillä se voi olla argumentti muun muassa omaisuudensuojarajoitukselle ympäristösuojelullisista syistä⁹⁴. Kari Kuusiniemi toteaa ympäristöperusoikeuden päätyvän herkästi konflikteihin omaisuudensuojan kanssa erityisesti maankäyttöä koskevissa tapauksissa.⁹⁵ Ympäristön ja PL 15 §:n suhdetta on tutkinut myös Jukka Kultalahti väitöskirjassaan *Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa* (1990). Vaikka väitöskirja on julkaistu ennen kuin ympäristö on perusoikeus uudistuksen myötä saanut perusoikeuden aseman, siinä on joitain edelleen relevantteja huomioita tässä tarkasteltuun teemaan liittyen. Kultalahden mukaan yksityisen omistusoikeuden ja julkisen vallan ympäristökontrollin väliset konfliktit nousevat pintaan erityisesti tilanteissa, joissa ympäristöön kohdistuva vahingollinen toiminta on seurausta esimerkiksi maaomaisuuden, rakennusten ja tuotantovälineiden käyttämisestä ympäristöä turmelevalla tavalla. Kun toimintaan puututaan, samalla puututaan myös omistusoikeuteen ja mahdollisesti rajoitetaan omaisuuden käyttöoikeuksia. Terveellinen ympäristö on hyvinvointi-ideologinen kysymys, kun taas omaisuudensuojan juuret ovat oikeusvaltioajattelussa ja kansalaisten yksityisautonomian suhteessa valtioon, minkä takia oikeudellinen ristiriita ympäristön ja omaisuudensuojan kesken muodostuu usein juuri julkisen ja yksityisen välille.⁹⁶

92 Ojanen 2003, 35, 44, 50.

93 Viljanen 2011, 141–142.

94 Saraviita 2005, 149.

95 Kuusiniemi 1998, 67.

96 Kultalahti 1990, 1–3.

PL 20 §:n toinen momentti asettaa valtiolle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen elinympäristöön. Saraviita on samaa mieltä Kuusiniemen ja Kultalahden kanssa siitä, että ympäristö on perusoikeutena omiaan törmäämään yhteen omaisuudensuojan kanssa. Kun mainittua PL 20.2 §:n toimeksiantoa toteutetaan luonnonsuojelulainsäädännön maa- ja vesialueen käyttörajoituksin, toimenpidekieloin tai rauhoitusmääräyksin, se saattaa osoittautua PL 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan vastaiseksi tai olla ristiriidassa maanomistajan käyttöoikeuksien kanssa.⁹⁷ Samoin Tuomas Ojanen mainitsee omaisuudensuojalla olleen pitkään lainsäädännössä ja -käytössä ylikorostunut asema muun muassa suhteessa ympäristöön⁹⁸. Tehokkainta perustuslainsuojaa omaisuudensuojan osalta voidaan perustella sellaisten yksilön varallisuus- ja -etujen osalta, jotka palvelevat samalla hänen muiden perusoikeuksiansa toteutumista. Siten erityisen omaisuudensuojan piiriin kuuluu sellainen omaisuus, joka liittyy kiinteästi esimerkiksi yksilön uskonnonharjoittamiseen, liikkumiseen, asumiseen tai toimeentulon hankintaan.⁹⁹

Ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välillä näyttäisi näin vallitsevan useiden tutkijoidenkin tunnustama konflikti. Toisaalta ympäristöoikeuden luonteelle on yleisesti oikeudeanalana tyypillistä ratkoa konflikteja, jotka syntyvät eri tahojen välille ympäristön käyttöön liittyen¹⁰⁰. Näin ollen voisi toisaalta ajatella, että edellä tunnustettu konflikti samalla ilmentää ympäristöoikeuden perimmäistä tehtävää oikeudenalana – ollakseen olemassa se tarvitsee konfliktin, jossa sen tarkoitus ympäristön, luonnon ja kulttuuriperinnön suojan sääntelyn mahdollistajana voi konkretisoitua ja sitä kautta viime kädessä myös toteutua.

On kuitenkin syytä muistaa, että vaikka omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus asetetaan usein vastakkain, säännökset eivät automaattisesti ole toistensa vastaparit tai edusta keskenään ristiriidassa olevia arvoja. Vaikka ne ovatkin suhteessa toisiinsa alttiimpia konflikteille kuin jotkut muut niihin liittyvät perusoikeudet, ne voivat niin sanotusti olla samallakin puolella. Säännösten suhde on moniulotteinen. Aina ei nimittäin muisteta korostaa, että esimerkiksi ympäristöä pilaavan tai muutavan maanomistajan toimista haittaa kärsivän naapurin omistusoikeuden suojaaminen vaikuttaa samaan suuntaan kuin ympäristön suojeleminen yleensä. Lisäksi omaisuudensuojan kohdalla on hyvä muistaa oikeuden muuttuva luonne suhteessa lain kielessä käytettyjen ilmausten merkityksiin: perustuslain tasolla turvatun omaisuuden käsite kun saattaa heijastaa kunakin aikana vallitsevaa käsitystä omistamisen keskeisistä elementeistä. Omistusoikeuden sisältö eli omistajan konkreettinen käyttövapaus vaihtelee siten jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön myötä. Esimerkiksi juuri muiden perusoikeuksien vahvistaminen voi edellyttää omistajan konkreettisen käyttövallan määrittämistä lainsäädännöllä suppeammaksi, kuin mitä se on joskus ollut.¹⁰¹

97 Saraviita 2005, 240–241.

98 Ojanen 2003, 66.

99 Länsineva 2011, 557.

100 Suvantola 2006, 19.

101 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 61–62.

Perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin eikä perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa siten voida siirtää alemmalle säädöstasolle. Useissa perusoikeussäännöksissä on varaus ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, mikä antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa perusoikeuden käyttämistä järjestettäessä.¹⁰² Tällainen varaus löytyy muun muassa PL 16 §:n toisesta momentista, jossa säädetään muun kuin perusopetuksen järjestämisestä ja itsensä kehittämisestä ja jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta siihen, mikä puolestaan sisältää viittauksen perustuslain takaamaan yhdenvertaisuuteen lain edessä (PL 6 §). Perustuslain tasoinen sääntely jättää kuitenkin 16.2 §:n kohdalla täysin avoimeksi sen, millaisten järjestelyjen kautta ihmisten yhdenvertaiset mahdollisuudet itsensä kehittämiseen turvataan. Perustuslaista ei voida johtaa suoraan veloitteita esimerkiksi kulttuuripalveluiden järjestämiseen jollakin tietyllä tavalla, mutta taidelaitosten ylläpitäminen on kuitenkin yksi keskeinen väline, jonka avulla julkisen vallan on mahdollista luoda puitteet ihmisten itsensä kehittämiseksi.¹⁰³ Tämän pohjalta onkin jäljempänä syytä pohtia kulttuuriperintöä itsensä kehittämiseen liittyvänä oikeutena myös perustuslaissa turvattun yhdenvertaisuuden kautta.

Edellä on esitelty kulttuuriperintöön liittyvien perusoikeuksien sisältämiä ristiriitoja ja rajoituksia lähinnä lain sisällä, mutta on syytä muistaa, että esimerkiksi kulttuurisiin oikeuksiin kohdistuu myös välillisesti lain ulkopuolelta esimerkiksi kulttuuripolitiikan kautta erilaisia arvoja ja intressejä. Hannele Koivusen ja Leena Marsion mukaan kulttuuripolitiikan eettiset lähtökohdat sisältävät jännitteitä ristikkäisistä intresseistä, mikä tekee kulttuuripolitiikasta jo itsessäänkin paikoin ristiriitaista. Esimerkkinä tästä he mainitsevat kulttuurin ja sosiaalisen syrjäytymisen suhteen: kulttuuri voi toisaalta olla osallisena syrjäytymiseen ja toisaalta se voi ehkäistä sitä. Samoin kuin alueellinen eriarvoisuus ja taloudelliset resurssit talouspolitiikan ilmentäjänä saattavat käytännössä vaikuttaa esimerkiksi sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen silloin, kun kyse on kuntien tarjoamien kulttuuripalveluiden sisällöstä ja määrästä.¹⁰⁴

Kontekstuaalisten oikeuden ulkopuolelta tulevien poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten merkityksenantojen lisäksi on tarpeen jatkossa pohtia myös perusoikeuden itsensä sisältämää ristiriitaa, joka kiinnittyy viime vuosina käynnissä olleeseen keskusteluun perusoikeuksien murroksesta. Aihetta on pohtinut muun muassa Ida Koivisto kysyessään, ovatko perusoikeudet oikeita oikeuksia vai jonkinlaisia käsitteellisiä esiedellytyksiä yksityiskohtaisemmalle lainsäädännölle – vaikuttaisi siltä, että ne ovat vähän molempia.¹⁰⁵ Koiviston esittämä kysymys on tarpeen esittää ainakin ympäristöperusoikeuden kohdalla etenkin siksi, että se on jo lainsäätäjienkin toimesta tarkoitettu toteutuvaksi muun lainsäädännön avulla ja välityksellä. Muistutettakoon vielä, että tässä alaluvussa esitellyt perusoikeuskonfliktit vasta luovat pohjaa niiden varsinaiselle analyysille, joka toteutetaan jäljempänä.

102 Hallberg 2011, 56.

103 Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016, 88.

104 Koivunen & Marsio 2006, 59, 133.

105 Koivisto 2013, 1032.

2.2 Kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn vaikuttavat kansainväliset sopimukset

2.2.1 Unescon maailmanperintösopimus

Sodissa ja muissa aseellisissa selkkauksissa on kautta aikojen tuhottu ja varastettu kulttuuriomaisuutta. Toisen maailmansodan aikana anastettiin paljon taide-esineitä sekä hävitettiin lukuisia rakennustaiteellisesti ja historiallisesti arvokkaita rakennuksia ja monumentteja. Tämä johti sodan päätyttyä kansainväliseen yhteisvastuulliseen heräämiseen. Ymmärrettiin, että kulttuuriperinnön turvaaminen vaatii tietoista suojelua ja sääntelyä. Sodassa kulttuuriperinnölle aiheutettu vahinko ja tuho koettiin koko ihmiskunnan yhteisenä menetyksenä. Kulttuuriperinnön suojelutarve nähtiin eräänlaisena sovituksena, johon sisällytettiin toivo siitä, etteivät mahdolliset uudet konfliktit enää voisi saada aikaan vastaavaa tuhoa.¹⁰⁶ Tässä ilmapiirissä perustettiin Unesco vuonna 1946 tehtävänä ”myötävaikuttaa rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen edistämällä kansojen välistä yhteistyötä kasvatuksen, tieteen ja kulttuurin avulla”. Vuonna 1954 laadittiin Haagissa yleissopimus kulttuuriomaisuuden suojelemiseksi aseellisen selkkauksen sattuessa (SopS 1135/1994). Kyseessä oli ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jonka päämääränä oli suojella kulttuuriperintöä.¹⁰⁷ Sittemmin Unesco on hyväksynyt viisi muuta kulttuuriperintöä koskevaa yleissopimusta ja päivittänyt vuoden 1954 sopimusta (SopS 151–152/2004). Muut sopimukset ovat yleissopimus kulttuuriomaisuuden laittoman tuonnin ja viennin sekä omistusvaihdosten ehkäisemisestä (SopS 875/1999) ja sitä täydentävä Unidroit’n yleissopimus (SopS 877/1999 ja 878/1999), yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987), aineettoman kulttuuriperinnön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 47/2013) ja vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskeva yleissopimus. Suomi on ratifioinut kaikki sopimukset lukuun ottamatta viimeksi mainittua.¹⁰⁸

Osa Unescon yleissopimuksista on kritisoitu niiden toimimattomuudesta. Kuten viime aikoina Syyrian sotakin on osoittanut, kulttuuriperintö on sopimuksista huolimatta edelleen uhattuna jokseenkin kaikilla sota-alueilla. Tutkimusaiheeni kannalta Unescon sopimuksista keskeisin on vuonna 1972 Unescon yleiskokouksen hyväksymä yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta, joka tunnetaan lyhyemmin maailmanperintösopimuksena. Sopimusta on pidetty muita Unescon sopimuksia onnistuneempana.¹⁰⁹ Sopimuksen laatimisen taustalla oli pelko siitä, että luonnontilaiset alueet, arkeologiset muinaisjäännökset ja kulttuuriarvot tuhoutuvat saasteiden, matkailun, sotien ja muiden kulttuuriperintöä rappeuttavien tekijöiden takia. Sopimuksen keskeisenä päämääränä on siksi suojata kaikkien yhteistä maailmanperintöä tuleville sukupolville.¹¹⁰ Sopimus vaikuttaisi näin tunnustavan kulttuuriperinnön kollektiivisen luonteen suojelun kohteena.

106 Peterzens-Nysten 2011, 140.

107 Kuokkanen & Parkkari 2004, 126.

108 Vilkuna 2015, 340–341.

109 Peterzens-Nysten 2011, 140.

110 Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006, 30.

Kun toinen maailmansota oli osoittanut, millainen uhka ihminen ja sota voivat kulttuuriperinnölle olla, Unesco ryhtyi pelastushankkeeseen merkittävien kulttuuriperintökohteiden suojaamiseksi perustamalla Unescon suojelukohteet hyväksyvän maailmanperintökomitean, josta säädetään maailmanperintösopimuksessa¹¹¹. Suojelukohteet merkitään maailmanperintöluetteloon. Maailmanperintökomitea tekee päätöksen suojelukohteen lisäämisestä luetteloon kansainvälisten asiantuntijajärjestöjen arvioinnin perusteella ja sopimuksen solmineen maan ehdotuksesta. Arvioinnin tarkoituksena on varmistaa, että ehdotetut kohteet täyttävät niille asetetut vaatimukset yleismaailmallisesta merkityksestä ja että kohteiden suojelu ja hoito on turvattu. Kohteen merkitseminen maailmanperintöluetteloon edellyttää, että sopimusvaltio sitoutuu suojelemaan kohdetta ja säilyttämään sen arvot tuleville sukupolville. Kohteelle laaditaan hoito- ja käyttösuunnitelmat, joita seurataan säännöllisellä raportoinnilla. Mikäli kohdetta uhkaa jokin ihmisen tai luonnon aiheuttama tuho, se voidaan merkitä vaarantuneiden kohteiden luetteloon.¹¹² Maailmanperintösopimus on myös maiseman suojan sääntelyn kannalta yksi keskeisimpiä kansainvälisiä dokumentteja, joka on implementoitu suomalaiseen lainsäädäntöön¹¹³. Suomessa on tällä hetkellä seitsemän maailmanperintökohdetta. Kohteista kuusi on kulttuurikohteita: Suomenlinna, Vanha Rauma, Petäjäveden vanha kirkko, Verlan puuhiomo ja pahvitehdas, Sammallahdenmäki ja Struven ketju. Merenkurkun saaristo on Suomen ainoa luontokohde maailmanperintöluettelossa.¹¹⁴

Maailmanperintösopimus jaottelee maailmanperinnön luonnonperintöön ja kulttuuriperintöön sen mukaan, onko kyseessä puhtaasti luontokohde vai esimerkiksi rakennettuja elementtejä sisältävä kulttuurimaisema. Hollon mukaan sopimuksessa tehty jaottelu luonto- ja kulttuurikohteisiin ei ole rajanvedoltaan aivan selvä¹¹⁵. Kyseessä on jaottelu, joka muistuttaa perusteluiltaan johdannossa kuvailtua jakoa luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan. Sopimuksessa kulttuuriperintö ei ole yhtä kuin yleinen määritelmä kulttuuriperinnöstä, vaan sillä tarkoitetaan sopimuksen 1 artiklan mukaan nimenomaan aineellista kulttuuriperintöä, joka konkretisoituu maisemassa rakennusmuistomerkkeinä, rakennusryhmänä tai arkeologisena paikkana. Luonnonperintö puolestaan on määriteltävy sopimuksen 2 artiklassa. Sillä tarkoitetaan luonnonmuodostumia, geologisia tai fysiografisia muodostumia tai luonnontilaisia paikkoja.¹¹⁶ Tässä tutkimuksessa ymmärrän maailmanperintösopimuksen tarkoittaman luonnonperinnön ja kulttuuriperinnön sisältyväksi aineellisen kulttuuriperinnön määritelmään siten kuin se on tässä tutkielmassa jo edellä määriteltä. Unescon maailmanperintöluetteloon listatut kohteet ovat tällöin samalla myös maisemia, jotka taas edelleen ovat osa kulttuuriperintöä ja ympäristöä riippumatta siitä, ovatko ne maailmanperintöluettelossa kategorisoitu luonnonkohteeksi vai kulttuuriperintökohteeksi.

111 Viikuna 2015, 343.

112 Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006, 30.

113 Hollo 2004, 420.

114 Museovirasto 2016.

115 Hollo 2004, 420.

116 Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987).

Maailmanperinnön (*World Heritage*) käsitettä ei pidä sekoittaa ihmiskunnan yhteiseen perintöön (*Common Heritage of Mankind*), josta on säädetty omat sopimuksensa ja jolla viitataan valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolisiin alueisiin, kuten avaruuteen, Etelämantereeseen ja syvänmerenpohjaan. Maailmanperinnöllä puolestaan viitataan valtion oman lainkäyttövallan piirissä oleviin alueisiin. Samoin luonnonperinnön käsite on syytä muistaa erottaa luonnonympäristön käsitteestä. Luonnonympäristön suojelulla viitataan ennen kaikkea eläin- ja kasvilajien suojeluun, joiden elinympäristö on yhtä kuin suojeltu luonnonympäristö.¹¹⁷ Myös Hollo painottaa, että maailmanperintösopimuksen soveltamisalana on pikemminkin kulttuuriympäristö kuin niinkään luonnonympäristö, vaikka suojeltavat kohteet onkin jaettu luonnonperintö- ja kulttuuriperintökohteisiin¹¹⁸.

Maailmanperintösopimuksen merkitys on ollut Hollon mukaan maailmanlaajuisesti erittäin tärkeä kohteiden luetteloinnissa ja saattamisessa suojelutoimien kohteeksi. Sopimuksen heikkoutena hän pitää sen luonnon- ja kulttuuriperintöä arvottavaa luonnetta, joka voi vaikuttaa kielteisesti ihmisten tapaan hahmottaa kulttuuriperintöä. Tämä johtuu Hollon mukaan siitä, että suojeltavien kohteiden määrä paisuu koko ajan, jolloin kaikkein merkittävimmät kohteet saattavat hukkua suojeltavien kohteiden laajaan joukkoon ja siten jopa jäädä alkuperäistä tarkoitusta vähemmälle suojelulle.¹¹⁹ Toisaalta kulttuuriperinnön luokittelun käänttöpuolena on myös se, että kaikki suojelun tarpeessa olevat kohteet eivät voi olla maailmanperintökohteita, mutta ne ovat silti osa kulttuuriperintöä ja vaativat esimerkiksi kansallista suojaa säilyäkseen. Maailmanperintöluetteloon listattu kohde saa suhteessa muuhun kulttuuriperintöön erityisaseman, mikä voi myös mahdollisesti vääristää ihmisten käsitystä siitä, minkälainen kulttuuriperintö on arvokasta ja mitä on syytä suojella ja mitä ei. Vaikka sopimuksen 12 artiklassa mainitaankin, että maailmanperintöluetteloon merkitsemättömyys ei tarkoita kohteen olevan vähempiarvoinen suhteessa luetteloon merkittyihin, Ekroosin mukaan on kuitenkin selvää, että luetteloon merkitsemättömän kohteen asema on suhteellisesti heikompi kuin siihen merkityn kohteen.¹²⁰ Maailmanperintökomitea valikoi luetteloitavat kohteet, jotka valtiokohtaisesti on ensin viranomaisten toimesta ehdotettu suojeltaviksi. Jotta kohde siis päätyy maailmanperintöluetteloon, siihen kohdistuu kahteen otteeseen arvottamista eri auktoriteettien taholta.

Maailmanperintösopimuksen tavoitteena on, että siihen sitoutuneet sopimusvaltiot kiinnittävät entistä enemmän huomiota yhteiseen kulttuuri- ja luonnonperintöön ja takaavat sen suojelun omalla alueellaan turvaamalla luonnon- ja kulttuuriarvot kansallisella lainsäädännöllä¹²¹. Sopimus on työsäni keskeinen taustatekijä, kun pohditaan kansainvälisten sopimusten ratifioinnin ja implementoinnin vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön maiseman kulttuuriperintöoikeudellisen suojelun sääntelyn kannalta.

117 Kuokkanen & Parkkari 2004, 123.

118 Hollo 2009a, 61.

119 Hollo 2005, 4.

120 Ekroos 1995, 69.

121 Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006, 30.

2.2.2 Eurooppalainen maisemayleissopimus

Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen (SopS 13–14/2006) lähtökohtana on näkemys maiseman merkityksestä ihmiselle elämänlaatuun, hyvinvointiin, identiteettiin ja kulttuuriin vaikuttavana tekijänä. Vuonna 2000 laadittu maisemayleissopimus, joka tunnetaan myös Firenzen sopimuksena, on ensimmäinen maisemia koskeva kansainvälinen sopimus. Sen taustalla vaikuttavat Euroopan alueelliset luonnonsuojelusopimukset. Lisäksi sopimuksen johdannossa viitataan Rion sopimukseen (1992) ja Århusin yleissopimukseen (1998). Sopimus kattaa luonnon-, maaseutu- ja kaupunkialueet ja kaupunkien reuna-alueet sekä maa-, sisävesi- ja merialueet niiden tilasta ja laadusta riippumatta. Suomessa sopimus on ollut voimassa huhtikuusta 2006 lähtien. Sopimuksessa veloitetaan toimimaan maisemien puolesta kansallisesti ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Maisemayleissopimus ei tee eroa kulttuurisesti arvokkaiden maisemien tai niin sanotusti tavallisten arkimaisemien välillä. Sopimuksen tarkoituksena on turvata laaja-alaiset maisemanhoidon tavoitteet ja lisätä ymmärrystä maisemien keskinäisestä erilaisuudesta ja monimuotoisuudesta: maisemasta on pidettävä huolta ja maisemavaurioita korjattava, olipa kyse sitten arvokkaasta tai tavallisesta maisemasta. Sopimus velvoittaa viranomaisia ottamaan huomioon ja vaalimaan maisemiarvoja sellaisessa päätöksenteossa, jolla voi olla vaikutusta maisemaan. Sopimusta hallinnoivat Euroopan neuvoston kulttuuriperintökomitea ja biodiversiteettikomitea.¹²² Sopimus sisältää myös kannustimen maisemansuojeluun: Euroopan neuvoston maisemapalkinto on tunnustus tehokkaista toimintatavoista, joiden tavoitteena on maisemien kestävä suojelu, hoito tai suunnittelu, ja jotka voivat toimia esimerkkinä koko Euroopassa. Palkinnon tarkoituksena on kannustaa paikallisella tasolla työskenteleviä ihmisiä ja antaa tunnustusta maisemanhoidosta.¹²³

Maisemayleissopimus pyrkii vastamaan kansalaisten toiveeseen saada nauttia laadukkaasta maisemasta. Maisema ymmärretään sopimuksessa paikalliskulttuurin muotoutumiseen vaikuttavana tekijänä ja osana luonnon- ja kulttuuriperintöä. Sopimuksessa huomioidaan myös maisemaan liittyvät kestävän kehityksen periaatteet ja ekologiset arvot. Maiseman käsite on määritelty sopimuksen 1 artiklassa tarkoittamaan aluetta sellaisena kuin ihmiset sen itse mieltävät ja jonka ominaisuudet johtuvat joko luonnosta itsestään tai luonnon ja ihmisen toiminnasta ja vuorovaikutuksesta. Samassa artiklassa maisemansuojelu määritellään maiseman erityis- tai ominaispiirteiden säilyttämiseksi ja ylläpitämiseksi. Maisemanhoidolla sopimuksessa tarkoitetaan toimintaa, jolla kestävän kehityksen näkökulmasta varmistetaan maiseman säännöllinen hoitaminen ja huomioidaan yhteiskunnan, talouden ja ympäristön kehityksen maisemassa aiheuttamat muutokset. Maisemasuunnittelulla tarkoitetaan ennakoivaa toimintaa, jonka tarkoituksena on parantaa, ennallistaa tai luoda maisemia.¹²⁴

122 Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006, 32.

123 Ympäristöministeriö 6.11.2014.

124 Eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006).

Sopimuksen 5 artiklassa veloitetaan valtiota tunnustamaan maisemat lainsäädännössään olennaiseksi osaksi ihmisten ympäristöä, toteuttamaan maisemansuojelua edistävää politiikkaa sekä luomaan menettelyjä, jotka mahdollistavat kansalaisten osallistumisen maisemapolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen¹²⁵. Suomessa sopimuksen voimaantulon ei katsottu edellyttävän muutoksia kansallisessa lainsäädännössä¹²⁶. PL 20.2 §, jossa veloitetaan julkista valtaa turvaamaan jokaisen mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksenteekoon, ainakin osaltaan ilmentää myös mahdollisuutta osallistua maisemapolitiikkaan ja siten vaikuttaa maisemaan ympäristön osana, vaikkakin säännös viittaa nimenomaan elinympäristöön eikä mihin tahansa maisemaan. Lisäksi yleisesti ympäristöperusoikeuden voidaan yleisesti ympäristöä, luontoa ja kulttuuriperintöä turvaavana säännöksenä katsoa sisältävän myös maiseman käsitteen, kuten tutkimuksessa on jo edellä todettu, mikä sellaisenaan edelleen turvaa sopimuksessa esitettyjä maisemansuojeluun liittyviä veloituksia ja tehtäviä. PL 20 §:n lisäksi sopimuksessa esitettyjen tavoitteiden toteutumista tukevat osaltaan muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) ja luonnsuojelulaki (LSL 1096/1996). Tulen käymään MRL:n ja LSL:n sisältämää maisemansuojeluun liittyvää ja vaikuttavaa lainsäädäntöä läpi tutkielmassani jäljempänä.

Viranomaisen veloitteiden näkökulmasta sopimuksesta on oleellista nostaa esille myös sen 6 artikla, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat lisäämään kansalaisyhteiskunnan, yksityisten järjestöjen ja viranomaisten tietoisuutta maisemien arvosta, merkityksestä ja muuttumisesta. Lisäksi sopimuspuolet sitoutuvat edistämään maisemapolitiikkaa, maisema-arvoja ja asiantuntijoiden koulutusta liittyen maiseman arviointiin ja maisemaan kohdistuvaan toimintaan, maisemansuojeluun, -hoitoon ja -suunnitteluun liittyvien monitieteellisten koulutusohjelmien järjestämistä sekä maisemansuojelua, -hoitoa ja -suunnittelua käsittelevien koulu- ja yliopistokurssien järjestämistä.¹²⁷

Maisemayleissopimuksen puutteena on pidetty sitä, ettei siinä määritellä seuraamuksia rikkomuksille, joten toimenpiteet mahdollisista sanktioista jäävät kansalliselle vastuulle¹²⁸. Hollo on luonnehtinut sopimusta varsin idealistiseksi ja ohjelmalliseksi¹²⁹. Tapio Heikkilän mukaan sopimus on kuitenkin tuonut lainsäätäjille tärkeää taustatukea ja vahvistanut kansallista maisemapolitiikkaa. Heikkilän mukaan yksi tärkeimmistä sopimuksen vaikutuksista on ollut sen vaikutus julkiseen keskusteluun, mikä osaltaan on ollut Euroopan maisemapalkinnon ansiota. Sopimuksen keskeisenä ulottuvuutena Heikkilä pitää sen tarjoamaa mahdollisuutta kansainväliseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön niin maisemansuojeluun liittyvän teoreettisen asiantuntijuuden kuin käytännön hankkeidenkin tasolla.¹³⁰

125 Eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006).

126 Savolainen 25.11.2005.

127 Eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 13–14/2006).

128 Heikkilä 2010, 51.

129 Hollo 2005, 4.

130 Heikkilä 2011, 7–8.

2.2.3 Euroopan unioni ja kulttuuriperintö

Lissabonin sopimuksen (2007) 167 artiklassa, joka tunnetaan myös kulttuuriartiklana, määritellään EU:n kulttuuripolitiikan keskeinen sisältö, periaatteet, puitteet ja kulttuuripoliittinen päätöksentekomenettely¹³¹. Artiklan mukaan unioni myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi, vaalii kansallista ja alueellista monimuotoisuutta sekä korostaa samalla yhteistä kulttuuriperintöä. Unioni pyrkii myös toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja tukemaan niiden toimintaa liittyen Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemukseen, sitä koskevan tiedon levityksen parantamiseen ja Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttämiseen ja suojaamiseen. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 13 artiklassa säädetään taiteen ja tutkimuksen vapaudesta ja 22 artiklassa kulttuurisesta, uskonnollisesta ja kielellisestä moninaisuudesta.¹³²

Lainsäädännön lisäksi kulttuuriperintöä koskevat EU-tasolla erilaiset unionin yhteiset ohjelmat ja strategiat. Esimerkiksi Europa Nostra -palkinto myönnetään vuosittain kulttuuriperinnön vaalimisen kannalta merkittäville kohteille, hankkeille ja henkilöille Euroopassa.¹³³ Suomi sai palkinnon viimeksi vuonna 2016 Adoptoi monumentti -hankkeesta, jossa kansalaiset voivat vapaaehtoistoiminnan pohjalta pitää huolta kulttuuriperinnöstä¹³⁴. Palkinto on osa unionin rahoittamaa Luova Eurooppa -ohjelmaa, jolla tuetaan luovien alojen, kulttuuriperintö mukaan lukien, organisaatioita. Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto tekivät vuonna 2011 päätöksen (1194/2011/EU) Euroopan kulttuuriperintötunnusta koskevan Euroopan unionin toimen perustamisesta. Kulttuuriperintötunnuksella halutaan korostaa Euroopan historian, kulttuurin ja yhdentymisen kannalta merkittäviä paikkoja ja lisätä eurooppalaisten tietoisuutta niistä. Hankkeeseen osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista eikä Suomi ole osallistunut siihen.¹³⁵

Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttasi tunnustavan kulttuuriperinnön kollektiivisen luonteen sivistyksellisenä ja kulttuurisena oikeutena ja oman roolinsa sen vaalimisen ja suojaamisen myötävaikuttajana ja edistäjänä. Ritva Mitchell toteaa kulttuuriartiklan ilmentävän kuitenkin myös vahvasti unionin toissijaisuusperiaatetta¹³⁶ sisältäessään ilmauksia kuten ”myötävaikuttaa” ja ”tarvittaessa”, minkä tarkoituksena on lähinnä täydentää ja edistää jäsenmaiden toimia – ei yhdenmukaistaa niiden lainsäädäntöä kulttuuripolitiikkaan liittyen¹³⁷. Kulttuuriperinnön luonne toisaalta yhteisenä oikeutena koskettaa kaikkia eurooppalaisia, mutta toisaalta taas sen yhteisen vastuun tulkinnallisuus jättää valtioille vapauden toteuttaa kulttuuriperinnön suojaa haluamallaan tavalla.

131 Mitchell 2015, 403.

132 Euroopan parlamentti 2017.

133 Mitchell 2015, 432.

134 Europa Nostra Finland 8.4.2016.

135 Mitchell 2015, 432–433.

136 ”Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä

EU:n ympäristöpolitiikassa ja -lainsäädännössä on ollut viime vuosikymmeninä nähtävissä kehityskaari, jonka alkuvaiheessa ympäristöä tarkasteltiin lähinnä unionin neljän keskeisen vapauden – ihmisten, tavaroiden, pääomien ja palveluiden vapaan liikkumisen – esteenä. Sittenkin kestävä kehitys ja ympäristönsuojelun korkea taso ovat vähitellen tulleet osaksi unionin yhteisiä tavoitteita.¹³⁸ Lissabonin sopimuksen 191–193 artiklat koskevat ympäristöä. EU:n ympäristöpolitiikassa pyritään korkeaan suojelun tasoon ottaen samalla huomioon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuuden. Unionin tavoitteena on edistää ympäristöpolitiikassaan ympäristön- ja terveydensuojelua, luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä sekä kansainvälisen tason toimenpiteitä. Ympäristötakuun sisältävä Lissabonin sopimuksen 193 artikla sallii jäsenvaltioiden säilyttää ja ottaa käyttöön yhteisötasoa tiukemmat suojelutoimenpiteet sillä edellytyksellä, että ne ovat muutoin sopu-soinnussa sopimuksen sisällön kanssa ja niistä tehdään ilmoitus Euroopan komissiolle.¹³⁹

EU:n kaksi keskeistä ympäristöoikeudellista säädöstä maisemansuojelun näkökulmasta ovat lintudirektiivi (79/409/ETY) ja luontodirektiivi (79/409/ETY). Lintudirektiivin tehtävänä on toteuttaa lintujen rauhoitusta ja taata uhanalaisille lajeille riittävät pesimis- ja levähdysalueet.¹⁴⁰ Vaikka kyseinen direktiivi suojaakin välillisesti myös maisemaa, jätän sen tarkasteluni ulkopuolelle, koska se suojaa maisemaa vain lintujen elinympäristönä eikä ympäristönä itsenään. Tämän takia siihen ei myöskään sisälly kulttuuriperintöoikeudellista ulottuvuutta. Vaikkakin on toki mahdollista, että jokin lintudirektiivin perusteella suojattu lintujen elinympäristö edustaa samalla myös kulttuuriperintöä. Tällöin se on kuitenkin mitä todennäköisimmin suojattu myös jonkin muun säännöksen nojalla.

Luontodirektiivin tehtävänä on suojella kattavasti luonnonympäristön erityispiirteitä ja monimuotoisuutta sekä lajeja ja luontotyyppejä. Direktiiviä toteuttaa Natura 2000 -suojeluverkosto. Lisäksi verkostoon kuuluu lintudirektiivin mukaisia erityisiä linnustonsuojelualueita. Jäsenvaltioiden tulee säädettyjen kriteerien mukaan ehdottaa tärkeinä pidettyjä luontokohteita komissiolle valittavaksi verkostoon. Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset ja suotuisan suojelutason tavoite on sisällytetty Suomessa luonnonsuojelulakiin (LSL 64–69 §).¹⁴¹ Suomessa Natura-kohteiden valinnassa on nojaututtu pitkälti alueisiin, jotka ovat olleet jo ennestään suojeltuja kansallisen lainsäädännön pohjalta, minkä takia suurin osa Suomen Natura-kohteista onkin kansallisia suojelualueita tai kansallisiin suojeluohjelmiin sisällytetyjä alueita.¹⁴² Luontodirektiivi ja Natura 2000 -kohteiden suojelu vaikuttaisivat siis lähinnä vahvistavan vain sellaisten maisemien suojaa, jotka olisivat joka tapauksessa suojeltuja kohteita jo pelkästään kansallisenkin sääntelyn puitteissa.

tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.” Sopimus Euroopan unionista (2016/C 202/1), 5 artikla.

137 Mitchell 2015, 404–405.

138 Kumpula, Määttä, Similä & Suvantola 2014, 60.

139 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 76.

