

Roosa Hyvönen

KUINKA PERUSTUSLAIN 20 § TURVAA TULEVIEN SUKUPOLVIEN OIKEUTTA TERVEELLISEEN YMPÄRISTÖÖN

Erityisesti metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen
suojelutavoitteiden kannalta

TIIVISTELMÄ

Roosa Hyvönen: Kuinka perustuslain 20 § turvaa tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2022

Tämä oikeustieteellinen tutkielma tarkastelee perustuslain (731/1999) 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden, roolia tulevaisuuden sukupolvien oikeuksia suojaavana säännöksenä erityisesti metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen suojelutavoitteiden kannalta. Tutkimukseen asetetaan erityinen näkökulma metsien monimuotoisuuden tukemisen suhteesta perustuslain 20 §:n toteutumiseen, joka takaa terveellisen ympäristön kaikille, myös tuleville ihmisukupolville. Ympäristö perusoikeutena muodostaa pohjan tämän tutkielman kriittiselle tarkastelulle siitä, turvaako perustuslain 20 § todella tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön ja toteutuuko kyseinen suoja metsien kestävä käytön sääntelyssä.

Perustuslain 20 §:n ympäristösäännös asettaa vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kaikille. Vastuu voidaan perustellusti ymmärtää ilmauksena kaikille kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta, jonka subjekteina ovat myös tulevat sukupolvet. On erityisen tärkeää laatia sääntely myös käytännön tasolla kyseistä näkökulmaa vastaavaksi. Tulevien sukupolvien oikeuden turvaaminen terveelliseen ympäristöön konkretisoituu ympäristöä koskevassa lainsäädännössä. Tämän vuoksi tarkasteluun sisällytetään myös uudistettu metsälaki (1039/1996), joka on tärkein metsätalouden kestävyttä turvaava keino. Metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen on vain yksi esimerkki siitä, miten tulevien ihmisukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön pyritään turvaamaan. Tutkielma on oikeusdogmaattinen, mutta tutkimusaihe ei asetu tiukasti tiettyjen metodologisten rajojen sisälle. Ympäristö on itsessään usean eri tieteenalan kohde, jolloin sen tarkasteleminen oikeudellisen tutkimuksen kohteena kaipaakin usein erilaisten näkökulmien hyödyntämistä.

Ratkaisevaa on, millaisia rajoituksia ja velvollisuuksia tulevien sukupolvien huomioon ottaminen asettaa nykyisille sukupolville. Kiinnostava tarkastelulle muodostaakin ympäristöperusoikeuden erityispiirteisiin lukeutuva kestävä kehityksen periaate, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on kestävä kehityksen periaatteen toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Tutkielmassa tullaan johtopäätöksiin siitä, että metsäluonnon suojelutavoitteet ovat kunnianhimoiset, mutta kestävyden toimeenpano on hyvin vaikeaa. Kestävyden käsite antaa mahdollisuuden useille tulkinnoille, joka luo osaltaan myös ristiriitaisuuksia. Suurena haasteena metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiselle on se, että metsälain säännökset eivät sisällä tarpeeksi suojelun konkreettisia vähimmäisvaatimuksia, jotka velvoittaisivat toimintaa riittävästi. Pitkästi vapaaehtoisuuteen perustuvat metsäluonnon suojelumekanismit nojaavat vahvasti metsänomistajien tahtoon sekä tavoitteisiin, joka on lopulta hyvin ratkaiseva tekijä metsien kestävä käytön takaamisen kannalta. Eri ohjauskeinojen tulisi kokonaisuudessaan olla mahdollisimman kattavia ja toisiaan tukevia, jotta asetetut suojelutavoitteet metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle turvaisivat tosiasiallisesti tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Avainsanat: Ympäristöperusoikeus, kestävä kehitys, tulevat ihmisukupolvet, metsälaki

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO	III
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaihe ja sen taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymys, näkökulma ja aiemmat tutkimukset	2
1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset oikeuslähteet	4
2 OIKEUS TERVEELLISEEN YMPÄRISTÖÖN	6
2.1 PL 20 § osana perusoikeusjärjestelmää	6
2.1.1 Ympäristöperusoikeus jokaisen oikeutena	7
2.1.2 Ympäristöperusoikeuden kansainväliset vaikutteet	10
2.2 Kestävä kehitys tavoitteena ja ohjausperiaatteena perustuslain 20 §:n taustalla	11
3 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN TOTEUTUMINEN OSANA METSIEN HOITOA JA KÄYTTÖÄ	14
3.1 Metsätaloudellisen kestävyuden edistäminen	14
3.2 Ympäristönkäytön ohjauskeinot	15
3.3.1 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus	17
3.3.2 Taloudellinen ohjaus	19
3.3.3 Informaatio-ohjaus	20
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	23
4.1 Yhteenveto	23
4.2 Ovatko keinot riittäviä?	24

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis 1989. *Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Juva 1989.
- Halme-Tuomasaari, Miia & Rapin, Alina (2021): ”Minä olen joki, joki on minä” – ympäristö, ihmisoikeudet ja ontologinen muutos”. *Oikeus* 2021 (50); 4: 559–569.
- Boyd, David 2012. *The environmental rights revolution: a global study of constitutions, human rights, and the environment*. Vancouver UBC Press.
- Hildén, Mikael - Auvinen, Ari-Pekka - Primmer, Eeva 2005. *Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi*. Suomen ympäristö 770. Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Hollo, Erkki J. 2009. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Talentum, Helsinki.
- Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari & Kumpula, Anne 2005. *Ympäristöoikeus*. Helsinki: WSOYpro, 2005. Print.
- Kuusiniemi, Kari 1998. *Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista*. Teoksessa Lämsineva ym. (toim.): *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turku 1998.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko. 2012. *Valtiosääntöoikeus*. Hämeenlinna.
- Kiviniemi, Matti. 2015. *Metsäoikeus* - 4. uudistettu painos. Metsäkustannus.
- Kokko, Kai 2017. *Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2017. Print.
- Kokko, Kai 2004. Biologinen monimuotoisuus oikeudellisen turvan kohteena. *Lakimies* 1/2004.
- Kumpula, Anne 2004. *Ympäristö oikeutena*. Jyväskylä 2004.
- Kyllönen, Simo 2007. *Ympäristövallankäytön oikeuttaminen*. *Tieteessä tapahtuu* 25 (5) 23–31.
- Lehtinen, Sanna 2017. *Estetiikan oikeudellinen konflikti – maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä*. Pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Meier, Kenneth 1985. *Regulation: politics, bureaucracy, and economics*. St. Martin's Press. New York
- Määttä, Tapio – Tolvanen, Matti – Väättä, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti & Keinänen, Anssi 2012. *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Oikeustieteiden pääsykoekirja. University of Eastern Finland.
- Nurmi Suvielise 2020. *Meidän tulevaisuutemme*. Teoksessa maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet. *Lapsiasiavaltuutun toimiston julkaisuja* 2020:4. Hansaprint Oy, Turenki 2020.
- Saraviita, Ilkka 2005. *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Jyväskylä 2005.
- Similä, Jukka – Kokko, Kai 2009. *Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus*. Referee-artikkeli. Julkaistu Edilexissä 21.6.2010.

Virallislähteet

- OKV/1924/21/2021. Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi 2.7.2021, VN14302/2019.
- SopS 61/1994. Asetus ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen voimaansaattamisesta.
- SopS 82/1998. Asetus ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen I liitteen muutosten voimaansaattamisesta.
- SopS 78/1994 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Rio de Janeiro 1992.
- Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Brundtland Report. Our Common Future 1987. World Commission on Environment and Development. (WCED).
- General Assembly resolution 48/13. The human right to a clean, healthy, and sustainable environment. A/GRC/RES/48/13. 8 October 2021.
- Rio Declaration on Environment and Development 1992.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972.
- The Aarhus Convention 1999. Environment. European Commission.
- The European Convention on Human Rights 1952. Council of Europe.

Verkkolähteet

- Ihmisoikeusliitto 2022. *Ilmastonmuutos ja ihmisoikeudet*. Ihmisoikeudet.net 2022. Saatavilla <https://ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet/ilmastonmuutos-ja-ihmisoikeudet/> [Luettu 02.03.2022].
- Euroopan ympäristökeskus 2022. *Ympäristö ja terveys*. European Environment Information and Observation Network (Eionet). Saatavilla <https://www.eea.europa.eu/fi/themes/human/intro> [Luettu 12.05.2022].
- Greis, Ilppo - Koistinen, Arto - Salo, Tuukka & Tenhola, Tommi (toim.) 2016. *Metsätalouden uusi kannustejärjestelmä – vaihtoehtoja ja arvioita*. Tapion raportteja nro 11. Saatavilla https://tapio.fi/wp-content/uploads/2019/10/Metsatalouden-uusi-kannustejarjestelma_raportti.pdf [Luettu 16.05.2022].
- Hyyrynen, Matti 2013. *Ympäristön kannalta haitalliset tuet*. Ympäristöministeriön raportteja 13/2013. Saatavilla https://www.ymparisto.fi/download/YMra132013_Ympariston_kannalta_haitalliset_tuet/b3e047cc-dd7a-4897-ba56-513fbdc50c5f/40297 [Luettu 12.04.2022].
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36. *Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki. Saatavilla <https://www.syke.fi/download/noname/%7B175B1C00-0FE3-4E01-8A64-B97D7D71AA63%7D/160986> [Luettu 14.05.2022].

- Maa- ja metsätalousministeriö 2020. *Metsälaki*. Saatavilla <https://mmm.fi/metsat/metsatalous/metsatalouden-kestavyys/metsalaki> [Luettu 16.04.2022], (MMM).
- Mäki, Olli – Ovaskainen – Ville, Hänninen – Harri & Karppinen, Heimo 2011. *Metsäpolitiikan ohjauskeinot. Arviointikehikko ja sovellus Suomen metsäpolitiikkaan*. Metsäntutkimuslaitos. Metlan työraportteja 213. Saatavilla <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2011/mwp213.pdf> [Luettu 14.04.2022].
- Metsäkeskus 2022. *Metsäsertifiointi*. Saatavilla <https://www.metsakeskus.fi/fi/metsan-kaytto-ja-omistus/oikeudet-ja-velvollisuudet/metsasertifiointi> [Luettu 14.05.2022].
- MTK:n luonnon monimuotoisuusohjelma 2020. *Tavoitteena luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja edistäminen*. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry. Saatavilla https://www.mtk.fi/documents/20143/173095/MTK_luonnonmonimuotoisuusohjelma_A5_1603_WEB.pdf/c7a7d9e-a4f8-5c2f-f2d6-c1f44539bba6?t=1584343590289 [Luettu 02.03.2022].
- Luonnonkirjo 2019. *Miksi luonnon monimuotoisuus on tärkeää?* Luonnonkirjo.fi -verkkosivu. Saatavilla https://www.luonnonkirjo.fi/fi-FI/Mita_sina_voit_tehda/Miksi_luonnon_monimuotoisuus_on_tarkea [Luettu 14.04.2022].
- Tapio – Maa- ja metsätalousministeriö 2020. *Metsänhoidon suositukset – Metsien kestävän käytön ja hoidon perusteet*. Tapion julkaisuja 2020. Saatavilla <https://tapio.fi/wp-content/uploads/2021/08/Metsanhoidon-suositukset-Metsien-kestavan-hoidon-ja-kayton-perusteet-TAPIO-2020.pdf> [Luettu 03.05.2022].
- Karppinen, Heimo – Hänninen, Harri & Horne, Paula 2020. *Suomalainen metsänomistaja*. Luonnonvarakeskus 30/20. Saatavilla <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/545837> [Luettu 10.05.2022].
- Kokko, Kai 2011. *Ympäristösääntely ja oikeudellinen harkinta*. Luentodiat. University of Lapland. Saatavilla <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=9b4a5cc7-d2ec-48cc-9e6d-e6e12f61cfe8> [Luettu 03.05.2022].

Oikeuskäytäntö

HE 179/2021 vp

HE 73/2019 vp

HE 309/1993 vp

HE 63/1996 vp

PeVL 55/2018 vp

PeVL 69/2018 vp

LYHENTEET

EU – Euroopan unioni

YK – Yhdistyneet kansakunnat

PL – Suomen perustuslaki 731/1999

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe ja sen taustaa

Ihmisen aiheuttama luonnon monimuotoisuuden eli toisin sanoen biodiversiteetin massiivinen köyhtyminen on ilmastonmuutoksen lisäksi nykyhetken ja tulevaisuuden suurin ympäristöuhka.¹ Viimeisten vuosikymmenien aikana lisääntynyt tietoisuus ihmiskunnan säilymisen ekologisista rajoista sekä vastuu tulevien sukupolvien elinehdoista lisää tarvetta ympäristösääntelylle niin kansallisella kuin ylikansallisellakin tasolla. Luonto ekosysteemeineen mahdollistaa koko ihmiskunnan sivilisaation maapallolla, joten huoli nykyisten ja tulevien ihmiskukupolvien elinmahdollisuuksien heikentymisestä on suuri. Luonnonvarojen käytössä korostuukin nykyisin kaikille kuuluva vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta.²

Tulevien sukupolvien oikeudet ovat olennainen osa Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n *ympäristöperusoikeutta* koskevaa säännöstä. Säännöksessä taataan jokaiselle kollektiivisesti kuuluva oikeus terveelliseen ympäristöön, ja se on muiden perusoikeuksien kanssa perustavanlaatuinen ja erityisen tärkeä oikeus kansalaisille.³ Suomen ympäristöperusoikeus muodostaa kansallisen ympäristö- ja ilmastovastuun perustan sekä toimii ympäristöön liittyvien oikeuksien perustuslaintasoisena turvaajana. Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää ympäristöperusoikeuden roolia tuleva§§isuuden sukupolvien oikeuksia suojaavana säännöksenä erityisesti metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen suojelutavoitteiden kannalta. Tutkimukseen asetetaan erityinen näkökulma metsien monimuotoisuuden tukemisen suhteesta perustuslain 20 §:n toteutumiseen, joka takaa terveellisen ympäristön kaikille, myös tuleville ihmiskukupolville.

Sanna Marinin hallitusohjelma (2019) on sitoutunut tavoittelemaan hiilineutraalia Suomea vuoteen 2035 mennessä.⁴ Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää ilmastolain uudistamista, joka onkin parhaillaan valmisteilla. Oikeuskanslerin lausunnosta uudesta ilmastolaista käy ilmi, että perustuslain 20 §:n erittelyn yhteydessä olisi perusteltua tuoda vahvemmin esille tulevien sukupolvien oikeudet sekä kestävä kehityksen oikeudellinen periaate ympäristöperusoikeuteen kuuluvina ulottuvuuksina.

¹ MTK 2020.

² Kokko 2004, s. 99.

³ Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori 2005, s. 50.

⁴ Osallistava ja osaava Suomi 2019.

Oikeuskanslerin mukaan olisi myös suositeltavaa harkita tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistamista ilmastotoimissa lisäämällä se ilmastolain tavoitesäännökseen.⁵ Tämä ilmentäisi ympäristöperusoikeutta koskevan säännöksen vahvistumista ja sen ajankohtaisuutta yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Aiheella on pitkät juuret kansainvälisellä toimijakentällä, ja sen merkittävyys korostuu vuosi vuodelta. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeusneuvosto tunnusti viime syksynä historiallisessa päätöslauselmassa 48/13 oikeuden puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön ihmisoikeudeksi. Tämän päätöksen nähdään edistävän ilmasto- ja luontokriisien ratkaisua ja globaalia oikeudenmukaisuutta.⁶ YK:n arvioiden mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ilmastonmuutos voivat uhata useita ihmisoikeuksia, kuten ihmisten oikeutta elämään, terveyteen, ravintoon, elinkeinoon ja terveelliseen ympäristöön. Luonnonvarojen kestämaton käyttö asettaa täten myös tulevat sukupolvet epäoikeudenmukaiseen asemaan vaarantaen heidän oikeuksiensa toteutumisen.

1.2 Tutkimuskysymys, näkökulma ja aiemmat tutkimukset

Ympäristö perusoikeutena muodostaa pohjan tämän tutkielman kriittiselle tarkastelulle siitä, turvaako perustuslain 20 § tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön ja toteutuuko kyseinen suoja tavallisessa lainsäädännössä. Tutkimuksen tavoitteena on tehdä näkyvämmäksi tulevien sukupolvien oikeudet terveelliseen ympäristöön sekä tuottaa tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Valittu näkökulma keskittyy ympäristöperusoikeuden rooliin tulevaisuuden sukupolvien oikeuksia suojaavana säännöksenä erityisesti metsille kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen suojelutavoitteiden kannalta. Tutkielmalla vastataan seuraavaan kysymykseen: *Kuinka perustuslain 20 § turvaa tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön kestävä kehityksen periaatteen näkökulmasta, erityisesti metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen suojelutavoitteiden kannalta?*

Tulevat sukupolvet voidaan Kumpulan mukaan ymmärtää eräänlaisena tulevaisuuskäsitteen synonyyminä tai metaforana puhuttaessa tulevaisuuden huomioon ottamisesta.⁷ Tavanomaisemman määritelmän mukaan kuitenkin tulevat sukupolvet voidaan ymmärtää jo syntyneinä, nuorina

⁵ OKV/1924/21/2021.

⁶ General Assembly resolution 48/13.

⁷ Kumpula 2004, s. 115.

sukupolvina tai vastaavasti tavanomaisemman määritelmän mukaan vielä syntymättöminä ihmiskupolvina. Kyse on sukupolvista, joiden oletetaan syntyvän tulevaisuudessa. Ihmis- ja perusoikeuksilla on erityinen pysyvyys sekä perustavanlaatuisuus, mikä ilmenee niiden sisäänrakennetusta ajatuksesta tulevaisuudesta. Ympäristöllisistä oikeuksista puhuttaessa tämä ulottuvuus kiinnittyy kysymykseen tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta. Sukupolvien välisen vastuun käsite perustuu nykyisten sukupolvien vastuuseen tulevia sukupolvia kohtaan.⁸ Vastuun ja velvollisuuksien määrittelyssä korostuu kysymys siitä, kuinka pitkälle jo syntyneet sukupolvet ovat vastuussa myöhemmin syntyvistä sukupolvista.

Ympäristön tila on vahvasti sidoksissa ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Puhtaalla ympäristöllä on ratkaiseva merkitys ihmisen terveydelle ja hyvinvoinnille, koska elinympäristö luo puitteet ihmisen fyysiselle, psyykkiselle ja sosiaaliselle terveydelle. Tulevaisuuden riskien hallintaan ja terveyden edistämiseen liittyy vahvasti ilmastonmuutoksen torjunta. Metsäkadon pysäyttäminen ja kestävä metsävarojen käyttö hillitsevät ilmastonmuutosta. Näin ollen metsien myönteinen vaikutus ilmastolle ja biodiversiteetille suojaavat myös tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön. Laajassa mielessä biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen, ilmastonmuutos ja maaperän huonontuminen voivat vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin vaarantamalla ekosysteemipalveluiden, kuten puhtaan veden ja elintarvikkeiden tuotannon.⁹

Ympäristöperusoikeus vaatii yleensä muuta lainsäädäntöä toimiakseen, koska se on monitulkintainen oikeus. Tämän vuoksi tarkasteluun sisällytetään myös uudistettu metsälaki (1039/1996), jonka tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä metsän hoitoa ja käyttöä samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsälain osalta huomio keskittyy etenkin sen tavoitesäännökseen, josta ilmenee kestävä hoidon ja käytön periaate eli niin sanottu *kestävyysperiaate*. Tutkimuksessa tarkastellaan kestävyysperiaatetta ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista suomalaisissa talousmetsissä osana metsien käytön sääntelyä ja ohjausta. Metsien kestävä käytön ja hoidon turvaaminen on yksi esimerkki siitä, miten tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön pyritään turvaamaan.¹⁰

⁸ Kumpula 2004, 113–115.

⁹ Euroopan ympäristökeskus 2022, Teemat – Ympäristöterveys - Ympäristö ja terveys.

¹⁰ MMM. N.d. Vastuualueet – Metsät – Metsätalous – Metsätalouden kestävyys – Metsälaki.