140 Hollo 2009b, 210.

141 Hollo 2009b, 210–212.

2.2.4 Muut ylikansalliset oikeuslähteet

Edellä on esitelty kulttuuriperinnön ja maiseman suhteen kannalta tässä tutkimuksessa keskeiset ylikansalliset oikeuslähteet. Haluan kuitenkin tämän pääluvun lopuksi vielä esitellä lyhyesti sellaiset sopimukset, joilla on ollut välillisesti vaikutusta maiseman suojan sääntelyyn kulttuuriperinnön osana, koska ne ovat osaltaan edistäneet tai toteutuessaan edistämässä edellä kuvattujen sopimusten syntyä ja täytäntöönpanoa. Århusin yleissopimus (SopS 121–122/2004) on syytä mainita siksi, että se on toiminut taustavaikuttajana esimerkiksi eurooppalaista maisemayleissopimusta laadittaessa. Kansallinen ympäristöperusoikeus myös osaltaan ilmentää Århusin sopimuksen sisältöjä liittyen tiedonsaantiin, osallistumisoikeuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin ympäristöasioissa. Lisäksi on syytä mainita kulttuuriperinnön yhteiskunnallista merkitystä koskeva puitesopimus eli Faron yleissopimus (2005), vaikka Suomessa sen ratifiointiprosessi onkin tällä hetkellä vielä kesken.

Vuonna 1998 laaditun Århusin yleissopimuksen tavoitteena on antaa kansalaisille ja järjestöille suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa luontoa ja ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa tiedonsaantia (4–5 artiklat), mahdollisuutta osallistua päätöksentekoprosesseihin (6–8 artiklat) ja mahdollisuutta valittaa päätöksistä ympäristöasioissa (9 artikla). Sopimus astui kansainvälisesti voimaan vuonna 2001 ja sen ratifiointiprosessi saatiin Suomessa päätökseen vuonna 2004.¹⁴³ Sopimusta on luonnehdittu ajassaan uudenaikaiseksi ympäristösopimukseksi, jossa ympäristöön liittyvillä oikeuksilla on yhtäläisyyksiä ihmisoikeuksien kanssa¹⁴⁴.

Faron sopimus on laadittu vuonna 2005 Euroopan neuvoston ministerikomitean halusta luoda perusta kulttuuriperinnön tarjoamille mahdollisuuksille ja voimavaroille liittyen TSS-oikeuksiin. Sopimuksessa korostetaan aineellista ja aineetonta kulttuuriperintöä kollektiivisena kulttuurisena pääomana ja osana kestävästä kehityksestä. Sopimuksen taustalla on YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jossa sivistykselliset oikeudet sisältävät oikeuden kulttuuriperintöön. Museovirasto suositteli vuonna 2015 julkaisemansa selvityksen pohjalta eduskuntaa hyväksymään hallituksen esityksestä sopimuksen voimaansaattamisen Suomessa.¹⁴⁵ Tällä hetkellä eduskunnalle kevään 2017 istuntokaudella annettavien hallitusten esitysten joukossa on myös esitys Faron sopimuksen ratifioinnista¹⁴⁶. Faron sopimus voisi näin toteutuessaan vahvistaa kulttuuriperintöoikeuden sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin liittyvää ulottuvuutta, jota kotimainen lainsäädäntö ei vaikuttaisi vielä ilmentävän siinä määrin, kuin mitä se sen sijaan ilmentää kulttuuriperinnön ympäristöoikeudellista ulottuvuutta.

142 Belinskij 2008, 72–73.

143 Pohjoismaiden ministerineuvosto 2006, 38.

144 Kuokkanen & Parkkari 2004, 855–856.

145 Salmela, Matikka, Latvala & Kauppi 2015, 5.

146 Valtioneuvoston kanslia 26.1.2017, 13.

3 Institutionalisoitu maisema perusoikeutena

Maisema on erityisen mielenkiintoinen tutkimuskohde kulttuuriperintöoikeuden ja sen eri funktioiden näkökulmasta muun muassa siitä syystä, että siinä näkyvät konkreettisesti ihmisen teot, oli maisemaa sitten suojeltu, vahingoitettu tai lyöty laimin olemalla tekemättä sen hyväksi mitään. Säilytetyt kulttuurimaisemat kertovat siitä, minkälaista elämä ennen meitä on ollut ja luonnonmaisemat puolestaan siitä, minkälaiselta ihmisen käden kosketukselta välttynyt maisema voi näyttää. Tässä luvussa tarkoitukseni onkin selvittää, kuinka maisema nivoutuu osaksi kulttuuriperintöä perusoikeutena ja kuinka sen suojaa säännellään Suomessa. Samalla jatkan edellisessä luvussa aloitettua oikeuden pintatason kartoittamista siirtyen tarkastelemaan oikeuskulttuurin tasoa.

Aluksi kertaan ja syvennän maiseman käsitteen sisältöä niin yleisestä kuin oikeudellisestakin kontekstista. Kuvaan myös maisemansuojelun tämänhetkistä tilaa Suomessa ja sitä edeltänyttä oikeushistoriallista matkaa, jonka maisema on tehnyt tullakseen julkisen vallan toimesta tunnustetuksi arvokkaaksi ja suojelun tarpeessa olevaksi kohteeksi kulttuuriperinnön ja ympäristön osana. Tämän jälkeen siirryn analysoimaan maisemaa ympäristöperusoikeutena sekä osana kulttuurisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, joihin kohdistuu runsaasti paineita ympäristön moninaisen roolin takia esimerkiksi omaisuutena, elinkeinona ja maankäytön ja -rakentamisena kohteena. Samalla pyrin osoittamaan itsessään koko ympäristöperusoikeuspykälän problemaattisuuden suhteessa maiseman samanaikaiseen rooliin sekä kulttuuriperintönä että elinympäristönä.

Konfliktien lisäksi tarkoitukseni on paikantaa mahdollisia ristiriitoja ja puutteita tavallisen lain tasolla, jonka avustuksella PL 20 § on tarkoitettu toteutettavaksi. Toisaalta pyrin myös todentamaan niitä tekijöitä, joiden kautta ympäristöperusoikeuden on mahdollista oikeuskäytännössä toteutua. Tästä näkökulmasta perehdyn erityisesti maiseman ja maankäyttö- ja rakennuslain suhteeseen sekä ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain mahdollisuuksiin turvata maisemaa kulttuuriperintönä. Koska kulttuuriperinnön asemaa turvaa suoraan perustuslaissa PL 20 §, saa kulttuuriperinnön tarkastelu ympäristöperusoikeutena suhteessa tavalliseen lainsäädäntöön tässä tutkimuksessa suuremman painotuksen kuin sen rooli kulttuurisena ja sivistyksellisen oikeutena suhteessa muuhun sääntelyyn. Koska tarkastelemani sääntely sisältää viittauksia maisemaan liittyviin esteettisiin arvoihin, kuten sen kauneuteen, viihtyisyyteen ja terveellisyyteen, on tarpeen myös tarkastella syvällisesti näiden käsitteiden monimerkityksellistä olemusta oikeudellisessa kielessä. Luvun lopuksi kokoan yhteen välijohtopäätökseni maisemaan liittyvien esteettisten arvojen merkityksestä lainkäytössä ja -tulkinnassa sekä maisemansuojeluun kulttuuriperintönä liittyvistä oikeudellisista heikkouksista ja konflikteista.

3.1 Maisema kulttuuriperintökohteena

3.1.1 Moniulotteinen maisema

Maisemalla on hyvin moniulotteinen merkitys sekä teoreettisena käsitteenä että käytännössä ympäristön fyysisenä ulottuvuutena. Maiseman visuaaliset ominaisuudet luovat maisemakuvan, jossa yhdistyvät vallitseva sää vaikkapa ilmassa leijuvina lumihiuksina tai kirkkaalta taivaalta paistavana aurinkona, luonnon ja ihmisen elementit kasvistosta rakennuksiin sekä maa, vesi ja eläimet. Suomalaisissa maisemissa vuodenaikojen vaihtelu antaa oman lisänsä maisemakuvan sisältöön ja ulottuvuuksiin. Maisema ei kuitenkaan ole kokemuksena pelkästään visuaalinen, vaan sen tarkasteleminen voi herättää monenlaisia aistiärsyksiä. Maisemakokemukseen voi liittyä lintujen laulua tai liikenteen melua. Maiseman voi myös tuntea esimerkiksi kasvoille osuvana tuulenvireenä tai purevana pakkasena. Maisemassa voivat yhdistyä erilaiset hajut ja tuoksut, kuten pakokaasut, suolavesi, maatuva merilevä ja kukkivat kasvit.¹⁴⁷ Sen sijaan oikeudellisena käsitteenä maisema on lähinnä ulkoisen kokemuspääryn visuaalinen ilmentymä, vaikka siihen liittyisikin subjektiivisia aistimuksia, kuten tuoksu- ja kuuloelämyksiä¹⁴⁸.

Maisema on muutakin kuin hetkellinen subjektiivisesti eri aistien kautta koettu näkymä ja elämys. Maisema on pitkän prosessin seurausta, joka muuttuu koko ajan eikä tule koskaan valmiiksi. Maisema on aina samalla myös paikka, jolla on oma historiansa ja tarkoituksensa. Siten maisemaan liittyvä tieto syventää maisemakokemusta. Maiseman arviointi perustuu Heikkilän mukaan maiseman historian ja nykyisen kokonaisilmeen, arvotekijöiden ja vaurioiden tarkasteluun. Maisemaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota sen luonnon- ja kulttuuripiirteiden edustavuuteen, harvinaisuuteen, monipuolisuuteen, säilyneisyyteen ja alkuperäisyyteen. Edustavuudella viitataan sellaisiin maiseman piirteisiin, jotka edustavat esimerkiksi jotakin tiettyä aikakautta. Harvinaisina pidetään muun muassa 1800-luvulla ja sitä ennen rakennettuja taloja. Maisema on sitä monipuolisempi, mitä enemmän se sisältää erilaisia luontotyyppisiä ja kulttuuripiirteitä. Maiseman monipuolisuus voi ilmetä myös kulttuurihistoriallisen kerrostuneisuuden kautta, kun maisemassa on edustettuina eri aikakausien rakennustyyliä ja maankäyttötapoja. Maisemaan kuuluvien luontokohteiden ja rakennelmien arvon mittarina käytetään usein niiden alkuperäisyyttä ja säilyneisyyttä: mitä alkuperäisemmässä asussaan rakennus tai ympäristö on säilytetty, sitä arvokkaampana sitä yleensä pidetään. Kulttuurimaiseman kohdalla voi olla tarpeen arvioida myös itseis-, symboli- ja identiteetti-arvoja. Itseisarvot ovat yleensä huomattavia taiteellisia arvoja. Symboliarvot ovat sidoksissa maisemaan liittyviin tapahtumiin tai henkilöihin. Identiteetti-arvot puolestaan liittyvät alueellisesti tärkeisiin sosiaalisiin, historiallisiin tai kansantieteellisiin piirteisiin.¹⁴⁹

147 Heikkilä 2000, 11–12.

148 Hollo 2009a, 357.

149 Heikkilä 2000, 50–51, 55–56.

Kuten on todettu, maisemat voidaan jakaa luonnonmaisemiin ja kulttuurimaisemiin. Luonnonmaisemat ovat maisemia, joissa ihmisen kädenjälki ei näy. Rajanveto on kuitenkin häilyvä, koska esimerkiksi kansallispuistot voidaan nähdä luonnonmaisemina, vaikka niihin onkin usein rakennettu palveluita retkeilijöitä varten. Kulttuurimaisemat ovat ihmisen ja ympäristön vuorovaikutuksesta syntyneitä maisemia. Heikkilä muistuttaa, että kulttuurimaiseman käsitteellä ei sinänsä ole arvoa- rausta. Maiseman yhteys ihmisen edustamaan kulttuuriin voi ilmetä maisemassa niin hyvässä kuin pahassakin, koska ihmisen ja maiseman vuorovaikutus voi aiheuttaa maisemalle myös vahinkoa. Myös tällaiset maisemat, kuten vaikkapa kaatopaikat, ovat silti yhtä lailla kulttuurimaisemia. Eri asia tietenkin on, minkälainen kulttuurimaisema määritellään arvokkaaksi ja suojelun arvoiseksi. Maisemaa heikentäviä ja rikkovia elementtejä kutsutaan maisemahäiriöiksi tai maisemavaurioiksi riippuen siitä, kuinka vakavia ne ovat. Maisemahäiriö voi olla helposti korjattavissa, kun taas maisemavauriosta on usein vaikeampi päästä eroon.¹⁵⁰

Maiseman moniulotteisuutta ilmentää sekin, että myös maiseman virheet ja vauriot voivat jollekin näyttäytyä esteettisinä. Museoviraston erikoistutkijan Päivi Maarasen mukaan parasta maisemassa on sen puolueettomuus ja demokraattisuus. Maisema on tarkoitettu kaikille ja maisema on kaikkialla. Vaikka maisema olisikin maankäytön kohteena jonkun omaisuutta, aisteihin perustuvana kokemuksena se on kuitenkin kaikkien yhteistä omaisuutta. Toisaalta maisema on myös yksilöllinen kokemus, jonka jokainen kokee omalla tavallaan, minkä takia maisemakokemuksia ei voida arvottaa suhteessa toisiinsa. Maaranen painottaa myös avointa suhtautumista maisemaan juuri siksi, että maisemaan liitettävät arvot ovat inhimillisiä ja sidoksissa maiseman kokijan omaan identiteettiin, historiaan ja intresseihin. Tekijä, jonka joku voi mieltää maisemassa häiriöksi tai rumuudeksi, voi jonkun toisen silmissä näyttäytyä maiseman kauneutena.¹⁵¹

Vaikka maisemaan liittyvät arvot ovat subjektiivisia kokemuksia, joita ei pitäisi asettaa paremmuusjärjestykseen, lain silmissä jotkut arvot ovat tärkeämpiä kuin toiset. Samoin arvojen määritelmille, kuten kauneudelle ja rumuudelle, on voitu lain nojalla luoda kollektiivisia sisältöjä, vaikka viime kädessä ne ovatkin kokemuksina Maarasen kuvaamalla tavalla aina yksilöllisiä. Maisema on aisti- ja arvopohjaisena käsitteenä, ilmiönä ja kokemuksena hyvin moniulotteinen, minkä takia sen jäsentäminen esimerkiksi jonkin tietyn oikeudellisen määritelmän sisälle tuntuu keinotekoiselta kategorisoinnilta. Maiseman suojelemiseksi on kuitenkin nähty lainsäädännössä ja -käytössä välttämättömäksi arvottaa maisemia suhteessa toisiinsa. Maiseman moniulotteisuus yleistieteellisenä käsitteenä onkin tärkeää ymmärtää siksi, että edes oikeudellisessa kielessä sitä ei voida puhdistaa siihen liittyvistä kokijaansa ja arvioijaansa nojaavista subjektiivisista arvoista. Samasta syystä myöskään tätä tutkimusta ei ole voitu niistä riisua.

150 Heikkilä 2000, 15, 56.

151 Maaranen 2010, 19.

3.1.2 Maisemasta kulttuuriperinnöksi

Nykyisenlainen ympäristönsuojelu on ilmiönä melko uusi, ja sen juuret ovat 1960-luvulla. Tätä ennen ympäristönsuojelussa on ollut lähinnä kyse luonnonvarojen tai ihmisen suojelusta eikä niinkään ympäristön suojelusta ympäristön sisältämien kulttuuri- tai luonnonarvojen vuoksi, vaikka joi-takin yksittäisiä ympäristökohteita onkin saatettu suojata niiden oman merkittävyyden takia. Ympäristönsuojelun käsite on hyvä pitää erillään luonnonsuojelusta, joka on aatteena huomattavasti vanhempi, mutta ympäristönsuojelun käsitettä suppeampi. Luonnonsuojelussa tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuus, kun taas ympäristönsuojelulla viitataan laajemmin suojelun lisäksi myös ympäristöön liittyvien ongelmien ehkäisyyn ja poistamiseen.¹⁵²

Luonnossa pyhiä paikkoja on vaalittu jo muinaisissa uskonnoissa ja niihin on viitattu pyhissä teksteissä¹⁵³. Vielä keskiajan Euroopassa 1200-luvulta 1600-luvulle luonnon osia saatettiin kohdella jopa oikeussubjekteina ihmisten rinnalla siten, että esimerkiksi erilaiset tuhoeläimet olivat oikeudenkäynnin osapuolia ja niille nimettiin omat edustajansa ja edustajille oikeusavustajat. Valistuksen kulta-aikana 1700-luvulla ajatus luonnon osien sielusta ja salaisista voimista korvautui vielä tänäkin päivänä voimissaan olevalla ajattelutavalla ympäristöstä luonnonvarana, joka palvelee ihmistä ja tämän tarpeita. Ihmiskunnan säilymisen ekologisten rajojen ja tuleviin sukupolviin liittyvän vastuun tunnustamisen myötä luonnonvarojen käytössä on alettu korostaa myös kollektiivista vastuuta ympäristöstä, jota osaltaan on ilmentänyt myös suomalainen perusoikeusuudistus ja ympäristöperusoikeuden sisällyttäminen siihen.¹⁵⁴

Kulttuuriperinnön sääntelyn alkujuuret ovat Suomessa vuonna 1883 annetussa muinaismuistoasetuksessa (16/1883), jossa rauhoitettiin muinaisaikaiset muistomerkit. Asetusta toimeenpanemaan muodostettiin Arkeologinen toimisto, jota voidaan pitää nykyisen Museoviraston edeltäjänä. Vaikka muinaismuistoasetus ei vielä tunnekaan kulttuuriperinnön käsitettä, Vilkuna korostaa, että on tärkeää kiinnittää huomiota asetuksen keskeisimpään sanaan, joka on *muisto* ja viittaa siten tärkeiksi ja arvokkaiksi koettujen asioiden säilyttämiseen muistoina jälkipolville.¹⁵⁵ Vaikka kulttuuriperinnön suojan sääntely ympäristönsuojelun osana onkin Suomessa konkretisoitunut vasta lakeja säädettäessä, maisemansuojelu on kuulunut suomalaiseen ajatusmaailmaan ja luontosuhteeseen jo kauan ennen varsinaisia lakeja. Suomessa on ollut jo varhain alueita, joita on koettu yhteisöissä tarpeelliseksi suojella esimerkiksi asutuksen rakentamiselta tai raivaamiselta maanviljelytarkoitukseen. Tällaisia alueita ovat aikoinaan olleet muun muassa uskontoon ja mytologiaan liittyvät alueet, kuten uhrilehdot, seitapaikat ja kalmistot.¹⁵⁶

152 Lyytimäki & Hakala 2008, 27–28.

153 Lyytimäki & Hakala 2008, 27.

154 Kokko 2003, 2–4.

155 Vilkuna 2015, 346.

156 Borg 2008, 21–25.

Julkisen vallan taholta ensimmäiset maisemansuojelulliset toimenpiteet Suomessa ovat 1870-luvulta, jolloin valtio alkoi hankkia omistukseensa luonnonkauniita paikkoja. Samoihin aikoihin vuonna 1851 perustettu Metsähallitus rauhoitti alueitaan.¹⁵⁷ Tosin jo vuonna 1802 Venäjän tsaari Aleksanteri I oli vaikuttunut Punkaharjulla vieraillessaan maiseman kauneudesta niin paljon, että oli määrännyt harjualueen puuston rauhoitettavaksi¹⁵⁸. Lainsäädännöllä aiheeseen otettiin kantaa vasta Suomen itsenäistyttyä luonnonsuojelulaille (71/1923), jossa mainittiin lain pyrkimys säilyttää luonnonkauniita tai muutoin luontonsa puolesta huomattavia paikkoja. Taustalla vaikutti 1900-luvun alussa Eurooppaan Yhdysvalloista rantautunut ajatus kansallispuistojen perustamisesta.¹⁵⁹ Tätä ennen oli jo metsälaissa (29/1886) kielletty metsien tuhoaminen¹⁶⁰. Ensimmäiset kansallispuistot perustettiin Suomeen, kun vuonna 1938 annettiin laki eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille (83/1938) ja asetus eräistä valtionmaiden luonnonsuojelualueista (84/1938)¹⁶¹.

Ympäristösuojelun juuret ovat osittain myös terveydensuojelussa. Suomessa monien kaupunkien lähivedet olivat 1900-luvun alussa pahasti likaantuneita, minkä pelättiin aiheuttavan tautiepidemioita. Varsinainen vesilaki (264/1961) säädettiin vasta vuonna 1961, mutta jo sitä ennen huonolaatuisten vesistöjen puhdistamiseksi alettiin järjestää viemärintiä ja rakentaa vedenpuhdistamoita. Nykyään PL 20 §:ssä tunnustettu ympäristön ja terveyden suhde tiedostettiin jo tuolloin. Vesilain säätäminen osui ajallisesti ympäristöhallinnon ja -sääntelyn murrokseen, jonka seurauksena perustettiin vuonna 1983 ympäristöministeriö. Vuonna 1986 kaikkiin yli 3 000 asukkaan kuntiin perustettiin ympäristönsuojelulautakunta.¹⁶²

Ympäristönsuojelulainsäädäntö jatkoi kehittymistään 1990-luvulla osin EU-jäsenyyden takia ja samalla uudistettiin luonnonsuojelulaki (1096/1996), jossa säädetään muun muassa maisema-alueen perustamisesta (LSL 32 §). Vuonna 2000 astui voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jonka lähtökohtana on kestävän kehityksen turvaaminen (MRL 1 §).¹⁶³ Siinä maisemansuojelua edistää ainakin säädös kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta (MRL 68 §). Kulttuuristen ja sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta kulttuuriperintöä turvaavana sääntelynä voidaan nostaa esille museolaki. Vaikka museoiden rooli kansallisena muistiorganisaationa on tiedostettu jo Arkeologisen toimiston perustamisajasta lähtien, museoiden yhteiskunnallinen tehtävä kulttuuriperinnön ja sitä koskevan tiedon turvaajana todettiin selkeästi vasta museolaissa (729/1992). Käännekohta oli myös maailmanperintösopimuksen ratifiointi vuonna 1987 ja ensimmäisten suomalaisten kohteiden hyväksyminen maailmanperintöluetteloon vuonna 1991.¹⁶⁴

157 Vilkuna 2015, 522.

158 Lyytimäki & Hakala 2008, 30.

159 Vilkuna 2015, 523.

160 Lyytimäki & Hakala 2008, 27.

161 Vilkuna 2015, 523.

162 Lyytimäki & Hakala 2008, 30–31.

163 Lyytimäki & Hakala 2008, 30–31.

Suomessa ei ole ennen nykyistä luonnonsuojelulakia (1096/1996) ollut voimassa puhtaasti maisemansuojelua koskevaa sääntelyä¹⁶⁵. Jo tätä ennen vuonna 1995 Suomeen on kuitenkin nimetty valtioneuvoston periaatepäätöksellä (1/500/95) 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, joiden yhteispinta-ala on 730 000 hehtaaria. Kyseiset maisema-alueet ovat edustavimpia maaseudun kulttuurimaisemia, joiden arvo perustuu monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon, hoidettuun viljelymaisemaan ja perinteiseen rakennuskantaan. Maisemissa korostuvat perinteisessä asussa säilyneet, elinvoimaiset, luonnoltaan ja kulttuuriperinnöltään monipuoliset maisemakokonaisuudet kyllineen, luonnonalueineen ja historiallisine kohteineen. Periaatepäätöksessä korostetaan maisema-alueiden maankäytön suunnittelua. Valtio varautuu myös tukemaan yleiskaavojen laadintaa arvokkaille maisema-alueille niiden suojaamisen edistämiseksi. Samoin arvokkailla maisema-alueilla olevan rakennuskannan ylläpitämistä ja kunnostusta sekä rakennusten ympäristön hoitoa edistetään avustamalla niitä rakennuskannan kunnostukseen ja suojeluun osoitettavin laina- ja avustusrahoihin.¹⁶⁶ Maisema-alueet ovat tälläkin hetkellä ajankohtainen maisemansuojelun keino, mitä käyn läpi lisää seuraavassa alaluvussa tarkastellessani maisemansuojelun nykytilaa.

Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn kehitystä ei kuitenkaan voida selittää osoittamalla jonkin tietyn säädöksen voimaanastumista, koska kyseessä on eri puolilla lainsäädäntöä hajallaan oleva kokonaisuus. Ympäristösuojelulainsäädännön kehitys on luonut maisemansuojelulle ja sitä kautta myös kulttuuriperinnön suojaamiselle uusia keinoja. Ympäristöön ja kulttuuriin liittyviin tekijöihin perustuva maisemansuojelu on kuitenkin oikeudellisena ohjauskeinona varsin nuori ympäristöoikeuden osa-alue, minkä vuoksi siihen liittyvä sääntely on Hollon mukaan epäyhtenäistä. Sääntelyn hahmottaminen kokonaisuutena on siitäkin syystä hankalaa, että maisemaa ei voida arvona erottaa muista ympäristötekijöistä, kuten luonnonvaroista ja rakennuskannasta, joihin liittyvällä ympäristöoikeudellisella sääntelyllä on ympäristöä sellaisenaan suojaavaa sääntelyä pidemmät juuret.¹⁶⁷

Jo Aleksanteri I perusteli tarvetta suojella Punkaharjun maisemaa sen kauneudella. Samoin vanhassa luonnonsuojelulaissa (71/1923) puhuttiin luonnonkauniista maisemista ja huomattavista paikoista, mikä myös osoittaa maiseman suojan sääntelyssä alusta asti ilmenneen maiseman subjektiiviseen arvostukseen perustuvan luonteen, jota määrittävät kriteerit perustuvat osin esteettiseen arvottamiseen. Edellä kuvatun kulttuuriperinnön lyhyen kansallisen oikeushistorian valossa voidaan havaita kulttuuriperinnön oikeudellisen aseman muodostumisen ja siinä tapahtuneiden muutosten olleen sidoksissa yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen kehitykseen. Ympäristön arvon tunnistaminen vaikuttaisi liittyvän ympäristön ja terveyden välisen vaikutussuhteen tunnistamiseen ja kulttuuriperinnön merkityksen ymmärtämiseen osana kestävästä kehityksestä.

164 Viikuna 2015, 335–337.

165 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 537.

166 Valtioneuvoston periaatepäätös maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä (1/500/95).

167 Hollo 2009a, 357.

3.1.3 Maisemansuojelun nykytilasta Suomessa

Maisema on siitäkin syystä ajankohtainen tutkimuskohde, että ympäristöministeriö sai vuonna 2016 päätökseen viisivuotisen (2010–2015) valtakunnallisen maisema-alueiden inventaarion, jonka pohjalta se on ehdottanut Suomeen 183 arvokasta maisema-aluetta. Osa aiemmin arvokkaiksi luokitelluista maisemista on putoamassa pois ja tilalle on tulossa 56 uutta maisema-aluetta. Ympäristöministeriön ilmoittama kaikille avoin kuulemis- ja lausuntoaika uusista maisema-alueista on päätynyt helmikuussa 2016, mutta sen johdosta esiin tulleita mahdollisia muutoksia tai lopullista maisema-alueuutteloa ei ole vielä julkistettu, joten toistaiseksi edellä mainittu vuonna 1995 laadittu arvokkaiden maisema-alueiden luettelo on edelleen voimassa.¹⁶⁸ Heikkilän mukaan arvokkaiden maisema-alueiden säännöllinen inventointi on tarpeen, koska arvokkaita alueita on saattanut jäädä aiemmissa inventoinneissa huomiotta ja jotkin alueet ovat saattaneet menettää arvonsa¹⁶⁹.

Toinen ajankohtainen maisemansuojeluun liittyvä julkisen vallan toimenpide on kulttuuriympäristöstrategia. Laatuun ensimmäinen kulttuuriympäristöstrategia tuli voimaan valtioneuvoston periaatepäätöksellä maaliskuussa 2014. Periaatepäätös perustui pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”hallitus laatii kulttuuriympäristöstrategian”. Esitys kulttuuriympäristöstrategian laatimisesta sisältyi myös valtioneuvoston selontekoon kulttuurin tulevaisuudesta (SiVM 11/2010 vp). Keskeisenä kulttuuriympäristöä koskevana sääntelynä strategiassa mainitaan ympäristöperusoikeus, MRL, LSL sekä Unescon ja Euroopan neuvoston sopimukset.¹⁷⁰

Periaatepäätökset ovat luonteeltaan valmistelevia päätöksiä, joilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Lopulliset päätökset tekee asiaa käsittelevä ja valmisteleva viranomaisena.¹⁷¹ Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanemiseksi onkin laadittu erillinen toimeenpanosuunnitelma, joka sisältää 54 konkreettista ja suurimmaksi osaksi julkisen vallan vastuulla olevaa kulttuuriympäristöä tukevaa toimintaa¹⁷². Myös lainsäädäntö mainitaan toimeenpano-ohjelmassa, jossa yksi esitetyistä tavoitteista on laadukas kulttuuriympäristölainsäädäntö ja sen soveltaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi edellytetään eri hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa siten, että eri lait toimivat entistä saumattomammin suhteessa toisiinsa. Tämän toteuttamiseksi suunnitelmassa on esitetty kolme toimenpidettä, jotka ovat kulttuuriympäristöarvojen turvaaminen eri kaavatasoilla, kulttuuriympäristön vaalimisen integrointi kattavasti maakunta- ja paikallistason kehittämiseen ja kulttuuriympäristöön liittyvien säännösten kokonaisarviointi ja lainsäädännön uudistaminen tarvittaessa.¹⁷³

¹⁶⁸ Ympäristöministeriö 15.1.2016.

¹⁶⁹ Heikkilä 2000, 67.

¹⁷⁰ Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020 (Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014), 3, 12.

¹⁷¹ Valtioneuvosto 2015.

¹⁷² Ympäristöministeriö 9.6.2015.

¹⁷³ Opetus- ja kulttuuriministeriö & ympäristöministeriö 2015, 12–13.

Yksi suomalaisen maiseman uhanalaisimmista muodoista on tällä hetkellä perinnemaisema, joka on kulttuurimaisemaan sisältyvä alakäsite. Suomen pinta-alasta arviolta 19 000 hehtaaria on perinnemaisemaa, josta puolestaan 3 000 hehtaaria sijaitsee valtakunnallisesti arvokkaiksi nimettyjen maisemien alueilla. Toisin sanoen Suomessa on paljon perinnemaisemia, jotka tunnustetaan kulttuurimaisemiksi, mutta jotka eivät kuitenkaan nauti kulttuuriperintöoikeudellista suojaa arvokkaiksi luetteloituina maisemina. Perinnemaisemat rehevöityvät helposti, koska ketään ei ole suoraan velvoitettu hoitamaan niitä, mikä juuri onkin syynä niiden uhanalaiseen luonteeseen.¹⁷⁴ Vilkunan mukaan perinnemaiseman käsite elää ja muuttuu ajassa kenties vieläkin vahvemmin kuin muut maisemalajit. Tämä johtuu siitä, että perinteet muuttavat muotoaan ja samalla myös niiden perusteella arvotetut maisemat. Jokainen sukupolvi synnyttää omat perinnemaisemansa: jos 1800-luvun kaskipelto on perinnemaisema, miksi sitä ei voisi olla myös 1900-luvun uutterasta tierakentamisestä kertova sorakuoppa tai vaikkapa 2000-luvun peltomaisemaa reunustavat linkkimastot?¹⁷⁵

Koska perinteet elävät ja vaikuttavat maisemaan lukemattomin eri tavoin, kaikkien eri aikakausien perinteitä edustavien maisemien kartoittaminen ja suojeleminen ei edes ole mahdollista. Osa maisemista saattaa ajan kuluessa menettää arvonsa ja osan kohdalla niiden sisältämät arvot saattavat jäädä jopa kokonaan tunnistamatta. Tämän takia sääntely vaatii tosiasiallisesti toteutuakseen sellaista toimeenpanoa, jossa vastuu kulttuuriperinnöstä ja maisemansuojelusta osoitetaan konkreettisin toimin. Valtioneuvoston periaatepäätöstä kulttuuriympäristöstrategiasta toimeenpaneva ohjelma on esimerkki tällaisesta viranomaistyöstä. Periaatepäätökset sitovat sitä hallitusta, joka ne on hyväksynyt. Kunkin hallituksen on siksi päätettävä erikseen, mitkä sitä edeltäneillä hallituskausilla hyväksytyistä päätöksistä ovat voimassa kuluvalle kaudella¹⁷⁶. Nykyinen Sipilän hallitus on hyväksynyt valtioneuvoksen periaatepäätöksen kulttuuristrategiasta 2014–2020 osaksi edelleen voimassa olevia valtioneuvostotasoisia strategioita¹⁷⁷.

Peterzens-Nystenin mukaan kulttuuriperintöoikeudellisessa sääntelyssä on tyypillistä sen kaksijakoinen luonne, jossa perinteisen *hard law*'n rinnalle on noussut yhä enenevässä määrin *soft law*-tyyppistä sääntelyä¹⁷⁸. Tällaisia pehmeän sääntelyn ohjauskeinoja edustavat juuri edellä kuvatut periaatepäätökset ja strategiat, jotka samalla myös edustavat tämänhetkisen julkisen vallan näkemystä siitä, minkälaisia arvostuksia ja intressejä kulttuuriperintöön ja maisemaan sen osana kohdistuu ja millaisia tavoitteita ja tulevaisuudennäkymiä niiden suojan sääntelyyn liittyy. Tästä esimerkkinä perinnemaisema, joka on maisematyyppinä uhanalainen, mutta joka tulee silti toisaalta suojelluksi vain välillisesti osana muita maisemansuojeluohjelmia.

174 Berghäll & Pesu 2008, 13.

175 Vilkuna 2015, 331–332.

176 Valtioneuvosto 2015.

177 Päätösselvitys neuvostotasoisista strategioista (VNK/480/49/2015) 18.12.2015, 53.

178 Peterzens-Nysten 2011, 145.

3.2 Maiseman oikeudelliset ulottuvuudet

3.2.1 Lähestymistapoja maisemaan liittyvien oikeudellisten ristiriitaisuuksien tarkasteluun

Tässä luvussa harjoitettava maiseman oikeudellisten ulottuvuuksien jäsentely ja analyysi on samalla myös oikeuden pintatason ja oikeuskulttuurin kriittistä tarkastelua kulttuuriperinnön ja maisemansuojelun näkökulmasta. Tämän takia on syytä tässä yhteydessä vielä syventää johdanto-osuudessa esiteltyjä metodeja siltä osin kuin ne kiinnittyvät tässä luvussa tuotettuihin havaintoihin oikeuden pintatason rakenteista, kuten lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä, sekä oikeuskulttuurin luonteesta liittyen muun muassa oikeudellisen kielen diskursseihin. Avaan seuraavaksi Tuorin oikeuden tasoja pintatason ja oikeuskulttuurin osalta. Kolmanteen tasoon, oikeuden syvärakenteseen, palaan seuraavassa pääluvussa. Lisäksi hyödynnän tässä luvussa oikeusrealismin ja *Critical Legal Studies* -lähestymistavan (CLS) menetelmiä, joten käyn läpi myös niitä alustuksena seuraavissa alaluvuissa tapahtuvalle maiseman oikeudellisten ulottuvuuksien analyysille.