1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset oikeuslähteet

Tutkielma on oikeustieteellinen, ja se kuuluu pitkälti valtiosääntöoikeuden ja ympäristöoikeuden alaan. Tutkielman lähestymistapa on oikeusdogmaattinen eli käytännölliseen lainoppiin nojautuva, jolloin tutkimuksen keskeisenä tehtävänä voidaan pitää oikeussäännösten tulkintaa ja systematisointia, oikeusperiaatteiden punnintaa sekä voimassaolevan oikeuden selvittämistä. Systematisointi tapahtuu yleisten oppien eli käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden avulla.¹¹ Tutkimusaihe ei asetu kuitenkaan tiukasti tiettyjen metodologisten rajojen sisälle, vaan antaa tilaa erilaisten näkökulmien hyödyntämiselle.

Lainopin lisäksi tutkimuksessa on myös oikeuspoliittisen de lege ferenda -tutkimuksen piirteitä, jonka päämääränä on ottaa osaa oikeudellisen ratkaisutoiminnan kehittämiseksi käytävään keskusteluun. Tutkielman tarkoituksena on systematisoida tulevien sukupolvien oikeuksien kenttää metsien monimuotoisuuden suojelun näkökulmasta ja pohtia, millaisilla toimilla tulevien sukupolvien oikeuksia terveelliseen ympäristöön voidaan vahvistaa. Pyrkimyksenä on selvittää, miten metsäluonnon monimuotoisuuden suojelu toteutuu osana metsien käytön sääntelyä ja ohjausta.

Tutkielman kannalta keskeisiä oikeuslähteitä kansallisen tason tarkastelussa on Suomen perustuslain 20 §, metsälaki, hallituksen esitykset, valiokuntien kannanotot ja oikeuskanslerin lausunnot. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään runsaasti sekä koti- että ulkomaista oikeuskirjallisuutta. Työ sisältää myös katsauksen merkittävimmin ympäristöperusoikeuden kehitykseen vaikuttaneisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Biodiversiteetin suojelu ja ilmastonmuutoksen torjunta on keskeinen kansainvälisen sääntelyn kohde sekä sovellusalue, jolla tulevien sukupolvien oikeuksia ja toimintamahdollisuuksia edellytetään otettavan huomioon lainsäädäntöä ja päätöksiä tehtäessä.¹²

Tutkielmassa yhdistyy laajoja kokonaisuuksia, kuten ympäristöperusoikeus, biodiversiteetti, kestävä kehitys sekä tulevat sukupolvet. Kaikista mainituista aiheista on löydettävissä aikaisempaa tutkimusta, mutta vastaan ei kuitenkaan ole tullut yhtään tutkimusta, jossa yhdistettäisiin metsien kestävä käytön suojelutavoitteet perustuslain 20 §:n takaamaan tulevien sukupolvien oikeuteen terveellisestä ympäristöstä. Se on näkökulma, joka kiinnostaa tätä tutkimusta tehdessä. Keskeiset lähteet tutkielmalle muodostaa Kai Kokon ja Anne Kumpulan väitöskirjat, sekä Kari Kuusiniemen ja Pekka Vihervuoren useat artikkelit.

¹¹ Määttä, Tolvanen, Väättänen, Kolehmainen, Myrsky & Keinänen 2012, s. 7.

¹² HE 179/2021 vp.

Osa oikeudenmukaisuutta koskevista näkemyksistä on vakiintunut osaksi kansainvälistä ja kansallista oikeusjärjestelmää oikeusperiaatteina. Ympäristöpolitiikan toteuttaminen edellyttää erilaisia ympäristönsuojelutavoitteita- ja arvoja toimeenpanevia oikeusperiaatteita, joita ympäristöoikeudessa kutsutaan usein *ohjausperiaatteiksi*. Ne tarkoittavat oikeusjärjestyksessä tunnustettua, usein oikeudenmukaisuusideaan tukeutuvaa toimintamallia.¹³ Tutkimukseen valitun näkökulman kannalta tarkastelussa on etenkin *kestävän kehityksen periaate* ja sitä luonnonvarojen käytössä konkretisoivat alaperiaatteet. Tulevien sukupolvien asemaa koskevat kysymykset ovat sekä kansainvälisesti että kansallisesti nousseet esiin kestävän kehityksen tavoitteen myötä. Näin ollen kestävä kehitys liittyy tärkeänä ulottuvuutena ympäristöperusoikeuteen ja kansainvälisiin oikeutta ympäristöön toteuttaviin sopimuksiin.

Tutkielma jakautuu neljään eri päälukuun. Ensimmäisessä luvussa on nyt taustoitettu tutkielman lähtökohtia ja sen ajankohtaisuutta. Tutkielman toisessa luvussa käsitellään ympäristöperusoikeutta perusoikeusnormina, ja kestävää kehitystä ohjausperiaatteena sekä tavoitteena ympäristöperusoikeussäännöksen taustalla. Kolmannessa luvussa huomio siirtyy metsäluonnon monimuotoisuuteen, jossa tutkitaan ympäristöperusoikeuden toteutumista tavallisen tason lainsäädännössä erilaisten metsien kestävää käyttöä ja hoitoa säätelevien ohjauskeinojen sekä suojelutavoitteiden valossa. Tutkimuksen viimeisessä luvussa tuodaan löydökset yhteen vielä johtopäätöksissä.

¹³ Kuusiniemi ym. 2005.

2 OIKEUS TERVEELLISEEN YMPÄRISTÖÖN

2.1 PL 20 § osana perusoikeusjärjestelmää

Suomen perustuslain 20 § ympäristöperusoikeussäännös kuuluu seuraavasti:

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

Suomessa ympäristöperusoikeussäännöksen on jo perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheesta lähtien katsottu ilmentävän perustavanlaatuisia arvojärjestelmän muutoksia ihmisen luontosuhteessa.¹⁴ Sääntelyn muodostumiseen vaikutti biodiversiteettiin ja luontoon kohdistuneet uhat, jotka ovat yhä edelleen voimistuneet viimeisten vuosikymmenien aikana. Ympäristöperusoikeus on nostanut ympäristön arvoasemaa niin yhteiskunnallisesta että oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Tämä on ollut suuri muutos edelliseen lainsäädäntöön, jolloin ympäristönsuojelu ja muut siihen liittyvät tekijät oli huomioitu vain tavallisessa lainsäädännössä. Perustuslaki ilmentääkin yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja, joihin myös ympäristöperusoikeus nykyään lukeutuu.¹⁵

Ympäristölliset oikeudet voidaan jakaa kahteen luokkaan, *aineellisiin* sekä *menettelyllisiin* oikeuksiin. Aineellisilla oikeuksilla tarkoitetaan ihmis- ja perusoikeuksia, jotka antavat yksilöille tai kollektiiveille oikeuden laadullisesti määritellyyn ympäristöön tai asettavat valtioille, yksityiselle tai yhteisöille velvollisuuden suojella ympäristöä.¹⁶ Menettelyllisillä ja niitä tukevilla oikeuksilla tarkoitetaan Århusin sopimuksen¹⁷ mukaisesti oikeutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa, oikeutta ympäristöä koskevaan tietoon sekä oikeutta tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin.¹⁸

¹⁴ Kumpula 2004, s.6.

¹⁵ Hollo 2009, s. 27–28.

¹⁶ Kumpula 2004, s.11.

¹⁷ Århusin sopimus 1999, s. 518.

¹⁸ Kumpula 2004, s. 12–13.

Perusoikeudet jaetaan yleisesti kolmeen ryhmään, eli niin sanotusti kolmen eri sukupolven perusoikeuksiin. Ensimmäiseen sukupolveen kuuluu yksilölliset vapausoikeudet, kun taas toisen sukupolven oikeuksina puhutaan TSS-oikeuksista, eli taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Kolmannen sukupolven perusoikeudet edustaa kansoille ja ihmisryhmille kuuluvia yhteisöllisiä tai kollektiivisia oikeuksia.¹⁹ Ympäristöperusoikeussäännöksen katsotaan kuuluvan kolmannen sukupolven perusoikeuksiin, jotka tunnetaan ihmisryhmille jakamattomasti kuuluvana kollektiivisena oikeutena. Kolmannen sukupolven perusoikeudet ovat kuitenkin haastavampia tavanomaisen perusoikeusajattelun valossa. Ajoittain kestävään kehitykseen, luontoon ja eläimiin liittyvistä oikeuksista puhutaan myös niin kutsutuilla neljännen sukupolven perusoikeuksina, eli erillisten oppien ilmentymänä, jotka eivät pääse yksimielisyyteen niiden sisällöstä. Ympäristöperusoikeus onkin vaikeaa asettaa tiettyyn sukupolveen, koska se muodostuu eri kategorioihin liittyvistä oikeuksista.

Tässä tutkielmassa tulevien sukupolvien oikeuksia terveelliseen ympäristöön tarkastellaan hyvin rajatusta näkökulmasta metsäluonnon kestävään käyttöön liittyen. On kuitenkin syytä huomioida, että tulevien sukupolvien oikeudet eivät ilmene vain ympäristöperusoikeudessa. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa perustuslain 2 §:ssä valtiovallan haltijan, eli Suomen kansan, on todettu sisältävän myös tulevat sukupolvet.²⁰ Lisäksi esimerkiksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumien, jolloin myös ympäristöperusoikeus sisältää vahvan velvoitteen julkiselle vallalle.

2.1.1 Ympäristöperusoikeus jokaisen oikeutena

Vuonna 1994 mietinnössään eduskunnalle hallituksen esityksessä uusiksi perusoikeuksiksi perustusvaliokunta katsoi uuden ympäristöperusoikeussäännöksen ensimmäisen momentin olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Näin ollen ympäristöperusoikeudella ja siitä johdetuilla oikeusperiaatteilla voidaan katsoa olevan erilaisia oikeussubjekteja. Perinteisen perusoikeussubjektin ajattelun näkökulmasta ympäristöperusoikeuden subjektit ovat kiinnostavia, sillä säännös ei sisällä tarkkaa oikeutettujen ja velvoitettujen rajausta. *Kaikille kuuluva vastuu* korostaa yhteistyötä yksilöiden, julkisen vallan, yhteisöjen ja yritysten välillä. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista erotella luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä. Oletuksena pidetään

¹⁹ PeVM 1992, s. 358.

²⁰ OKV/1924/21/2021, s. 7 (16).

asetelmaa, jossa oikeushenkilöt koostuvat luonnollisista henkilöistä eli yksilöistä, joiden oikeuksiin on mahdollista kajota.²¹

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ympäristöperusoikeuden ensimmäinen momentti eroaa muista perustuslainsäännöksistä, koska se on ikään kuin käänteinen perusoikeusnormi. Sen sanamuotoa onkin kritisoitu julistuksenomaiseksi, koska se on säädetty velvoittavaan muotoon korostaen kaikkien vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Säännöksen osoittaman vastuun piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen sekä aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.²² Säännöksen toteutuminen tapahtuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä, eikä se ainakaan yksin luo aktiivisia toimimisvelvoitteita.²³ Kaikille osoitettu vastuu turvaa siis teoriassa myös tulevien sukupolvien oikeuksia, mutta se ei velvoita aktiivisesti vaikuttamaan jo olemassa olevien käyttäytymiseen tietyllä tavalla - vastuu on tärkeä erottaa velvollisuudesta. Näin ollen on huomioitava, että se ei varsinaisesti perusta rangaistusvastuuta tai oikeudellisia velvoitteita ylipäätään, vaan kyse on enemminkin sen perustamista tulkintavaikutuksista.

Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan, ja se on yksi perusoikeussäännösten käytännön oikeuselämässä tärkeimmistä vaikutuksista. Uudemmassa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut ympäristöperusoikeuden vahvaa painoarvoa perusoikeuksien välisessä punninnassa.²⁴ Ympäristöperusoikeuden ensimmäisen momentin mukainen ympäristövastuu sekä toisessa momentissa säädetty julkisen vallan turvaamisvelvoitteet voivat siis vaikuttaa perusoikeussäännösten, lakien sekä alemmanasteisten säädösten säännösten tulkintaan. Ympäristöperusoikeudella on merkitys myös perusoikeuksien tasapainottamisessa sekä lakiesityksien säätämisyjärjestykseen vaikuttavana oikeutena.

Kaikille osoitettu vastuu luo kaikille kuuluvia oikeuksia, ja se nähdään selvimminkin osallistumisoikeuksien laajentamisena ympäristöasioissa. Kaikkien vastuu ilmenee usein tilanteissa, joissa esimerkiksi luonnonsuojelujärjestö (kolmannen sektorin toimija) ajaa jotakin asiaa oikeusteitse, vaikka siihen kuuluvia yksilöitä ei voitaisi pitää osallisina kyseessä olevassa tapauksessa. Tämän kehityksen osalta merkittävää on ollut ympäristöperusoikeuden menettelylliset

²¹ Jyränki & Husa 2012, s. 66.

²² HE 73/2019, s. 34.

²³ HE 309/1993 vp, s. 66.

²⁴ Ks. esim. PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp.

oikeudet, kuten tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet.²⁵ Kumpulan mukaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien takaamisen katsotaan jo sellaisenaan vahvistavan tulevaisuuden huomioon ottamista päätöksenteossa. Tämä kuitenkin edellyttää, että aineellinen lainsäädäntö turvaa huomioon ottamista ja toisaalta, että osallistumismenettelyt mahdollistavat myös yksityistä eduista riippumattomien intressien ja näkemysten välittymisen päätöksentekoon eri vaiheissa.²⁶

Ympäristöperusoikeuden toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä edistämään jokaisen oikeutta terveelliseen elinympäristöön, ja turvattava mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vaatimus terveellisyydestä on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Tämä luo julkiselle vallalle velvoitteen, jota tulkitaan ja täsmennetään yhdessä kansainvälisten sopimusten kanssa ja muun oikeusnormiston avulla. Lehtisen mukaan vastuu ei kuitenkaan rajaudu vain lainsäätäjään tai muiden normiantajien toimintaan jos tarkastellaan ympäristöperusoikeussäännöksen sisältöä oikeuden syvärakenteen näkökulmasta, jolloin perustuslain 20.2 §:n sisältämä oikeus terveelliseen ympäristöön voidaan nähdä viittaavan sekä nykyisten että tulevien sukupolvien hyvinvointiin. Täten vastuu tulevien sukupolvien hyvinvoinnista kuuluisi nykyisille sukupolville, ei vain julkiselle vallalle. Lehtinen toteaaakin, että oikeuskäytännössä niin sanotuissa kiperissä tapauksissa tulisi huomioida ympäristöpäätösten kestävyys myös eri sukupolvet ylittävällä aikavälillä.²⁷

Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää käytännössä kahdella eri tavalla. Ensinnäkin luonnolla voidaan nähdä olevan itseisarvoa, jonka perusteella asia on arvokas sinänsä. Toisaalta luonnon nähdään jakamattomasti kuuluva oikeus kaikille ihmisille, myös tuleville sukupolville. Jälkimmäisessä ihmiskeskeisessä näkökulmassa luonnon arvokkuus heijastetaan välinearvoksi, jolloin sen arvokkuus muodostuu sen vuoksi että sen avulla voidaan toteuttaa jotain toista arvoa. Vastuu luontoa kohtaan, joka on johdettu tulevien sukupolvien eduista ja hyvinvoinnista, on eri asia kuin vastaa luontoa kohtaan sen itsensä, eli sen itsearvon vuoksi. Välinearvo on keino lopullisen päämäärän saavuttamiseksi, kuten esimerkiksi tässä tapauksessa tulevien ihmiskäytösten mahdollisuuteen elää terveellisessä ympäristössä.

²⁵ Boyd 2012, s. 235–239.

²⁶ Kumpula 2004, s. 137.

²⁷ Lehtinen 2017, s. 83.

2.1.2 Ympäristöperusoikeuden kansainväliset vaikutteet

Perustuslain 20 §:n esitöiden taustalla ja perustana vaikuttaa vahvasti kansainvälinen kehitys, joten on syytä käsitellä niitä keskeisiä tekijöitä, jotka ovat johtaneet ympäristön sekä perus- ja ihmisoikeuksien suhteen vahvistumiseen. Ihmisoikeuksien ja valtion sisäisten perusoikeuksien suhde on läheinen, ja sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista. Ne muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, ja niitä voidaan pitää oikeudenmukaisuuden toteutumisen yhteiskunnallisesti hyväksytyjen perusedellytyksien takaajina.

YK:n piirissä ympäristökeskustelun on katsottu alkaneen vuoden 1972 ympäristökokouksesta Tukholmassa, jonka tuloksena syntyi Tukholman julistus.²⁸ Julistuksessa yhdistetään ensimmäistä kertaa selkeästi ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu toisiinsa sekä määritellään ympäristönsuojelun keinoksi ihmisoikeudet. Näin ympäristöasioita voidaan huomioida osana ihmisten perusoikeuksia, eikä erillään ihmisoikeuksista. Kuitenkin yksi merkittävimmistä tekijöistä ympäristöperusoikeuden ottamiseksi mukaan perusoikeussäännöstöömme katsotaan olevan 1992 Rio de Janeirossa pidetty YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi, joka toimi jatkona Tukholman vuoden 1972 ympäristökongressille.²⁹ Tässä julistuksessa hyväksyttiin hyvin keskeinen julistus ympäristönsuojelun kannalta ja se loi yhteyden oikeuden kehitykseen ja ympäristönsuojelun välille.

Ympäristöperusoikeuden valmisteluaineistossa viitataan myös Ympäristön ja kehityksen (ns. Brundtlandin komission) selvitykseen vuodelta 1987, jonka myötä kestävä kehityksen intressit katsotaan hyväksytyiksi.³⁰ Brundtlandin raportti kestävästä kehityksestä nosti esiin jo Tukholman julistukseen sisältyneen uuden aikaulottuvuuden, tulevat sukupolvet, ja asetti samalla tavoitteeksi sukupolvien sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen. Lisäksi jo aiemmin 2.1 luvussa mainittu Århusin sopimus on ympäristöperusoikeuden historiaan olennaisesti liittyvä sopimus, joka loi pohjaa erityisesti osallistavalle puolelle ympäristöperusoikeudessa.

Ympäristöperusoikeuden liittäminen osaksi kansallista perusoikeusjärjestelmää vuonna 1995 teki näkyväksi kansainvälisessä keskustelussa tärkeäksi koetun ihmisoikeuden. Oikeus ympäristöön oli perusoikeusudista koskevan hallituksen esityksen mukaan muotoutumassa kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi jo useiden vuosikymmenten ajan.³¹ Näin ollen jo pitkään ennen

²⁸ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972.

²⁹ Rio Declaration on Environment and Development 1992.

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 20.

³¹ HE 309/1993 vp, s. 20.

varsinaisen ympäristöperusoikeuden säätämistä ympäristön säilyminen elinkelpoisena tunnistettiin edellytykseksi myös muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Ympäristöperusoikeuden sisällön liittäminen kansainvälisten sopimusten tulkintaan sekä velvoitteisiin osoittaa kansainvälisten sopimuksien roolin perusoikeuksissa ja niiden kirjaamisessa myös yleisemmän perusoikeuskehityksen kannalta.

Voidaankin siis todeta, että oikeus terveelliseen ympäristöön tulisi ympäristöperusoikeuden perusteluiden sekä kansainvälisten velvoitteiden mukaan toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon. Tulevien sukupolvien voidaan katsoa kuuluvan ympäristöperusoikeuden subjekteihin, joilla on perustuslaillinen oikeus terveelliseen ympäristöön. Kaikille osoitettu vastuu ymmärretään seurauksena normin taustalla vaikuttavasta kestävästä kehityksen periaatteesta, jonka mukaan oikeudenmukaisuus ei ole riittävää, jos sitä tarkastellaan tässä hetkessä elävien ihmisten näkökulmasta. Seuraavaksi tarkastelu siirtyykin kestävästä kehitykseen tavoitteena ja ohjausperiaatteena perustuslain 20 §:n taustalla.