Pintataso on oikeuden tasoista eniten altis muutoksille ja siksi jatkuvassa liikkeessä. Uudet säädökset, tuomioistuinratkaisut ja tutkijoiden artikkelit muovaavat pintatasoa koko ajan. Oikeuden pintataso muodostuu siten oikeudellisten käytäntöjen, oikeusnormien asettamisen, lainkäytön ja oikeustieteen, osista, joista tärkeimpiä ovat lainsäädäntö, tuomioistuinratkaisut ja muut oikeustieteelliset lausumat ja tulokset. Viimeksi mainittuihin Tuori lukee esimerkiksi lainopin tulokset. Tästäkin syystä oikeusdogmaattisen metodin avulla tätä tutkimusta varten systematisoitu aineisto on keskeisessä roolissa, kun muodostetaan perustaa sille oikeuden pintatasolle, johon kulttuuriperintö oikeudellisena ilmiönä sijoittuu. On myös huomioitava, että oikeuskäytäntöjen painoarvoon vaikuttavat oikeuden ulkopuoliset taustatekijät, kuten poliittiset ja taloudelliset seikat.¹⁷⁹ Edellä on jo tunnistettukin kulttuuriperinnön konfliktialttius perusoikeutena, ja jatkan tässä luvussa siihen liittyvien ristiriitojen analysointia tavallisen lainsäädännön tasolla erityisesti maisemaan liittyen. Tästä näkökulmasta on oleellista kiinnittää huomiota myös poliittisiin ja taloudellisiin taustatekijöihin.

Tuorin kriittisessä oikeuspositivismissa korostetaan oikeustieteen aktiivista panosta oikeuden tuottamisessa ja uusintamisessa. Tämänkään tutkimuksen tarkoituksena ei ole pelkästään systematisoida kulttuuriperintöön liittyvää normistoa ja oikeuskäytäntöä tieteellisten kriteerien valossa, vaan myös tuoda kriittisesti esille siihen liittyviä puutteita ja ristiriitaisuuksia ja siten osaltaan osallistua oikeuden pintatason muovaamiseen. Tuori puhuukin tässä tarkoituksessa oikeustieteen kaksoiskansalaisuudesta, jolla hän viittaa oikeustieteen luonteensa toisaalta tieteellisenä käytäntönä ja toisaalta taas oikeudellisena käytäntönä, joka osallistuu oman tutkimuskohteensa – oikeusjärjestyksen – muokkaamiseen.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Tuori 2000, 171–173.

¹⁸⁰ Tuori 2000, 171–172, 304.

Tuorin mukaan oikeuskulttuurin tehtävänä on tarjota oikeudellisille toimijoille välttämätön esiymmärrys. Oikeuskulttuurin esiymmärrykseen kuuluu normin ja tosiasian välinen perustavanlaatuinen erottelu normien edustamaan pitämisen maailmaan – siihen miten asioiden tulisi maailmassa normien perusteella olla – ja olemisen maailmaan eli siihen, miten asiat todellisuudessa ovat. Oikeudessa tosiasioita havainnoidaan normien lävitse. Tällöin oikeuskäytännössä tosiasia on oikeudellinen tosiasia vasta silloin, kun sen tueksi on esitetty asianmukaiset ja riittävät todisteet, jotka tuomioistuin tunnustaa tosiasioiksi vireillä olevan oikeusprosessin kannalta. Oikeudelliset tosiasiat ovat aineellisten oikeusnormien sisältämien valintakriteerien perusteella valikoituja tosiasioita.¹⁸¹

Edellisessä pääluvussa on jo osaltaan kartoitettu niitä normeja, joiden kautta tosiasioita havainnoidaan silloin, kun kulttuuriperintöä tarkastellaan oikeudellisena vastuukysymyksenä. Tässä luvussa tuota tarkastelua viedään oikeuden pintatason osalta tavallisen lainsäädännön ja erityisesti maisemansuojelun näkökulmasta vielä eteenpäin sekä analysoidaan oikeudellisten tosiasioiden problemattista luonnetta oikeuskulttuurin tasolla etenkin silloin, kun on kyse esimerkiksi maiseman kauneuskriteerien täyttymisen arvioinnista tässä tutkimuksessa esitettyjen normien pohjalta. Modernin oikeuskulttuurin tarkastelussa on olennaista voida muuntaa siihen liittyvä esiymmärrys praktisesta tilasta diskursiiviseksi siten, että oikeuskulttuurin ainesosia voidaan avoimesti tematisoida ja alistaa kritiikille.¹⁸² Pyrkimykseni on tässä luvussa siirtyä pintatason oikeudesta oikeuskulttuuriin ja alistaa sen ainesosat kriittisen arvioinnin kohteiksi erityisesti tarkastelemani lainkäytön osalta.

Oikeuden kieli on keskeinen osa oikeuskulttuuria ja oikeudelliset käytännöt, kuten lainsäädäntö ja lainkäyttö, ovat viestintäkäytäntöjä, joissa otetaan normatiivista kantaa oikeusjärjestyksen tulkitaan, soveltamiseen, systematisointiin ja muuttamiseen. Näin ollen lakien säätäminen ja tuomioistuinten päätösten antaminen ovat Tuorin mukaan kielitekoja, puheenvuoroja oikeusjärjestyksen sisällöstä käytävässä oikeudellisessa diskurssissa. Oikeudellisia käytäntöjä yhdistävä diskurssi on mahdollinen oikeuskulttuurin tasolla toimiville oikeudellisille toimijoille jaetun ammattikulttuurin ansiosta.¹⁸³ Aarnio puhuu oikeudellisen kielen yhteydessä kielipeleistä. Minkä tahansa vieraan kulttuuriin avautumiseksi tarvitaan harjaantumista sen sisältämiin kielipeleihin. Myös oikeuskulttuuri edustaa yhdenlaista kulttuuria, jonka ymmärtämiseksi on hallittava oikeudellinen kieli.¹⁸⁴ Jotkin oikeudellisessa kielessä esiintyvistä termeistä saattavat kuitenkin olla sekä oikeudellisesti että yleiskielisesti merkittäviä eikä siten ole aina selvää, milloin jotakin termiä käytetään nimenomaan oikeudellisessa merkityksessä¹⁸⁵. Tämän takia on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, minkälaista on oikeudellinen kieli muun muassa silloin, kun tuomioistuin arvioi maiseman kauneusarvoja suhteessa maiseman mahdolliseen suojelutarpeeseen.

181 Tuori 2007, 27, 68.

182 Tuori 2007, 70.

183 Tuori 2007, 135.

184 Aarnio 2006, 206.

185 Koivisto 2011, 15.

Yhdysvalloissa 1900-luvulla kehittynyt oikeusrealismi erottaa kriittisen oikeuspositivismin tapaan toisistaan sen, miten asioiden pitäisi olla ja miten ne tosiasiallisesti ovat. Oikeusrealismin tutkimuskohde ei ole kirjoissa esiintyvä laki (*law-in-books*), vaan enemmänkin tuomioistuinratkaisujen ilmentämä laki (*law-in-action*).¹⁸⁶ Samassa tarkoituksessa puhutaan myös paperisäännöistä (*paper rules*) ja tosiasiallisista säännöistä (*real rules*). Paperisäännöt ovat oikeuslähteissä esiintyviä kirjoitettuja ja paperille painettuja sääntöjä, kun taas tosiasialliset säännöt ovat niitä periaatteita ja toimintatapoja, joita esimerkiksi tuomarit ratkaisukäytännössään itse asiassa noudattavat. Toisin sanoen asian voisi ilmaista myös niin, että paperisäännöt kuvaavat sitä, mitä lainkäyttäjien pitäisi tehdä tai mitä he väittävät tekevänsä, kun taas tosiasialliset säännöt ilmentävät sitä, mitä he todellisuudessa tekevät. Oikeusrealismi pyrkii siten tarkastelemaan oikeudellista ratkaisutoimintaa muokkaavia motiiveja ja päämääriä.¹⁸⁷ Oikeusrealismi näkee oikeudellisen päätöksenteon luovana prosessina, johon voivat vaikuttaa esimerkiksi tuomarin käsitykset oikeudenmukaisuudesta¹⁸⁸. Samaan tapaan tämän tutkimuksen taustalla vaikuttaa oletamus siitä, että lainkäyttäjän käsitykset esimerkiksi maiseman esteettisyydestä saattavat vaikuttaa tämän tekemään tai tekemättä jättämään suojelupäätökseen.

Edellä kuvatusta amerikkalaisesta oikeusrealismista tunnetaan myös skandinaavinen versio, jonka tutkimuskohteena on ennen kaikkea havainnoitavissa ole tuomioistuinkäytäntö. Tuomioistuinkäytännön tutkiminen tuottaa tietoa siitä, mikä on tuomioistuinten käyttäytymisasenne eli tuomari-ideologia.¹⁸⁹ Koska tässä tutkimuksessa oikeusrealismi toimii lähinnä tutkimuksen teoreettista kehikkoa hellästi ohjaavana apumetodina, ei ole tarpeen mennä oikeusrealismin suuntauksiin tässä vaiheessa tämän syvällisemmin.

Oikeusrealismin vaikutteet näkyvät myös *Critical Legal Studies* -teorian lähestymistavassa, joka edustaa ajattelutapaa, jolle on ominaista oikeuden sisäinen, kriittinen ja rakenteellinen tarkastelu. CLS ei kuitenkaan edusta teoriana perinteisesti teoriana ymmärrettyä loppuunvietyä ja yhtenäistä tietojen järjestelmää, tieteellistä selitystä tai teoreettisen pohdiskelun tulosta, vaan enemmänkin kritiikkien ja kirjoitusten kokoelmaa.¹⁹⁰ CLS:n menetelmänä on oikeudellisten teorioiden, diskursioiden ja käytäntöjen purkaminen tarkoituksenaan paljastaa oikeusjärjestykseen sisältyviä perustavien ristiriitaisuuksia. CLS:n mukaan hajanainen ja ristiriitainen voimassaoleva oikeus mahdollistaa kilpailevat samaa oikeusnormia koskevat kannanotot.¹⁹¹ Sekä oikeusrealismille että CLS-koulukunnalle on ominaista yhteiskuntatieteellinen ja kriittinen lähestymistapa oikeustieteen ja oikeuskäytännön tarkasteluun, mitä hyödynnän tarkastellessani maiseman oikeudellisia ulottuvuuksia.

186 Alvessalo 1997, 42.

187 Lindroos-Hovinheimo 2014, 82–83.

188 Malminen 2010, 318.

189 Hirvonen 2011, 14.

190 Alvesalo 1997, 19, 28.

191 Hirvonen 2011, 51.

3.2.2 Maisema ympäristön- ja luonnonsuojelun kohteena

Perustuslain lisäksi kulttuuriperintöä ja sen maisemaa turvaa suomalaisessa sääntelyssä osaltaan luonnonsuojelulaki (LSL 1096/1996). Se toteuttaa keskeisiltä osiltaan ennen kaikkea luonnon monimuotoisuutta, turvaa lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason, toimeenpanee kansainvälisten sopimusten luonnolle ja ympäristölle asettamat suojeluvuorot ja varmistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet omaan ympäristöönsä¹⁹². Vaikka luonnontieteelliset arvotekijät ovat luonnonsuojelussa keskeisessä asemassa, myös muilla tekijöillä, kuten maisemallisilla ja kulttuurisilla ympäristöarvoilla on merkitystä¹⁹³. Luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon sovellettavan LSL:n tavoitteet ovat maiseman monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen kestävä käytön tukeminen, luonnontuntemuksen lisääminen ja luonnontutkimuksen edistäminen (LSL 1 §). Maisema on näin sisällytetty keskeisesti jo yleisellä tasolla lain tavoitteisiin. Lisäksi LSL:lla on muuhun lainsäädäntöön nähden sitovan yleislain luonne: se ulottaa vaikutuksensa kaikkeen muuhunkin maa- ja vesialueiden käyttöä sääntelevään lainsäädäntöön, kun kysymyksessä on suojeltava kohde tai LSL:ssa tarkoitettu suojeluarvo¹⁹⁴.

Kulttuuriperinnön ja maiseman näkökulmasta keskeistä luonnonsuojelulaissa on maisema-alueen perustamiseen liittyvä sääntely. Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö, ja muista maisema-alueista päättävät alueellisia toimeenpanijoina puolestaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) maakunnan liiton esityksen pohjalta (LSL 33 §). Maisema-alueella tarkoitetaan luonnonsuojelulaissa sekä luonnonmaisemaa että kulttuurimaisemaa (LSL 32 §). Maiseman *kauneus*, historialliset ominaispiirteet tai siihen liittyvät muut arvot ovat LSL 32 §:n mukaan käypiä perusteita suojellun maisema-alueen perustamiseksi ja arvokkaan maiseman säilyttämiseksi ja hoitamiseksi.

LSL:sta käy ilmi suojelun tarpeessa olevan maiseman suhde sen esteettisiin arvoihin, joita ilmentään sanalla *kauneus*. LSL niin kuin eivät myöskään sen esityöt kuitenkaan tarkemmin avaa sitä, mitä kauneuden arvolla tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (79/1996) mainitaan kyllä luonnonkauneuden merkitys merkittävänä virkistystyksen ja innoituksen lähteenä¹⁹⁵. Tämä vaikuttaisi puolestaan liittävä kauneuden esteettisten arvojen lisäksi kokemuseräisiin ja yksilön ympäristöstään saamiin elämyksistä kumpuaviin arvoihin ja intresseihin. Kauneus on hyvä esimerkki sellaisesta kielellisestä termistä, jolla on merkitystä sekä oikeudellisessa että ei-oikeudellisessa kontekstissa, minkä takia ei ole ollenkaan selvää, mikä loppujen lopuksi on kauneuden käsitteen oikeudellinen sisältö ja kuinka se eroaa yleiskielisestä tarkoituksestaan.

192 Borg 2008, 97.

193 Hollo 2004, 190.

194 Hollo 2004, 191.

195 HE 79/1996, 2.3.2.

Vaikka maisema-alueet ovat maisemansuojelun keinoina LSL:n mukaan kohdistettu sekä luonnon- että kulttuurimaisemiin, hallituksen esityksessä (79/1996) erotetaan maisema-alueen määritelmä luonnonsuojelualueen määritelmän sisällöstä ihmisen ja maiseman suhteiden välisillä eroilla, mikä puolestaan viittaa myös luonnonmaiseman ja kulttuurimaiseman välisiin eroihin. Siinä missä luonnonsuojelualue suojelee alkuperäistä luontoa, maisema-alueen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan suojata maisemaa, jota ihmiskäsi on saattanut jopa jo vuosisatojen ajan muokata. Esityksessä muun muassa todetaan, että ”usein luonto ja vanha asutus yhdessä muodostavat maisemallisesti kauniin kokonaisuuden”¹⁹⁶. Leila Suvantolan ja Jukka Similän mukaan maisema-alueen perustamien tarkoituksena olisikin näin luonnon- ja kulttuurimaiseman muodostaman kokonaisuuden suojaaminen¹⁹⁷.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä tunnustetaan myös maisemansuojan oikeudellisen sääntelyn puutteellisuus kansallisessa lainsäädännössä toteamalla, että ”toisin kuin lukuisissa muissa maissa Suomen luonnonsuojelulainsäädännössä ei ole erityistä välinettä arvokkaiden maisemien suojelemiseksi”¹⁹⁸. Tätä puutetta paikkaamaan on siten luonnonsuojelulakiin lisätty säädökset arvokkaista maisema-alueista. Toisaalta esityksessä myös ikään kuin vähätellään maisemansuojelun tarpeellisuutta heti sen jälkeen, kun on ensin tunnistettu siihen liittyvä lainsäädännöllinen vajavaisuus toteamalla seuraavaa: ”Näin ollen ainoa tehokas keino arvokkaana pidetyn maiseman suojelemiseksi on hankkia alue valtion omistukseen. Tämä ei kuitenkaan yleensä olisi tarpeen, koska maisemansuojelussa ei ole kysymys koskemattoman luonnon säilyttämisestä”¹⁹⁹. Tämä vaikuttaisi tukevan Suvantolan ja Similän ajatusta siitä, että maisema-alueilla halutaan suojata pikemminkin kulttuurimaisemaa tai kulttuurimaiseman ja luonnonmaiseman yhdistelmää eikä niinkään puhdasta luonnonmaisemaa.

Maisema-alueen perustamista koskevaan päätökseen voidaan sisällyttää määräyksiä maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi siten, ettei niistä aiheudu kohdealueen kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa²⁰⁰. Tässä vaikuttaisi jälleen olevan tunnistettavissa mahdollinen konfliktitilanne kulttuuriperinnön ja omaisuudensuojan välillä. Hollon mukaan oikeudellisena ongelmana voidaan nähdä kysymys aluemääräysten mitoituksesta, mikäli niillä rajoitetaan alueen haltijoiden käyttövaltaa²⁰¹. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä taloudelliset syyt nostetaan maisemallisten arvojen yläpuolelle vahvistamalla, että mikäli maisema-alueella on ennen sen perustamista ollut taloudellista toimintaa, se voi myös perustamisen jälkeen jatkua²⁰². Tämä puolestaan vahvistaa oletusta siitä, että oikeuden pintatason taustalla vaikuttavat poliittiset ja taloudelliset taustatekijät.

196 HE 79/1996, 5. luku.

197 Suvantola & Similä 2011, 126.

198 HE 79/1996, 2.3.1.

199 HE 79/1996, 2.3.1.

200 Hollo 2004b, 424.

201 Hollo 2004b, 424.

202 HE 79/1996, 2.3.1.

Maisema-aluetta ei voida perustaa asemakaavan eikä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle eivätkä maisema-aluetta koskevat rakentamismääräykset näin ollen ole voimassa asemakaava-alueella (LSL 34 §). Tarkastelen maisemaan ja kaavoitukseen liittyvää sääntelyä syvällisemmin seuraavassa alaluvussa. Maisema-aluetta koskeva suojeleminen voidaan myös lakkauttaa tai suojelelmääräyksiä lieventää, jos alueen maisema-arvo on olennaisesti vähentynyt tai jos suojeleminen yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen (LSL 35 §). Maisema-alueen lakkauttaminen tapahtuu samassa järjestyksessä kuin sen perustamisesta on päätetty. Valtakunnallisesti merkittävien maisema-alueiden osalta päätöksen tekee ympäristöministeriö ja muiden alueiden osalta ELY-keskus maakunnan liiton esityksestä.²⁰³ Tuore ympäristöministeriön ehdotus luonnonsuojelulaisissa määritellyiksi arvokkaiksi maisema-alueiksi jättää maisemaluettelon ulkopuolelle vuoden 1995 valtioneuvoston periaatepäätöksessä olleita maisema-alueita juuri LSL 35 §:n nojalla. Samasta syystä se on myös tehnyt muutoksia joidenkin maisema-alueiden maantieteellisiin rajauksiin.

Suvantola ja Similä muistuttavat, että luonnonsuojelulakia tarkasteltaessa on olennaista erottaa lain tavoitteet sen keinoista eli niistä sääntelymekanismeista, joiden avulla lakiin kirjattuja tavoitteita on tarkoitus edistää. Osa LSL:n sisältämistä keinoista tähtää ennen kaikkea luonnon monimuotoisuuden edistämiseen ja ylläpitämiseen, kun taas osassa painotus on maisemallisten tavoitteiden edistämässä, kuten luonnonkauneuden ja maisema-arvojen suojeleminen. Toki samoista keinoista voi seurata myös muunlaisia vaikutuksia ja ne voivat siten edistää muitakin tavoitteita. Luonnon monimuotoisuutta vaalittaessa voidaan samalla tulla suojeleeksi myös maisemaa samoin kuin maisema-alueita perustettaessa on mahdollista turvata myös maisemaan kuuluvaa luontoa.²⁰⁴

Toinen tärkeä seikka, joka tulee LSL:n kohdalla huomioida, on se, että se voidaan nähdä kohdesuojelulakina, jolloin raja suojelemaan kohteen ja suojelemattoman kohteen välillä on ehdoton. Tästä esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa metsän hakkuu, joka on kielletty kansallispuistossa, mutta välittömästi sen rajojen ulkopuolella sallittua siinä määrin kuin laki muutoin sen sallii.²⁰⁵ Keskeistä on ymmärtää, että jonkin maisema-alueen lainsäädännössä institutionalisoitu suoja on maantieteellisesti konkreettinen ja rajallinen: se on mitattavissa alkaen jostain ja päättyen johonkin. Siten maisema, jota ei ole institutionalisoitu, saattaa jäädä kokonaan ilman oikeudellista suojaa. Tämän puutteen tunnistamisesta on viitteitä esimerkiksi ympäristönsuojelulain esitöissä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013) todetaan oikeuskäytännön osoittaneen, että ympäristölupaharkinnassa ei ole voitu ottaa huomioon toiminnan sijoittumisesta aiheutuvaa luonnonarvojen heikentymistä tai tuhoutumista, jos luonnonarvoa ei ole suojelemaan luonnonsuojelulain.

203 Suvantola & Similä 2011, 130.

204 Suvantola & Similä 2011, 17.

205 Suvantola & Similä 2011, 17.

Suojeltujen ja suojelemattomien alueiden välistä rajanvetoa LSL:ssa hälventävät Suvantolan ja Similän mukaan eniten Natura 2000 -verkoston suojelusäännökset, jotka on implementoitu luonnonsuojelulakiin (LSL 64–69 §). Säännöksiin on vuonna 2014 lisätty heikennyskielto (LSL 64 a §), jonka mukaan verkoston alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Nämä verkostoa koskevien erityissäännösten rajoitukset voivat koskea myös suojellun alueen ulkopuolista toimintaa alueen sisälle ulottuvien vaikutusten takia.²⁰⁶

Natura 2000 -verkoston suojaamat alueet toteuttavat EU:n lintu- ja luontodirektiivejä ja suojelevat siten ensisijaisesti eläinlajeja ja luontoa eivätkä niinkään maisemaa. Koska luonto kuitenkin on osa maisemaa ja maisema osa näitä suojeltuja alueita, maisema itsessäänkin tulee tällöin samalla suojelluksi. Maisema ei kuitenkaan saa tällöin institutionalisoitua asemaa, vaan sen saavat luonto ja sitä elinympäristönään käyttävät eläinlajit. Koska kyseessä ei siten ole esimerkiksi maiseman esteettisiin tai kulttuurisiin arvoihin perustuva maisemansuojelun oikeudellinen mekanismi, se tulee tässä yhteydessä ymmärtää lähinnä maisemansuojelua tukevana ja täydentävänä oikeuslähteenä. Lisäksi verkosto on tärkeää huomioida myös siitä syystä, että se ilmentää EU:n ympäristöpolitiikkaa ja siinä arvotettuja intressejä.

Luonnonsuojelulainsäädännön vastaiset teot ja laiminlyönnit ovat rangaistavia joko rikoslain tai luonnonsuojelulain nojalla. Luonnonsuojelulain soveltamisalaan liittyvien rikosten, joista saattaa seurata vankeusrangaistus, rangaistuksista säädetään rikoslain 48 luvussa. Näitä rikoksia ovat ympäristön turmeleminen, törkeä ympäristön turmeleminen, ympäristörikkomus, tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen, luonnonsuojelurikos ja törkeä luonnonsuojelurikos. Luonnonsuojelulaki sisältää puolestaan oman toissijaisen rangaistussäännöksensä luonnonsuojelurikkomuksesta: luonnonsuojelulain tai sen nojalla luonnon suojelemiseksi annetun säännön tai määräyksen tahallisuudesta tai huolimattomuussyystä johtuvasta rikkomisesta on tuomittava luonnonsuojelurikkomuksesta sakkoon (LSL 58 §). Esimerkki tällaisesta maisemaan kohdistuvasta luonnonsuojelurikkomuksesta voisi olla vaikkapa suojellun maisema-alueen luvaton ojittaminen.²⁰⁷

Uusi ympäristönsuojelulaki (YSL 527/2014) tuli voimaan syyskuussa 2014. YSL ei tarjoa suoria maisemaan tai kulttuuriperintöön kohdistuvia suojelukeinoja, vaan sen päämääränä on enemmänkin pyrkiä ehkäisemään ympäristöön kohdistuvia haittoja yleisesti torjumalla ympäristövahinkoja ja turvaamalla terveellinen ja viihtyisä ympäristö. Lain tarkoituksena on myös parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (YSL 1 §). Tältä osin YSL vaikuttaisi toteuttavan myös PL 20 §:n pyrkimyksiä ainakin ympäristövastuun ja terveellisen ympäristön turvaamisen osalta.

206 Suvantola & Similä 2011, 17.

207 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 526.

Maisemaa voidaan tarkastella ympäristön osana ja siten YSL:n osoittamia menettelyllisiä velvoitteita voidaan pohtia myös suhteessa maisemaan. YSL:n soveltamisalana on toiminta, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista (YSL 2 §). YSL:ssa tarkoitetaan sen 5 §:n mukaan ympäristön pilaantumisella muun muassa sellaista päästöä, josta seuraa ympäristön yleisen viihtyvyyden ja erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä. Ympäristön pilaantumista aiheuttamat toimet voivat kohdistua yhtä lailla kulttuuriperintöön ja maisemaan, vaikka kumpaakaan ei erikseen säännöksissä mainita. Esimerkiksi meluhaitat voivat aiheuttaa häiriöitä maisemakokemukselle samoin kuin pohjavesien ja maaperän pilaantumisen voi ajatella vaurioittavan maisemaa.

Koska ympäristö vaikuttaa keskeisesti ihmisen hyvinvointiin ja ihminen puolestaan ympäristön tilaan, nämä kaksi ovat jonkinlaisessa vuorovaikutus- ja vastuullisuussuhteessa toisiinsa nähden. Vaikka ympäristöä on kohdeltava lain silmissä tietyllä tavalla, se ei kuitenkaan itse ole vastuullinen itsestään ja teoistaan. Ympäristöllä tunnustetaan näin tietyllä tavalla olevan juridisia oikeuksia ilman, että se itse edustaa itseään. Ympäristön oikeuksia koskeva keskustelu liittyy ympäristöfilosofiassa luonnon moraalisia oikeuksia koskevaan keskusteluun, jossa ympäristö ja sen osat nähdään itseisarvoina eikä yksinomaan ihmisen tarpeiden tyydyttäjinä. Anne Kumpulan mukaan irtaantuminen vahvasti ihmiskeskeisestä lähestymistavasta tarjoaa mahdollisuuden tarkastella PL 20 §:n sisältöä myös luonnon ja ihmisen välisenä oikeudellisena suhteena.²⁰⁸ Samoin Lars D. Eriksson katsoo, että ihmisen ja luonnon väliset suhteet ovat oikeudellisia suhteita jo siitäkin syystä, että ihminen on itse luonnon osa²⁰⁹. Siinä missä perusoikeudet koskevat kaikkia ihmisiä, ympäristöperusoikeus ei koskekaan mitä tahansa ympäristöä, vaan vain sellaista, joka nauttii oikeudellista suojaa. Kuten on todettu, ympäristöperusoikeus on tarkoitettu toteutettavaksi tavallisen lainsäädännön välityksellä, jolloin todellisuudessa ympäristöperusoikeus toteutuukin suhteessa ihmiseen ja ihmisen institutionalisoimaan ympäristöön.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu PL 20 §:n mukaan kaikille. Lainsäätäjällä on tunnustanut ihmisen hyvinvoinnin kytkeytymisen ympäristöön ja sen kestävyyskykyyn. Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle, mikä on ollut myös keskeinen syy ympäristönäkökohtien sisällyttämiseen perusoikeusnormistoon.²¹⁰ Luonnon suojeleminen on puolestaan hyväksytty erääksi ihmiskunnan keskeiseksi velvollisuudeksi, jota LSL:n on tarkoitus toteuttaa²¹¹. Lainsäätäjällä siis vaikuttaisi tunnustavan luontoon ja ympäristöön sekä maisemaan ja kulttuuriperintöön niiden osana liittyvät velvollisuudet. Ongelmallista sen sijaan on se, että vaikka PL 20 § ei erikseen arvota luonnon eri osia, tavallinen lainsäädäntö vaikuttaisi tekevän niin suojaamalla ja jättämällä suojaamatta tiettyjä alueita.

208 Kumpula 2004, 349–350.

209 Eriksson 1991, 106–107.

210 HE 309/1993.

211 HE 79/1996.

3.2.3 Maisema maankäytön ja rakentamisen kohteena

Luonnonsuojelulain ohella maisemansuojasta säädetään tavallisen lain tasolla maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 132/1999). Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen sillä tavoin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä (MRL 1 §). Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiksi on MRL 5 §:ssä asetettu muun muassa rakennetun ympäristön *kauneuden* ja kulttuuriarvojen vaalimisen edistäminen. Kauneus maiseman arvon määrittäjänä esiintyy myös MRL:ssä useaan otteeseen.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät, että maisema-alueet merkitään maakuntakaavoihin ohjeeksi alemmanasteiselle kaavoitukselle ja otetaan näin huomioon alueiden käytössä. Kaikissa MRL:n mukaisissa kaavoissa on mahdollista suojella maisemaa, ja kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset asettavat tätä koskevia velvollisuuksia.²¹² Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen (MRL 28 §). Samoin on tehtävä myös yleiskaavaa laadittaessa rakennettua ympäristöä, maisemaa ja luonnonarvoja vaalimalla (MRL 39 §). Asemakaavan kohdalla ei sisältövaatimuksissa nosteta erikseen esille maiseman vaalimista, kuten edellä mainituissa lainkohdissa on tehty, mutta siinä kuitenkin todetaan, että kaava on laadittava kaupunki- ja maisemakuvan edistämisen edellyttämällä tavalla (MRL 50 §). Maisemalliset arvot on joka tapauksessa huomioitava asemakaavankin kohdalla, koska ne ovat jo yleisellä tasolla sisällytettyjä koko MRL:n tavoitteisiin.

Meren ja vesistöjen äärellä sijaitsevat maisemat voivat olla yhtä lailla kulttuuri- tai luonnonmaisemia, mutta niihin liittyy ranta-alueina omat erityissäännöksensä. Rantarakentamisen suunnitteluun liittyen käytetään MRL 72 §:ssä termejä rantavyöhyke ja ranta-alue, joista jälkimmäinen on käsitteenä laaja-alaisempi. Rantavyöhyke koskee kaikkia meren ja vesistöjen rannalla olevia alueita tiettyyn etäisyyteen asti rantaviivasta. Ranta-alueella puolestaan tarkoitetaan sellaista rannan tuntumassa olevaa aluetta, jonka maankäytön suunnittelutarve on ylittynyt. Rantavyöhykkeet ja ranta-alueet ovat siinä mielessä maisemina erityisessä asemassa, että lähtökohtaisesti niillä on voimassa rakennuskielto. Kielto ei kuitenkaan koske kaikkia rakennustoimenpiteitä ja sen poikkeukset on lueteltu MRL 72 §:ssä.²¹³ Ranta-alueiden loma-asutusta koskevalle yleis- ja asemakaavalle on säädetty MRL 73 §:ssä vielä omat erityiset maisemaa koskevat sisältövaatimuksensa, joiden mukaan muun muassa laadittaessa yleis- tai asemakaavaa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on katsottava, että suunniteltu rakentaminen ja maankäyttö sopeutuvat rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön ja maisema-arvot otetaan huomioon.

²¹² Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 535–536.

²¹³ Hollo 2009a, 182–183.

Maankäytön suunnittelun tehtävänä on edistää arvokkaiden alueiden säilyttämistä, minkä vuoksi tietyt alueet voivat saada erityisaseman. Hyvä esimerkki tällaisesta maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvasta erityisalueesta on kansallinen kaupunkipuisto. Kansallinen kaupunkipuisto on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva väline kaupunkiseudun puistomaisemien säilyttämiseksi. Kansallinen kaupunkipuisto voidaan perustaa kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvalla alueella sen kulttuuri- tai luonnonmaiseman *kauneuden*, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistysellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi (MRL 68 §). Kansallisilla kaupunkipuistoilla voi olla varsin tärkeä asema myös kaupunkimaisen maisemansuojelun ja säilyttämisen kannalta. Kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen on kunnille lähtökohtaisesti vapaaehtoista, mutta perustamisen jälkeen ne sitoutuvat puistoa koskeviin määräyksiin.²¹⁴

Kansallisten kaupunkipuistojen perustamisesta tuli Suomessa mahdollista vuonna 2000, kun maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettiin. Kansallisen kaupunkipuiston avulla kunnat voivat tarjota asukkailleen kaupunkiluontoa, kuten vehreitä puistoja ja virkistysalueita, sekä turvata historiallisen kaupunkiympäristön säilymisen entistä paremmin.²¹⁵ Tällä hetkellä Suomessa on kahdeksan kansallista kaupunkipuistoa²¹⁶. Mikäli kunta haluaa perustaa alueelleen kansallisen kaupunkipuiston, se tekee päätöksen hakemuksen jättämisestä ympäristöministeriölle, joka puolestaan päättää puiston mahdollisesta perustamisesta (MRL 69 §). Kansallista kaupunkipuistoa havittelevan kunnan on pystyttävä osoittamaan, että kaupunkipuistoksi aiotulla alueella on MRL:n edellyttämiä luonnon- ja kulttuuriperinnön arvoja, jotka on turvattu ja huomioitu kaavoituksessa²¹⁷.

Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen siten, että puisto pitää sisällään myös alueita, jotka on myös jonkin toisen oikeudellisen keinon kautta institutionalisoitu, on yksi julkisen vallan mahdollinen keino vahvistaa maiseman suojaa ja samalla edistää kansalaisten mahdollisuuksia nauttia maisemasta omassa elinympäristössään. Esimerkiksi osa ympäristöministeriön valtakunnallisesti arvokkaaksi maisemaksi määrittelemästä Aurajokilaaksosta kuuluu myös Turun kansalliseen kaupunkipuistoon²¹⁸. Lisäksi kaikkiin muihin seitsemään kansalliseen kaupunkipuistoon Forssan puistoa lukuun ottamatta kuuluu myös Natura 2000 -kohteita²¹⁹. Siinä missä esimerkiksi Unescon maailmanperintösopimus ja Natura 2000 -verkosto toimeenpanevat ylikansallisen maisemansuojelun tavoitteita ja valtakunnalliset maisema-alueet kansallisen, kansallinen kaupunkipuisto on ennen kaikkea MRL:n mahdollistama paikallinen keino, jossa aloitteentekijöinä ovat kunta ja kuntalaiset itse.

214 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 539–540.

215 Flander 2010, 47.

216 Ympäristöministeriö 30.5.2016.

217 Flander 2010, 48.

218 Ks. esim. Turun kaupunki 2016 (Kansallinen kaupunkipuisto -esite) ja Ympäristöministeriö 14.4.2016 (Kartta valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista).

219 Pusa 30.3.2015.

Rangaistuksista maankäyttö- ja rakennuslakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai kaava- tai lupamääräyksiä vastaan säädetään rikoslain 48 luvussa. Rakennettuun maisemaan kohdistuvia rangaistavia tekoja ovat rakennussuojelurikos ja ympäristön turmeleminen. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää oman toissijaisen rangaistussäännöksensä rakentamisrikkomuksesta, josta on tuomittava sakkoon (MRL 185 §). Sakoon voidaan tuomita, jos ilman laissa edellytettyä lupaa tai ilmoitusta aloittaa rakentamisen tai jonkin muun toimenpiteen vastoin lakia tai muutoin lyö laimin rakentamista tai ympäristöä koskevat velvollisuutensa. Käytännössä kyse voi siis olla vaikkapa puiden kaatamisesta ilman maisematyölupaa tai jonkin rakennuksen purkamisesta ilman purkamislupaa. Kulttuuriperintöoikeus risteää myös näiden säädösten kanssa: maisematyö lupa myönnetään, mikäli puiden kaataminen ei turmele maisemakuvaa (MRL 127 §) tai rakennuksen purkaminen vahingoita historiallisesti tai kulttuurisesti arvokasta rakennusta (MRL 128 §).

Kuten luonnonsuojelulaissa, myös maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetään kauneuden vaalimista esteettisenä arvona kaavoitusta laadittaessa. Rakennetun maiseman ympäristöissä esteettisillä arvoilla voidaan viitata itse rakennusten ulkonäön lisäksi niiden sijoitteluun suhteessa ympäristöönsä, puistoihin, katuihin ja istutuksiin sekä kauniisiin näköaloihin. Asemakaavaa laadittaessa on erityisesti katsottava, että puistoja ja muita virkistysalueita järjestetään riittävästi (MRL 54 §). Kunnan määräämän viranomaisen tehtävänä on valvoa, että puistot täyttävät hyvän kaupunkikuvan ja *viihtyvyyden* vaatimukset (MRL 167 §). Ekroos on pohtinut väitöskirjassaan myös viihtyvyyden käsitettä ja näkee sen osaltaan sisältävän maiseman esteettisen arvon.²²⁰ On helppoa jakaa ajatus siitä, että ollakseen viihtyisiä, maiseman on oltava katsojastaan myös visuaalisesti miellyttävä. Maisemaa, joka ei anna kokijalleen kauneuden kokemusta, ei välttämättä koeta viihtyisänä.

Hollon mukaan yksi MRL:n kaavoitussäätelyn keskeisimmistä tehtävistä on ympäristönsuojelun näkökulmasta luonto- ja kulttuuriarvojen säilyttäminen ja tukeminen. Hän kuitenkin muistuttaa, että kaavajärjestelmään kohdistuu monenlaisia paineita eikä se aina välttämättä käytännössä toteuta sellaista tulosta, jonka voitaisiin katsoa turvaavan tarpeeksi ympäristöllisesti arvokkaita alueita.²²¹ Oikeuskäytännöstä ilmenee, kuinka kaavoituskysymyksissä taloudelliset ja kulttuuriset intressit voivat asettua vastakkain. Tästä esimerkkinä toimii tapaus, jossa Tampereen kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt asemakaavan muutoksen, joka koski Tampereen keskustassa, Finlaysonin entisen tehdasalueen tuntumassa, sijaitsevaa tonttia. Kaavamutoksen toteuttaminen edellytti tontilla sijaitsevien kolmen varastorakennuksen purkamista. Rakennuksista vanhin oli rakennettu vuonna 1892 ja kaksi muuta 1960-luvulla. Asemakaavamutoksen taustalla oli tavoite muodostaa alueelle asuin-kerrostalojen korttelialue sekä rakennuttaa sosiaali-, liike- ja toimistotiloja. Pirkanmaan ympäristökeskus ja Museovirasto valittivat päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valitukset.

220 Ekroos 1995, 201.

221 Hollo 2009a, 185.

Valittajat veivät asian korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka toimitti asiassa katselmuksen. KHO katsoi, että ainakin vanhimmalla varastorakennuksella oli jo ikänsä vuoksi rakennettuun ympäristöön liittyvää kulttuurihistoriallista merkitystä. Vaikka KHO katsoi vanhimmalla rakennuksella olevan kulttuurihistoriallista arvoa, se ei kuitenkaan katsonut sen kytkeytyvän maisemaan kokonaisuutena siten, että se olisi vaatinut suojelua ja ollut esteenä kaupunginvaltuuston hyväksymälle asemakaavan muutokselle. KHO ei katsonut rakennusten koon ja rakenteen²²² huomioon ottaen muodostavan lähiympäristön rakennusten kanssa kaupunkikuvallisesti yhtenäistä ja sopusointuista kokonaisuutta, mikä viittaa jälleen myös maisemakokonaisuuden esteettiseen arvottamiseen ainakin yhtenä ratkaisun taustalla mahdollisesti vaikuttavana tekijänä. KHO:n ratkaisun mukaan Tampereen kaupungin kaavaratkaisu ei ollut lainvastainen sillä perusteella, että kaavan toteuttaminen edellytti kyseisten rakennusten purkamista.²²³

Tampereen kaupunginhallitus perusteli asemakaavan muuttamista KHO:lle esittämässään vastineessa muun muassa sillä, ettei Tammerkosken kulttuuriympäristön aluerajausta ollut missään selkeästi tai virallisesti määritelty ja että asemakaavoitusta on ohjattava säädöksiin perustuvien, yksiselitteisten viranomaisohjeiden eikä tulkinnoilla epämääräisistä aluerajauksista ja kohdekuvauksista. Lisäksi se vetosi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, jotka asettavat suunnittelun lähtökohdiksi vain sellaiset viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun.²²⁴ Toisin sanoen kaupunginhallitus vetosi siihen, että kyseistä aluetta ei ollut maisemana institutionalisoitu.

Vaikka tämä tutkimus ei varsinaisesti tarkastelekaan kulttuuriperinnöksi käsitettäviä rakennuksia, tarkasteltu tapaus on myös maiseman kulttuuriperintöoikeudellisen tarkastelun näkökulmasta tärkeä siksi, että KHO on päätöksessään arvioinut rakennuksia ennen kaikkea osana maisemaa kuin niinkään sen irrallisina osina. Vaikka KHO on todennut vanhimmalla rakennuksista olevan jo sen korkean iänkin takia kulttuurihistoriallista arvoa, rakennuksen ei kuitenkaan katsota yhdistyvän alueen maisemaan sillä tavoin, että sen suojeleminen ja purkamatta jättäminen olisi perusteltua. Lisäksi KHO perustelee ratkaisussaan, että tontin osoittaminen asuinrakentamiseen tukee Tampereen keskustan palvelujen säilymistä samalla, kun se liittyy tontin vastapäiseen asuinkerrostalojen kortteliin, mikä osaltaan vaikuttaisi ilmentävän juuri niitä monisyisiä kaavoitusjärjestelmään kohdistuvia paineita ja odotuksia, joihin edellä jo viitattiinkin.²²⁵ Yksittäisten ympäristön osien sijasta halutaankin suojella niin maisemallisia kuin sosiaalis-taloudellisia kokonaisuuksia, mitä ilmentävät myös tätä seuraavassa alaluvussa esiteltävät esimerkit.

222 Rakennukset olivat punatiilisiä ja harjakattoisia ikkunattomia puuvillamakasiineja, jotka olivat aikanaan kuuluneet Finlaysonin tehtaalle. Rakennukset olivat pinta-aloiltaan 1 600 m², 1 600 m² ja 560 m².

223 KHO 2005:17.

224 KHO 2005:17.

225 KHO 2005:17.

Kuten edellä on jo todettu, MRL:n keskeinen maisemansuojellinen keinovalikoima liittyy kaavoitukseen. Kaavoitus itsessään on kuitenkin varsin poliittisesti latautunut toiminto. Kuntatasolla kaavan sisällöt ilmentävät kunnan tahtoa poliittisessa prosessissa, jolloin ne on Eija Mäkisen mukaan nähtävä myös poliittisina kysymyksinä ja tekoina. Tästä syystä poliittinen päätöksenteko ja oikeudellisten normien soveltamisen maailma yhdistyvät kaavoituksessa mielenkiintoisella tavalla. Poliittisella päätöksenteolla ratkaistaan kunnan tahto ja oikeudellisessa jälkikäteisessä normitarkastelussa arvioidaan, oliko tahto oikeudellisesti perusteltu vai ylitettiin tahtomisen oikeudelliset rajat.²²⁶ Tämä tapahtui myös edellä esitellyssä oikeustapauksessa, jossa Tampereen kaupunki oli kaavoituksen kautta ilmaissut poliittisen tahtonsa purkaa Finlaysonin vanha puuvillamakasiini uudisrakentamisen tieltä. Oikeudessa punnittiin, ylittikö tämä tahto oikeudellisen rajan suhteessa alueen suojeluvuorotteisiin.

Finlaysonin puuvillamakasiinin tapausta muistuttaa ja sen yhteydessä esittämiäni päätelmiä vahvistaa tapaus (KHO 2016:59), jossa oli kyse Hangon suljetulla satama-alueella sijaitsevan Englannin makasiiniksi kutsutun makasiinirakennuksen purkamisesta. Tapauksessa Hangon kaupunginvaltuusto oli vuonna 2013 tekemällään päätöksellä hyväksynyt kaupungin satama-alueen asemakaavan muutoksen, joka oli edellytti Englannin makasiinin purkamista. Makasiinirakennus sijaitsi vanhaan asemakaavaan merkityn rakennetun kulttuuriympäristön rajauksen sisäpuolella, mutta itse makasiinirakennukseen ei asemakaavassa erikseen kohdistunut suojelumerkintöjä.²²⁷

Museovirasto vaati valituksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle, että Hangon kaupunginvaltuuston päätös kumotaan Englannin makasiinin, sen viereisen ylikulkusillan ja aallonmurtajan laiturialueen osalta. Museoviraston mukaan satama-alueen uusi asemakaava ei ottanut huomioon maakunta-kaavan vaatimusta kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimisesta. Museovirasto ei myöskään katsonut asemakaavan täyttävän rakennetun kulttuuriympäristön turvaamista koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita eikä vaatimusta eri tavoitteiden yhteensovittamisesta. Uudenmaan ELY-keskus vetosi samoin valituksessaan alueen kulttuurihistorialliseen arvoon. Helsingin HaO kumosi Hangon kaupunginvaltuuston päätöksen. KHO kumosi HaO:n päätöksen Hangon kaupunginhallituksen valituksesta. KHO suoritti asiassa katselmuksen ja tunnusti ratkaisussaan Englannin makasiinin olevan maisemallisilta arvoiltaan merkittävä satama-alueen rakennus. Ulkopuolisen tahon suorittaman selvityksen perusteella pitkälti alkuperäisessä asussaan säilyneen rakennuksen rakenteelliset vauriot olivat kuitenkin niin laajoja, että niiden korjaamisen ei katsottu olevan teknisesti eikä taloudellisesti kannattavaa²²⁸. KHO:n mukaan makasiinirakennus oli pahasti vaurioitunut, mutta kylläkin korjattavissa.²²⁹

226 Mäkinen 2004, 16.

227 KHO 2016:59.

228 Makasiini säilyttämisen kustannuksiksi oli arvioitu noin 4,5 miljoonaa euroa ja purkukustannuksiksi noin 4 miljoonaa euroa. Makasiinin säilyttämisestä katsottiin aiheutuvan sataman kehittämislle vuosittaista haittaa 1,1 miljoonaa euroa.

229 KHO 2016:59.

Tässäkin tapauksessa KHO teki ratkaisunsa kuitenkin maiseman kokonaisuusarvioinnin pohjalta. Se katsoi, että rakennuksella ei ole käyttöä satamatoiminnassa ja että makasiinin säilyttäminen saattaisi vaarantaa satamatoiminnan jatkumisen taloudellisesti kannattavana. Näin ollen KHO katsoi makasiinin suojelun voivan vaarantaa sataman kehittämisen. Arvioidessaan kokonaisuutena makasiiniin liittyviä suojeluarvoja ja sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia, KHO ei pitänyt suojeluarvoja siinä määrin merkittävänä, että niitä olisi muut näkökohdat sivuuttaen ollut kaavaratkaisussa ehdottomasti painotettava enemmän kuin sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Makasiinin suojelua ei siten KHO:n mukaan voida varmistaa vaarantamatta sataman kehittämistä.²³⁰ Kuten Finlaysonin puuvillamakasiininkin tapauksessa, myös Englannin makasiinin kohdalla sen institutionalisoitu asema oli epäselvä. Englannin makasiini sijaitsi institutionalisoidun alueen rajojen sisällä, mutta sitä ei rakennuksena ollut erikseen institutionalisoitu.

Kuten edellä tarkasteltujen tapausesimerkkien yhteydessä on todettu, kaavoituksen kautta tapahtuvassa maisemansuojelussa kiinnitetään enemmän huomiota kokonaisuuksiin kuin niinkään maiseman yksittäisiin osiin, kuten rakennuksiin. Kun tarkastellaan kaavasuojelua MRL:n tarjoamana maisemansuojelun keinona, on kuitenkin muistettava, että jonkin alueen turvaaminen kaavoituksen avulla ei suoraan takaa sen osien kunnossapitoa suojeltuina kohteena – suojeltukin rakennus rappeutuu, jos siitä ei pidetä huolta. MRL 166 §:n mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai *rumenna* ympäristöä.

Mikäli rakennuksen kunnossapitovelvollisuutta lyödään laimin – eli rakennus esimerkiksi *rumentaa* ympäristöä – MRL 166 §:n nojalla kunnallinen rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi. Sitä missä kulkee kauneuden ja rumuuden raja, laki ei kuitenkaan määritä. Käytännössä aktiivisuus rakennusten kunnossapitovelvollisuuden laiminlyöntiin puuttumiseen on riippuvainen kunnan rakennusvalvonnan resursseista ja suojeltujen rakennusten keskeinen uhkatekijä lieneekin Susanna Wähän mukaan maanomistajien suojele- ja kunnossapitohaluttomuus. Tällöin suojeluarvot saattavat hiipua pois ikään kuin itsestään ja seuraavan kerran kaavoitusta muutettaessa suojelun tarvetta ei enää välttämättä tunnistetakaan.²³¹ Tämä on hyvä esimerkki paperisääntöjen ja tosiasiallisten sääntöjen välisestä ristiriidasta. Paperilla rakennuksesta tulee pitää huolta esteettisenä ympäristön osana. Tosiasiallisesti kunnossapitovelvollisuus onkin pitkälti riippuvainen sekä rakennusvalvonnan viranomaisten resursseista että maanomistajan omista haluista ja motiiveista suojelella tai olla suojelematta ympäristöään. Lisäksi rakennusvalvonnan käytettävissä olevien resurssien taustalla voivat vaikuttaa kuntapoliittiset ja -taloudelliset syyt, mikä edelleen vaikuttaa maisemansuojeluun liittyvien velvollisuuksien toteuttamiseen tai toteuttamatta jättämiseen.

230 KHO 2016:59.

231 Wähä 2008, 137–138.

3.2.4 Maisema luonnonvarana

Luonnonvaran käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä eikä sen määritelmästä vallitse muutoinkaan yksimielistä käsitystä. Luonnonvara voidaan ymmärtää hyvinvoinnin materiaalisena lähteenä, kuten makeana vetenä tai mineraalilöydöksenä, joka esiintyy luonnontilassa ja jolla on taloudellista arvoa. Laajemmin ymmärrettynä luonnonvaroja ovat kaikki sellaiset luonnossa olevat asiat, joita ihminen kykenee hyödyntämään omaksi edukseen. Jälkimmäisen määritelmän mukaan myös maisemat esteettisine arvoineen ja virkistysmahdollisuuksineen voivat olla luonnonvara. Luonnonvaroja ja niiden käyttöä säännellään useilla eri laeilla.²³²

Samoin mukaan kaikkien keskeisten luonnonvaralakien yhtenä tehtävänä on muiden funktioidensa ohella ympäristön- ja luonnonsuojelu ja julkilausuttuna tavoitteena kestävä kehitys²³³. Myös maa-ainelain (MAL 555/1981) tavoitteena on maa-ainesten otto ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla (MAL 1 a §). Maa-ainesten oton on tapahduttava lain mukaan muun muassa siten, että siitä ei aiheudu *kauniin* maisemakuvan turmeltumista eikä luonnon merkittävien *kauneusarvojen* tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Samoin maa-ainesten ottopaikat on valittava siten, että ottamisen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi (MAL 3 §). Maa-ainesten otto on luvanvaraista. Lupa ja sen myöntämisen edellytyksenä oleva ottamissuunnitelma eivät saa olla ristiriidassa MAL 3 §:n lueteltujen rajoitusten kanssa. Lupa voidaan myöntää alueelle, jolla on voimassa toimenpiderajoitus yleiskaavan tai asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, jos ottaminen ei tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle eikä turmele alueen kaupunki- tai maisemakuvaa (MAL 6 §).

Suomen kansantalous perustuu kehittyneeksi teollisuusmaaksi poikkeuksellisen paljon luonnonvarojen hyödyntämiseen²³⁴. Luonnonvarojen hyödyntämisen kautta syntyvät taloudelliset intressit ja omaisuudensuojaan liittyvät kysymykset vaikuttaisivat oikeuskäytännön perusteella joutuvan varsin helposti törmäyskurssille ympäristöön, kulttuuriperintöön ja maisemansuojeluun liittyvien arvojen kanssa. Näiden konfliktien ratkomisessa ja lain tulkinnessa niiden suhteen vaikuttaisi olevan eroja. Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli ELY-keskuksen valituksesta kumonnut Uuraisten kunnan maa-ainelupaviranomaisen Lemminkäinen Infra Oy:lle myöntämän luvan soran ja hiekan ottamiseen Ruotokassin harjualueelta maisemansuojelullisista syistä. Ruotokassin harjualue on maakuntakaavassa arvioitu maisema-arvoiltaan maakunnallisesti arvokkaaksi alueeksi, jonka erityiseksi arvoksi on katsottu vaihtelevan harjumaiseman säilyminen ehjänä. ELY-keskuksen mukaan ottamistoiminta heikentää harjumuodostuman geologista arvoa ja aiheuttaisi alueelle pysyvän maisemavaurion.²³⁵

232 Similä 2016, 45–46.

233 Similä 2016, 58.

234 Similä 2016, 43.

235 Hämeenlinnan HaO 14/0685/2.

Hallinto-oikeus (HaO) perusteli ratkaisuaan muun muassa edellä mainitun MAL 3 §:n kriteereillä, joiden mukaan ottamistoiminnasta ei saa seurata kauniin maisemakuvan turmeltumista eikä luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Koska ottamisalue lähiympäristöineen oli arvioitu maakuntakaavassa maakunnallisesti arvokkaaksi harjualueeksi, HaO katsoi, että maisemakuva oli tällöin objektiivisesti arvioitu sisältävän sellaisia maisema- ja kauneusarvoja, jotka ottamistoiminta olisi uhannut tuhota tai vaarantaa.²³⁶

Korkein hallinto-oikeus (KHO) kumosi HaO:n päätöksen todeten, ettei estettä luvan myöntämiselle ole ollut ja että maa-aineslupapäätös oli siksi saatettava voimaan. Ottamisalue sijaitsi keskellä laajaa kangasmetsää eikä alueelta ollut laajaa näköalaa ympäristöön eikä suunnitelman mukaisesta ottamisesta katsottu siten aiheutuvan alueelle tai sieltä ulospäin näkyviä merkittäviä maisemallisia vaikutuksia. Ottamisalue ei KHO:n mukaan edustanut luvan myöntämisen esteenä olevaa maa-ainelain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kaunista maisemakuvaa, saman pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja luonnon merkittäviä kauneusarvoja eikä se muodostanut erikoista luonnonesiintymää. Maa-aineksen ottamisesta ei myöskään katsottu aiheutuvan sellaista 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua turmeltumista, josta seuraisi laaja ja täydellinen maiseman muuttuminen. Myöskään harjualueen arviointi maakunnallisesti arvokkaaksi maisema-alueeksi ei katsottu estävän maa-ainesten ottamista alueelta.²³⁷ Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kannat eroavat näin oleellisilta osin asiassa, jonka ratkaisussa oli punnittava maisemaan liittyviä esteettisiä arvoja ja otettava kantaa niiden suojelutarpeeseen.

Arvokas maisema-alue ei tässä tapauksessa ollut LSL:n tarjoamana sääntelykeinona riittävän tehokas keino suojaamaan maisemaa siihen MAL:n nojalla kohdistetuilta toimenpiteiltä. KHO ei siinä kieltänyt, etteikö kyseiseen maisema-alueeseen olisi liittynyt esteettisiä arvoja. Se ei kuitenkaan katsonut maiseman kauneusarvojen kärsivän alueen luonnonvarojen hyödyntämisestä maanoton kautta siinä määrin, että niihin kohdistuisi pysyviä vaurioita. Tätä KHO perusteli muun muassa sillä, että ottoalue sijaitsi sellaisella paikalla, ettei sinne eikä sieltä ollut sellaista näköyhteyttä muuhun maisemaan, että maisemakuva olisi kokonaisuutena kärsinyt maanotosta.

Oikeuskäytännöstä löytyy edellä kuvattua tapausta muistuttava toinen esimerkki, jossa KHO on päätenyt toisenlaiseen ratkaisuun arvioidessaan maiseman esteettisiä arvoja ja niiden suojelun tarvetta suhteessa alueen luonnonvarojen hyödyntämiseen. Toisin kuin edellisessä tapauksessa, tässä seuraavaksi kuvatussa ratkaisussa HaO on asettanut luonnonvarat maisema-arvoja tärkeämmiksi, kun taas KHO on puolestaan katsonut maiseman kauneusarvot luonnonvarojen hyödyntämistä tärkeämmäksi tekijäksi.

236 Hämeenlinnan HaO 14/0685/2.

237 KHO 2015:129.

Kyseisessä tapauksessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi ELY-keskuksen valituksen asiassa, jossa Taivalkosken tekninen lautakunta oli myöntänyt Jaaman Oy:lle maa-ainesluvan maanottoon Taivalkosken kunnan Jokijärven kylän Kalaharjun harjualueelle. HaO:n mukaan teknisen lautakunnan päätös ei ollut lainvastainen, koska maa-aineslain mukaiset edellytykset luvan myöntämiselle ja lupamääräysten mukaiselle toiminnalle olivat olemassa siitakin huolimatta, että kyseinen harjualue oli osa Suomen Akatemian harjututkimusaluetta ja katsottu maisemallisesti ja geologisesti paikallisesti arvokkaaksi alueeksi. Alue ei siis ollut LSL:n tarkoittama arvokas maisema-alue, mutta sitä oli kylläkin Suomen Akatemian tutkimuksen pohjalta ehdotettu hoidettavaksi suojelualueena, johon kohdistuisi soranottokielto. HaO kuitenkin katsoi, ettei ottaminen aiheuttaisi maa-aineslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Lisäksi HaO perusteli päätöstään sillä, että alueelta oli jo aieminkin otettu soraa.²³⁸

Asia tuli KHO:n ratkaistavaksi ELY-keskuksen valituksen myötä, jossa vaadittiin maa-ainesluvan ja HaO:n päätöksen kumoamista. ELY-keskus vetosi valituksessaan nimenomaan Kalaharjun alueen maisema-arvoihin: Harjualueella sijaitseva Saukkolammenharjun selänneharju on varsin jyrkkärinteinen, kapea ja ympäristöstään suhteellisen korkealle kohoava jääkauden aikana syntynyt harju, jonka ELY-keskus katsoi edustavan juuri sellaisia luonnon- ja maisema-arvoja, joita maa-aineslain 3 §:n 1 momentin on tarkoitus suojata. Suunniteltu maanotto oli kohdistumassa juuri Saukkolammenharjun luonnontilaiseen selänneharjun jaksoon ja oli siten vaarassa muuttaa peruuttamattomasti alueen luonnon- ja kauneusarvoja. Lisäksi alue, jolle vanha ottotoiminta oli kohdistunut, oli maisemoitumassa kasvillisuuden vallattua alueen.²³⁹

Taivalkosken tekninen lautakunta puolestaan perusteli valituksen yhteydessä antamassaan selvityksessä maa-aineslupaa muun muassa sillä, ettei kyseinen alue kuulu Natura 2000 -verkostoon eikä se ole LSL:n nojalla suojeltu alue. Jaaman Oy puolestaan ilmoitti suullisessa vastineessaan, ettei sen tarkoituksena ole ottaa soraa harjun korkeimmasta ja kapeimmasta kohdasta. Yhtiön mukaan aiotut ottoalueet olivat sellaisia, että ne eivät kiinnosta esimerkiksi ulkomaisia turisteja, jotka ovat sen sijaan kiinnostuneempia näkemään isompia harjuja ja laakeita maisemia.²⁴⁰ Teknisen lautakunnan ja Jaaman Oy:n vastineista käy ilmi, että kun maiseman asemaa ei ole lainsäädännön taholta selkeästi institutionalisoitu, se mielletään vapaaksi luonnonvarojen hyödyntämisen kohteeksi, kunhan toiminta ei vahingoita alueeseen mahdollisesti liittyviä muita taloudellisia intressejä, kuten matkailuelinkeinoa. Vastineista välittyy oletamus siitä, että silloinkin, kun alue sisältää merkittäviä kauneusarvoja, tulisi sen olla jollakin tapaa luonnonvarana hyödynnettävissä esimerkiksi matkailukohteena.

238 Pohjois-Suomen HAO 14/5361/1.

239 KHO 2015:128.

240 KHO 2015:128.

KHO hylkäsi teknisen lautakunnan ja HaO:n päätökset sekä Jaamon Oy:lle myönnetyn luvan toimitettuaan aiotulla maanottoalueella katselmuksen. Kuten edellä kuvatussakin tapauksessa (KHO 2015:129), KHO katsoi, että harjun sijainti on siinä määrin syrjäinen, että sen matalampi osa, johon maanoton oli tarkoitus kohdistua, ei ole kaukomaisemasta erityisesti erottuva eikä sieltä avaudu laajaa näköalaa ympäristöön. KHO katsoi, että maa-aineksen ottamisesta ei aiheutuisi ottamisalueella tai sieltä ulospäin näkyviä sellaisia merkittäviä maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja maisemallisia vaikutuksia, jotka muodostaisivat esteen maa-ainesluvan myöntämiselle. Sen sijaan KHO katsoi, että kyseinen harju on osa laajempaa harjukokonaisuutta, joka muodostaa sellaisen yhtenäisen harjumuodostuman, joka edustaa maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja luonnon merkittäviä kauneusarvoja ja on lainkohdassa tarkoitettu erikoinen luonnonesiintymä. Vaikka siis suunniteltu ottamisalue ei ulottuisikaan harjumuodostelman arvokaimpiin ja korkeimpiin osiin, aiottu ottotoiminta aiheuttaisi kuitenkin MAL:ssa tarkoitettuja luonteeltaan peruuttamattomia seurauksia harjumaisemalle kokonaisuutena.²⁴¹ Harjun asemaan institutionalisoituna tai institutionalisoimattomana maisemana KHO ei sinänsä ottanut kantaa.

Vaikka MAAL:ssa mainitaan maisema-arvot, varsinaisena luonnonsuojelua toteuttavana lakina sitä tuskin kuitenkaan voidaan pitää²⁴². Etenkin oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että ympäristön- ja luonnonuojeluun liittyvät arvot jäävät helposti taustatekijöiksi, kun maisemaan sisältyviin luonnonvaaroihin liittyvät intressit arvotetaan maisema-arvoja tärkeämmiksi. Samoin tarkastelun perusteella voidaan todeta, että hallintotuomioistuinten tulkintakäytännössä on vaihtelua, joka ei vaikuttaisi noudattavan johdonmukaista linjaa. Ensin kuvatussa tapauksessa (KHO 2015:129) maa-aineslupa myönnettiin siitä huolimatta, että alue oli maakunnallisesti arvokas maisema-alue, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa (KHO 2015:128) lupa hylättiin, vaikka maisemalla ei alueena ollutkaan varsinaista institutionalisoitua asemaa. KHO on myöskin ensimmäisessä tapauksessa palauttanut luvan saamansa aineiston perusteella, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa se on hylännyt luvan suoritettuaan katselmuksen ottoalueella. Näiden tapausten perusteella vaikuttaisi siltä, että kynnys luvan hylkäämiseen on suurempi kuin sen myöntämiseen. Mikäli maa-ainesluvan edellytykset ovat olemassa, se myönnetään. Se, että pääpiirteittäin samankaltaisissa tapauksissa KHO on päättänyt erilaisiin ratkaisuihin, kertonee ennen kaikkea maa-ainesten ottamisen rajoitusten (MAL 3 §) väljyydestä ja kriteerien tulkinnanvaraisuudesta.

Maa-aineslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle, alueellinen ohjaus ELY-keskuksille ja maa-ainesten ottamisen ohjaus ja valvonta kunnille (MAL 4 b §). Ympäristöministeriö on laatinut viranomaisohjeistukseksi oppaan maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten. Oppaassa sanotaan kauniin maisemakuvan ja luonnon kauneusarvojen arvioinnista muun muassa seuraavaa:

²⁴¹ KHO 2015:128.

²⁴² Kuusiniemi 2001, 183.

Kauniilla maisemakuvalla ja luonnon merkittävillä kauneusarvoilla tarkoitetaan tarkasteltavan kohteen tai sitä ympäröivän maiseman kauneutta. Maiseman kauneutta voidaan tarkastella kohteesta ympäristöön päin ja ympäristöstä kohteeseen päin. Kaunis maisema ei ole mikä tahansa maisema, vaan on edellytettävä, että maisema sisältää tiettyjä objektiiviseen arviointiin perustuvia kauneusarvoja. Kaunis maisemakuva ja luonnon merkittävät kauneusarvot kytkeytyvät käsitteinä toisiinsa. Maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa kaunis maisemakuva ja luonnon merkittävät kauneusarvot on koettu ongelmallisiksi, koska maiseman kauneuden näkeminen on subjektiivista.²⁴³

Ohjeessa siis tunnistetaan kauneusarvojen subjektiivisuuden asettamat haasteet maisema-arvojen arvioinnille. Ohjeessa edellytetään maiseman kauneuden arvioinnilta objektiivisuutta. Mikäli kohteen tai sitä ympäröivän alueen maisema-arvoja ei ole objektiivisesti arvioitu, voidaan oppaan mukaan kohteen kauneudesta saada käsitys esimerkiksi silloin, kun alueen väestöllä on siitä yleinen mielipide²⁴⁴. Edellä käsitelty oikeuskäytäntö osoittaa tämänkin ohjeistuksen toteuttamisen sisältämät ristiriidat, jotka asettuvat maiseman kauneuden objektiivisen ja subjektiivisen arvioinnin väli- maastoon: Mikä on objektiivista arviointia? Missä kulkee objektiivisen ja subjektiivisen arvioinnin raja? Entä kuinka arvioidaan alueen väestön yleistä mielipidettä kauneusarvoista, kun yleinenkin mielipide on kuitenkin toisaalta kokoelma yksittäisten paikallisten ihmisten subjektiivisia arvioita?

Edellä kuvatussa tapauksessa Hämeenlinnan HaO oli hylännyt maa-ainesluvan juuri objektiivisten maisema-arvojen perusteella, jotka se on perustanut siihen, että kyseessä ollut maisema-alue on luokiteltu maakunnallisesti arvokkaaksi harjualueeksi. HaO:n päätöksen kumonnut KHO ei kuitenkaan ilmeisesti pitänyt tätä arviota riittävänä osoittamaan alueen edustavan sellaisia kauneusarvoja, joiden perusteella maa-aineslupaa ei olisi pitänyt myöntää.²⁴⁵ Sen sijaan jälkimmäisessä tapauksessa HaO piti maa-ainesluvan voimassa muun muassa siitä syystä, että aluetta ei ollut institutionalisoitu LSL:n nojalla suojeltavaksi alueeksi. KHO kuitenkin kumosi maa-ainesluvan oman katselmuksensa ja Suomen Akatemia alueella aiemmin suorittamien tutkimusten perusteella.²⁴⁶

Luonnonvaroihin kohdistuvan sääntelyn kehitys on osa modernin ympäristöoikeuden kehitystä, jossa ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelu mielletään osaksi yhteiskunnallista tehtävää, jota toteuttavat mekanismit luonnonvaralaeissa vaihtelevat²⁴⁷. Myös MAL sisältää viittauksia tämän tehtävän tunnistamiseen, mutta sen tarjoamien mekanismien tulkinta oikeuskäytännön tasolla vaihtelee. Luonnonvarojen hyödyntäminen ja maisema-arvojen vaaliminen voivat toteutua samanaikaisestikin, mutta niiden suhde toisiinsa saattaa tällöin olla hierarkinen. Lisäksi luonnonvaroihin liittyvät oikeudet liittyvät kiinteästi myös omistusoikeuteen ja elinkeinovapauteen, joita käsitellään seuraavassa alaluvussa.

243 Ympäristöministeriö 2009, 15.

244 Ympäristöministeriö 2009, 16.

245 KHO 2015:129.

246 KHO 2015:128.

247 Similä 2016, 56–57.

3.2.5 Maisema omaisuutena ja elinkeinona

Jokaisen omaisuus on turvattu PL 15 §:n nojalla. Omaisuudensuojalla on pitkä perinne oikeusjärjestelmässä, ja se on vahvasti sidoksissa oikeusvaltioideologiaan. Se pohjaa suomalaisessa oikeustieteessä 1800-luvulla omaksuttuun oppiin niin sanottujen saavutettujen oikeuksien suojasta. Omaisuudensuojalla olikin varsin korostunut asema perusoikeusjärjestelmässä aina perusoikeus uudistukseen asti. Pekka Länsinevan mukaan uudistuksen valmistelijat oletettavasti pyrkivät luomaan perustaa aiempaa kattavammalle ja tasapainoisemmalle perusoikeusjärjestelmälle, jossa omaisuudensuoja ei saa ylikorostunutta asemaa muiden perusoikeuksien kustannuksella.²⁴⁸

Omaisuudensuojasäännös koostuu kahdesta osasta: ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen. Länsinevan mukaan ensimmäisen momentin omaisuudensuojan yleissäännös on soveltamisalaltaan varsin laaja, sillä sen piiriin kuuluu lähtökohtaisesti kaikki sellainen, joka on luonnehdittavissa yksilön omaisuudeksi. Säännöksen niukka sanamuoto²⁴⁹ jättää kuitenkin pitkälti avoimeksi sen, minkälaista turvaa perustuslaki omaisuudelle antaa ja millaista puuttumista vastaan suoja suuntautuu.²⁵⁰ Perustuslakikäytännössä omistusoikeuden sisällöllinen käsite on määritelty niin, että omistajalle on sallittua kaikki, mitä ei ole laissa kielletty. Rajoja tälle vapaudelle asettaa sosiaalisen sidonnaisuuden periaate, jonka mukaan omaisuutta ei saa käyttää niin, että siitä aiheutuu vaaraa tai haittaa yleiselle terveellisyydelle, turvallisuudelle tai yhteiskunnan toiminnoille.²⁵¹

Omaisuudensuojasäännöksen toisen momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastusmenettelyssä sovelletaan yleensä lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta (603/1977). Kyseisen lain nojalla lunastetaan alueita esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamista varten, jolloin hankkeen, jota varten omaisuutta lunastetaan, katsotaan olevan yleisen tarpeen vaatima. Tällöin alueen pakkolunastuksesta sen alkuperäiselle omistajalle annettava korvaus muodostuu täydeksi. Hollon mukaan tämä menettely on pääsääntöisesti melko selkeä, mutta ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, kun aluetta ei hankitakaan lunastamalla omistusoikeus, vaan sille asetetaan ympäristöperusteinen käyttörajoitus esimerkiksi liito-oravan pesimäalueena. Tällöin alueen omistaja ei esimerkiksi pääse myymään metsänsä hakkuuoikeutta.²⁵² Hollo muistuttaa, että perusoikeuksien vastaista ei kuitenkaan ole se, että joku ei pääse täysimääräisesti hyödyntämään omistamaansa aluetta, vaan se, että rajoitus toteutetaan järjestämättä asianosaiselle asianmukaisia oikeusturvakeinoja²⁵³.