2.2 Kestävä kehitys tavoitteena ja ohjausperiaatteena perustuslain 20 §:n taustalla

Yleisesti tunnetun muotoilun mukaan kestäväällä kehityksellä tarkoitetaan ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Kestävä kehitys on määritelty myös tulevien sukupolvien oikeuden perustaksi.³² Jotta voimme ymmärtää kestävyysperiaatteen merkityksen osana metsien hoitoa ja käyttöä, on lähdettävä liikkeelle kestävästä kehityksen käsitteestä ja sen taustoista. Tarkoituksena on antaa myös yleiskuva ympäristöä suojelevien oikeusperiaatteiden merkityksestä ympäristösääntelyssä ja lain tulkinnan tukena.

Oikeustieteessä oikeusperiaatteilla on merkitystä systematisoitaessa oikeudenalan normeja sekä ratkottaessa normikonflikteja, täytettäessä lain aukkoja ja annettaessa sisältöä tulkinallisesti avoimille säännöksille. Oikeusperiaatteet välittävät arvoja ja tavoitteita ratkaisutoimintaan. Säännöistä oikeusperiaatteet eroavat yleisasteeltaan, arvoisällöltään ja syntyavaltaan.³³ Oikeuden pintatason säännöt vaihtuvat, mutta periaatteet kuuluvat oikeuskulttuuriin. Oikeusperiaatteet kuuluvat oikeusjärjestyksen pintatasoa syvempään rakenteeseen, jolloin niiden luonne on pysyvämpi kuin säännöillä. Ne eivät ole kuitenkaan yhtä ehdottomia kuin säännöt, koska periaatteet eivät rajoita ihmisten toimintamahdollisuuksia. Vakiintuneena ympäristöoikeuden sääntely- ja

³² WCED 1987.

³³ Kuusiniemi ym. 2005. Periaatteiden tehtävät.

ratkaisuperiaatteena kestävä kehitys vaikuttaa sekä sääntelyn kehittämiseen että joustavia oikeusnormeja soveltavaan toimintaan.³⁴

Kestävä kehitys on laaja näkökulma ympäristöön, talouteen, yhteiskuntaan, sosiaalisiin ja kansainvälisiin suhteisiin sekä oikeuteen. Lisäksi sen periaatteen sisältö on tavallisesti jaettu neljään elementtiin: ekologiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen kestävyys. Ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa luonnon monimuotoisuuden suojelua, kestävän energian-, luonnonvarojen ja materiaalitalouden käyttöä sekä ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn. Taloudellinen kestävyys edellyttää yhteiskunnallisia ratkaisuja, jotka ovat sekä taloudellisesti että ekologisesti tehokkaita. Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys liittyy sosiaalisesti oikeudenmukaisen kehitykseen ja terveydellisten olojen edistämiseen, sekä eri väestöryhmien tarpeet huomioivaan asuinympäristöjen suojeluun ja kulttuuristen arvojen vaalimiseen.³⁵

Kestävää kehitystä konkretisoivat luonnonvarojen käytössä *kestävän käytön, säästävän käytön* sekä *luonnon monimuotoisuuden turvaamisen* periaatteet. Kestävän ja säästävän käytön periaatteet liittyvät luonnonvarataloudelliseen sääntelyyn. Kestävän käytön periaatteen mukaisesti luonnonvaroja on käytettävä aina niiden uusiutumisen rajoissa, jolloin tuleville sukupolville säilytetään mahdollisuus luonnonvarojen käyttöön.³⁶ Kestävä käyttö sääntelyperiaatteena käy ilmi metsälain 1 §:stä sekä erinäisten muiden ympäristölakien taustasäännöksistä, ja se on ohjausperiaatteena hyvin vakiintunut ympäristöoikeudessa. Säästävän käytön periaate koskee uusiutumattomia tai hyvin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja. Sen mukaan uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää harkitusti ja resurssitehokkaasti.³⁷

Luonnon monimuotoisuuden osien kestävä käyttö yhdessä suojelun ja heikentymisen estämisen kanssa muodostaa luonnon monimuotoisuutta turvaavan periaatteen. Kuusiniemen mukaan monimuotoisuuden turvaamisen näkökulma tulee läpäisevästi sisällyttää kaikkeen ympäristöön vaikuttavaan toimintaan, joka antaa sille periaattenomaisen merkityksen. Biodiversiteetti on täten huomioitava kaikessa oikeudellisessa sääntelyssä ja päätöksenteossa.³⁸ Jokaisen vastuu luonnosta ja

³⁴ Kokko 2017, s. 140.

³⁵ Kumpula 2004, s. 118.

³⁶ Ks. Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 78/1994 2 artikla ja alaluku 3.6.

³⁷ Kokko 2017, s.140–141.

³⁸ Kuusiniemi ym. 2005. Yleiset ympäristöperiaatteet.

sen monimuotoisuudesta konkretisoituu tavallisessa lainsäädännössä, kuten metsälain 1 §:ssä. Usein periaatteet konkretisoituvat lainsäädännön tavoitteiden ja tarkoituksen kautta oikeuskäytännössä³⁹

Päätöksentekijät joutuvat enenevässä määrin arvioimaan päätöksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ja niiden potentiaalista merkitystä tuleville sukupolville. Suomi on tunnetusti sitoutunut vahvasti EU:n jäsenyyteen että unionin kehittämiseen ja sen perusarvojen mukaiseen politiikkaan. Kestävä kehitys on saanut vahvistuksen EU:ssa periaatteena etenkin läpäisyperiaatteen yhteydessä, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on kestävä kehityksen edistämiseksi sisällytettävä EU:n politiikkaan sekä sen toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen.⁴⁰ Lisäksi YK:lla on kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda2030, jossa on määritelty jäsenmaiden kesken 17 kestävä kehityksen tavoitetta (SDG), jotka tulee ratkaista vuoteen 2030 mennessä.⁴¹ Tulevien sukupolvien ympäristöllisen oikeussuojan takaaminen voidaan siis nähdä olevan myös kansainvälisoikeudellinen velvollisuus.

³⁹ Kokko 2017, s. 142–143.

⁴⁰ Ks. EU:n perusoikeuskirja 37 artikla ja SEUT 11 artikla.

⁴¹ Ulkoministeriö, N.d. Vastuualueet – Kehityspolitiikka ja yhteistyö – Agenda2030 - Kestävä kehityksen tavoitteet.

3 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN TOTEUTUMINEN OSANA METSIEN HOITOA JA KÄYTTÖÄ

3.1 Metsätaloudellisen kestävyuden edistäminen

Tämän luvun pääasiallisena tavoitteena on arvioida metsäluonnon kestäväää käyttöä ja hoitoa turvaavien oikeudellisten mekanismien vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta tulee arvioida pitkällä, jopa vuosikymmeniä ylittävällä aikajänteellä. Metsien kestäväälle käytölle asetetut suojelutavoitteet ovat vain poliittisia tavoitteenasetteluja muiden joukossa jos niitä ei onnistuta konkretisoimaan käytännössä. Tämän vuoksi tarkastelu keskittyy erilaisiin ympäristönkäytön ohjauskeinoihin, joiden avulla ympäristön tilatavoitteita pyritään saavuttamaan. Jotta ohjauskeinolla saavutetaan ympäristön tilaa koskevat tavoitteet, on ohjattava ihmisen suhdetta ympäristöön eli ympäristön käyttöä.⁴²

Metsät ovat Suomen tärkein luonnonvara, ja niitä voikin perustellusti sanoa luonnon monimuotoisuuden kehdoiksi. Monimuotoisuutta voi kuvailla ikään kuin luonnon vastustuskyvyksi, joka auttaa luontoa sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja tauteihin.⁴³ Metsiensuojelun tärkein tavoite on metsälajien ja metsäisten luontotyyppien heikkenemisen pysäyttäminen. Tätä päätavoitetta ei kuitenkaan ole saavutettu, jolloin metsäluonnon monimuotoisuus jatkaa vähenemistään.⁴⁴ Suomen luonnon suojelemisen kannalta tämä on erityisen kriittistä, koska metsät muodostavat sekä pinta-alaltaan että lajimäärältään merkittävimmän elinympäristötyypin ja tärkeimmän uhanalaisten lajien elinympäristön. Suomen metsissä elää yli 20 000 lajia, joista peräti 833 on uhanalaisia. Metsätyypeistä on arvioitu uhanalaisiksi lähes 80 prosenttia, mainittakoon esimerkiksi lehdot, korvet ja vanhat kangasmetsät.⁴⁵

Metsätalous on keskeisin metsäluonnon monimuotoisuuteen vaikuttava tekijä, koska sen piiriin kuuluu yli 90 prosenttia metsämaan alasta.⁴⁶ *Talousmetsällä* tarkoitetaan aluetta, jolla luonnontilaista metsää on hakattu ihmisen toimesta, ja tilalle on istutettu valittuja puulajeja. Metsätalous voi aiheuttaa haitallisia vaikutuksia metsäluonnon monimuotoisuudelle ainakin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin metsätaloudelliset toimenpiteet voivat heikentää tietyn luonnon monimuotoisuuden kannalta

⁴² Kuusiniemi ym. 2005. Ympäristönkäytön ohjauskeinot.

⁴³ Luonnonkirjo.fi 2019.

⁴⁴ Suomen biodiversiteetti-strategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen vaikutusten arviointi 2020, s. 12.

⁴⁵ WWF, N.d. Suomen metsät.

⁴⁶ Similä & Kokko 2009, s. 73.

arvokkaan kohteen tärkeitä ominaisuuksia. Toiseksi metsätalouden toimenpiteet voivat muuttaa metsien rakenteellisia ominaisuuksia siten, että metsät tukevat heikommin luonnon monimuotoisuuden säilymistä.⁴⁷

Metsien monimuotoisuuden turvaamiseen liittyy läheisesti kestävän hoidon ja käytön periaate (ns. kestävyysperiaate), joka ilmenee metsälain 1 §:n tavoitesäännöksessä. Metsien kestävä hoitoa ja käyttöä koskeva määritelmä hyväksyttiin Euroopan toisessa ministerikonferenssissa Helsingissä vuonna 1993. Määritelmän mukaisesti kestävällä metsänhoidolla ja käytöllä tarkoitetaan sitä, että metsien monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky, elinvoimaisuus säilytetään. Lisäksi metsien kestävän hoidon ja käytön tulee mahdollistaa nyt ja tulevaisuudessa merkityksellisiä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia toimintoja paikallisesti, kansallisesti, alueellisesti ja maailmanlaajuisesti aiheuttamatta haittaa muille ekosysteemeille.⁴⁸ Kestävällä käytöllä ja biologisella monimuotoisuudella on siis vahva keskinäissuhde, koska monimuotoisuuden suojele toteutuu osana kestävä käyttöä. Biologisen monimuotoisuuden sisältöä ei täsmennetä metsälaissa, jolloin sen sisältöä määriteltäessä voidaan käyttää biodiversiteettisopimuksen 2 artiklan määritelmää.⁴⁹

3.2 Ympäristönkäytön ohjaukeinot

Valtiolla ja sen organisaatiolla voidaan katsoa olevan perustuslaillinen velvollisuus edistää erilaisten ohjaukeinojen avulla ympäristöperusoikeuden toteutumista. Tämä velvollisuus ilmenee etenkin perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan *on turvatta* perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä lakitekstin muotoiluun, josta ilmenee ankarampi velvoittavuuden aste julkiselle vallalle verrattuna ympäristöperusoikeuteen. Julkisen vallan on siis turvattava tietyt oikeudet, jolloin kyse ei ole vain pykimyksestä turvata, kuten perustuslain 20.2 §:n kohdalla on kirjoitettu. Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että perustuslain 22 §:n valossa tulkittuna ympäristöperusoikeutta voidaan pitää vahvastikin julkista valtaa velvoittavana normina.

Julkisen vallan vastuu metsäluonnon suojeletavoitteiden toteutumisesta luo niin sanotun *turvaamissuhteen*. Kokon mukaan turvaamissuhde sitoo turvaamisen tavoitteet oikeudelliseen kenttään ja auttaa tunnistamaan biodiversiteettiin kohdistuvia intressiristiriitoja päätöksenteossa.

⁴⁷ Hildén, Auvinen & Primmer, 2005.

⁴⁸ HE 63/1996 vp, s. 24.

⁴⁹ Ks. Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 78/1994.

Muodollisten piirteiden tunnistamisen jälkeen turvaamissuhde voidaan tietoisesti sijoittaa olemassa oleviin oikeudellisiin instrumentteihin, kuten lupajärjestelmiin. Turvaamissuhteen tiedostamisen kautta voidaan kehittää biodiversiteetin turvaamiseen pyrkiviä mekanismeja, kuten strategioita ja standardeja. Tarkoituksena on ohjata ihmisiä oikeudellisin mekanismein suojelutavoitteiden toteuttamiseen.⁵⁰

Sääntelykirjallisuudessa julkisen sääntelyn keinot jaetaan vakiintuneesti kolmeen eri lohkoon, eli hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen.⁵¹ *Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus* perustuu oikeusnormeihin ja niitä konkretisoiviin hallinnollisiin päätöksiin. Lainsäädännössä määritellään käyttäytymisohje esimerkiksi kieltämällä tai sallimalla tietyn ympäristövaikutuksen aiheuttaminen, ja ohje yleensä vahvistetaan sanktioilla. Lainsäädäntö on nykyään yksi keskeisimmistä keinoista, joilla julkinen valta voi suunnitelmallisesti edistää tiettyjen tavoitteiden saavuttamista. *Taloudellinen ohjaus* sen sijaan perustuu joko positiiviseen tai negatiiviseen taloudelliseen kannustimeen. Sääntelyn oletettu ohjaava vaikutus pohjautuu tässä tapauksessa itse kannustimeen, ei sanktioihin. Tuen ottamatta jättäminen ei ole rikos, vaikka sen väärinkäyttö voi sitä olla.⁵² *Informatiivinen ohjaus* voi olla varsin laaja joukko toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan ympäristön tilaan toimijoiden tietoa lisäämällä. *Metsäpoliittisilla ohjelmilla* voidaan luoda edellä mainittujen keinojen jatkumona tarkennettuja tavoitesuuntauksia metsien hoidon, terveyden, monimuotoisuuden ja teollisen käytön suhteiden turvaamiseksi. Metsäpolitiikan kautta kyetään ohjaamaan metsänomistajien tekemiä valintoja ja metsien käyttöön liittyvää toimintaa yhteiskunnan kannalta toivottuun suuntaan.

Oikeudellisen kontrollin merkitys vaihtelee tilanteesta toiseen, etenkin metsälainsäädännössä. Similän ja Kokon mukaan lainsäädännön luonne yleisten puitteiden asettajana korostuu metsälainsäädännössä, koska päätöksiensä sisällöllisiin yksityiskohtiin vaikuttavat oikeudellisesti sitovien normien sijasta pikemminkin hallinnolliset käytänteet, sosiaaliset normit ja informaatio-ohjaus. Lisäksi oikeuslähteet ovat merkittävästi monipuolistuneet sisältäen esimerkiksi metsien hoitoa koskevat soft law:n ja standartit, jolloin raja ei-oikeudellisen ja oikeudellisen sääntelyn välillä ei ole kiistaton.⁵³ Soft law -aineisto ei voi olla oikeudellisen ratkaisun yksinomaisen peruste, mutta sillä voi olla ympäristöoikeudessa merkittävä asema tapauskohtaisesti. Lisäksi soft law -aineisto

⁵⁰ Kokko 2003, s.83.

⁵¹ Kuusiniemi ym. 2005. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä.

⁵² Similä & Kokko 2009, s. 83.

⁵³ Similä & Kokko 2009, s.77.

luokitellaan usein joko heikosti velvoittavaksi tai sallituksi oikeuslähteeksi, jolloin se ei voi olla muodollisesti velvoittavaa.

3.3.1 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus

Metsien hoidon ja käytön kestävyys edellyttää oikeus-perustaisuutta. Metsälainsäädäntö on yhtäältä vahvin metsäpoliittinen keino metsätalouden kestävyys turvaamisessa ja sen elinvoimaa lisäävien toimien varmistamisessa. Sen piiriin luokitellaan kuuluvaksi metsän hyödyntämistä, suojelua ja käsittelyä koskevat oikeudet ja velvollisuudet, sekä rajoitukset ja kannusteet. Lisäksi metsäalaa koskevat metsäveroitus, tulonsiirrot, vahinkojen ja menetysten korvaukset sekä metsäalan toimielimiin liittyvät oikeussuhteet ja säännökset sisältyvät metsäoikeuteen.⁵⁴ Kansallinen lainsäädäntö luo raamit metsien käyttöä koskevalle toiminnalle, jolloin sen velvoittavuuden merkitys on muun kontrolloinnin ohella erityinen. Lainsäädäntöä on noudatettava sanktion uhalla, jolloin sen vaikutus on eittämättä tehokas.

Metsien suojeluun ja sen käyttöön kohdistuvaa lainsäädäntöä on olemassa runsaasti. Metsälain ohella metsien käyttöä säätelevät myös muun muassa kestävä metsätalouden rahoituslaki (544/2007), laki metsäkeskuksesta (418/2011) ja laki metsänhoitoyhdistyksistä (534/1998). Lisäksi ympäristölainsäädännöllä, kuten luonnonsuojelulaille (1096/1996), on vaikutuksia metsätalouteen. Metsälaki on kuitenkin tärkein talousmetsien käyttöä säätelevä laki. Nykyinen, uudistettu metsälaki (laki metsälain muuttamisesta 1085/2014) tuli voimaan vuoden 2014 alussa. Keskeiseksi muutostekijäksi nousi metsänomistajan omien tavoitteiden huomioon ottaminen metsän käsittelyssä, eli tavoitteena oli motivoida metsänomistajia metsien hyvään hoitoon lisäämällä heidän vastuuta metsiensä käytössä ja hoidossa. Uudistuksella haluttiin vaikuttaa positiivisesti metsien monimuotoisuuteen sekä parantaa metsätalouden kannattavuutta.⁵⁵

Metsälain tarkoitus lain 1 §:n mukaisesti:

Tämän lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.

⁵⁴ Kiviniemi 2015, s. 23.

⁵⁵ MMM. N.d. Vastualueet – Metsät – Metsätalous – Metsätalouden kestävyys – Metsälaki.

Metsälaki osoittaa selkeät vähimmäisvaatimukset metsien hoidolle yhteiskunnan tavoitteiden ja kestävyysnäkökulmasta, mutta ei puutu liikaa taloudellisesti kannattavaan metsätalouden harjoittamiseen. Tämä ilmenee hallituksen esityksessä, jossa todetaan puuntuotannon olevan talousmetsien ensisijainen tarkoitus.⁵⁶ Metsälain 1 § sisältää metsien hoidolle ja käytölle monipuoliset tavoitteet mukaan lukien luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Kyseinen tavoitesäännös ei kuitenkaan vielä osoita keinoja, joilla nämä tavoitteet saavutetaan. Kun metsälain yleistä monimuotoisuuden säilyttämisvelvoitetta konkretisoidaan, keskeiseksi säännökseksi nousee metsälain 10 §, joka koskee erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelua. Lain esitöissä metsälain 10.1 § kuvataan metsien käyttöä ja hoitoa kuvaavaksi yleisperiaatteeksi.⁵⁷

Similän ja Kokon mukaan metsälain 10 § ei aseta metsänomistajille oikeudellisesti kontrolloitavissa olevaa velvoitetta, eli siihen ei voida reagoida pakkokeinoin. Vaikka tämä yleisperiaate ei ole oikeudellisesti velvoittava, sillä voi kuitenkin olla merkitystä muiden säännösten tulkintaan. Heidän mukaansa kyseessä on epätäydellinen säännös, *lex imperfecta*, koska muuallakaan lainsäädännössä ei ole sen täytäntöönpanoa oikeudellisin keinoin varmistavaa mekanismia.⁵⁸ *Lex imperfecta* kuvastaa oikeudellisia mekanismeja, jotka ovat voivat olla alun perin tarkoitettu suojaamaan esimerkiksi ympäristöä, mutta ovat toimeenpanon varmistamisen kannalta puutteellisia niin, että usein suojelutavoite ei toteudu. Lisäksi *lex imperfecta* voi olla tilanteesta riippuen olla tarkoituksellinen, jolloin sanktioita ei ole asetettu.