248 Länsineva 2011, 549–550.

249 *Jokaisen omaisuus on turvattu* (PL 15.1 §).

250 Länsineva 2011, 552.

251 Hollo 2004, 52–53.

252 Hollo 2009b, 45–46.

253 Hollo 2009a, 31.

Omaisuuksensuojajan asemasta perusoikeutena suhteessa kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn liittyviin kysymyksiin löytyy mielenkiintoinen esimerkki (KKO 2004:26), jossa korkeimpaan oikeuteen asti edenneessä tapauksessa helsinkiläinen asunto-osakeyhtiö vaati valtiolta korvausta toimenpidekiellon aiheuttamasta haitasta ja vahingosta sillä perusteella, että toimenpidekielto oli estänyt tilojen vuokraamisen. Kyseisen asunto-osakeyhtiön omistamassa huoneistossa oli vuodesta 1908 toiminut Fredrikintorin apteekki. Uudenmaan ympäristökeskus oli marraskuussa 1995 määrännyt silloisen rakennussuojelulain (60/1985) 9 §:n nojalla apteekin kiinteän sisustuksen väliaikaiseen toimenpidekieltoon ja kieltänyt ryhtymästä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat vaarantaneet kiinteän sisustuksen kulttuurihistoriallista arvoa.²⁵⁴

Vuotta myöhemmin ympäristökeskus oli hylännyt apteekin sisätiloja koskeneen Museoviraston suojeluesityksen toden, että apteekkitoiminnan lakkaaminen huoneistossa oli oleellisesti heikentänyt suojelemisen edellytyksiä eikä apteekin sisustuksella siten voitu katsoa enää olevan sellaista kulttuurista arvoa, että sitä olisi pitänyt suojella. Samoin ympäristöministeriö oli hylännyt rakennussuojelua koskevan valituksen katsoen, että apteekkihuoneiston suojeltavaksi esitetty sisustus ei ollut suojelua kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi edellyttävä kohde. Lunastustoimikunta ja maa- ja metsätalouden ministeriö katsoivat kuitenkin, ettei asunto-osakeyhtiöllä ollut oikeutta korvauksiin väliaikaisen toimenpidekiellon takia.²⁵⁵

Korkein oikeus kumosi maa- ja metsätalouden tuomion ja palautti asian lunastustoimikunnalle, jotta tämä ottaisi asian uudelleen käsiteltäväksi ja antaisi ratkaisun korvausvaatimuksista. KKO katsoi, että väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneen vahingon korvaamatta jättäminen loukkaisi perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuudensuojaa, jonka soveltamista se puolestaan perusteli PL 106 §:n soveltamisella.²⁵⁶ Vaikka esitellyssä tapauksessa ei olekaan kyse maisemasuojelusta, koska kulttuuriperintönä tarkasteltu kohde sijaitsee rakennuksen sisäpuolella, tapaus on kuitenkin mainitsemisen arvoinen ja oikeuskäytännön historiassa erityinen esimerkki siksi, että siinä omaisuudensuoja perusoikeutena asettuu vastakkain kulttuuriperinnön suojan kanssa. Tapaukselta voisi verrata edellä esitettyyn esimerkkiin maisemaan kohdistetusta käyttörajoituksesta liito-oravan pesimäalueena ja kysymykseen siitä, onko maanomistaja tällöin oikeutettu korvauksiin joutuessaan pidättäytymään metsänsä hakkuista. KKO:n ratkaisu tarkastellussa tapauksessa on myös siitä syystä poikkeuksellinen, että se on ensimmäinen perustuslain 106 §:n²⁵⁷ soveltamisratkaisu, jossa ylin tuomioistuin on antanut perustuslain säännökselle etusijan ja jättänyt tavallisen lain tasoisen säännöksen soveltamatta²⁵⁸.

254 KKO 2004:26.

255 KKO 2004:26.

256 KKO 2004:26.

257 Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle (PL 106 §).

258 Länsineva 2011, 552.

Omaisuuksensuojan kanssa hyvin samansuuntaisia tavoitteita edustaa PL 18 §:n turvaama oikeus työhön ja elinkeinovapautteen²⁵⁹. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä pyritään suojaamaan itsemääräämisoikeuden erästä ulottuvuutta – vapautta hankkia oma toimeentulonsa ja vapautta valita toimeentulon hankkimisen muoto²⁶⁰. Kenties konkreettisimmin maisemaan kohdistuva elinkeino on maatalous. Maanviljelyn kautta syntyvä viljelymaa on kuitenkin myös keskeinen osa esimerkiksi maaseudun kulttuurimaisemia ja siten maanviljelyn harjoittaminen elinkeinona on itse asiassa tärkeä osa kulttuurimaiseman hoidon perustaa²⁶¹. Samaan tapaan kuin omaisuuden suojaankin kohdalla, myös elinkeinovapautta tarkasteltaessa on syytä muistaa, että sen ei aina tarvitse muodostua kulttuuriperinnön perustuslaillisen suojan vastapariksi tai sitä uhkaavaksi tekijäksi, vaan sitä toteuttamalla voidaan myös toimia ympäristön hyväksi esimerkiksi edistämällä ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja.

Mahdolliset uhat syntyvät oikeudellisen sääntelyn ulkopuolella vaikuttaen sääntelyn taustalla elävinä poliittisina ja taloudellisina intresseinä. Maaseudun olemassaoloon ja tilaan vaikuttaa monimutkainen koneisto, jonka osia ovat muun muassa kansainvälinen kauppa, kotimainen maatalous- ja asutuspolitiikka, EU:n maatalouspoliittiset tavoitteet ja reunaehdot sekä kansalaisten ravinnontarpeen tyydyttäminen. Maatalouspolitiikka saattaa vaarantaa esimerkiksi juuri kulttuurimaiseman silloin, kun taloudellisen kannattavuuden nimissä tilakokoa on syytä suurentaa eikä maanviljelyä kannata muutoin jatkaa. Maanviljelyn lakatessa ja maaseudun autioituessa myös kulttuurimaisema alkaa hiipua ja rappeutua. Samalla kylät surkastuvat ja maaseutu menettää kiinnostavuutensa asuinympäristönä. Niityt kasvavat umpeen, maisema metsitty ja pusikoituu ja rakennukset ränsistyvät ja luhistuvat.²⁶²

Toisaalta taas isojen ja kannattavien tehotuotantotilojen käänköpuolena on niiden ympäristöön kohdistama kuormitus. Maatalous kuormittaa erityisesti vesistöjä. Maatalouden ravinnekuormitus muodostuu ennen kaikkea lannoitteista ja kemikaaleista. Lisäksi maatalouden koneistuminen ja tuotantomenetelmien kehittyminen yhä tehostetummiksi kuormittavat nekin luontoa ja maisemaa. Rakennukset ovat myös tärkeä osa maaseudun maisemia. Siinä missä kaupunkimaisemassa yksittäinen maisemakokonaisuutta rumentava rakennus voi helposti hävitä ympäristöönsä, maaseutumaisema on tässä suhteessa huomattavasti herkempi. Maaseudulla yksittäinenkin rappeutunut rakennus voi näkyä kilometrien päähän. Muutaman rakennuksen ryhmässä yksittäisen rakennuksen kunnossapidon laiminlyönti voi tarvella maiseman kauneusarvoja kokonaisuutena.²⁶³

259 Lämsineva 2011, 557.

260 Karapuu & Lavapuro 2011, 677.

261 Heikkilä 2000, 35.

262 Heikkilä 2000, 35.

263 Heikkilä 2000, 39,44.

Taloudellisen tehokkuusajattelun juuret ovat Adam Smithin filosofiassa. Sen mukaan talouden pitää saada kehittyä ja kilpailla vapaasti, ja valtion tehtävänä on estää monopolien muodostuminen ja hinnoittelukartellit.²⁶⁴ Nykyinen markkinataloudessa vallitseva rationaliteettikäsitelmä edellyttää hyödykkeiden tuottamisen kustannusten minimoimista tarvittaessa muiden arvojen kustannuksella. Hyödykkeiden tuottaminen edistää myös hyvinvointia kohottaessaan elintasoa, mutta toisaalta taas hyödykkeiden tuotantotavat voivat aiheuttaa esimerkiksi ympäristövahinkoja ja vaurioittaa siten maisemaa. Talouskasvu voi siten samanaikaisesti sekä nostaa elintasoa että vaarantaa elämisen laatua.²⁶⁵ Hyvä esimerkki ilmiöstä, joka edustaa elintason kasvua, palveluhyödykkeiden tuotantoa ja toisaalta niiden aiheuttamaa riskiä ympäristölle, on matkailu.

Erityisesti institutionalisoidut maisemat voivat edistää matkailua ja siihen liittyviä elinkeinoja, kuten majoitus- ja ravitsemispalveluita. Vaikka kulttuuriperintö kuuluu kaikille, kaikilla on tällöin myös vastuu olla vahingoittamatta kulttuuriperintöä. Esimerkiksi Unescon maailmanperintökohteet ovat ainita aikalaisia aikakautensa edustajia, joiden säilyminen pitää kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti turvata seuraaviakin sukupolvia varten. Ne ovat siten tarkoitettukin yleisön nautittaviksi ja ovat siksi usein myös merkittäviä matkailukohteita. Suuret turistijoukot saattavat kuitenkin myös vahingoittaa kulttuuriperintöä. Lisäksi monet matkailuyrittäjät tarjoavat majoitus- ja ravitsemuspalveluiden ohella ohjattua liikkumista maastossa. Tällöin heidän olisi luontomatkoja järjestäessään tunnettava suojeltuja maisemia koskevat säädökset sekä muut luonnonsuojelun perusteet lainsäädännössä. Samoin matkailurakentamisessa olisi tunnistettava luonnonsuojelulainsäädännön asettamat reunaehdot.²⁶⁶ Vaikka kulttuuriperinnöstä ja maisemista huolehtiminen palvelee myös matkailua elinkeinona, voivat kulttuuriperintökohteen läheisyyteen rakennetut liikennejärjestelyt, hotellit, ravintolat ja matkamuistomyymälät altistaa kohteen ympäristöineen sellaiselle rasitukselle, joka uhkaa sen alkuperäisyyttä ja niitä perusteita, joiden takia se on alun perin institutionalisoitu. Harjuja vaarantamisiin rakennetut laskettelukeskukset ovat tästä hyvä esimerkki²⁶⁷.

Oikeuskäytännöstä löytyy tapaus, joka liittyy toisaalta maailmanperintökohteen suojan turvaamiseen, toisaalta siihen liittyvien elinkeinojen edistämiseen, ja osaltaan myös näiden kahden tekijän asettumiseen vastakkain niiden toisiaan hyödyttävästä luonteesta huolimatta. Tapauksessa KHO 2006:2 oli kyse Rauman kaupungin hyväksymästä asemakaavan muutoksesta, jossa kaava-alueelle oli osoitettu kaksi liikerakennusten korttelialuetta. Alueelle oli uudessa kaavassa määrää sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö. Asemakaavan muutosalue sijaitsi Rauman keskustan osayleiskaavassa osoitetulla maailmanperintökohteen suojavyöhykkeellä. Sekä Turun hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät valtuuston päätöksestä tehdyt valitukset.²⁶⁸

264 Palviainen 2003, 99.

265 Kultalahti 1990, 9–11.

266 Kokko 2012, 301–304.

267 Ks. Esim. Raunio, Anttila, Kokko & Mäkelä 2013, 126.

268 KHO 2006:2.

Vanha Rauma on maisemana vahvasti institutionalisoitu. Se on määritelty valtakunnallisesti arvokkaaksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi, ja se on hyväksytty Unescon maailmanperintökohteeksi vuonna 1991. Maailmanperintöluetteloon merkitsemisen perusteluissa todetaan, että Vanha Rauma muodostaa kaupunkirakenteellisesti yhtenäisen alueen, johon kuuluvat hyvin säilynyt historiallinen rakennuskanta, katuverkosto sekä elävä kaupunkiyhdyskunta monipuolisine palveluineen ja liikkeineen. Museoviraston näkemyksen mukaan kyseisellä suoja-alueella ei tule toteuttaa sellaista rakentamista tai toimintaa, joka muuttaa Vanhan Rauman kaupunkirakennetta ja kaupunkikuvaa tavalla, joka on ristiriidassa alueen ominaispiirteiden kanssa. Museovirasto mukaan aiottu kaavanmuutos hävittää erityisiä maailmanperintökohteen arvoja eikä ota riittävästi huomioon Unescon yleissopimuksessa määriteltyjä suojele- ja säilyttämismenettelyjä. Lisäksi Vanhan Rauman alueella toimivat kauppiat olivat huolissaan vähittäiskaupan yksikön vaikutuksista heidän elinkeinoonsa.²⁶⁹

KHO:n mukaan oli ilmeistä, ettei aiottu lisärakentaminen voi olla heikentämättä Vanhassa Raumassa toimivien vähittäiskaupan lukuisten liikkeiden kilpailu- ja muita toimintaedellytyksiä. Kyse on kuitenkin pidemmän aikavälin yleisestä kehityssuunnasta ja kaupan rakennemuutoksesta, joka on Raumalla, kuten muuallakin, johtanut ja johtaa todennäköisesti myös tulevaisuudessa kauppapalvelujen tarjonnan keskittymiseen aikaisempaa suurempiin yksiköihin riippumatta tämän yksittäisen suuryksikön toteutumisesta. Yksikön sijoittaminen Vanhan Rauman läheisyyteen voi toisaalta siis KHO:n mukaan heikentää Vanhan Rauman kauppaliikkeiden toimintaedellytyksiä, mutta toisaalta myös edistää alueen säilymistä elävänä kaupunkiyhdyskuntana, mikä on olennainen osa sen suojeeluarvoa. KHO katsoi, että vaikka asemakaavan muutosalue sijaitsi maailmanperintökohteen suojavyöhykkeellä, asemakaavassa osoitetun suuryksikön etäisyys varsinaiseen Vanhan Rauman keskustaan oli kuitenkin noin 500 metriä. Lisäksi etäisyys Vanhan Rauman puutaloalueeseen oli lähimmillään noin 200 metriä ja suojeltuun Pyhän Ristin kirkkoon runsaat 300 metriä.²⁷⁰

Unescon kulttuuriperintökohteena Vanha Rauma nauttii ylikansallisen kulttuuriperinnön suojan sääntelyn näkökulmasta korkeinta mahdollista suojaa. Lisäksi se on institutionalisoitu kansallisesti valtakunnallisesti arvokkaaksi ympäristöksi. Maailmanperintökohteena Vanha Rauma on myös suosittu matkailukohde ja alueella on paljon yrittäjiä, joille hypermarketin kaltaisen toimijan ilmaantuminen alueelle on luonnollista ymmärtää uhkatekijänä. Monipuolinen liiketoiminta kuitenkin pitää alueen aktiivisena ja ylläpitää turismia palvellen siten koko kaupungin kehitystä. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata maailmanperintökohteen säilyminen ja tässä tapauksessa lainkäyttäjän vaikutusta tulkinneen tätä tehtävää siten, että edistämällä alueen liike-elämää, se turvaa samalla maailmanperintökohteen säilymistä elävänä ja siten jatkossakin täyttävän yhden niistä kriteereistä, joiden perusteella se on aikoinaan maailmanperintökohteeksi hyväksytty.

269 KHO 2006:2.
270 KHO 2006:2.

3.2.6 Maisema alkuperäiskansan kulttuurina

Maisemalla on ihmisen elinympäristönä läheinen yhteys myös sen edustamiin kulttuurisiin arvoihin edellyttäen, että maisemaan liittyvät kulttuuriarvot osataan tunnistaa. Elinympäristönä maiseman hyvinvoinnista kannetaan huolta sen terveellisyyden näkökulmasta ja kulttuurisena oikeutena se liittyy aineettomien arvojen, kuten esteettisen ja sivistyksellisen hyvinvoinnin turvaamiseen.²⁷¹ Maisemaan liittyy näin sekä fyysisiä että henkisiä arvoja, joiden voisi ajatella yleisesti edistävän ihmisen hyvinvointia siinä määrin, että on vaikeaa aina edes ylipäättään erottaa, mitkä maiseman ominaisuuksista ovat konkreettisia fyysiseen hyvinvointiin vaikuttavia ja mitkä aineettomia tekijöitä.

Maisemaan liittyvät kulttuuriset arvot voivat liittyä keskeisesti maiseman ymmärtämiseen osaksi kulttuurisia oikeuksia. Puhe oikeudesta omaan kulttuuriin on osa nykypäivän jälkikolonialista diskurssia²⁷². Massiivinen maan hallinnan siirto alkuperäiskansoilta siirtolaisten yksityisomistukseen määritti hyvin suurelta osin 1800-luvun eurooppalaista kolonialismia. Kyse ei ollut pelkästään Afrikassa, Aasiassa, Amerikassa tai Oseaniassa tapahtuvasta ilmiössä, vaan myös Pohjolassa saamelaiden perinnäismaat siirrettiin 1800-luvulla valtion omistukseen samantyyppisin perustein. Vaikka saamelaiset olivat monimuotoinen ryhmä, heihin sovellettu politiikka perustui oletukselle, että saamelaiset ovat paimentolaiskansa vailla vakituista asuinpaikkaa.²⁷³ Aihetta käsitellään tässä alaluvussa eikä edellä tarkastellun omaisuudensuojan yhteydessä siitä syystä, että tarkasteluni pääpaino on sellaisissa maiseman sisältämissä aineettomissa ja kulttuurisissa arvoissa, joiden omistajuutta ei ole mahdollista eikä oikeastaan edes tarpeellista määrittää.

Alkuperäiskansojen kulttuuri on tärkeä osa maisemiin sisältyvää kulttuuriperintöä. Alkuperäiskansojen pyhillä luonnonpaikoilla, kuten vuorilla, tuntureilla ja vesistöillä on tärkeä arvo alkuperäisyhteisöjen elämäntavan ja kulttuuriperinnön edustajina, ja siten myös maisemaa voidaan tässä merkityksessä tarkastella kulttuuriin liittyvien oikeuksien kautta. Artikkelissa *Saamelaiden pyhät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa* (2016) on tarkasteltu saamelaisen kulttuuriperinnön suojaa. Artikkelin kirjoittajat pitävät saamelaisen kulttuuriperinnön suojaa suomalaisessa lainsäädännössä yleisellä tasolla suhteellisen kattavasti säänneltynä.²⁷⁴ Jo aiemmin käsitelty PL 17.3 § turvaa saamelaiden oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, jota vahvistaa myös ympäristöperusoikeuden sisältämä oikeus kulttuuriperintöön. Seuraavaksi tarkoitukseni on tarkastella, kuinka tämä perustuslaillinen oikeus omaan kulttuuriin ja kulttuuriperintöön toteutuu tavallisen lain tasolla erityisesti saamelaiskulttuuriin vahvasti sisältyvän maisemasuhteen näkökulmasta.

271 Hollo 2009b, 176.

272 Potinkara 2014, 291.

273 Tuori 2012, 892.

274 Heinämäki, Magga & Ojanlatva 2016, 200, 209.

Kulttuuriperinnön merkityksen korostaminen on tyypillistä nykypäivän etnisille liikkeille, jotka pyrkivät erottautumaan enemmistökulttuurista ja muista etnisistä vähemmistöistä tullakseen tunnustetuksi erillisinä ryhminä, joille kuuluu poliittisia oikeuksia. Samalla oikeus hallinnoida omaa kulttuuriperintöään nähdään oikeutena omaan menneisyyteen.²⁷⁵ Alkuperäiskansat ovat ympäristönäkökulmasta siitakin syystä mielenkiintoinen väestöryhmä, että heidän kulttuuri-identiteettinsä olennaisen osan muodostaa usein modernista elämäntavasta poikkeava suhde luontoon²⁷⁶. Pyhät paikat ovat olleet olennainen osa saamelaista elämää, elinkeinoa ja jokapäiväistä maisemaa ja kiinnittyvät siten läheisesti saamelaiseen kulttuuri-identiteettiin. Saamelaisessa maisemassa kietoutuvat yhteen arkielämän merkitysten lisäksi myös poliittiset ja historialliset ulottuvuudet sekä maisemaan liittyvät myytit ja uskomukset. Yhdessä nämä tekijät muodostavat kognitiivisen maiseman, jonka avulla maisemaa voidaan ymmärtää ja tulkita.²⁷⁷

Saamelaisten pyhät paikat luetaan Suomessa kuuluvaksi arkeologiseen kulttuuriperintöön, jota suojaa muinaismuistolaki (MML 295/1963). Muinaismuistolaki koskee kaikkia arkeologisia kulttuuriperintökohteita riippumatta siitä, onko kohde tulkittavissa saamelaisperäiseksi vai joksikin muuksi. Muinaismuistolla tarkoitetaan kohdetta, joka ei täytä enää alkuperäistä tehtäväänsä, mutta jolla on merkittävä yhteys kansakunnan tai ihmiskunnan historiaan ja kulttuuriin²⁷⁸. Maisemansuojelun näkökulmasta MML 2 §:n osoittamia keskeisiä suojelukohteita ovat muun muassa uhrilähteet, -puut ja kivet sekä muut palvontapaikat, käräjäpaikat, muinaisaikaiset hylätyt linnat, linnamäet, linnoitukset, linnakkeet, vallit ja vallihaudat sekä niiden jäännökset, kirkkojen, kappeliin, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten rauniot sekä muinaiset asuin- ja työpaikat.

Yksittäisen luontokohteen suojaa vahvistaa MML:n lisäksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 23 §, jonka mukaan puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aihetta erityisesti suojella, voidaan määrätä rauhoitetuksi luonnonmuistomeriksi. Yksittäistä puuta voidaan siis suojella joko MML:n tai LSL:n nojalla. Ensin mainitun perusteella institutionalisoidun kohteen suojeluarvo perustuu sen kulttuuriseen arvoon, jälkimmäisen kohdalla on kyse enemmänkin luonnosta itsestään aiheutuvista arvoista.²⁷⁹ Saamelaisen kulttuuriperintömaiseman suojan näkökulmasta MML tai LSL eivät tarjoa riittävää suojaa pyhille paikoille, sillä viranomaisten tekemässä laintulkinnassa mainitut säädökset eivät mahdollista laajempien alueiden suojelua pyhien paikkojen ympärillä²⁸⁰.

275 Potinkara 2014, 292–293.

276 Pirjatanniemi 2005, 63.

277 Heinämäki, Magga & Ojanlatva 2016, 218.

278 Hollo 2009a, 360.

279 Suvantola & Similä 2011, 122–123.

280 Heinämäki, Magga & Ojanlatva 2016, 205.

Vaikka muinaismuistolaki tarjoaakin keinoja pyhien paikkojen institutionalisointiin, alkuperäiskansojen näkökulmasta institutionalisoidun maiseman jaottelu kulttuurimaiseen ja luonnonmaisemaan on paikoin ahdas, koska saamelainen luonnonmaisema on usein myös saamelainen kulttuurimaisema. Saamelaisille kulttuurille on tyypillistä, että ympäristöön ei ole jätetty jälkiä. Tästä syystä saamelainen kulttuurimaisema ei välttämättä avaudu ulkopuolisille, vaan näyttäytyy virheellisesti luonnonmaisemana. Lisäksi pyhien paikkojen suojelusta tekee ongelmallista niiden kytkeminen MML 2 §:n nojalla vain johonkin yksittäiseen luontokohteeseen. Pyhät paikat voivat olla hyvinkin laajoja alueita, joilla ei ole merkkejä ihmisen vaikutuksesta niihin. Silti ne ovat saamelaiskulttuurin näkökulmasta nimenomaan kulttuurimaisemia, joita pitäisi pystyä suojelemaan nykyistä laajemmin.²⁸¹ Muinaismuistolain nojalla on mahdollista institutionalisoida vain maiseman osa eikä kokonaista maisemaa. Maisemakäsitteiden dikotomian takia LSL:n tai MRL:n tarjoamien maisema-alueisiin liittyvien institutionalisointikeinojen soveltaminen saamelaisten pyhiin paikkoihin on ongelmallista ja aiheuttaa ristiriidan sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen nähden.

Saamelaista kulttuuriperintöä edustavan maiseman suojan sääntelyn ongelmallisuus näyttäisi muodostavan oikeuden sisällä sen omasta kielestä johtuvan ristiriidan. Maiseman oikeudellisen käsitelmäärityksen lisäksi ristiriitoja oikeusjärjestykseen tuottaa määrittely siitä, kenellä on oikeus saamelaiseen maisemaan omana kulttuurinaan eli toisin sanoen, kuka on saamelainen. Tämän tutkimuksen osalta kysymys saamelaisidentiteetin oikeudellisesta määrittelystä jää aiherajauksen ulkopuolelle, mutta mainittakoon, että tuoreessa valtioneuvoston kanslian teettämässä raportissa saamelaisten oikeuksien toteutumisesta on arvioitu KHO:n kokonaisharkinnan logiikkaa epä johdonmukaiseksi päätöksissä, jotka koskevat yksilön määrittelemistä saamelaiseksi tai ei-saamelaiseksi²⁸².

Valtioihin kohdistuu koko ajan yhä enemmän painetta tunnustaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus ja ratkaista se, millä tavoin alkuperäiskansat voivat saada oikeudellisen suojan perinteisille mailleen ja vesistöilleen. Timo Koivurovan mukaan tämä tarkoittaa myös sitä, että tulevaisuudessa ympäristönsuojelu ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus tulevat oikeudellisesti yhä lähemmäs toisiaan. Vaikka Suomessa saamelaisten asema alkuperäiskansana on vahvistettu perustuslaissa (PL 17 §), kansainvälisesti keskeisin sopimus, joka on merkityksellinen myös maisemiin liittyvien kulttuuristen arvojen näkökulmasta, on Suomen osalta edelleen ratifioimatta. Suomi ei ole pitkäaikaisista pyrkimyksistään huolimatta onnistunut ratifioimaan kansainvälisen työjärjestön (*International Labour Organization*) ILO 169 -sopimusta, joka takaa alkuperäiskansoille maa- ja vesien oikeudet niiden perinteisiin maihin ja vesiin.²⁸³ Erityisesti pyhien paikkojen ja siten myös maisemansuojelun kannalta sopimuksen ratifiointi olisi merkittävä vahvistus jo olemassa olevalle normistolle²⁸⁴.

281 Heinämäki, Magga & Ojanlatva 2016, 229–230.

282 Ks. Heinämäki ym. 2017, 93–148.

283 Koivurova 2014, 166.

284 Heinämäki, Magga & Ojanlatva 2016, 208.

3.3 Välijohtopäätökset

3.3.1 Maisemaan sisältyvät esteettiset arvot oikeuden kielessä

Kriittinen oikeuspositivismi on positivismia siitä, että myönnetään modernin oikeuden perustavanlaatuinen positiivisuus eli modernin oikeuden perustuminen historiallisena oikeustyyppinä inhimillisiin päätöksiin²⁸⁵. Nämä inhimilliset päätökset tässä tutkimuksessa ovat vahvasti sidoksissa kulttuuriperinnön ja maiseman esteettiseen arvottamiseen. Suomalainen ympäristölainsäädäntö sisältää useita säännöksiä, joissa mainitaan termi *kauneus*. Ekroos toteaa väitöskirjassaan maisemasuojelun nojautuvan varsin vahvasti esteettiseen arvottamiseen. Kauneus on yleisesti tunnustettu esteettinen arvo, joka on kehittynyt inhimillisen kulttuurin mukana. Sen arvo muodostuu aistien kautta havaittavista ja koettavista positiivisista tunteista. Pyrkimys kauneuteen ja esteettisiin ympäristöihin on siten inhimillinen tarve, mikä selittää osaltaan sen läsnäoloa myös oikeuskulttuurissa ja oikeudellisessa kielessä. Ympäristö puolestaan on läsnä jokaisen ihmisen elämässä, minkä takia juuri sen estetiikalla on erityisen suuri merkitys esteettisenä arvona.²⁸⁶

Kauneus on yksi estetiikan peruskäsitteistä. Mitä tahansa kohdetta voidaan tarkastella esteettiseltä kannalta. Ihmisen toteuttaman ja vastaanottaman kauneuden alueena pidetään perinteisesti taidetta, mutta yhtä lailla esimerkiksi fyysistä ympäristöä voidaan arvioida esteettisesti. Kauneuden määrittämisessä on samalla kyse kauneuden asteen ja kohteen arvon arvioinnista; kaunis on arvokasta. Kauneus estettisenä arvona liittyy myös keskeisesti maiseman institutionalisointiin. Kun maisema määritellään kauniiksi, se sijoitetaan jonkin arvosteikon positiiviselle puolelle. Kun maisema sen sijaan ei ole kaunis, vaan ruma, se sijoitetaan vastaavasti arvoasteikon negatiiviseen päähän.²⁸⁷ Lainsäädäntö tunnistaa siis myös termin *rumuus*²⁸⁸, johon palaan vielä jäljempänä.

Kauneus on vahvasti luontoon liitetty arvo, ja se esiintyy useaan otteeseen myös luonnonsuojelulaissa, jonka yksi keskeinen tavoite on luonnonkauneuden vaaliminen. Maiseman tai maiseman osien suojelukriteerinä mainitaan useassa lainkohdassa nimenomaan luontoon liittyvät kauneusarvot. Luontoon liitettävä kauneus nivoutuu ajatukseen jonkinlaisesta alkuperäisestä ja koskemattomasta kauneudesta. Tässä tarkoituksessa käytämme arkikielessäkin adjektiivia luonnonkaunis. Luonnon kauneutta asetetaan harvemmin kyseenalaiseksi – emmehän esimerkiksi tunne sellaista adjektiivia kuin luonnonruma. Ajatus luonnon lähtökohtaisesta kauneudesta liittyy jossain määrin sen riippumattomuuteen ihmisestä. Luonto muodostaa ihmisestä riippumattoman toimintajärjestelmän, mikä johtaa luonnon lähtökohtaiseen kauneuteen.²⁸⁹

285 Tuori 2000, v.

286 Ekroos 1995, 1, 12–15.

287 Sepänmaa 2000, 22–23.

288 Ks. esim. MRL 166 §, MRL 169 §, MRL 170 § ja MRL 204 a §.

289 Ekroos 1995, 23–24.

Kuten edellä on jo kerrottu, maisemia, joihin ihminen ei olisi millään tavoin vaikuttanut – eli jotka edustaisivat ikään kuin absoluuttista luonnonkauneutta – on maailmassa jäljellä enää hyvin vähän. Toisin sanoen, jos lainsäädännön ilmaisemaa luonnonkauneutta tulkittaisiin puhtaana luonnon alkuperäisyytenä ja koskemattomuutena, jäisi suojelun piiriin luonnonkauneutensa perusteella luettavien maisemien lukumäärä kovin vähäiseksi. Koska ihminen itsekin on loppujen lopuksi osa luonnon toimintajärjestelmää, tuntuu maiseman kauneuden erottelu luonnonmaiseman ja kulttuurimaiseman käsitteisiin sillä perusteella, mikä on maiseman suhde ihmiseen, paikoin varsin keinotekoiselta dikotomialta. Esteettisten kauneusarvojen määrittelyhaastetta ilmentää myös edellä käsitelty saamelaisen kulttuuriperintömaiseman asettuminen maisemakäsitteiden välimaastoon.

Kun puhutaan kauneudesta terminä, ei voida jättää käsittelemättä makua, joka on yksi Kantin esteetiikan ytimen muodostavista ennakkoehdoista²⁹⁰. Hyvä maku on johdonmukainen, arvioitaville kohteille oikeutta tekevä toimintamalli, kun taas huonoa makua ilmentää epäjohdonmukaisuus ja kohteen merkityksiä latistava toiminta. Yksi hyvän maun tuntomerkeistä on kyky tunnustaa esteettisen alueen kompleksisuus sekä löytää keinot käsitellä ja jäsentää sitä. Esteettisyyden arvioimiseksi on asetettu tiettyjä kriteerejä juuri siitä syystä, että pelkästään makuun perustuvalla arvioinnilla voitaisiin välttyä.²⁹¹ Kuten edellä on osoitettu, lainsäädännössä yhtenä suojeltavan kohteen kriteerinä puhutaan kuitenkin toistuvasti maiseman kauneusarvoista, mikä herättää kysymyksen siitä, edellytetäänkö lainkäyttäjältä hyvää makua. Toisaalta soft law -säätelyn parista löytyy esimerkiksi viranomaisohjeita, joissa kauneuden arvioinnin kohdalla korostetaan sen objektiivisuutta ja irtautumista makuun perustuvista subjektiivisista mieltymyksistä ja arvotuksista²⁹². Ympäristölainsäädännön mukaisessa esteettisissä kysymyksissä koskevassa päätöksenteossa lainkäyttäjän ei siten ole tarkoitus itse luoda kauneutta, vaan arvioida, onko esteettiset arvot otettu huomioon lainsäädännön edellyttämällä tavalla²⁹³.

Määritelmää esteettisten arvojen objektiiviselle arvioinnille voidaan yrittää hahmottaa totuuden etsimisen kautta. Totuus on yksi inhimillisen sivistyksen perusarvoista. Antiikin filosofiassa Platonille kolme suurinta arvoa olivat totuus, kauneus ja hyvyys. Platonin mukaan totuutta tarvitaan erottamaan aito tieto erheestä ja valheesta.²⁹⁴ Totuuden tavoittelun näkökulmasta kulttuuriperinnön suojelu on korvaamattoman tosiasiallisen aineiston turvaamista. Totuus puolestaan liittyy ymmärtämiseen. Kohteiden institutionalisointi kulttuuriperinnöksi liittyy siten vahvasti pyrkimykseen ymmärtää kulttuuria, ihmiselämää ja luontoa.²⁹⁵

290 Minkkinen 2002, 73.

291 Sepänmaa 2000, 24.

292 Kts. esim. Ympäristöministeriö 2009, 15.

293 Ekroos 1995, 389.

294 Niiniluoto 2000, 64.

295 Elo, Järnefelt, Linnanmäki & Melanko 2000, 80–81.

Moderni maailmamme on näköaistin ja visuaalisten virikkeiden dominoima. Esteettisyys liitetäänkin usein visuaalisuuteen, mutta ympäristöön liittyvien esteettisten elämysten ei tarvitse perustua vain näköaistin varassa tehtyihin havaintoihin. Kyse on kokonaisuudesta, joka muodostuu vaikkapa retkeiltäessä visuaalisesti ja kulttuurisesti arvokkaalla maisema-alueella. Kauniissa maisemassa liikkumisesta seuraava elämyksellinen mielihyvä on monen tekijän summa, joka ei synny pelkästään maiseman katselemisesta. Viime kädessä kauneus on näin inhimillisten kokemusten varassa. Maiseman sisältämällä arvoilla voidaan esteettisten arvojen lisäksi viitata erilaisiin kulttuurisiin arvoihin, jotka syntyvät maiseman historiasta, käytöstä ja luontoympäristöstä, kuten esimerkiksi sen merkityksestä edellä käsiteltynä saamelaisena kulttuuriperintönä. Lisäksi maiseman arvoon voivat vaikuttaa myös siihen liittyvä opetus-, harrastus- ja virkistystoiminta ja tieteellinen tutkimus.²⁹⁶ Lainsäädäntö ei kuitenkaan tunnista muita esteettisiä arvoja kuin visuaalisesti näköaistilla koettavan kauneuden. Se ei suojele vaikkapa maisemassa esiintyviä ääniä tai tuoksuja muutoin kuin mahdollisesti välillisesti suojelemalla esimerkiksi alueella pesiviä lintuja, joiden laulu on osa kohteen äänimaisemaa tai kasveja, joiden tuoksu täydentää maisemakokemusta.