Metsälain uudistus aiheutti ennalta epäilyjä, koska lain vaatimukset ovat pääosin aiempaa väljemmät. Se on kuitenkin ollut tietoinen strategia sääntelyssä, jolloin sitä ei voida pitää yksinomaan huonona valintana metsien kestävästä käytöstä sekä monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Luonnonvarakeskuksen julkaiseman Metsänomistaja 2020 -tutkimuksen tulosten mukaan pelot negatiivisesta kehityksestä metsänhoidossa ovat ainakin toistaiseksi osoittautuneet aiheettomiksi.⁵⁹ Olennaisinta on ajan henki ja ymmärrys metsän luonteesta osana luontoa ja ekosysteemiä; muutokset tapahtuvat metsissä hitaasti, joten lainsäädännön on mukauduttava sen liikkeisiin, ei toisinpäin. Väljempi lainsäädäntö mahdollistaa nopeamman reagoinnin, mutta toisaalta se riskeeraa suojelutavoitteiden toteutumisen käytännössä jos sanktion uhka ja pakottavuus ei toteudu.

⁵⁶ HE 63/1996 vp, s. 26.

⁵⁷ HE 63/1996 vp, s. 32.

⁵⁸ Similä & Kokko 2009, s. 85–86.

⁵⁹ Karppinen, Hänninen & Horne 2020.

3.3.2 Taloudellinen ohjaus

Luonnon monimuotoisuutta turvaava taloudellinen kannustin voi olla positiivinen tai negatiivinen, ja se voi saada monenlaisia oikeudellisia muotoja.⁶⁰ Kannustimien avulla pyritään kannustamaan tietynlaiseen toimintaan tai estämään sitä jonkin määritellyn seuraamuksen uhalla. Hallinnon keinot ovat tällöin ohjaavia ja suuntaa näyttäviä keinovalikoimia, joiden kautta metsäluonnon monimuotoisuutta konkreettisesti ohjataan. Taloudellisina ohjauskeinoina toimivat tältä osin esimerkiksi erilaiset kannustimet, verot ja maksut, joilla muutetaan kyseessä olevan toiminnan suhteellista hintaa hallinnon toivomaan suuntaan. Pyrittäessä lain minimivelvoitteet täyttävään metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, kannustimena on käytetty Suomessa etenkin valtion tukia. Kannustimen tarkoituksena on täydentää lakisäateistä metsäluonnon monimuotoisuuden suojelua ja vahvistaa etenkin erityiskohteissa myös informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta.⁶¹

Metsätalouden taloudellinen ohjaus voidaan jakaa julkiseen tukeen (suora ja epäsuora), sekä verotukseen ja siihen liittyviin vähennyksiin ja vapautuksiin. Suora tuki kohdistuu tiettyihin metsätalouden harkinnanvaraisiin investointeihin, kuten puuntuotantoon tai luonnon tilaa parantaviin toimiin.⁶² Luonnon tilaa koskeva tuki on esimerkki epäsuorasta tuesta, jonka taustalla on tavoite biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden edistämisestä metsänomistajien keskuudessa. Jotta metsänomistajien taloudellinen riski pienenee, heitä ohjataan metsän hoidossa ja käytössä. Yksityismetsänomistajia kannustetaan säilyttämään metsänsä monimuotoisina, elinvoimaisina, uusiutumiskykyisinä ja tuottavina.⁶³

Taloudellisen ohjauksen mukaiset kustannuseuraamukset ja lainsäädännöllisen ohjauksen rangaistukset ovat erilaisia, mutta toimivat vakaassa yhteistyössä keskenään. Säädosohjauksessa asetettujen rajoitusten rikkominen on kiellettyä, kun taas taloudellisin ohjauskeinoin rajoitettava toiminta on sallittua. Taloudellisen ohjauksen alaisena yksilö saa päättää toimistaan vapaasti ilman sanktion uhkaa, mutta joutuu mahdollisesti kärsimään ennalta määrätyn kustannuksen toimiessaan

⁶⁰ Similä & Kokko 2009, s. 77.

⁶¹ Mäki, Ovaskainen, Hänninen & Karppinen 2011, s. 11.

⁶² Mäki ym. 2011, s.11.

⁶³ Hyyrynen 2013, s. 85.

vastoin yhteiskunnan antamaa suositusta.⁶⁴ Taloudellisen ohjauksen katsotaan yleensä olevan sääntelyä tehokkaampi ratkaisu, koska allokaatoratkaisu annetaan markkinoiden tehtäväksi.⁶⁵

Julkisen tuen ongelmana on sen vaikuttavuuden arviointi. Suoran rahallisen tuen ja epäsuoran tuen (neuvonta) suhteellista tehokkuutta on haastavaa arvioida, koska ei ole varmaa, mitkä työt olisivat joka tapauksessa toteutettu yksityisin varoin ilman tukea. On siis lähes mahdotonta todeta yksiselitteisesti, kuinka paljon tuet itsessään lisäävät investointeja metsien kestävästä käytön edistämiseksi. Metsätalouden harjoittamista ei voi tehdä jatkuvan tuen varassa, jolloin lisääntynyt tieto mahdollisuuksista ja kannattavuudesta suojella metsäluonnon monimuotoisuutta on ensiarvoisen tärkeää.⁶⁶ Ihanteellinen tilanne olisi, että mahdollisimman monella metsänomistajalla olisi sisäistä motivaatiota edistää metsien kestävästä käyttöä asetettujen suojelutavoitteiden mukaisesti omassa toiminnassaan.

Yhteiskunnan kannalta kannusteet on suunniteltava niin, että ne saavuttavat mahdollisimman pienellä panoksella mahdollisimman suuret kannustevaikutukset, jotka tukisivat yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamista. Tämä on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty, koska se herättää lähinnä vain lisäkysymyksiä priorisoiduista päämääristä yhteiskunnassa.⁶⁷ Nykyisen metsien käyttöä koskevan tavoitteenasettelun pohjalta on huomattavissa, että tavoitteet ovat usein ristiriitaisia keskenään. Erilaisten intressiryhmien sekä näkökulmien vuoksi tavoitteiden priorisointi onkin lähes mahdotonta.

3.3.3 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksella pyritään kannustamaan tai estämään toimintaa tarjoamalla tietoa käyttäytymisen mahdollisista vaikutuksista.⁶⁸ Informaatioon eli tietoon perustuva ohjaus ei ole pakottavaa, jolloin yksilölle jää lopullinen päätös toiminnasta. Julkiset neuvonta- ja suunnittelupalvelut ovat yleisiä metsätalouden informaatio-ohjauksen keinoja, ja niitä tarjotaan metsänomistajille alueellisten metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kautta. Sen avulla pyritään lisäämään metsänomistajan tietoa, sekä edistämään tehokkaasti metsien monikäyttöä ja kestävyden

⁶⁴ Mäki ym. 2011, s.11–12.

⁶⁵ Meier, 1985, s. 6–7.

⁶⁶ Greis ym. s. 14–15.

⁶⁷ Greis, Koistinen, Salo & Tenhola 2016, s. 16.

⁶⁸ Mäki ym. 2011, s.13.

eri ulottuvuuksia.⁶⁹ Ammattiavulla voi lopulta olla metsänomistajille suurempi merkitys kuin esimerkiksi rahallisella tuella. Metsänomistaja ei välttämättä tunnista metsänsä arvokkaita kohteita, vaan tarvitsee tueksi metsäalan ammattilaisten apua, jolloin suunnittelun ja neuvonnan merkitys korostuu.

Metsäsuunnitelmista poikkeaminen ei ole rangaistavaa, jos metsänomistaja ei riko metsälakia tai muita säännöksiä. Muut kuin lakisääteiset arvokkaat kohteet (metsälain 10 §) ovat informaatio-ohjauksen varassa. Metsäorganisaatiot korostavat myös muun muassa lahopuun säästämistä hakkuissa sekä eläviä säästöpuita, jotka tulevat ajan kanssa muodostamaan talousmetsiin vanhaa puustoa ja lahopuuta.⁷⁰ Kyseiset puut tarjoavat elinympäristöjä useille lajeille, ja suurin osa metsän lajeista on riippuvaisia niistä. Näin ollen säästö- ja lahopuita säilyttävillä toimenpiteillä vähennetään lajien uhanalaisuuden tekijöitä. Similän ja Kokon mukaan näiden kohteiden suojelulle ei ole kuitenkaan vahvoja oikeudellisia takeita, koska metsälainsäädäntö ei vaadi säilyttämään hakkuissa säästöpuita, joten kyseessä on jälleen *lex imperfecta*.⁷¹

Käytännön metsänhoidossa keskeisessä asemassa on metsänhoidon suositukset, joita voidaan pitää myös informaatio-ohjauksena.⁷² Metsänhoidon suositukset ovat metsän omistajille kohdennettua informaatio-ohjausta siitä, miten metsänhoito voidaan toteuttaa mahdollisimman kestävästi, huomioiden niin ekologisen, taloudellisen, kulttuurisen kuin myös sosiaalisen kestävyuden aspektin. Metsänhoidon suositusten tavoitteena on tarjota metsänomistajille vaihtoehtoja metsien monipuolisuuteen hoitoon ja käyttöön. Metsänhoidon suositukset on dokumenttimuotoon laadittu käsikirja metsänhoitoon liittyvistä seikoista, jotka perustuvat tieteellisiin tutkimustuloksiin sekä käytännön metsätaloudessa saatuihin kokemuksiin. Kyseinen käsikirja on valmisteltu yhteistyössä ympäristö-, ilmasto- ja metsäalan eri asiantuntijoiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa.⁷³ Myöskään metsänhoidon suositukset eivät ole metsänomistajia sitovia eli suositusten noudattaminen perustuu täysin vapaaehtoisuuteen.

Metsäsertifikaattien tietoon perustuva ohjaus on suunnattu ennen kaikkea puutavaran ja -jalosteiden ostajille. Kun metsä on saanut sertifikaatin, ostajat voivat tarkastaa, millaisia edellytyksiä metsänhoidolle esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamisnäkökulmasta on asetettu.

⁶⁹ Mäki ym. 2011, s.13.

⁷⁰ Ks. Hildén ym. 2005, s. 43.

⁷¹ Similä ja Kokko s. 107–108.