Jo mainittujen kauneuden ja totuuden arvojen ohella keskeinen filosofian perusarvo on hyvyys. Esteettiset arvot ja mahdollisuus kokea esteettisiä elämyksiä luetaan usein osaksi hyvää elämää. Hyvinvoinnin käsite tulee erittäin lähelle hyvän elämän käsitettä. Hyvinvointi taas rinnastetaan usein terveellisyteen, joka löytyy arvona myös ympäristöperusoikeudesta, jossa ilmaistaan julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle terveellinen ympäristö. Arto Haapala puhuu esteettisestä hyvinvoinnista, jonka lähteenä voi olla esimerkiksi aistein havaittava ja koettava rakennettu ympäristö tai luonnonympäristö.²⁹⁷

Myös Ekroos on tarkastellut estetiikan suhdetta terveyteen ja pohtinut, että mikäli esteettisyys ja terveellisyys ovat suorassa vaikutussuhteessa toisiinsa, aiheuttaako epäesteettisyys tällöin epäterveellisyttä. Sama koskee myös epäviihtyisyyttä. Myös termiä viihtyisyä käytetään lainsäädännössä paljon kuvaamaan maisemassa esiintyviä suojaamisen arvoisia ominaisuuksia²⁹⁸. Pääasiassa viihtyisyys liitetään lainsäädännössä maisemien kohdalla kulttuurimaisemaan eikä niinkään luonnonmaisemaan. Esimerkiksi luonnonsuojelulaissa viihtyisyyttä ei mainita. Ekroos mieltää viihtyisyyden esteettisyyden ja terveellisyden välille sijoittuvaksi arvoksi. Viihtyisyyteen liittyy piirteitä sekä esteettisyydestä että terveellisydestä. Viihtyisyys tulee Ekroosin mukaan ymmärtää lähinnä esteettisyyden ja terveellisyden arvoja täydentävä käsitteenä ja oikeudellisen kielen terminologiaa elävöittäväksi terminä, mutta ei määritelmänä jollekin puhtaalle ja tyhjentyvällä viihtyisyydelle ilman sen sisältämää terveys- ja kauneusviittausta.²⁹⁹

296 Ekroos 1995, 2, 94–101.

297 Haapala 2015, 19.

298 Ks. esim. YSL 5 §, MRL 5 § ja MAAL 20 a §.

299 Ekroos 1995, 16–19.

Kulttuuriperinnön ja maiseman institutionalisointiin liittyy kuitenkin myös muitakin esteettisiä arvoja kuin pelkästään kauneutta ilmentävät tekijät. Tällaisia ovat esimerkiksi alkuperäisyys, historiallisuus ja jo mainittu viihtyisyys. Silloin kun kulttuuriperinnön institutionalisoinnin tarkoituksena onkin totuudenmukaisen kuvan antaminen menneisyydestä, esteettisten tekijöiden arvottamisesta voi olla jopa haittaa³⁰⁰. Vastaava vaikutus voi olla myös rumuuden korjaamisella. Lainsäädäntö esittää rumuuden jonkinlaisena kauneuden vastaparina, johon pitäisi kohdistaa sellaisia toimia, että kohteesta tulisi vähemmän ruma eikä se aiheuttaisi ympäristölleen esteettistä haittaa. Siinä missä kauneus viittaa siihen, että valittu kohde on esteettiseltä arvoalueeltaan oikea, ruma on samasta arvomittarista käsin määriteltynä jotain sellaista, joka viittaa kohteessa olevan jotakin vialla tai väärin³⁰¹. Rumuuden käsite on kuitenkin ongelmallinen, koska se voi toisaalta olla edellytys esimerkiksi jonkin kohteen historiallisen alkuperäisyyden säilyttämiselle. Lisäksi kauneus ja rumuus ovat ääripäät, joiden väliin sijoittuu esimerkiksi kohteita, jotka voivat olla epäesteettisiä, mutta eivät silti välttämättä rumia.

Lähes kaikella ympäristölainsäädännöllä ohjailulla toiminnalla on vaikutusta myös esteettisiin seikkoihin. Kauneus vaikuttaisi saavan erilaisia merkityksiä ja arvoja riippuen siitä, liitetäänkö se käsitteenä esimerkiksi luonnonmaisemaan, perinnemaisemaan vai rakennettuun kulttuurimaisemaan. Tästä syystä kauneus ei arvona voi olla sidoksissa pelkästään esteettisiin arvoihin. Ekroosin mukaan esteettisen arvottamisen luonne oikeuskäytännössä vaihtelee suurestikin sen mukaan, onko kysymys ympäristön muuttamisesta, suojelemisesta vai säilyttämisestä.³⁰² Ympäristölainsäädännössä kauneus muodostuu näin väkisinkin arvottamisen välineeksi, jonka avulla maiseman institutionalisointi osittain tapahtuu tai jää tapahtumatta, mikäli tarvittavat kauneusarvot eivät täyty.

Asettamalla maisemille tiettyjä esteettisiä kriteereitä, lainsäädäntö ohjaa ja valikoi, minkälaisia kauneusarvoja sisältäviä maisemia on tarpeen suojella. Kauneus ei myöskään arvona itsessään riitä takaamaan esimerkiksi jonkin tietyn maiseman osan, kuten rakennuksen, suojelua. Oikeudellisessa punninnassa painavat myös taloudelliset ja sosiaaliset arvot, joita maisemaan mahdollisesti liittyy. Näiden eri arvojen kokonaisuudesta muodostuu maiseman arvo – *arvokas* maisema. Esimerkiksi edellä käsitellyissä Tampereen (KHO 2005:17) ja Hangon (KHO 2016:59) makasiinirakennusten purkamista käsittelevissä tapauksissa ei kielletty rakennusten esteettisiä arvoja, mutta niiden merkitys maiseman osina ja suhteessa maisemasta saataviin taloudellisiin ja sosiaalisiin hyötyihin niiden purkamisen myötä katsottiin nousevan kulttuuriperinnöllistä arvoa tärkeämmiksi. Lainkäytön kautta voi myös syntyä uutta estetiikkaa. Tampereen ja Hangon kaupunkien makasiinirakennusten purkupäätösten seurauksena alueen maisema muuttuu, minkä seurauksena alueelle voi syntyä samalla uusia esteettisiä arvoja.

300 Melanko & Elo 2000, 14.

301 Sepänmaa 2000, 23.

302 Ekroos 1995, 52.

3.3.2 Maisemansuojelun oikeudellisista heikkouksista

Tuorin kriittisen oikeuspositivismin ydin on sen tosiseikan tiedostamisessa, että moderni oikeus ei sijoitu tyhjiöön eikä siten ole riippumaton ympärillään vaikuttavasta yhteiskunnasta ja kulttuurista. Oikeudelliset käytännöt välittävät oikeudellisten tasojen keskinäisten yhteyksien lisäksi myös tietoa oikeuden ulkoisista yhteyksistä, kuten politiikasta sekä vallalla olevista moraalisisista ja eettisistä arvoista.³⁰³ Edellä toteutetun tarkastelun perusteella on havaittavissa, että maisemansuojelua kulttuuriperintönä leimaa pirstaleinen lainsäädäntö, epä johdonmukainen oikeuskäytäntö ja perusoikeuskonfliktit. Tämän lisäksi se vaikuttaisi asettuvan keskelle poliittisten ja taloudellisten intressien kamppailua, jota käydään usein ympäristön- ja luonnonsuojelun kustannuksella. Vaikka ympäristöperusoikeus pyrkii turvaamaan kulttuuriperinnön suojan ja jokaisen oikeuden siihen, sen asema suhteessa muihin sitä pakottavimpiin perusoikeusnormeihin tuntuu olevan täsmenämätön, vaikkakaan perusoikeuksien välillä ei vallitse laissa määriteltyä etusija- tai tärkeysjärjestystä³⁰⁴.

Hans Kelsenin puhdasta oikeusoppia edustavassa normipyramidissa alemmantasoisien normien pätevyys voi perustua ainoastaan ylemmäntasoisien normien valtuuttamaan oikeuteen asettaa normeja. Toisin sanoen viranomaisen oikeus antaa sitovia ohjeita perustuu ministeriön asetukseen, mikä puolestaan perustuu eduskunnan säätämään lakiin, ja eduskunnan käyttämä lainsäädäntövalta perustuu valtiosääntöön, jonka perustana taas on ollut sitä edeltänyt perustuslaki. Normatiivista ketjua ei kuitenkaan voida jatkaa loputtomiin, vaan törmätään väistämättä normiin, jonka asettamista ei enää auktorisoikaan sitä ylempi normi.³⁰⁵ Normihierarkian portaita seuraamalla edellä esitellystä oikeuskäytännöstä on jäljitettävissä reittejä tuomioistuinratkaisuksista perustuslain tasolle liittyen esimerkiksi omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Sen sijaan polkuja kohti PL 20 §:n takamaan pyrkivää ympäristöperusoikeutta on haastavampi jäljittää. Koiviston mukaan yhteiskunnassa pidetään mielellään yllä ajatusta siitä, että oikeudellinen normi tai käsite saa sisältönsä normihierarkkisella tulkinnalla tilkittynä etenkin monimutkaisissa tapauksissa³⁰⁶.

Kelsen on tarjonnut normien ketjun pätevyyskäsitteen perustelun ratkaisuksi perusnormia, jonka tehtävänä on ratkaista kysymys oikeusnormien viimekätisestä pätevyyskriteeristä. Kriittinen oikeuspositivismi tarjoaa vaihtoehdon tälle Kelsenin edustamalle traditionaaliselle oikeuspositivismille. Tällöin modernin oikeuden sisällölliset rajat ja legitiimisyyskriteerit ovatkin löydettävissä oikeuden sisältä, mikä samalla mahdollistaa myös oikeuden immanentin kritiikin. Immanentissa kritiikissä kohde itse tarjoaa oman kritiikkinsä mittapuun.³⁰⁷

303 Tuori 2000, x.

304 Ojanen 2003, 66.

305 Minkkinen 2002, 92 & Tuori 2000, 26.

306 Koivisto 2011, 43.

307 Tuori 2000, 28–30.

Immanentin kritiikin näkökulmasta myös käsitteet, joiden avulla jäsenämme ja hahmotamme aisti-
maamme ympäröivää maailmaa, ovat kokemusperäisiä, ja siten tietomme ei voi koskaan ylittää
aistitun maailman rajoja, minkä takia kaiken tieteen on oltava alistettavissa kritiikille³⁰⁸. Tästä lähes-
tymistavasta käsin on mielenkiintoista tarkastella kulttuuriperinnön ja maiseman suojan sääntelyyn
liittyvää oikeudellista kieltä ja ratkaisukäytäntöä, joka vilisee aisti- ja kokemusperäiseen tietoon ja
havainnointiin perustuvia käsitteitä. Esimerkiksi suuressa osassa edellä tarkasteltuja hallintotuo-
mioistuinten ratkaisuja HaO ja KHO ovat suorittaneet katselmuksen päätöksen kohteena olleen
maiseman alueella. Katselmuksen tarkoituksena on täydentää käsiteltävän tapauksen kirjallista ai-
neistoa ja suullisia kuulemisia. KHO tekee katselmuksia vain harvoin, ja ne tapahtuvat tyypillisesti
yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti tai luonnonsuojelullisesti tärkeissä asioissa.³⁰⁹

Katselmuksessa oikeuden jäsenet pystyvät paikan päällä arvioimaan ja havainnoimaan esimerkiksi
maisemaa, luonnonesiintymiä tai rakennuksia. Katselmuksen tarkoituksena on, että oikeus saa
mahdollisimman kattavan näkemyksen alueesta tai kohteesta päätöksentekonsa tueksi.³¹⁰ Vaikka
maiseman esteettisten arvojen arvioinnissa on tarkoitus pyrkiä objektiivisuuteen, esimerkiksi kat-
selmuksen kaltaisessa tilanteessa lainkäyttäjän havainnot ja arviot tarkastelussa olevasta kohteesta
perustuvat väkisin osittain aistittuihin ja aistien varassa koettuihin tekijöihin. Katselmuskäytän-
töön on tärkeää kiinnittää huomiota siitäkin syystä, että harvinaisena toimintatapana se vaikuttaisi
kuitenkin olevan kohtuullisen yleinen käytäntö juuri maisensuojeluun liittyvissä tapauksissa.

Katselmuksen lisäksi kulttuuriperinnön ja maiseman suojaan liittyville ratkaisuille vaikuttaisi olevan
ominaista kokonaisuuksien painottaminen sekä maiseman osan, kuten yksittäisen rakennuksen tai
harjun, arviointi suhteessa kokonaiseen rakennettuun kulttuurimaisemaan tai luonnonmaisemaan.
Lisäksi esteettisten arvojen lisäksi ratkaisun yhteydessä on usein pohdittu maisemaan liittyviä ta-
loudellisia ja sosiaalisia arvoja, kuten sitä, mikä merkitys esimerkiksi rakennuksen purkamisella voi
olla pitkällä välillä alueen talouteen ja elinkeinoelämään. Myöskään maiseman institutionalisoitu
asema esimerkiksi maakunnallisesti tai jopa valtakunnallisesti arvokkaana maisema-alueena ei ole
tae siitä, etteikö maiseman osia voitaisi purkaa tai niihin voitaisi kohdistaa maankäytöllisiä toimia.
Edellä käsitellyssä Unescon maailmanperintökohdetta koskevassa ratkaisussa (KHO 2006:2) on
kiinnitetty huomiota niihin perusteluihin, joiden takia kohde on hyväksytty maailmanperintöluette-
loon, mutta kylläkin tulkittu niitä siten, että erityistä huomiota on kiinnitetty nimenomaan niihin seik-
koihin, jotka tukevat alueen taloudellisia intressejä. On kuitenkin muistettava, että esimerkiksi juuri
Unescon maailmanperintökohteiden tapauksessa ei voida vetää varsinaisia johtopäätöksiä koko-
naisesta tulkintakäytännöstä, koska kansallisesti näitä tapauksia ei juurikaan ole.

308 Minkkinen 2002, 28.

309 Korkein hallinto-oikeus 10.8.2015.

310 Korkein hallinto-oikeus 10.8.2015.

Vaikka Tuori korostaakin kriittisen oikeuspositivismin kritiikin immanenttiutta, hän kuitenkin muistuttaa, että modernia oikeutta voidaan kritikoida myös muilla kuin sen itsensä tarjoamalla mittapuilla. Yhtä tärkeää kuin on perustella immanentin kritiikin mahdollisuus, on myös ymmärtää ja osoittaa sen rajat, jolloin kriittinenkin oikeustieteilijä voi uusintaa oikeutta kiistämättä oikeuden oikeutusta yhteiskunnalliseen sääntelyyn.³¹¹ Saamelaisen kulttuuriperinnön suojan sääntelyyn pätevät maisemansuojelun näkökulmasta samat tavallisen lain tasoiset mekanismit kuin muidenkin kulttuuriperintömaisemien kohdalla. Ongelmana on kuitenkin se, että laissa määritellyt maisemäkäsitteet kaipaavat saamelaisen maisemien kohdalla uusintamista. Saamelaisten omat näkemykset poikkeavat lainsäädännön, esimerkiksi muinaismuistolain, periaatteista sen suhteen, kuinka maisemia tulisi suojella. Muinaismuistolain nojalla on mahdollista suojella vain yksittäisiä arkeologisia luonnonelementtejä, kuten puita tai kiviä, kun taas saamelaisille ne ovat maiseman osia eikä MML tällöin kykene suojaamaan kokonaista maisemaa. Saamelaisen kulttuurimaiseman suojelun yhteydessä tarkasteltu oikeudellisen kielen käsitteiden ahdas dikotomia ilmentää tässä suhteessa oikeuden indeterminismia.

Hälyttävien ristiriita kulttuuriperintöön liittyvien ympäristöarvojen ja muiden oikeudellisten arvojen välillä vaikuttaisi syntyvän silloin, kun niissä on joko suoraan tai välillisesti kyse taloudellisen hyödyn saavuttamisesta tai sen menettämisestä. Vaikka omaisuudensuoja ei perusoikeutena nauti vahvempaa suojaa lain tasolla suhteessa muihin perusoikeuksiin, käytännössä sen esimerkiksi ympäristöarvoja pidempi oikeudellinen traditio saattaa vaikuttaa oikeuskäytännön taustalla ja tuomariideologiassa. Oikeuskäytännössä ympäristö vaikuttaisi näin saavan rajoittavan roolin suhteessa omistavaan, luonnonvarojen käyttävään tai elinkeinoa harjoittavaan tahoon, vaikka asetelman voisi yhtä hyvin kääntää myös toisinpäin: maiseman omistaminen, sen luonnonvarojen hyödyntäminen tai sen puitteissa elinkeinon harjoittaminen voi yhtä lailla rajoittaa yksilön oikeutta nauttia maisemasta kulttuuriperintönä.

Maisemalla on kaksoisrooli saman perusoikeuden (PL 20 §) sisällä suojeltuna kulttuuriperintönä ja toisaalta terveellisen elinympäristön osana, mikä saattaa synnyttävää konfliktin silloin, kun nämä eri asioita turvaavat momentit (PL 20.1 § ja PL 20.2 §) asettuvatkin vastakkain. Vaikkakaan puhdasta esimerkkiä aiheesta ei oikeuskäytännöstä sellaisenaan löydy, ympäristön arvottaminen eri näkökulmista näyttäytyy kuitenkin ratkaisujen taustalla. Maisemaa lähestytään usein varsin mekaanisessa hengessä pohtien sitä, millä tavoin sitä voidaan elinympäristönä hyödyntää. Jopa silloinkin, kun kyse on maisemansuojelusta luonnon itsensä takia, kyse on samalla myös siitä esteettisestä mielihyvästä, jonka kauniin maiseman on tarkoitus tuottaa ihmiselle itselleen, mikä puolestaan painottaa ihmisen roolia ympäristön käyttäjänä, alistajana ja hyödyntäjänä.

311 Tuori 2000, 31–32.

4 Yhteinen maisema – kaikkien vastuu on jokaisen oikeus?

Ympäristöön liittyviä perusoikeuksia voidaan pitää eräänlaisena malliesimerkkinä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisen vuoropuhelun aikakaudesta, jossa korostetaan ihmisoikeuksien liittämistä osaksi kansallista perusoikeusjärjestelmää. Suomessa ympäristön asema perusoikeusnormiston osana vahvistui vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Samalla myös kulttuuriperintö sisällytettiin kansalliseen perusoikeusnormistoon osana PL 20 §:n ympäristöperusoikeutta, jossa vastoin perinteistä perusoikeussäädösten sisältöä perusoikeus sisältää myös velvollisuuden: kulttuuriperintö on samanaikaisesti jokaisen oikeus ja kaikkien vastuulla.³¹²

Työssäni on edellä tarkasteltu ensin kulttuuriperintöä eri perusoikeuslottuvuuksista käsin ja sen toteutumista maiseman osalta tavallisen lainsäädännön tasolla. Tämän luvun pääsiällisenä tarkoituksena on palata takaisin tutkimuskysymykseni perustaan – ympäristöperusoikeuteen – ja tarkastella edellä kuvatun kansallisen lainsäädännön suhdetta maisemaan kulttuuriperintönä siihen perusoikeutena liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Tuori on jaotellut oikeuden kolmeen tasoon, jotka ovat oikeuden pintataso, oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne³¹³. Edellä on käsitelty lainsäädännön ja oikeuskäytännön analyysin kautta lähinnä oikeuden pintatasoa ja oikeuskulttuurin tasoa, ja tämän luvun tavoitteena on sukeltaa vielä syvempään oikeuden kerrokseen pohtimalla ympäristöperusoikeuteen liittyvien periaatteiden ristiriitaisuuksia ja niitä ehtoja, joita ne asettavat oikeuden pintatasolle ja saada siten vastauksia kysymykseen ympäristöperusoikeuden toteutumisesta kulttuuriperinnön ja maiseman kohdalla. Jäsentelyni apuna käytän positiivisen ja passiivisen maisemansuojelun käsitteitä. Positiivinen suojelu viittaa aktiiviseen toimintaan, kun taas passiivisessä suojelussa on kyse enemmänkin pidättäytymisestä ympäristöä vahingoittavista toimista³¹⁴.

Luvun rakenteellisen kahtiajaon taustalla on ympäristöperusoikeuspykälän jako vastuu- ja oikeusmomenttiin. Aluksi käsitelen PL 20 §:n ensimmäisen momentin sisältöä suhteessa maisemaan ja kansalliseen lainsäädäntöön. Kyseinen momentti osoittaa vastuun luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvaksi kaikille. Pohdin tämän vastuun jakautumista julkisen vallan, kansalaisten ja muiden toimijoiden välillä peilaten niitä samalla vastuuajattelun rakentumiseen oikeuden syväjustifikaation kautta. Tämän jälkeen käsitelen PL 20 §:n toista momenttia, jossa painotetaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuteen vaikuttaa omaan elinympäristöön ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Toista momenttia tarkastellessani ymmärrän siihen sisältyväksi myös mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristön sisältämään kulttuuriperintöön, joka voi sisältää myös maisemia. Tarkastelen maisemaa oikeutena ympäristön itsensä vuoksi sekä välillisenä arvona muun muassa oikeutta terveelliseen ympäristöön toteuttavana arvona.

312 Viljanen, Heiskanen, Heinämäki, Koivurova & Raskulla 2014, 8–9, 14–15.

313 Tuori 2000, 163.

314 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 535.

4.1 Vastuu maisemasta

4.1.1 Vastuuajattelu osana oikeuden syvärakennetta

Oikeus ei tyhjene pelkästään konkreettiseen oikeudelliseen aineistoon, kuten edellä käsiteltyihin yksittäisiin säädöksiin ja tuomioistuinratkaisuihin eikä myöskään oikeudellisen kielen olemuksen kautta raottamaani oikeuskulttuuriin, vaan siihen kuuluu vielä yksi näitäkin tasoja syvempi kerrostuma, jota Tuori kutsuu oikeuden syvärakenteeksi. Oikeuden syvärakenne ilmentää oikeuskulttuurien yhteistä ydintä ja historiallisuutta – se on eräänlainen modernin oikeuden alitajunta³¹⁵.

Oikeuden syvärakenne on oikeuden vakain kerrostuma, mutta siitä huolimatta altis muutoksille. Oikeudellisten toimijoiden näkökulmasta syvärakenne viittaa siihen praktiseen tietoon, jota oikeudellisissa käytännöissä tavallisesti tiedostamatta hyödynnetään. Praktinen tieto voidaan kuitenkin Tuorin mukaan muuntaa myös diskursiivikseksi samaan tapaan kuin psykoanalyysissä voidaan pyrkiä tiedostamaan alitajuntaa. Syvärakennetta määrittävät muun muassa sellaiset perusoikeuskategoriat kuin oikeussubjekti ja subjektiivinen oikeus.³¹⁶

Perus- ja ihmisoikeudet ovat Tuorin mukaan modernin oikeuden syvärakenteen keskeinen ainesosa, jonka vakiintuminen osaksi syvärakennetta on yhtenäistänyt oikeuden normatiivista sisältöä niin eri oikeusjärjestysten kesken kuin saman oikeusjärjestyksen sisälläkin. Perus- ja ihmisoikeudet ovat oikeuden tasojen jäsentelyssä erityisessä asemassa siksi, että se ne ovat oikeuden pintatasolle sijoituvia säädöksiä, joiden normatiivinen sisältö ilmentää välittömästi pinnanalaisten kerrosten periaatteita. Tästä syystä modernin oikeuden syvärakenne ihmisoikeus- ja oikeusvaltioperiaatteineen saa ilmauksensa juuri perustuslain säännöksissä ja ihmisoikeussopimuksissa.³¹⁷

Tällöin myös kansalliset perusoikeudet voidaan nähdä oleellisena osana suomalaisen oikeusjärjestyksen kantavia arvoja ilmaisevaa syvärakennetta. Mikäli perusoikeudet todella ymmärretään osaksi tätä Tuorin kuvailemaa oikeuden syvintä tasoa, tällöin ne on Husan mukaan ymmärrettävä sellaisina perusarvoina, jotka tulee ottaa huomioon aina ja kaikkialla mahdollisimman täysimittaisesti. Tällöin myös koko oikeusjärjestys on tulkittava tietyllä tapaa perusoikeuksille alistaiseksi.³¹⁸ Tuorin mukaan Suomen vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vahvistanut käsitystä, jonka mukaan perusoikeusnormit ovat koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, jolla on vähintäänkin oikeusperiaatetasolla läpäisyvaikutus koko oikeusjärjestyksessä³¹⁹.

315 Tuori 2000, 203–204.

316 Tuori 2000, 204, 213.

317 Tuori 2000, 221–222, 247.

318 Husa 2003, 7.

319 Tuori 2000, 222.

Kysymykseen siitä, miksi tässä tutkimuksessa on tarpeen tarkastella myös oikeuden syvärakennetta, vastaa hyvin Tuorin käyttämä esimerkki kiperien tapausten ratkaisemisesta. Niin sanotuissa rutiinijutuissa tuomarille riittää oikeuden pintatasoa koskeva diskursiivinen tieto. Tuomari voi tällöinkin ratkaisussaan tukeutua myös oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen, mutta hänen ei ole tarpeen saattaa niitä koskevaa tietoaan diskursiiviseen muotoon. Kiperissä tapauksissa pelkästään oikeuden pintatasoon kohdistuva diskursiivinen tieto ei kuitenkaan riitä, vaan kyetäkseen muodostamaan ratkaisunsa, tuomarin on muunnettava oikeuden syvempiä kerrostumia koskeva praktinen tietonsa diskursiiviseksi.³²⁰ Kulttuuriperinnön ja maiseman suojeluun liittyvissä oikeustapauksissa kyse on usein ympäristöön ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien asettumisesta vastakkain esimerkiksi omaisuuteen, elinkeinon ja luonnonvarojen käyttöön liittyvien oikeuksien kanssa, mistä saattaa seurata jopa perusoikeuksien keskinäinen konfliktoituminen – kyse ei siis ole aivan rutiinijutusta. Tämän takia on tarpeen tässä luvussa tarkastella oikeuden syvempiin kerroksiin rakentunutta tietoa erityisesti vastuusta.

Susanna Lindroos-Hoviheimon mukaan Tuorin kriittisestä oikeuspositivismista on oleellista huomata, että se jättää tilaa moraalille. Keskeistä teoriassa onkin oikeuden ja moraalien suhteen kannalta se, ettei normin pätevyys ole riippuvainen ainoastaan sen syntyhistoriasta. Ollakseen pätevä ja tulakseen noudatetuksi, normin on täytettävä tiettyjä sisällöllisiä kriteereitä, jotka ovat lähtöisin oikeuden syvärakenteesta. Tällöin normin velvoittavuus voidaan päätellä esimerkiksi siitä, onko se yhtäpitävä oikeusvaltion periaatteiden tai ihmisoikeusperiaatteiden kanssa. Jos normi taas on näiden kanssa ristiriidassa, sen velvoittavuus on syytä kyseenalaistaa.³²¹ Ympäristöperusoikeus ei muista perusoikeuksista poiketen ilmaise pelkästään oikeutta johonkin asiaan, vaan se osoittaa myös kaikille kuuluvan vastuun, mitä muut perusoikeudet eivät tee. Vastuu puolestaan liittyy käsitteenä olennaisesti moraalisiin ja rationaalisuuteen.

Moraalisen perusluonteeseen kuuluva idea toimijuudesta sisältää ajatuksen toiminnan tarkoituksellisuudesta, valinnaisuudesta ja vapaaehtoisuudesta. Moraalisten toimijoiden käyttäytyminen ei ole pakon sanelemaa, vaan heillä on mahdollisuus käyttäytyä moraal sääntöjen mukaan tai niiden vastaisesti. Valinnaisuus toimii näin ehtona vastuun toteutumiselle. Vastuu on hyvä erottaa velvollisuudesta³²², jota taas käytetään käsitteenä silloin, kun sanotaan, mitä tulee tehdä tai olla tekemättä. Velvollisuuden ja vastuun keskeisenä erona on siis juuri valinnaisuus. Vain valinnaisuuteen, tarkoitukselliseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa, toimintaa voidaan arvioida moraalisesti.³²³ PL 20.1 § sisältää *vastuun* ympäristöstä, jolloin sen voi samalla moraalisesti katsoa sisältävän nimenomaisesti valinnaisuuteen perustuvan vastuun toimia tai olla toimimatta kulttuuriperinnön hyväksi.

320 Tuori 2000, 214.

321 Lindroos-Hovinheimo 2014, 74–76.

322 Vrt. esim. maanpuolustusvelvollisuus tai verovelvollisuus.

323 Oksanen 2012, 168, 184–185.

Vastuuta toteuttamaan kykenevä tai vaihtoehtoisesti siitä omasta valinnastaan kieltäytyvä moraalinen toimija ymmärretään filosofisen näkemyksen mukaan tavallisesti rationaalisen toimijana, joka kykenee kantamaan vastuun teoistaan ja ymmärtämään eron hyvän ja pahan sekä oikean ja väärän välillä. Valinnan tekeminen puolestaan edellyttää rationaalisuuden kykyä. Toisin sanoen moraalinen toimija voidaan ymmärtää normaalisti kehittyneenä aikuisena ihmisenä.³²⁴ Moraalinen toimija voitaisiin mainitun määritelmän perusteella rinnastaa myös oikeustoimikelpoisuuden käsitteeseen. Koska ympäristöperusoikeuden näkökulmasta vastuu ympäristöstä koskettaa kaikkia, siihen voi ajatella lukeutuvan luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöiden.

Mikäli luovuttaisiin rationaalisuudesta vastuunkantoon kykenevän toimijan ominaisuutena, syntyisi mahdollisuus ei-rationaalisten olentojen ja heidän tekojensa moraaliseen arviointiin. Muun muassa Aristoteleen on katsottu olleen sitä mieltä, että vaikkapa eläimet kykenisivät toimimaan vapaaehtoisesti, mutta ne eivät kykenisi tekemään rationaalisuuteen perustuvia valintoja. On syytä muistaa, että moraalisenkin toimijan rationaalisuus voi muuttua. Ihmisten moraalinen asema ja heille kuuluva vastuu voivat muuttua heidän elinkaarensa aikana esimerkiksi ikääntymisen tai sairastumisen myötä, mikä liittyy vastuun oikeustoimikelpoisuuden lisäksi myös syyntakeisuuden käsitteeseen.³²⁵ Vaikka filosofinen lähestymistapa liittyy vastuun keskeisesti moraaliin siitä näkökulmasta, että yksilön vastuunkanto moraalisen toimijana liittyy erityisesti hyvän ja pahan sekä oikean ja väärän erottamiseen, oikeudellisissa kontekstissa on muistettava, että vastuu ei perustu yksilön omiin moraalikäsitteisiin siitä, mikä on oikein ja mikä väärin, vaan siihen, mikä on oikeudellisesti oikein ja väärin³²⁶.

Kysymykset siitä, voiko yksilö kantaa vastuunsa ja toimia oikein, jos ei noudata lakia, kietoutuvat vahvasti moraaliin ja ylipäätään sellaisiin normeihin, jotka eivät perustu lakiin. Jotkin uskonnolliset normit voivat olla uskontokunnan sisällä universaaleja, mutta eri oikeusjärjestelmissä sallittuja tai kiellettyjä. Esimerkiksi poikalasten ympärileikkauksista on herännyt Suomessa aika ajoin yhteiskunnallista keskustelua ja on pohdittu, pitäisikö asia huomioida lainsäädännössä. Joitakin rikoslaisissa vahvasti kriminalisoituja tekoja taas on yritetty perustella uskonnollisella ja kulttuurisella oikeutuksella. Esimerkiksi kunniamurha on länsimaisen oikeustajun mukaan ehdottomasti tuomittava rikos siinä missä mikä tahansa muukin henkirikos, kun taas jossain uskonnollisissa ja kulttuurisissa yhteisöissä se voi olla tuomionkin uhalla hyväksyttävää. Samoin ympäristöön voi kohdistua toimintoja, jotka tuntuvat moraalisesti vääriltä, mutta eivät lain nojalla sitä ole. Tästä esimerkkinä Färseiden kulttuuritraditioon kuuluva jokavuotinen *Grindadráp*, johon sisältyy delfiinien ja valaiden teurastamista, mutta joka myös on osa alueen aineetonta kulttuuriperintöä³²⁷.

324 Oksanen 2012, 184–185.

325 Oksanen 2012, 185–186.

326 Jansen 2014, 222, 234–237.

327 Ks. esim. Ginkel 2005.

Perusoikeudet määritellään tavallisesti ihmisille turvatuiksi oikeuksiksi suhteessa julkiseen valtaan³²⁸. PL 20.1 § sisältää kuitenkin myös vastuun, joka ei kosketakaan pelkästään julkista valtaa. PL 20.2 § sen edustaa muodoltaan niin sanotusti perinteisempää perusoikeutta, joka osoittaa jokaiselle kuuluvan oikeuden terveelliseen ympäristöön ja *mahdollisuuden* vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä julkisen vallan velvollisuuden *pyrkiä* turvaamaan nämä oikeudet. Toinen momentti ei kuitenkaan ole kielelliseltä muotoilultaan yhtä pakottava kuin monet muut perusoikeudet, sillä siinä puhutaan mahdollisuudesta ja pyrkimyksestä, jotka viittaavat nimenomaan enemmänkin valinnaisuuteen perustuvaan vastuuseen kuin painavaan velvollisuuteen. Kumpulan mukaan ihmis- ja perusoikeuksiin on sisäänrakennettu ajatus tulevaisuudesta, mikä ilmenee niiden erityisessä pysyvyydessä ja perustavanlaatuisuudessa. Erityisesti ympäristöä koskevien oikeuksien kohdalla tulevaisuusajattelu liittyy keskeisesti kysymykseen tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta. Vastuu ympäristöstä sisältää tällöin vastuun myös siitä ympäristöstä, jonka toimintamme tai toimimatta jättämisemme seurauksena jätämme jälkipolville. Tämä käy ilmi myös perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993), jossa PL 20 §:n osalta vastuuta on perusteltu muun ohella sillä, että se voidaan ymmärtää kaikille kuuluvana kollektiivisena oikeutena, jonka subjekteina voidaan perustellusti esittää myös tulevat sukupolvet.³²⁹

Käsitys sukupolvien välisestä vastuusta rakentuu nykyisten sukupolvien velvollisuuksille tulevaisuuden sukupolvia kohtaan³³⁰. Kun tarkastellaan PL 20 §:n sisältöä oikeuden syvärakenteesta käsin, on keskeistä ymmärtää, keiden vastuusta ja oikeuksista todella on kyse. Ympäristöperusoikeuden kohdalla nykyinen sukupolvi kantaa vastuuta myös tulevien sukupolvien oikeuksista. PL 20.2 § sisältää oikeuden terveelliseen ympäristöön, joka viittaa nykyisten sukupolvien hyvinvointiin. Samalla se kuitenkin sisältää myös nykyisten sukupolvien vastuun tulevien sukupolvien hyvinvoinnista suhteessa ympäristöön. Tämä puolestaan viittaisi siihen, että oikeuskäytännössä niin sanotuissa kiperissä tapauksissa tulisi kiinnittää esimerkiksi maisemakokonaisuuksien ohella huomiota suojeleluun liittyvien päätösten kestävyteen myös pidemmällä, eri sukupolvet ylittävällä, aikavälillä.

Tapio Määtän mukaan ympäristöoikeudellinen sääntely rakentuu kuitenkin osittain sellaisten filosofisten olettamusten ja edellytysten varaan, joita ei ole näkyvissä muussa oikeudellisessa aineistossa. Tätä oikeuden ympäristöeettistä syvärakennetta ja sen käytännön seurauksia ei ole Määtästä vielä tarpeeksi työstetty eri oikeudenaloilla eikä yleisessä oikeusteoriassa.³³¹ Pyrkimyksenäni on seuraavaksi tarkastella, kuinka tutkimuksessani edellä käsitelty oikeuden pintataso ja oikeuskulttuuri toteutuvat oikeuden syvärakenteen ilmentämästä vastuuajattelusta ja siihen liittyvistä moraalisista kysymyksistä käsin, kun tarkastellaan kulttuuriperinnön ja maiseman suojaa PL 20 §:n nojalla.

328 Saraviita 2005, 27.

329 Kumpula 2004, 115–116.

330 Kumpula 2004, 129.

331 Määtä 2003, 118–119.

4.1.2 Julkisen vallan toimintavelvoitteet

PL 20 §:n ensimmäisessä momentissa on erityistä sen osoittama kollektiivinen vastuu, joka jakautuu julkisen vallan ja kansalaisten kesken. Näiden kahden väliin jää luonnollisesti myös muitakin toimijoita, joiden vastuuta pohdin syvällisemmin jäljempänä. Aloitan tarkasteluni julkisen vallan vastuusta. Vallitseva käsitys julkisen vallan velvollisuuksista suhteessa perusoikeuksiin pohjautuu kolmitasoiseen ajatukseen siitä, että julkisella vallalla on velvollisuus kunnioittaa ja suojella perusoikeuksia sekä taata niiden toteutuminen. Ensinnäkin yksilön perusoikeuksia on kunnioitettava eikä niitä pidä loukata. Toiseksi perusoikeuksia on suojeltava yksityisten välisissä suhteissa, mikä tarkoittaa esimerkiksi riittävän täytäntöönpano- ja oikeussuojakoneiston ylläpitämistä sen varmistamiseksi, ettei yksilön oikeus elämään tai turvallisuuteen käy uhatuksi. Kolmanneksi julkisen vallan on aktiivisin toimin taattava perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.³³²

Nykyaikaisessa demokraattisessa oikeusvaltiossa julkisen vallan vastuu suhteessa perusoikeuksien toteuttamiseen kytkeytyy oikeuden syvärakenteen tasolla keskeisesti myös oikeusvaltioperiaatteeseen. Oikeusvaltiossa ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti, viranomaisten päätöksiin ja niiden ennakoitavuuteen on voitava luottaa, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja viranomaisten toimivalta perustuu lakiin.³³³ Perusoikeudet puolestaan edellyttävät demokratiaa ja demokratia edellyttää perusoikeuksia. Demokratiaan liittyvät oikeusperiaatteet ovat myös osa modernin oikeuden syvärakennetta.³³⁴

Tuorin mukaan perustuslaki, joka vastaa demokraattisen oikeusvaltion perustavia periaatteita, ei kuitenkaan yksistään riitä täyttämään demokraattisen oikeusvaltion tosiasiallisia olemassaolon ehtoja, vaan se vaatii tuekseen myös kulttuurisia ja sosiologisia edellytyksiä, kuten perustuslain säännöksiä tukevaa valtiosääntökulttuuria sekä kehittynyttä kansalaisyhteiskuntaa julkisuusalueineen ja järjestöverkostoineen.³³⁵ Samaan tapaan kollektiivisen vastuun sisällyttäminen perustuslakiin perusoikeuden muodossa ei yksistään suoraan riitä tunnustamaan vastuuajattelua sellaisenaan yksilön toimesta toteutettavaksi perustuslailliseksi velvollisuudeksi, vaan se vaatii tuekseen nimenomaan oikeuden syvärakenteesta kumpuavia arvoja, jotka lainsäädäntö ja -käyttö ottavat osaksi valtiosääntökulttuuria. Kulttuuriperintöä koskevan vastuun toteutumiseksi tarvitaan lainsäädännön lisäksi myös muita kulttuurisia toimijoita, jotka tekevät työtä kulttuuriperinnön suojaamisen puolesta. Tällaisia toimijoita julkisen vallan ja yksilön toteuttaman vastuun välissä voivat edustaa juuri Tuorinkin tarkoittaman kansalaisyhteiskunnan toimijat, kuten vaikkapa tutkimuksessa aiemmin mainittu vapaaehtoistoimintaan perustuva Adoptoi monumentti -hanke.

332 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 59.

333 Mäkinen 2004, 27.

334 Tuori 2000, 253.

335 Tuori 2014, 94.

Ympäristön näkökulmasta ja tässä tutkimuksessa edellä käsitellyn lainsäädäntöaineiston pohjalta julkisen vallan vastuun voidaan katsoa merkitsevän kolmea velvoitetta. Julkisen vallan on ensinnäkin oltava pilaamatta ympäristöä. Toiseksi sen on taattava, etteivät luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt pilaa ympäristöä ja kolmanneksi julkisella vallalla on myös velvollisuus parantaa jo pilaantuneen ympäristön tilaa.³³⁶ Ensimmäistä velvoitetta ilmentää esimerkiksi Luonnonsuojelulaki (1096/1996). Toista velvollisuutta toteutetaan ympäristön eri osia ja käyttötapoja sääntelevissä laeissa, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja maa-aineslaissa (555/1981). Kolmatta velvollisuutta puolestaan edustaa muun muassa ympäristönsuojelulaki (527/2014), joka on mainituista laeista nuorin ja kertoo osaltaan myös siitä, miten nuorta puhtaasti ympäristönsuojeluun keskittyvä lainsäädäntö on, jos sitä verrataan esimerkiksi ympäristöä käyttävään lainsäädäntöön, joista MAL on säädetty 1980-luvulla ja ensimmäinen MRL:n edeltäjästä 1930-luvulla³³⁷.

Näitä mainittuja julkisen vallan velvoitteita voidaan myös suoraan soveltaa maisemaan kulttuuriperinnön ja ympäristön osana. Lainsäädäntöön sisällytetty keino näiden velvoitteiden toteuttamiseksi on maiseman institutionalisointi eri mekanismien avulla riippuen siitä, millä tavoin maiseman sisältämät arvot ja erilaisten suojelumuotojen kriteerit kohtaavat toisensa. Institutionalisointi itsessään vaikuttaisi kuitenkin olevan vasta aineellinen velvoite, joka edellyttää tosiasiallisesti toteutuakseen myös menettelyllisiä velvoitteita, kuten vastuun osoittamista institutionalisoidun alueen konkreettista suojelu- ja hoitotoimenpiteistä jollekin tietylle taholle.

Aineelliseen kulttuuriperintöön liittyvän julkisen vallan vastuun toteuttajanäkökulmasta keskeinen toimija on Museovirasto, joka vastaa muinaisjäännösten, rakennusperinnön, kulttuurihistoriallisesti arvokkaan ympäristön ja kulttuuriomaisuuden suojelusta yhteistyössä muiden viranomaisten ja museolaitoksen kanssa. Museoviraston tehtävät perustuvat lakiin (282/2004), jota on tarkennettu valtioneuvoston asetuksessa (407/2007).³³⁸ Maiseman kannalta Museoviraston lakisäätteistä tehtävistä tärkeimpiä ovat Museovirastolle osoitettu asema kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena ja vastuu kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta (laki Museovirastosta 1 §). Museovirasto esiintyy myös varsin usein edellä tarkasteltujen oikeustapausten osapuolena valittajan ominaisuudessa ja kulttuuriperintökohteen edustajana. Museoviraston voi toisin sanoen ajatella käyttävän puhevaltaa kulttuuriperinnön puolesta ja toteuttavan myös siltä osin lakisäätteistä tehtäväänsä valvoa kulttuuriperinnön etua. Laki edellyttää Museovirastolta myös asiantuntijuutta (laki Museovirastosta 2 §), mikä on kulttuuriperinnön suojan näkökulmasta myös keskeinen kriteeri: asiantuntijoiden puute on uhka kulttuuriperinnölle, koska ilman sitä esimerkiksi institutionalisointia vaativa maisema tai maiseman osa saattaa jäädä tunnistamatta.

336 Pirjatanniemi 2005, 76.

337 Nykyisen MRL:n edeltäjiä ovat asemakaavalaki (145/1931) laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) ja rakennuslaki (370/1958).

338 Kangas & Pirnes 2015, 49.

Museoviraston tehtäväksi on myös määritelty yleisön tietoisuuden ja tuntemuksen lisääminen kulttuuriperintöä koskien (valtioneuvoston asetus Museovirastosta 1 §). Ennaltaehkäisevänä toimintana ja vastuunkannon toteutumisen kannalta keskeinen tekijä informaatio: tiedonsaanti ympäristöuhkien syntyemisestä on tärkeää, jotta PL 20.1 §:ssä kaikille osoitettu vastuu kulttuuriperinnöstä toteutuisi, minkä takia Museoviraston tiedottamisvastuun kautta toteutuukin keskeinen julkisen vallan positiivinen velvoite kulttuuriperinnön suojan toteuttajana. Lisäksi Museoviraston tehtävänä on ylläpitää museoita ja järjestää näyttelyitä, mikä toteuttaa myös kulttuuriperintöön liittyviä sivistyksellisiä ja kulttuurisia oikeuksia.

Koska maisema muuttuu koko ajan, sitä pitää myös huoltaa koko ajan. Vaikka kukaan ei tarkoituksella turmelisi maisemaa, sen ylläpito vaatii jatkuvia toimia. Julkisen vallan vastuun voi myös nähdä konkretisoituvan esimerkiksi huolehtimisena siitä, että jokin viranomainen, kuten kunnassa vaikkapa puistotoimi, on valtuutettu huolehtimaan maiseman ylläpidosta. Osa julkisen vallan vastuusta kulttuuriperinnön ja maiseman osalta toteuttavatkin juuri kunnat. Kuten edellä on oikeuskäytännön osalta havaittu, varsin tyypillinen tilanne on sellainen, jossa kunnallinen viranomainen on tehnyt päätöksen esimerkiksi maiseman osan, kuten rakennuksen, purkamisesta tai myöntänyt luvan maankäyttöön toimiin institutionalisoidulla maisema-alueella, minkä seurauksena jokin kohteen suojelun puolesta puhuva taho, kuten mainittu Museovirasto, on valittanut asiasta hallintotuomioistuimeen. Valittajana on saattanut Museoviraston lisäksi olla myös jokin järjestö tai yksityishenkilö, mikä puolestaan ilmentää julkisen vallan vastuun mahdollistamaan yksilön vastuun toteutumista muutoksenhakuoikeuden myötä.

Tiedonsaanti ja muutoksenhakuoikeus liittävät vastuuajatuksen myös demokraattisen oikeusvaltion periaatteisiin ja ilmentävät julkisen vallan positiivisia velvoitteita edistää kollektiivisen vastuun toteutumista myös kulttuuriperinnön osalta. Ne ovat siten myös perusoikeuksina³³⁹ ympäristöperusoikeutta tukevia normeja. On kuitenkin muistettava, että julkisella vallalla on vastuu kaikista perusoikeuksista PL 22 §:n nojalla, ja vaikka perusoikeuksien kesken ei vallitse hierarkiaa, osa perusoikeuksista on ainakin oikeuden kielen tasolla ympäristöperusoikeutta velvoittavampia, koska ne sisältävät muun muassa vahvoja kieltoilmauksia³⁴⁰ tai yksiselitteisiä toteamuksia siitä, miten *jokaisella on oikeus*³⁴¹ johonkin asiaan. PL 20 §:n kohdalla puhutaan myös jokaisen oikeudesta, mutta tätä oikeutta ikään kuin lieventää se, että julkiselta vallalta odotetaan vain *pyrkimystä* täyttää tämä oikeus. Lisäksi tutkijoiden toteama, ja tämänkin tutkimuksen vahvistama, keskeinen suomalaista ympäristöperusoikeutta määrittävä piirre on, että sen rooli on jäänyt lainkäytössä taustavaikuttajan asemaan³⁴².

339 Tiedonsaanti kuuluu PL 12 §:n turvaamaan sananvapautteen ja julkisuuteen ja muutoksenhakuoikeus on osa PL 21 §:n turvaamaa oikeusturvaa.

340 Esim. PL 6.2 §, PL 7.2 §, PL 8 § ja PL 18.3 §.

341 Esim. PL 7.1 §, PL 13.1 §, 18.1 § ja PL 21.1 §.

342 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 88.

4.1.3 Yksilö positiivisen ja passiivisen maisemansuojelun toteuttajana

On helpompaa hahmottaa julkisen vallan vastuu ympäristöstään kuin määritellä yksilön vastuuta suhteessa ympäristöön. Elina Pirjatanniemen mukaan yksilöä velvoittaviin normeihin on suhtauduttu länsimaisessa perinteessä melko nuivasti, vaikka ajatus yksilön velvollisuuksista ei sinänsä olekaan ainutlaatuinen. Yksilön vastuuta korostavia perus- ja ihmisoikeusnormeja on löydettävissä kansainvälisestä tapaoikeudesta, kansainvälisistä sopimuksista ja valtioiden kansallisista perustuslaeista. Kuten julkisen vallan, myös yksilön vastuun voidaan kuitenkin hahmottaa rakentuvan kolmen veloitteen varaan: yksilö ei saa pilata ympäristöä, yksilön on valvottava, että julkinen valta ja muut yksilöt noudattavat ympäristöveloitteitaan ja yksilöllä on velvollisuus parantaa pilaantunut ympäristö, jos pilaantuminen on johtunut hänen omista toimistaan³⁴³.

Kuten julkisen vallan kohdalla, myös yksilön vastuussa tavallisen lain tasoinen lainsäädäntö toteuttaa ympäristöperusoikeuden yksilölle asettamia veloitteita. Ympäristön pilaamisen kieltö on sisällytetty useisiin lakeihin. Yksilöllä on vastuuta myös suhteessa julkiseen valtaan ja toisiin yksilöihin, jota yksilö voi toteuttaa esimerkiksi muutoksenhaun kautta. Lisäksi yksilöllä on velvollisuus (YSL 134 §) ilmoittaa viranomaiselle ympäristölle aiheutuneista haitoista sellaisen huomattessaan riippumatta siitä, onko hän itse siihen syyppää vai ei. YSL 133 §:n nojalla maa-alueen tai pohjaveden ensisijainen puhdistamisvelvollisuus kuuluu pilaajalle. Toissijainen puhdistamisvelvollisuus kuuluu pilatun alueen omistajalle tai kunnalle. Toisin sanoen, kun yksilö ei kykene kantamaan sille suoraan laissa osoitettua vastuuta, vastuunkanto siirtyy joko toiselle yksilölle tai julkiselle vallalle.

Tavallisen lainsäädännön tasolla tässä työssä tarkastellut maiseman institutionalisointikeinot ovat pitkälti riippuvaisia viranomaisten aloitevallasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö yksilöillä tai muilla toimijoilla, kuten järjestöillä, voisi olla mahdollisuuksia toteuttaa omaa vastuutaan institutionalisointimenettelyn yhteydessä. Maisema-alueen perustaminen on hyvä esimerkki LSL:n positiivista maisemansuojelua edustavasta luonteesta, johon myös yksilöt voivat ottaa osaa. Vaikka valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö ja muista maisema-alueista päättävät ELY-keskukset maakunnan liiton esityksen pohjalta (LSL 33 §), myös yksilöillä on mahdollisuus osallistua prosessiin ja siten kantaa vastuutaan maisemasta. Valtion eläkkeelle jääneen luonnonsuojeluvalvojan, dosentti Pekka Borgin mukaan LSL:n mukaisten maisemahoitoalueiden perustaminen on alun perin usein seurausta juuri paikallisesta aloitteellisuudesta. Käytännössä paikallisten maisema-alueiden suojelemisessa aktiivisia osapuolia ovat usein kunnat, yhdistykset ja yksityiset henkilöt. Kun maisema-alue on perustettu, kansalaiset ovat usein innokkaita pitävämään sen viihtyisyydestä ja terveellisyydestä huolta esimerkiksi kunnan kanssa yhteistyössä järjestetyin tapahtumin ja kampanjoin.³⁴⁴

343 Pirjatanniemi 2005, 76.

344 Borg 2008, 91–99.

Ympäristönsuojelulaki puolestaan toteuttaa yksilönäkökulmasta sekä positiivista että passiivista maisemansuojelua. Vaikka kyseisessä laissa ei varsinaisesti suoraan säädetäkään kulttuuriperinnöstä tai maisemasta, sen keskeinen tavoite eli ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, vaikuttaa olennaisesti myös kulttuuriperinnön ja maiseman tilaan. YSL toisaalta osoittaa yksilölle vastunpidättäytyä sellaisista toimista, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä, mutta myös velvollisuuden ilmoittaa julkiselle vallalle, mikäli havaitsee vaikkapa puutteita viranomaisen toiminnassa ympäristönsuojelun suhteen tai toisen yksilön käyttäytymisestä ympäristölle aiheutuvan vaaran. Ennen kaikkea YSL pyrkii ennakoimaan ympäristövahinkoja ja yksilön kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä pitkälti passiivista maisemansuojelua. Lisäksi on huomattava, että laki ei tee eroa sen välille, onko kyseessä institutionalisoidulle ympäristölle aiheutunut tai aiheutuva vahinko vai niin sanottuun tavalliseen arkiympäristöön kohdistunut uhka tai haitta.

Pirjatanniemi on tarkastellut väitöskirjassaan myös yksilön vastuuta ympäristökriminalisointien tavoitteiden näkökulmasta, mikä on sovitettavissa osittain yhteen myös yleisesti yksilöllä ympäristöä ja kulttuuriperintöä kohtaan olevan vastuun suhteen riippumatta siihen liittyvistä mahdollisista rikosoikeudellisista sanktioista. Pirjatanniemi lainaa Jurgen Habermasia, jonka mukaan yhteiskunnassa on yhtäältä muun muassa ihmisten toimintavapauksiin liittyviä oikeuksia ja toisaalta myös oikeuksia, joiden tarkoituksena on taata yhteiskunnan jäsenille tehokkaat keinot vaatia heille kuuluvien oikeuksien ja vapauksien toteuttamista. Näiden oikeuksien välinen tasapaino ratkotaan yhteiskunnan jäsenten välisissä diskursiivisissa menettelyissä, joiden sisältö on jatkuvassa liikkeessä.³⁴⁵

Koska PL 20.1 §:n nojalla vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, passiivisen maisemansuojelun voisi näin olle ajatella olevan ikään kuin pysyvä tila, jota jokaisen yksilön tulee toteuttaa kaikessa ympäristöön liittyvässä ja kohdistuvassa toiminnassaan. Ongelmallista kulttuuriperinnön näkökulmasta on se, että kulttuuriperinnön hahmottaminen ja tunnistaminen ei ole kaikille yksilöille itsentään selvää niin kuin ei myöskään kaikenlaisten ympäristöjen ajattelemisen potentiaalisena kulttuuriperintönä. Institutionalisoitujen maisemien saattavat vahvistaa yksilön halua passiiviseen maisemansuojeluun jo siitäkin käytännön syystä, että usein tällaisten maisemien yhteydessä on jollakin tavalla, esimerkiksi kyltein tai opastein, ilmaistu se, että ne kuuluvat suojeltuun tai arvokkaaseen maisema-yöhykkeeseen. Tällaisten maisema-alueiden merkinnät eivät kuitenkaan luonnollisesti näyttäytyä maiseman ulkopuolelle sitä mistä tahansa suunnasta lähestyttäessä. Tästä syystä yksilön vastuun mahdollistumisen kohdalla on erityisen tärkeää se, että julkinen valta toteuttaa sille kuuluvaa vastuuta muun muassa tiedottamisvastuun muodossa. Kun yksilö on tietoinen kulttuuriperintöä ja maisemaa koskevasta suojasta, sen on helpompi kantaa oma vastuunsa niin positiivista kuin passiivistakin maisemansuojelua toteuttamalla.

345 Pirjatanniemi 2005, 325.

4.1.4 Vastuiden väliset poikkeamat ja ristiriidat

Edellä on käsitelty, minkälaisia oikeudellisia ulottuvuuksia maisema tavallisen lain tasolla kulttuuriperintönä saa. Lainsäädäntö tarjoaa julkiselle vallalle ja kansalaisille sekä positiivisen että passiivisen maisemansuojelun keinoja – toisin sanoen se tarjoaa enemmänkin pyrkimyksiä kuin velvoitteita toteuttaa ympäristöperusoikeutta. Edellä käsitellyistä laeista ainakin LSL ja MRL sisältävät piirteitä sekä positiivisesta että passiivisesta maisemansuojelusta. LSL on kuitenkin sisällöllisesti vahvemmin painottunut ennen kaikkea positiiviseen maisemansuojeluun, kun taas MRL:n normisto edustaa enemmän passiivista suojelua. Kansallisen lainsäädännön lisäksi maiseman suojaan vaikuttavat kansainväliset sitoumukset ja velvoitteet. Esimerkiksi ympäristöministeriön valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden määrittely ja luettelointi toteuttaa samalla myös eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteita ja on näin luonteeltaan maiseman positiivista suojelua³⁴⁶. Toisaalta luettelointi myös arvottaa maisemia suhteessa toisiinsa siten, että samalla kun jokin maisema institutionalisoidaan, jokin toinen maisema jää vaille suojelua.

Aineellisten ja menettelyllisten velvollisuuksien epätasapainoinen suhde vaikuttaisi muodostavan yhden maisemansuojelun epäkohdista julkisen vallan vastuun taholta, jota ilmentää juuri LSL:n sisällytetty vastuuajattelun muoto arvokkaiden maisema-alueiden perustamisesta. Lain tasolla vastuun toteuttaminen on mahdollistettu, mutta tosiasiallisesti se ei raporttien mukaan vaikuta toteutuvan siten kuin on tarkoitettu – paperisäännöt eivät ole yhtä kuin tosiasialliset säännöt. Esimerkiksi vuonna 2010 julkaistun luonnonsuojelulainsäädännön arviointiraportin perusteella vaikuttaa siltä, ettei maisema-alueiden perustaminen ole edennyt odotetusti eikä maisema-alueita ole perustettu paikallisesti tai maakunnallisesti erityisen aktiivisesti³⁴⁷.

Arviointiraporttia varten tehty kysely osoittaa, että maisema-alueen perustamisen käytännön hyötyjä on ollut vaikea nähdä. Moni vastaaja on maininnut syyksi voimavarojen puutteen sekä sen, että maisema-alueen perustaminen on työläs prosessi, jonka lopputulos on kuitenkin varsin hampaaton maisemansuojelun kannalta. Maiseman säilyminen edellyttäisi aktiivisia hoitotoimia, joihin ketään ei kuitenkaan varsinaisesti voida velvoittaa. Kyselyn perusteella kaavoitusta on pidetty maisema-alueita tehokkaampana keinona suojella maisemaa. Ongelmana on pidetty myös selkeiden maisemansuojelun ja -hoidon kannustimien puuttumista. Maisema-alueet on nähty siksi enemmänkin pr-toimintana kuin konkreettisina suojelutoimenpiteinä. Myös vähäistä maisemansuojelun asiantunte-
musta on pidetty esteenä maisema-alueiden perustamiselle.³⁴⁸ Maisema-alueiden perustaminen vaikuttaisi näin olevan lakiin sisällytetty PL 20 §:n pyrkimyksiä toteuttava keino, joka jää paikoin vahvasti nimenomaan vielä pyrkimyksen tasolle.

346 Ympäristöministeriö 15.1.2016.

347 Similä, Raunio, Hildén & Anttila 2010, 54.

348 Similä, Raunio, Hildén & Anttila 2010, 54.

Borg ottaa esille yhden maisema-alueiden suojeluun väkisinkin vaikuttavan tekijän eli taloudellisten resurssien rajallisuuden. Suomessa luonnon monimuotoisuuden ja maisemien suojelu on huomattavasti kalliimpaa kuin monissa muissa maissa³⁴⁹. Tämänkin takia julkisen vallan toimesta arvokkaiksi maisema-alueiksi määriteltävien kohteiden inventaariossa joudutaan tekemään valintoja. Kaikkia maisemia ei ole rajallisten resurssien takia mahdollista suojella. Tässä törmätään jälleen esteettisten arvojen arviointiin ja siihen subjektiiviseen maisemasuhteeseen, joka jokaisella julkisen vallan edustajalla on maisemaan. Vaikka maisema-alueen perustamisen perusteista säädetään LSL:ssa, jää maiseman kauneuden määrittäminen viime kädessä julkisen vallan tehtäväksi, vaikkakin myös kansalaisilla on oikeus vaikuttaa ja esittää mielipiteitä maisemavalinnoista.

Kaavoitus vaikuttaa olevan sekä yleisesti tutkijoiden että viranomaisten ja kansalaisten mielestä tehokkain lainsäädännön maisemansuojeluun tarjoama keino. Vastuu maisemasta rakentuukin MRL:n sisällössä ennen kaikkea kaavoitukseen liittyvän lainsäädännön varaan. Myös vastuu maisemasta erityisesti kulttuuriperintökohteena nousee esille maakuntakaavoituksessa, jonka kohdalla juuri maisema, luonnonarvot ja kulttuuriperintö sekä niiden vaaliminen ovat aina huomionarvoisia kysymyksiä. Maakuntakaavoituksesta päätettäessä on kyse kulttuuriperintöön liittyvästä vastuusta, mutta myös mahdollisuudesta edistää sen suojaa. Maakuntakaavoituksella voidaan omalta osaltaan edistää luonnonmaisemaan tai kulttuurimaisemaan liittyvien arvojen säilymistä. Maakuntakaavan kautta on mahdollista tukea luonnonarvojen sekä kulttuuriperinnön vaalimista, vaikka se ei keino olekaan ainut eikä tehokkain tapa säilyttää tai suojella kulttuuriperinnöksi tunnustettua maisemaa.³⁵⁰ Kysymys kuuluukin, mikä sitten oikeastaan on? Tavallisen lain tasoisen lainsäädännön tarjoamat keinot PL 20.1 §:n sisältämän kollektiivisen vastuun toteuttamiseksi saattaisivat olla tehokkaita silloin, jos ne voitaisiin riisua kaikista konflikteista. Tosiasiallisesti kulttuuriperintöön liittyvät vastuukysymykset ovat harvoin puhtaasti nimenomaan vain ympäristöön ja kulttuuriin liittyviä suojelukysymyksiä. Kuten tässä tutkimuksessa on edellä osoitettu, esimerkiksi oikeuskäytännössä kyse on hyvin usein keskenään vastakkain tai ainakin ristiriitaiseen asemaan toisiinsa nähden asettuvista intresseistä, joiden välillä lainkäyttäjä joutuu harjoittamaan punnintaa.

Julkisen vallan tehtävänä on todetusti turvata perusoikeuksien toteutuminen, mikä viittaa ainakin lainsäädännön raja- ja aukkotilanteissa tuomioistuimen velvollisuuteen ottaa perustuslain tahto ohjenuoraksi ratkaisutoiminnassa³⁵¹. PL 20 §:n osalta tästä ei kuitenkaan ole juuri oikeuskäytäntöä lukuun ottamatta aiemmin mainittua Vuotoksen tekoaltaaseen liittyvää päätöstä (KHO 2002:86). Sittemmin PL 20 § on noussut argumentiksi vain yksittäisissä tapauksissa, kuten metsästyslakia (KHO 2004:76) koskevassa ratkaisussa.³⁵² Kulttuuriperinnön näkökulmasta oikeuskäytäntöä ei ole.

349 Borg 2008, 113.

350 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 159.

351 Hollo 2014, 3.

352 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 91.

Viljanen, Heiskanen ja Raskulla ovat esittäneet syiksi siihen, että ympäristöperusoikeudella argumentointi on jäänyt oikeuskäytännössä vähäiseksi muun muassa sitä, että vaikka Suomesta löytyy juristeja, jotka ovat erikoistuneet ympäristöoikeuteen, he eivät juuri hyödynnä perusoikeuksia. Myöskään ympäristöjärjestöt eivät ole käyttäneet ympäristöperusoikeutta systemaattisesti kanneperusteena. Näiden tekijöiden ohella suomalainen ympäristöperusoikeus on lisäksi irtaantunut kansainvälisen ihmisoikeusjuridiikan, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT), tulkintakäytännöstä, kuten valtion positiivisten velvoitteiden punninnasta oikeudellisessa harkinnassa. Positiiviset velvoitteet voidaan kiteyttää viranomaisen velvollisuuteen ryhtyä toimenpiteisiin yksilöiden oikeuksien toteuttamiseksi. Viranomaisella on myös yhtäältä velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, jotta toiset yksilöt eivät puutu toisten yksilöiden oikeuksiin ja toisaalta jotta yksittäiset henkilöt myös ryhtyvät toimenpiteisiin, joilla yksilöiden oikeuksien toteutuminen turvataan.³⁵³

Jos ajatellaan tiannetta ilman ympäristöperusoikeutta, kulttuuriperintöä ei suojattaisi perustuslain tasolla muutoin kuin kulttuuristen ja sivistyksellisten oikeuksien kautta. Maisemansuojelun näkökulmasta julkisen vallan vastuukysymyksissä on ennen kaikkea kyse positiivisesta maisemansuojelusta ja valtion positiivisista velvoitteista kulttuuriperintöä kohtaan. Positiivisten velvoitteiden kantavana sanomana voidaankin pitää juuri sitä, että julkisen vallan on valvottava ja turvatta oikeuksien toteutumista silloinkin, kun ei ole täyttä selvyttä toimivaltaisesta viranomaisesta. Tällöin ympäristöperusoikeus voi myös suojata oikeusjärjestystä normiaukoilta.³⁵⁴

Ollakseen kriittisen oikeuspositivismin mukaan pätevä, ympäristöperusoikeuden tulisi olla pitävä sekä oikeusvaltion periaatteiden että ihmisoikeusperiaatteiden kanssa. PL 20 § toteuttaa ja edistää näitä periaatteita esimerkiksi tiedonsaantioikeuden (PL 12 §) ja oikeusturvan (PL 21 §) osalta. Sen sijaan kun tarkastellaan PL 20 §:n suhdetta useisiin muihin perusoikeuksiin tai sitä toteuttaviin alemmanasteisiin säädöksiin, syntyy mahdollisia ristiriitatilanteita. Toisaalta samat ristiriitatilanteet syntyvät yhtä lailla näiden muiden perusoikeuksien näkökulmasta. Jos kriittisen oikeuspositivismin mukainen normipätevyys edellyttääkin koko perusoikeusnormiston keskinäistä koherenssia, tällöin myös esimerkiksi omaisuudensuoja (PL 15 §) ja elinkeinovapaus (PI 18 §) ovat konfliktitilanteita perusnormeja siinä missä ympäristöperusoikeuskin – ainakin paperisääntöjen tasolla. Todellisessa lainkäytössä paperisäännöt eivät ole yhtä tosiasiallisten sääntöjen kanssa, jolloin konfliktitilanteessa lainkäyttäjät vaikuttaisi soveltavan ja tulkitsevan lainsäädäntöä usein ympäristöperusoikeudelle vastakkaisen intressin hyväksi. On kuitenkin muistettava, että tällöin julkinen valta saattaa yhtä lailla toteuttaa positiivisia velvoitteitaan tehden sen vain jonkin muun perusoikeuden kuin PL 20 §:n hyväksi. Tällöin myös julkisen vallan ja yksilön vastuut voivat myös toimia toisiaan vastaan tai pyrkiä edistämään vastakkaisia näkemyksiä.

353 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 88–89, 98, 109.

354 Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 88, 109.

4.2 Oikeus maisemaan

4.2.1 Maisema itseisarvona

Luonnon itseisarvolla tarkoitetaan sitä, että luontoa ja sen edustamia arvoja suojellaan ihmisen haitallisilta toimilta myös silloin, kun kyseisillä arvoilla ei ole ihmiselle esimerkiksi taloudellista tai jotakin muuta välitöntä merkitystä³⁵⁵. Toisinaan luonnon itseisarvolla tarkoitetaan myös sitä, että tuo arvo on olemassa objektiivisesti ja ihmisestä riippumatta³⁵⁶. Ympäristö ja kulttuuriperintö eivät perinteisessä oikeusajattelussa voi olla oikeussubjekteina eivätkä käyttää omasta puolestaan puhevaltaa, mutta jokin maiseman osa voidaan kylläkin määrätä itseisarvoisesti huomioon otettavaksi menettelyssä tai oikeuttaa esimerkiksi viranomaisen tai järjestö käyttämään ympäristön puolesta puhevaltaa³⁵⁷.

Kysymys luonnon itseisarvosta ei ole ollut kansainvälisesti oikeudellisesti sivuutettavissa enää vuoden 1992 jälkeen, jolloin biologista monimuotoisuutta koskeva Rion sopimus³⁵⁸ astui voimaan. Sopimuksessa sopimuspuolet ilmaisevat tietoisuutensa biologisen monimuotoisuuden itseisarvosta sekä monimuotoisuuden ja sen osien ekologisista, perinnöllisistä, yhteiskunnallisista, taloudellisista, tieteellisistä, opetuksellisista, sivistyksellisistä, virkistyksellisistä ja esteettisistä arvoista. Sopimus tunnustaa biologisen monimuotoisuuden itseisarvon suojelemisen ihmiskunnan yhteiseksi huolenaiheeksi. Sopimuksessa tunnustetaan valtioiden oikeus käyttää luonnonvarojaan, mutta samalla valtioiden edellytetään vastaavan biologisen monimuotoisuutensa suojelusta ja luonnonvarojensa käytöstä kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti.³⁵⁹ Kokon mukaan monimuotoisuudella ei voi kuitenkaan olla oikeussubjektuutta, mutta sen osilla – kuten maiseman osilla – voi olla itseisarvoa ja moraalinen oikeus olemassaoloonsa³⁶⁰.