⁷² Mäki ym. 2011, s. 13.

⁷³ Metsänhoidon suositukset – Metsien kestävä hoidon ja käytön perusteet 2020.

Käytännössä tämä asettaa korkeammat vaatimukset metsänhoidolle. Tavoitteena sertifiointissa on parantaa metsien hoitoa, sekä edesauttaa sertifioidujen puutuotteiden pääsyä markkinoille. Sertifiointissa mukana oleva metsänomistaja on tiukasti sitoutunut noudattamaan sertifiointin asettamia vaatimuksia, mutta metsäsertifiointi perustuu metsänomistajien vapaaehtoisuuteen. Maailmanlaajuisesti käytössä on kaksi eri sertifiointijärjestelmää, jotka ovat PEFC ja FSC. Kaikista Suomen metsistä noin 90 prosenttia on PEFC-sertifioituja ja noin 10 prosenttia FSC-sertifioituja. Sertifiointijärjestelmät eroavat hieman toisistaan, mutta molemmat sertifiointit edellyttävät, että metsiä käytetään taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla niin, että tulevilla sukupolvilla on yhtäläiset elämisen mahdollisuudet.⁷⁴

Metsäsertifiointi toimii tietynlaisena kannustimena metsänomistajalle tuottaa puuraaka-aine vastuullisesti sekä kestävästi. Kuluttajat ovat entistä kiinnostuneempia hankkimiensa tuotteiden alkuperästä ja yhä useampi haluaakin sertifikaatin avulla varmistua siitä, ettei puuraaka-aineen tuotanto ole aiheuttanut metsäluonnon köyhtymistä tai metsien tuhoutumista. Asiakaskunnan vaatimukset hankittavaa puuainesta kohtaan ovat siis muuttuneet ympäristöystävällisempään suuntaan ja tämä kannustaa samalla metsänomistajia panostamaan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen metsäsertifikaatin edellyttämät kriteerit täyttämällä.

⁷⁴ Metsäkeskus 2022. Metsän käyttö ja omistus – Oikeudet ja velvollisuudet – Metsäsertifiointi.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Yhteenveto

Tämän oikeustieteellisen tutkielman tavoitteena on ollut lainopillisesti tulkinnan ja systematisoinnin avulla selvittää, miten perustuslain 20 § suojaa tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön metsien kestäväälle käytölle ja hoidolle asetettujen suojelutavoitteiden valossa. Ympäristöperusoikeuden toteutumista tutkittiin ympäristönkäytön ohjauskeinoja tarkastelemalla, jotka osoittavat suojelutavoitteiden konkreettisuuden käytännössä. Kiinnkohdan tarkastelulle loi kestävä kehityksen periaate, jolla on vahva suhde ympäristöperusoikeuteen ja sen tulkintaan.

Tänä päivänä suomalaisessa metsäpolitiikassa näkyy kestävä kehityksen kunnianhimoiset tavoitteet, mutta toisaalta myös kestävyuden toimeenpanon ongelmat. Nykyään oikeutus pohjautuu myös yhteiskunnallisen jatkuvuuden ja kestävä kehityksen mukanaan tuomiin eri hyvinvointinäkökulmien huomioimiseen, joilla pyritään vastaamaan lyhyen ja pitkän aikavälin haasteisiin. Kestävä kehitys tunnistaa tulevien sukupolvien oikeuden hyödyntää ja nauttia metsien luonnonvaroista, kulttuuriperinnöstä, hyvinvointiarvosta, ja lopulta, terveellisestä ympäristöstä. Metsien monimuotoisuuden turvaaminen on yksi esimerkki siitä, miten kestävyuden periaatetta, eli tulevien sukupolvien toimintamahdollisuuksien takaamista luonnonvaroihin pyritään turvaamaan.

Metsien käyttöön ja suojeluun pyritään vaikuttamaan suurilta osin erilaisilla julkisilla toimilla, jolla on Suomessa pitkät perinteet. Tällä voidaan tarkoittaa niin metsäpolitiikan harjoittamista, kuin sektorien rajat ylittävää sopimista metsien käytöstä ja suojelusta vaikutusten yltäessä aina yksityisiin tahoihin asti. Varsinainen kuva metsäpolitiikasta saadaan kuitenkin tarkastelemalla lainsäädännössä määriteltyjä ympäristönkäytön keskeisiä ohjauskeinoja, kuten lainsäädöksiä, taloudellisia suunnitelmia, informatiivisia ohjeistuksia, sekä erilaisia metsäpoliittisia ohjelmia. Yhteiskunnan alati muuttuvat tavoitteet haastavat ohjauskeinojen vaikuttavuutta, ja ohjauksen jatkuva kehittäminen voi synnyttää ristiriitaisia ja osittain päällekkäisiä tavoitteita. Tavoitteiden muodostaminen on etenkin kestävä kehityksen periaatteiden edistämiseksi tavallista monimutkaisempaa, koska niiden asettamiseen ja toteuttamiseen osallistuu suuri joukko eri intressitahoja.

Ympäristön käyttöön liittyvien ohjauskeinojen hyväksyttävyyys ja luottamus hallintoon on erityisen tärkeää, koska ohjauskeinojen tai toimenpiteiden vaikutuksia voi olla vaikea todeta.⁷⁵ Toimenpiteiden vaikutukset metsäluonnon monimuotoisuuteen ovat usein täysin laskennallisia, koska ne edellyttävät pitkäkestoisten ekologisten prosessien huomioon ottamista. Nykyihmisten toiminta voi realisoitua ympäristössä peruuttamattomasti vasta vuosikymmenien päästä, jolloin ekologisten prosessien tarkastelu vain tietynä hetkenä antaa vääristyneen kuvan. Aikadimension ongelmallisuus korostaa tulevien sukupolvien intressien huomioimista päätöksenteossa.⁷⁶

4.2 Ovatko keinot riittäviä?

Metsien suojeluun liittyvien toimien keskiössä on hyvä huomioida, että sääntelyt ja suositukset eroavat toisistaan. Näin ollen myös metsäluonnon suojeluun liittyvät keinot ovat toisistaan poikkeavia suhteessa toimien velvoittavuuteen. Metsienkäytön suositukset eivät ole metsänomistajia sitovia, jolloin ne määrittelevät metsien kestävän käytön tapoja ja monimuotoisuuden turvaamisen keinoja huomattavasti tarkemmin kuin toimintaa sitova lainsäädäntö. Lainsäädäntö tarjoaa vähimmäistason metsien monimuotoisuuden suojelulle sekä laajakantoiset raamit vähimmäistasolla tapahtuvalle toiminnalle.

Keskeiseksi havainnoksi tutkielmassa nousi, että metsäluonnon suojelutavoitteet ovat kunnianhimoiset, mutta kestävyys toimeenpano aiheuttaa monenlaisia haasteita käytännössä. Metsälain säännöksistä uupuu konkreettiset vähimmäisvaatimukset, jotka velvoittaisivat toimintaa riittävästi. Pitkälti vapaaehtoisuuteen perustuvat metsäluonnon suojelumekanismit nojaavat vahvasti metsänomistajien tahtoon sekä tavoitteisiin, joka onkin lopulta hyvin ratkaiseva tekijä metsien kestävän käytön ja hoidon takaamisen kannalta. Tiukkoihin suojelutavoitteisiin ei ole valmiutta sitoutua, jolloin tavoitteiden saavuttaminen on lähes kokonaan yleisperiaatteiden vastuulla.

On syytä pohtia, tulisiko tarkkarajaisemmista suosituksista tehdä lainsäädännön tavoin osittain sitovia, jotta suojelutasoa pystyttäisiin nostamaan? Tai tulisiko lainsäädännöstä tehdä kattavampaa ja eritellympää? Tähän osin pyrittiin vastaamaan metsälain uudistuksella, jonka tarkoituksena oli nimenomaisesti tarkentaa ja selventää metsään liittyvää vastuunjakoja ja sen elinvoimaan pohjautuvaa suojelusäännöstä. Lainsäädännön ollessa luonteensa velvoittavuuden puolesta yksi tehokkaimmista

⁷⁵ Kyllönen 2007, s.2.

⁷⁶ Kokko 2003, s.69.

vaikuttamisen keinoista, olisi olennaista, että sen sääntelyyn kiinnitettäisiin huomiota mahdollisimman muuntautumiskykyisesti.

Lopuksi esitettäköön de lege ferenda -kannanotto siitä, että metsien suojelutavoitteita on täsmennettävä niin, että niitä voidaan toteuttaa myös yksittäistapauksien tasolla. Nykyiset säännökset ovat usein joustavia, eivätkä ne sisällä selvästi määriteltyjä tavoitteita. Yleisenä lähtökohtana on kestävä kehitys, jolla voi olla merkitystä tietyissä tapauskohtaisissa ratkaisuisissa. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää ajatellen tulevien sukupolvien oikeutta terveelliseen ympäristöön. Tavoitteet konkretisoidaan joko alemmanasteisilla normiannolla tai poliittisluonteisella ohjauksella. Tällöin perustuslain 20 §:n ja sitä käytännössä konkretisoivan metsälain tavoitteiden saavuttaminen jää yksittäistapauksissa tehtävien ratkaisujen varaan, jolloin tulos on hyvin sattumanvarainen.

Mahdollisia jatkotutkimusaiheita aiheelle on paljon, mutta etenkin tulevien sukupolvien oikeussubjektin asemaan syventyminen olisi tarpeellista. Tulevien sukupolvien oikeuksien suojaaminen ja luonnon itseisarvon tunnustaminen haastaa oikeuden syvärakenteeseen kuuluvia peruskäsitteitä kuten oikeussubjekti ja oikeussuhde. Ihmiskeskeisyyden sijaan erilaiset riippuvuussuhteet voisivat määrittää oikeussubjektia uudelleen entistä kokonaisvaltaisemmin huomioiden myös tulevat sukupolvet sekä suhteet eläimiin ja luontoon. Tutkimusaihe tulevien sukupolvien suojaamisen elementeistä olisi haastava, mutta todella antoisa. Jatkotutkimuksilla voisi myös selvittää millaisin keinoin lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin voidaan ennakoida paremmin, tai mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla ylipäätään tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn viitekehyksessä.