Vaikka ympäristön ja kulttuuriperinnön suojelua perustellaan usein Rion sopimuksen tapaan kestäväen kehityksen periaatteilla, kyse on silloinkin kuitenkin ennen kaikkea ihmisen oman edun eikä niinkään ympäristön edun turvaamisesta. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta ylittämättä ekosysteemien kantokykyä. Kyse on siis tällöinkin edelleen ihmisistä, tässä tapauksessa vielä syntymättömiä sellaisia, koskevista perusoikeuksista. Kestävä kehitys on näin ollen pohjimmiltaan ihmiskeskeinen eikä sinänsä luonnon itseisarvolle tai luontokeskeiselle ajattelutavalle rakentuva periaate.³⁶¹

355 Höllo 2009b, 40.

356 Kumpula 2004, 47, 70.

357 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 8.

358 Suomessa asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 78/1994).

359 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 7.

360 Kokko 2003, 74.

361 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 21.

Filosofian näkökulmasta ajatus luonnosta itseisarvona on sen oikeudellista lähestymistapaa huomattavasti vanhempi. Koska oikeuden syvärakenteeseen ulottuvat ilmiöt ovat usein esimerkiksi demokraattiseen oikeusvaltioon tai ihmisoikeusjärjestelmään istutettuja eettisiä ja moraalisia periaatteita, on syytä tarkastella luonnon – ja sitä kautta koko ympäristön ja kulttuuriperinnön – merkitystä itseisarvona myös filosofiasta käsin. Myöskään oikeushistorian näkökulmasta ajatus luonnosta itseisarvona ei ole vieras, sillä kuten tässä tutkimuksessa jo aiemmin on kerrottu, keskiajalla eläimet saattoivat osallistua oikeudenkäynteihin niin kantajan kuin vastaajankin ominaisuudessa.

Visa Kurki on tutkinut eläimen mahdollista oikeussubjektuutta, ja kysymystä voidaan tässä yrittää soveltaa myös maisemaan ainakin sen osien näkökulmasta. Oikeussubjektin käsitteen pohtiminen on siitäkin syystä oleellista, että se on Tuorin mukaan yksi oikeuden syvärakenteeseen kuuluvista perustavista oikeuskategorioista, joita ilman ihmisoikeusperiaatteita ei voida edes tulkita³⁶². Tästä syystä oikeussubjektin käsitteen avaaminen myös kulttuuriperinnön itsensä näkökulmasta on tarpeen, jotta PL 20 §:n sisältö voidaan ymmärtää myös sellaisena oikeutena ympäristöön, joka ei ole riippuvainen ihmisen ympäristölle asettamista 20.2 §:n mukaisista välillisistä, esimerkiksi terveyteen liittyvistä, arvoista, joita tarkastellaan jäljempänä.

Ihminen on oikeustieteessä ainoa olio, joka on hyväksytty oikeuksien ja velvollisuuksien haltijaksi. Eläimet, kuten myös maisemat, ovat oikeusobjekteja eli näiden oikeuksien ja velvollisuuksien kohteita. Kurjen mukaan eläinten asema oikeusobjekteina on erityinen siksi, että niitä suojaa eläinsuojelulainsäädäntö, jota ei voida palauttaa eläimen omistajan omaisuudensuojaan. Omistaja ei siis voi kohdella eläintä miten tahansa. Sama pätee maisemaan, jonka omistajan toimia säätelee joukko lakeja, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki ja ympäristönsuojelulaki. Kurjen mukaan eläinten oikeussubjektuus voisi turvata niiden hyvinvointia.³⁶³ Yhtä lailla myös maisemaan liitetty oikeussubjektuus voisi turvata kulttuuriperintöä suojaamalla vähintäänkin maiseman osia.

Vaikka nykyisessä oikeusjärjestelmässämme luonto ei olekaan oikeussubjekti eikä sillä ole oikeudellista kykyä olla osallisena oikeudenkäynnissä, se ei ole esteenä sille, etteikö ihminen oikeussubjektina voisi käyttää luonnon puolesta puhevaltaa³⁶⁴. Käytännössä kulttuuriperinnön kohteleva itseisarvona edellyttää juuri sitä, että joku käyttää sen puolesta puhevaltaa. Maiseman puolesta voivat puhua useat eri tahot, kuten Museovirasto, ympäristöviranomaiset, ympäristöjärjestöt, asukasyhdistykset ja kansalaiset itse laittamalla vireille asioita esimerkiksi maiseman luonnonarvojen puolesta toimivaltaisissa viranomaisissa tai saattamalla maiseman sisältämän luonnon oikeudellisen suojan tuomioistuimessa ratkaistavaksi³⁶⁵.

362 Tuori 2000, 215.

363 Kurki 436–439, 2013.

364 Mäntylä 2010, 98.

365 Kuusiniemi 2012, 65.

Yksi filosofiasta myöskin lähtöisin oleva tapa jakaa oikeudet on puhua positiivisista ja negatiivisista oikeuksista. Positiiviset oikeudet vaativat tietynlaista toimintaa muiden taholta, kun taas negatiiviset oikeudet merkitsevät sitä, että tietynlainen toiminta ei ole sallittua.³⁶⁶ Jaottelu muistuttaa edellä käsitellyä vastuuajattelun jakoa positiiviseen ja passiiviseen maisemansuojeluun. Kun tarkastellaan ympäristöä itseisarvona, voidaan ajatella positiivisten oikeuksien tarkoittavan sitä, kuinka muiden – tässä tapauksessa julkisen vallan ja yksilöiden – tulisi toimia sitä kohtaan. Negatiiviset oikeudet voidaan taas ymmärtää siten, että mainittujen toimijoiden on jätettävä ympäristö rauhaan.

Ympäristönsuojelua saatetaan edistää ja siihen voidaan kannustaa myös taloudellisen ohjauksen, kuten verotuksen, avulla. Joskus myös luonnonsuojelun sektorilla esitetään taloudellisen ohjauksen käyttämistä. Vaikka kiinteistölle voidaankin asettaa kauppahinta, luonnonvaroja hinnoitella ja maiseman osia, kuten puita, myydä, ei kulttuuriperinnölle voida asettaa hintalappua. Rahaksi muuttamisen mielettömyys näkyy erityisen hyvin ajateltaessa jonkin yksittäisen lajin tai maiseman osan suojelua: lajin hintaa ei voida laskea esimerkiksi kysymällä kansalaisilta, kuinka paljon he olisivat valmiita maksamaan vaikkapa saimaannorpan, pähkinäpensaslehtojen tai luonnontilaisen hiekkarannan hiekan säilymisestä. Eläin- ja kasvilajeilla on itseisarvo, ja ihmiskunta on kansainvälisesti sitoutunut turvaamaan niiden eloonjäämisen.³⁶⁷ Samoin ihmiskunta on Unescon maailmanperintösopimuksen nojalla sitoutunut turvaamaan kulttuuriperintömaisemien säilymisen. Lajien ja maisemien institutionalisoinnin käänköpuolena on se, että institutionalisointi saattaa nostaa niiden rahallista arvoa laittomilla markkinoilla, kuten on käynyt vaikkapa norsunluulle tai arkeologisille muinaismuistoille, joiden ryöstäminen ja myynti on muodostunut ongelmaksi erityisesti konfliktialueilla.

Luonnon itseisarvoa voidaan yrittää hahmottaa myös ihmisarvon kautta, kuten Kumpula on väitöskirjassaan tehnyt. Valtiosääntödogmatiikassa vastuu liitetään usein juuri ihmisarvon kunnioittamiseen. Kun kuitenkin irtaudutaan tästä perinteisestä lähestymistavasta ja pohditaan PL 20 §:n sisältöä nimenomaan kollektiivisena velvollisuutena yksilötasosta irtautuen, luonnon kunnioittaminen ei näyttäydäkään enää pelkästään esimerkiksi ihmisen elinolosuhteita turvaavana välinearvona. Juuri kollektiivisen vastuun kautta perustuslaillinen oikeus ympäristöön näyttäytyykin toisenlaisena: luonnon itseisarvo näyttäytyy kaikkien perusoikeuksien immanenttina edellytyksenä ja rajoituksena. Tämän ekologiseksi perusoikeusteoriaksi kutsutun lähtökohdan mukaan perustuslakia ja julkisen vallan toimintaa tulee muokata sillä tavoin, että kaiken elämän kunnioitus määrittää yksittäisten ihmisoikeuksien sisältöä ja soveltamisalaa. Tällöin julkisen vallan ja yksilöiden velvollisuudet tuleekin ymmärtää rajoittavina tekijöinä siten, että oikeutta tulee tulkita *in dubio pro natura* -periaatteen mukaisesti.³⁶⁸ Epävarmuudessa tulee siis mieluummin erehtyä luonnon eduksi³⁶⁹.

366 Palviainen 2003, 90–91.

367 Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2014, 33.

368 Kumpula 2004, 357–358.

369 Suvantola 2006, 33.

4.2.2 Maisema välillisenä arvona

Välillisissä arvoissa on kyse jonkin toisen arvon saavuttamisesta toisen arvon kautta. Välillisiä arvoja voi olla kahdenlaisia: Ensinnäkin on olemassa välinearvoja, jotka edistävät jonkin päämäärään saavuttamista. Esimerkiksi terveellinen ympäristö voi olla edellytys hengissä säilymiselle ja toimia näin välinearvona oikeudelle elämään. Toiseksi välilliset arvot voivat olla myötävaikuttavia eli kontribuutiivisia arvoja, jolloin jokin asia on arvokas siksi, että se on osa kokonaisuutta.³⁷⁰ Esimerkiksi maiseman osat voivat olla tässä merkityksessä sellaisia objekteja, joiden välillisen arvon kautta maisemaan kokonaisuutena liittyvät arvot täyttyvät. Edellä tarkastellun oikeuskäytännön valossa maisemat näyttävät lain tulkinnassa nimenomaan välillisinä arvoina sen sijaan, että lainkäyttäjä tunnustaisi niiden itseisarvon.

Välinearvon liittäminen luontoon mahdollistaa moraalisen arvioinnin, jolloin esimerkiksi moraalisesti kestävä luonnon käyttö on erotettavissa paheksuttavasta luonnon käytöstä³⁷¹. Vastaavasti voidaan samaan tapaan arvioida kulttuuriperinnön ja maiseman käyttöä moraalista näkökulmasta esimerkiksi silloin, kun on punnittava, missä määrin on hyväksyttävää ottaa soraa arvokkaaksi luokitellulta harjualueelta tai rakentaa kauppakeskus 1800-luvun rakennuskantaa edustavan maailmanperintökohteen läheisyyteen. Mainitunlaisissa tapauksissa maisema toimii välinearvona esimerkiksi elinkeinon tukemiselle ja taloudellisen hyödyn saavuttamiselle. Samalla se voi kuitenkin hyödyttää myös maisemaa itseään, kun kauppakeskus houkuttelee maailmanperintökohteseen lisää matkailijoita ja pitää yllä vireää kaupunkikuvaa, joka vieläpä toisaalta on yksi maailmanperintökohteen säilyttämisen elinehdoista. Koska lainsäädäntö ei määritä tarkkaa rajaa sille, kuinka paljon kulttuuriperintöä voidaan välineellistää, jää oikeuden tehtäväksi arvioida, missä kulkee moraalisen hyväksyttävyyden ja paheksuttavuuden välinen raja.

Oikeuskäytännössä kulttuuriperinnön osalta sen arvo näyttäisikin usein toteutuvan kontribuutiivisena arvona, kun esimerkiksi rakennuksen arvoa kulttuuriperintönä mitataan sillä, kuinka arvokas osa se on jotakin maisemakokonaisuutta. Korkea kontribuutiivinen arvo näyttäisi tarkastellun oikeuskäytännön perusteella suojaavan maiseman osaa parhaiten esimerkiksi purkamiselta tai maanoton kohteeksi joutumiselta. Lisäksi maiseman arvoa nostaa lainkäyttäjän silmissä entisestään se, mikäli se voi kontribuutiivisena arvona tuottaa vielä esteettisten ominaisuuksiensa lisäksi myös jotakin muuta hyötyä sille kokonaisuudelle, johon se kuuluu. Vastaavasti maiseman liian vähäinen kontribuutiivinen arvo vaikuttaisi laskevan entisestään silloin, kun myös sen muu hyöty on vähäistä tai se tuottaa kokonaisuudelle jopa haittaa esimerkiksi taloudellisena rasitteena korkeiden kunnostus- ja ylläpitokustannustensa vuoksi.

370 Mäntylä 2010, 59.

371 Oksanen 2012, 167.

PL 20.2 §:n sisältämä keskeinen välinearvo liittyy terveelliseen ympäristöön. Vaikkakaan lailla ei voida taata kenenkään oikeutta terveelliseen ympäristöön, on kuitenkin periaatteellisesti merkittävää, että perustuslaissa on asetettu velvoite ainakin pyrkimykseen turvata jokaisen oikeus siihen³⁷². Mäntylän mukaan luontoon liittyvillä välinearvoilla saattaa nykykeskustelussa olla usein negatiivinen kaiku, vaikka myös ihminen itse luonnon osana saattaa toimia välinearvona monille esimerkiksi luonnon hyvinvointia edistävillä arvoilla. Vaikka esimerkiksi ympäristönsuojelulaki nimensä mukaisesti suojelee ympäristöä, se suhtautuu ympäristöön nimenomaan välillisenä arvona, jonka turvaamisen kautta turvataan myös jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön. Sinänsä ympäristön niin sanottu välineellistäminen ei tietenkään millään lailla vähennä sen suojaa, sillä yhtä lailla samalla, kun suojellaan ihmisen hyvinvointia turvaamalla ympäristön terveellisyys, voidaan silti suojella ympäristöä, vaikka sitä ei tehtäisikään ympäristön itsensä takia. Myös ihmisoikeussopimuksilla voi olla luonnon oikeussuojaa vahvistavaa merkitystä, mutta tuokin suoja on ihmisoikeussopimusten luonteesta johtuen aina välillistä.³⁷³

Suvi Borgström kyseenalaistaa ylipäättään tarpeen eritellä toisistaan itseisarvo ja välilliset arvot luonnonsuojelun motiiveina, koska lopputulos voi arvolähtökohdasta riippumatta olla ympäristön kannalta sama. Toisaalta erilaiseen arvopohjaan perustuvien lähestymistapojen kohtaaminen ja konfliktoituminen voi myös johtaa siihen, että suojelutavoitteet eivät toteudukaan. Borgström katsoo, että ekologisesti onnistunein suojelutulos voikin olla jonkinlainen itseisarvon ja välillisten arvojen hybridi.³⁷⁴

Kulttuuriperinnön näkökulmasta tilanne on lakitasoisesti kenties juuri Borgströmin kuvaama arvojen yhdistelmä, mutta oikeuskäytännössä painotus on vahvasti välillisissä arvoissa. Oikeuskäytännössä kulttuuriperinnön puolesta puhevaltaa käyttää usein Museovirasto, joka on julkisen vallan tahoista mahdollisesti kaikkein kykenevin toimija tunnistamaan esimerkiksi juuri maiseman kulttuuriperinnön itseisarvoksi. Lainkäyttäjä puolestaan voi nojautua asiantuntijatahon lausuntoon tai perustella kulttuuriperinnön suojelua puoltavaa kantaansa maiseman mahdollisella institutionalisoinnin kautta saavutetulla suojalla. Toisaalta on myös mahdollista, että tämä ei ota huomioon kumpakaan, kuten edellä tarkastelluissa tapauksissa, joissa hallintotuomioistuin on Museoviraston lausunnosta ja maiseman institutionalisoidusta asemasta huolimatta päätenyt puoltamaan maisemaan kohdistuvaa maanottoa tai rakennuksen purkua. Tässä tarkastellut oikeuden syvärakenteesta pinnatasolle nousevat arvot ilmentävät hyvin sitä, kuinka paperisäännöt eroavat tosiasiallisista säännöistä myös arvojen tasolla ja kuinka lakiin kirjatut arvot eivät näyttäydykään enää samanlaisina tuomioistuinratkaisuisissa.

372 Hallberg 2011, 54.

373 Mäntylä 2010, 59, 79.

374 Borgström 2011, 87.

5 Johtopäätökset

Kuten Aarniokin on todennut, oikeuden etsimisessä on kyse näkemisestä eikä katsomisesta³⁷⁵. Eräässä seminaaritapaamisessa muistan erään opiskelijakollegani tarttuneen oivallisesti tutkimussuunnitelmassani esittämäni pohdiskelemaan kysymykseen siitä, kuinka ympäristöperusoikeus kulttuuriperinnön osalta toteutuu tavallisen lain tasolla vai toteutuuko se ylipäätään. Hän muistutti minua siitä, että mikäli aion todella tutkimuksessani väittää, että se ei toteudu, minun on myös silloin osoitettava, missä se sitten oikein toteutuu. Vastausta tähän kysymykseen etsiessäni olen yrittänyt nimenomaan katsomisen sijaan nähdä. En ole halunnut tuijottaa pelkästään oikeuden pinta-atasoa, vaan olen halunnut nähdä myös sen syvempiin kerroksiin. En ole myöskään halunnut kohdata oikeutta vain katsomalla sitä sellaisena kuin se on eteeni annettu, vaan olen pyrkinyt kriittisesti näkemään sen taakse. Tässä viimeisessä luvussa haluan vielä kerrata, mitä matkallani oikeuden syvempiin kerroksiin olen nähnyt ja minkälaisiin johtopäätöksiin löytämäni vastaukset ovat minut tutkimuskysymykseni osalta johtaneet.

Julkisella vallalla voidaan PL 20 §:n nojalla ajatella olevan velvollisuus kantaa vastuunsa luonnosta, luonnon monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä siten, että yhtäältä jokaisen oikeus niihin toteutuu, mutta toisaalta myös siten, että yhteiseksi osoitettu vastuu on ylipäätään mahdollista kantaa. Jotta yksilön on mahdollista osallistua kollektiiviseen vastuunkantoon kulttuuriperinnön turvaamisessa, se edellyttää toimia myös julkiselta vallalta. Julkinen valta luo kansallisen normiston ja oman toimintansa kautta ne puitteet, joiden sisällä yksittäisen kansalaisenkin on mahdollista huolehtia kulttuuriperinnöstä. Lainsäädännön kautta julkisen vallan on mahdollista antaa kansalaisille keinoja pitää huolta kulttuuriperinnöstä ja estää vahingoittamasta sitä esimerkiksi erilaisten lupien ja kieltojen kautta. Samoin eri viranomaisilla on muun muassa tiedotusvastuu liittyen kansalaisille annettavaan informaatioon ympäristön ja kulttuuriperinnön suojelusta.

Ympäristöperusoikeus itsessään kannustaa yksilöä toteuttamaan vastuutaan edistämällä tiedon-saantia, osallisuutta ja muutoksenhakuoikeuksia. Mikäli julkinen valta mahdollistaa nämä yksilön vastuun edistämisen keinot, yksilön vastuulle jää niiden aktiivinen käyttäminen ja hyödyntäminen. Yksilöt voivat pyrkiä aktiivisesti osallistumaan esimerkiksi maisemansuojeluhankkeisiin, mutta viime kädessä maiseman suojasta ja institutionalisoinnista päättää kuitenkin julkinen valta. Samoin yksilöt voivat pyrkiä vaalimaan maisemaan liittyviä kulttuuri- ja kauneusarvoja muutoksenhaun kautta esimerkiksi rakennusten purkuun liittyvissä tapauksissa, mutta tällöinkin viime kädessä oikeutta – ja valtaa kulttuuriperintöön ja yksilöön nähden – käyttää tuomioistuin julkisen vallan edustajana. Yksilön vastuu on siis varsin vahvasti riippuvaista julkisen vallan vastuusta ja julkisen vallan taustalla vaikuttavista poliittisista ja taloudellisista intresseistä ja resursseista.

³⁷⁵ Aarnio 2014, 14.

Kriittinen oikeuspositivismi perustuu tietoisuuteen modernin oikeuden sidonnaisuudesta moderniin yhteiskuntaan ja moderniin kulttuuriin³⁷⁶. Tässä tutkimuksessa on useaan otteeseen esitetty viitteitä siitä, miten oikeus ja yhteiskunnalliset intressit liittyen esimerkiksi uudisrakentamiseen, matkailuelinkeinon tai luonnonvarojen hyödyntämiseen ovat sidoksissa maiseman oikeudelliseen suoje- luun ja institutionalisointiin. Jo tämä sidonnaisuus itsessään on omiaan aiheuttamaan kulttuuripe- rinnön suojan sääntelylle ulkoisia ristiriitoja. Koko institutionalisointi itsessään kuitenkin muodostaa jo oikeuden sisällä konfliktin maisemassa siksi, että se samalla arvottaa maisemia suhteessa toi- siinsa. Vaikka esimerkiksi Unescon maailmanperintösopimuksen mukaan kaikki kulttuuriperintö on yhtä arvokasta riippumatta siitä, onko se listattu Unescon maailmanperintöluetteloon, tosiasiallinen uhka on, että maisemat, joita ei ole merkityksellistetty lainsäätäjän taholta, ovat institutionalisoituja maisemia huomattavasti alttiimpia laiminlyönneille etenkin, kun pelkkä toimimattomuus maiseman hyväksi voi jo aiheuttaa maisemalle haittaa.

Oikeuden sisäistä konfliktia vahvistavat ympäristöperusoikeuden kanssa vastakkain asettuvat pe- rusoikeudet, kuten omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus. Toisaalta on syytä kuitenkin muistaa, että on olemassa myös perusoikeuksia, kuten sananvapaus ja julkisuus sekä oikeusturva, jotka voivat puolestaan vahvistaa ympäristöperusoikeuden tavoitteita ja kollektiivisen vastuun toteuttamista. Ta- vallisen lain tasolla, jossa ympäristöperusoikeuden on tarkoitus toteutua, on useita maisemansuo- jeluun vaikuttavia mekanismeja. Osa niistä vaikuttaa maisemaan suoraan juuri mainitulla tavalla antaen sille insitutionalisoidun suojan, osa taas vaikuttaa maiseman suojaan välillisesti esimerkiksi kaavoituksen tai lupamenettelyn kautta. Ympäristöperusoikeuden toteutumisessa maiseman insti- tutionalisoinnin näkökulmasta lienee kaikkein ongelmallisinta se, että mikään lain tarjoama institu- tionalisointi keino ei pysty tarjoamaan ainakaan tässä tutkimuksessa tarkastellun oikeuskäytännön valossa täyttä suojaa maisemalle.

Maiseman osia voidaan suojella varsin kattavasti esimerkiksi muinaismuistolain avulla, mutta sen- kin perusteella suojellun muinaismuiston ulkopuolella maisema ei enää nautikaan oikeudellista suojaa ellei siihen kohdistu jotain muuta suojakeinoa esimerkiksi Natura 2000 -alueena. Oman konfliktinsa aiheuttaa vielä saamelaisen kulttuurimaiseman suojelu, joka sinänsä on varsin vahvasti perustuslain tasolla ainakin paperisääntönä turvattu sekä kulttuuristen ja sivistyksellisten perusoi- keuksien nojalla että ympäristöperusoikeuden sisältämänä kulttuuriperintönä. Tavallisen lain tasolla maisemalle esitellyt suojelukriteerit eivät kuitenkaan kohtaa saamelaista kulttuurimaisemaa samal- la tavalla kuin ne kohtaavat ei-saamelaisen kulttuurimaiseman, koska ulkoisten kriteeriensä perus- teella saamelainen kulttuurimaisema saattaa koskemattomuutensa takia asettuakin luonnonmai- seman kriteeristön sisälle. Tämä puolestaan saattaa olla haitallista maiseman institutionalisoinnin kannalta, mutta myös ylipäättään maiseman tunnistamiseksi kulttuuriperintökohteeksi.

376 Tuori 2000, x.

Kriittisen oikeuspositivismin mukaan pätevä normi täyttää tiettyjä oikeuden syvärakenteesta lähtöisin olevia kriteerejä. PL 20 § ei sisällä pakottavuutta ilmaisevaa kieltä. Siinä käytetään sellaisia ilmaisuja, kuten *vastuu kuuluu kaikille* ja *julkisen vallan on pyrittävä*. Normi on kuitenkin itsessään jo perusoikeus, joten se on itsessään jo senkin vuoksi varsin velvoittava. Toisaalta lainkäyttötilanteissa se kohtaa usein ristiriitoja tässä tutkimuksessa kuvatuilla useilla erilaisilla tavoilla. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, etteikö normi itsessään olisi ristiriidaton ja koherentti, vaan siitä, mitä sille tapahtuu, kun se vapautetaan lakikirjan sivuilta lainkäyttäjän armoille. Tämän tutkimuksen perusteella sille ei aina käy kovinkaan hyvin. Ympäristöperusoikeuden heikkoutena lienee juuri sen esitöissäkin mainittu julistuksenomaisuus, jonka varjolla muut pyrkimystä voimakkaamman tahtotilan sisältävät perusoikeudet saattavat jyrätä sen yli sekä perustuslain että tavallisen lain tasolla.

Ympäristöperusoikeus turvaa jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön samoin kuin se osoittaa vastuun kulttuuriperinnöstä kuuluvaksi kaikille. Vaikka olen tässä tutkimuksessa kuvannut, kuinka esimerkiksi luonnonsuojelulaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistavat ja huomioivat maiseman aseman mahdollista erityistä lainsäädännöllistä suojaa tarvitsevana kohteena, suoja on hyvin usein välillinen. Suojaamalla maisemaa, pyritään tosiasiasa suojaamaan jotain muuta arvoa kuin itse maisemaa, kuten vaikkapa maiseman ansiosta alueella kukoistavaa elinkeinoa tai kaupungin talouskasvua tukevaa kaavaratkaisua.

Kulttuuriperinnön suoja ei myöskään ole sellaisenaan yksiselitteinen, mikäli sitä tarkastelee ympäristöperusoikeuden sisällä sen ensimmäisen ja toisen momentin välillä. Kun esimerkiksi asetetaan vastakkain PL 20.2 §:n turvaamat ympäristön terveysvaikutukset ihmiseen ja PL 20.1 §:n sisältämä ympäristön kulttuuriperintöoikeudellinen luonne, on hyvin todennäköistä, että terveellisyysnäkökulma painaa vaakakupissa enemmän. Jos joudutaan valitsemaan ympäristön terveellisuuden suojaamisen ja ympäristön sisältämän kulttuuriperinnön säilyttämisen välillä, luultavasti päädytään turvaamaan ympäristön terveellisyys ihmiselle. Tällöin ympäristöperusoikeus itsessään jo muodostaa konfliktin oman itsensä sisällä, jos se ei pysty samanaikaisesti kantamaan vastuutaan sekä kulttuuriperinnöstä että terveellisestä ympäristöstä.

Oikeuden syvärakenteesta kohti pintaa kumpuavat perusnormit liittyvät keskeisesti ihmiskunnan arvoihin ja etiikkaan – käsityksiin oikeasta ja väärästä sekä hyvästä ja pahasta. Kun tarkastellaan ympäristöön liittyviä perustavia arvoja, on keskeistä käsittää, että arvot ovat lähtöisin nimenomaan ihmisestä. Vaikka ihminen on tietoinen toimija, arvot ja estetiikka ohjaavat meitä, ja esteettisesti miellyttävämmissä asioita on luontevampaa kantaa huolta, mitä ilmentää jo oikeuden pintatason lainsäädäntökin: kauneutta suojataan ja rumuudesta pyritään pääsemään eroon joko poistamalla se tai muokkaamalla sitä niin, että sitä voidaan pitää jollei kauniina, niin ainakin esteettisesti miellyttävänä.

Estetiikkaan liittyvien arvojen lisäksi ympäristöperusoikeutta tarkasteltaessa on tunnustettava myös oikeuden takana vaikuttavat poliittiset ja taloudelliset intressit sekä niihin liittyvät valtarakenteet. Oikeus ja valta kytkeytyvät toisiinsa, ja siten lainkäyttö on aina myös vallankäyttöä, minkä takia yksilö joutuu alistumaan siihen, että hän on viranomaisten ja tuomioistuimen lainkäytön kohteena³⁷⁷. Samoin kuin yksilö, myös kulttuuriperintö on oikeudessa lainkäyttäjän armoilla ja siten riippuvainen siitä puhevallasta, jota joku sen puolesta käyttää. Vastuun kantaminen kulttuuriperinnöstä edellyttää näin ollen myös sitä, että joku toimii sen edustajana erilaisissa lain- ja vallankäyttötilanteissa.

Oikeuskulttuurin tasolla haasteena ei pelkästään ole kulttuuriperintöön ja maisemaan – etenkin kulttuurimaisemaan ja luonnonmaisemaan – liittyvien käsitteiden monitulkinnallisuus ja intressidonnaisuus, vaan myös se, että juridinen kulttuuri ei välttämättä edes tunnista kaikkia ympäristöperusoikeuteen samanaikaisesti kohdistuvia ristiriitoja. Lisäksi tahot, jotka oikeuskäytännön tasolla puivut esimerkiksi kulttuuriperinnön ja maankäytön välisiä ristiriitoja näiden eri osapuolten edustajina, eivät välttämättä tunnista myöskään mahdollisuutta perusoikeusargumentaatioon. Ympäristöä tukevat arvot saattavat siksi kompastua matkallaan oikeuden syvärakenteesta kohti pintaa jo oikeuskulttuurin tasolla vallitseviin epäsuhtiin käsityksiin kulttuuriperinnöstä ja maisemansuojelusta.

Keskeistä on tutkimukseni pohjalta se havainto, että maiseman institutionalisointi ei takaa sen perustuslaissa turvattua suojaa, vaan se takaa vain pyrkimyksen siihen. Maisema voi nauttia aineellisenä oikeutena institutionalisoitua suojaa, mutta suoja ei itsessään ole vielä yhtä kuin maiseman varsinainen suojeleminen, joka ei tosiasiallisesti pysty toteutumaan ilman menettelyllisiä oikeuksia. Menettelyllisten oikeuksien toteuttaminen taas riippuu pitkälti julkisen vallan lainkäytöstä, mutta myös sen aloitteellisuudesta osallistaa ja aktivoi kansalaisia toteuttamaan omaa vastuutaan osana kollektiivista vastuunkantoa. Tähän potentiaalinen menettelyllinen keino on esimerkiksi arvokkaiden maisema-alueiden perustaminen, mutta kuten tässä työssä on esitetty, senkään osalta eivät luonnon-suojelulliset tavoitteet ainakaan viimeisimmän raportin perusteella ole toteutuneet järin hyvin.

Maailman muuttuessa muuttuvat myös kulttuuri ja niiden kautta arvotetut maisemat. Tämän takia todellinen kulttuuriperinnön suojeleminen vaatisi olosuhteista riippumatonta suojeleminen. Samalla se kuitenkin vaatisi myös kulttuuriperintöoikeuden riisumista kaikista siihen liittyvistä ristiriitaisuuksista, mikä ei liene mahdollista jo pelkästään siitä syystä, että se sijoittuu niin perusoikeutena kuin tavallisissakin laeissa useiden erilaisten normikokonaisuuksien risteyskohtaan. Lisäksi kulttuuriperintöön liittyvä sääntely kohdistuu useisiin eri osa-alueisiin, kuten historiallisten rakennusten, muistomerkkien ja arkeologisten alueiden suojelemaan, jotka puolestaan kaikki ovat hajallaan eri puolilla lainsäädäntöä.

377 Eriksson 1999, 36.

Samoin on muistettava, että kun muuttuu maailma, muuttuu ihminenkin. Ympäristössä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa ihmiseen, joka puolestaan vaikuttaa omilla toimillaan edelleen takaisin ympäristöönsä. Tästä ajankohtainen esimerkki on kansainvälisesti puhuttava ilmiö, ilmastopakolaisuus. Kun ihmiset joutuvat ilmastonmuutoksen seurauksena vaihtamaan asuinpaikkaa ja siirtämään elinkeinonsa muualle, saattaa syntyä suuriakin muuttoliikkeitä. Tällä hetkellä kyse on lähinnä maiden sisäisistä muuttoliikkeistä, mutta tulevaisuudessa on mahdollista, että yhä suurempia alueita muuttuu asuin- ja viljelykelvottomiksi ja muuttoliikkeistä tulee globaaleja. Vaikka kestävä kehityksen periaatteet toteuttavat kulttuuriperintöön liittyviä suojeluarvoja ennen kaikkien ihmislähtöisesti tulevien sukupolvien perusoikeuksien näkökulmasta, ne kuitenkin välillisesti suojaavat myös maisemaa.

Oikeuden syvärakenne tunnistaa vastuuajattelun, mutta se painottuu ennen kaikkea maisemaan välillisenä arvona eikä luontoa ja kulttuuriperintöä edustavana itseisarvona. Vaikka maiseman suojasta säädetäänkin laissa ja se on osa kollektiivista PL 20 §:ssä meille jokaiselle nimettyä vastuuta kulttuuriperinnöstä, viime kädessä se, mikä määrittää kulttuuriperinnöksi on julkisen vallan päätettävissä riipumatta siitä, kohdellaanko luontoa itseisarvona vai välillisenä arvona. Julkinen valta puolestaan koostuu yksilöistä, joilla on subjektiivinen näkemys ympäristöstään ja siitä, mikä on kaunista tai viihtyisää ja mikä puolestaan on rumaa. Tällä tavoin maisemaa arvottaessaan julkinen valta myös päättää siitä, minkälaista maisemaa kannattaa suojella ja minkä maiseman puolestaan voi antaa hautautua vaikkapa rakennustyömaan alle. Vaikeampaa onkin sitten suojella maisemaa, joka on jäämässä vaikkapa ilmastonmuutoksen seurauksena nousevan merenpinnan peittämäksi.

Vastauksena kysymykseen siitä, toteutuuko ympäristöperusoikeus maiseman osalta sitä kulttuuriperintönä tarkasteltaessa, on vastattava kyllä ja ei. Se, että kulttuuriperintö ylipäätään tunnustetaan perustuslain tasoiseksi oikeudeksi, on jo merkityksellistä sinänsä. Lisäksi kun puhutaan oikeuden toteutumisesta, puhutaan samalla myös kyseisen oikeuden sisältämän vastuun toteuttamisesta. Ilman vastuuta ja maiseman suojelemiseksi osoitettuja kulttuuriperinnön institutionalisointikeinoja oikeus ei edes voisi toteutua. Tässä tapauksessa vastuu on välttämätön edellytys sille samalle oikeudelle, jota se itse asiassa toteuttaa. Institutionalisointi itsessään on kuitenkin varsin ristiriitainen menetelmä tuon oikeuden turvaamiseksi etenkin siksi, että sitä ei pystytä riisumaan oikeuden syvärakenteesta pintatasoon nousevista arvoista. Parhaiten maisemaa vaikuttaisi kulttuuriperintönä suojaavan sen korkea kontributiivinen arvo. Tärkeää kuitenkin on se, että julkinen valta kykenee antamaan maisemille sellaisia arvoja, joiden perusteella kulttuuriperintö on mahdollista tunnistaa ja institutionalisoida. Loppujen lopuksi me ihmiset olemme itse itsemme perus- ja ihmisoikeuksien kautta institutionalisoima osa väliaikaista ja koko ajan muuttuvaa maisemaa. Moraalista kumpuavan velvollisuutemme kantaa vastuuta ihmiskunnasta ei siten pitäisi erota suuresti siitä vastuusta, jota meidän tulisi kantaa ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, joiden osia itsekkin olemme.