

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Milla Halme

Ympäristöperusoikeutta etsimässä:

Perustuslain 20 §:n oikeudellinen sisältö perustuslakivaliokunnan
ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

TIIVISTELMÄ

Tutkielmassa pyritään hahmottamaan ympäristöperusoikeudeksi kutsutun perustuslain 20 § oikeudellista sisältöä erityisesti siihen liittyvien oikeusperiaatteiden kautta. Tutkimus kuuluu valtiosääntöoikeudellisen perusoikeustutkimuksen alaan ja on pääasiallisesti oikeusdogmaattinen.

Ympäristöperusoikeus on kaksiosainen. Sen ensimmäinen momentti julistaa vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Toisessa momentissa ilmaistaan julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeuden soveltaminen tulkinta-apuna ylimpien tuomioistuinten ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa ja ohjaamassa lainsäätäjän työtä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on lisääntynyt. Siksi onkin mielenkiintoista tutkia, mitkä ympäristöperusoikeuden osa-alueet lainvalmistelussa ja lainkäytössä korostuvat. Tässä työssä on perustuslain 20 §:stä eritelty oikeusperiaatteita ja tutkittu, miten ne esiintyvät kyseisen pykälän soveltamistilanteissa.

Lainvalmistelussa vastuu ympäristöstä ymmärretään laajasti. Ympäristövastuu esiintyy usein omaisuuden suojan ja myös elinkeinovapauden vastaperiaatteena, kun lainsäädännössä rajoitetaan esimerkiksi omaisuuden käyttöä tai elinkeinovapautta ympäristönsuojelullisista syistä. Oikeustapauksissa korostuu erityisesti ympäristöperusoikeuden toisessa momentissa mainittu julkisen vallan toimeksianto edistää jokaisen oikeutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös laajentaa perinteistä hallinto-oikeudellista asianosaisuutta ja antaa mahdollisuuden entistä useammalle yksilölle sekä paikalliselle tai alueellisille luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestöille osallistua ympäristöön liittyviin päätöksentekoprosesseihin tai hakea muutosta tehtyyn päätökseen.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
Kirjallisuus	V
Valtiopäiväasiakirjat	VII
Kansainväliset sopimukset ja kv-tuomioistuinten ratkaisut	VIII
Oikeuskäytäntö	IX
LYHENTEET	X
1. JOHDANTO	1
1.1 Aihe ja tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkielman eteneminen	3
1.3 Aineisto ja metodi	4
1.4 Aikaisempi tutkimus ja lähteet	6
2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄ	7
2.1 Perusoikeudet ovat erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia	7
2.1.1 Kenen oikeuksia? – perusoikeuksien subjekti on yksilö	7
2.1.2 Normihierarkkinen asema, pysyvyys ja etusija	9
2.1.3 Perusoikeuksien oikeusvaikutukset	10
2.2 Oikeusperiaatteet	13
2.2.1 Oikeusperiaatteet kuvaavat oikeuden keskeisiä arvoja ja tavoitteita	13
2.2.2 Oikeusperiaate oikeuslähteenä	15
2.3.1 Tulkinta, kiperät oikeustapaukset ja normikollisiot	17
2.3 Ympäristöperusoikeuden erityispiirteet	20
2.3.1 Ympäristöperusoikeus ympäristö-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden risteyksessä	20
2.3.2 Perustuslain 20 § perusoikeutena	23
2.3.3 Ympäristöperusoikeuden oikeusvaikutukset	27
2.3.4 Ympäristöperusoikeuden subjekti	30
2.4 Ympäristöperusoikeuden kansainväliset vaikutteet	35
2.4.1 Ympäristöoikeudellisen ajattelun kehitys YK:n sopimusten piirissä	35
2.4.2 Ympäristö Euroopan unionin oikeudessa	39
2.4.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö	41
3. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN OSA-ALUEET	44
3.1 Ensimmäisestä momentista johdettavat periaatteet	44
3.1.1 Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta	44
3.1.2 Kaikkien vastuu	46
3.1.3 Kestävä kehitys	48
3.2 Toisesta momentista johdettavat periaatteet	50
3.2.1 Osallistumisoikeus	50
3.2.2 Oikeus terveelliseen ympäristöön	52
4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN SOVELTAMISTA JA TULKINTAA	54
4.1. Perustuslakivaliokunta kehittämässä ympäristöperusoikeutta	54
4.1.1 Perustuslakivaliokunnan tulkinta ympäristöperusoikeudesta	54
4.1.2 Ympäristöperusoikeus ja muut perusoikeudet perustuslakivaliokunnan punninnassa	57

4.1.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen	64
4.2. KHO:n ympäristöperusoikeusmyönteisestä tulkintalinjasta	68
4.2.1. Ympäristöarvojen merkityksen kasvu –Vuotos -tapaus KHO 2002:86	68
4.2.2 Kaikkien vastuu ympäristöstä	70
4.2.3 Asianosaisuuden laajentajana	73
4.3. Katsaus eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin	81
5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	85
5.1 PL 20 § tuo ympäristöarvot perusoikeuspunnintaan	85
5.2 Kaikkien vastuu koskee myös julkista valtaa	87
5.3 Vastuu ympäristöstä edellyttää tiedonsaantia	88
5.4 Osallistumisoikeus ja laaja asianosaisuus	89
6. Lopuksi	90

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. Oikeus 1989, s. 112-122.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Jyväskylä 1998.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 31-58 Juva 1999.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 29-59 Helsinki 2011.

Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntavivoja uudelle systematiikalle? Lakimies 2/2007, s. 183-207.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 62-86. Juva 1999.

Kokko, Kai: Biodiversiteettia turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003.

Kokko, Kai: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa Vartiainen – Aarto (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa Ilkka Saraviidan juhlakirja, s. 309-341. Helsinki 2008.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa ympäristöoikeudellisia tutkimuksia. Suomen ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30. S. 7-124. Helsinki 1998. (Kuusiniemi a)

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Lämsinen, Pekka - Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 65-84. Turku 1998. (Kuusiniemi b)

Kuusiniemi, Kari: Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen? Teoksessa Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940-28/11-2000, s. 149-169. Jyväskylä 2000.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001. E-kirja, kirjoittaja päivittänyt tekstin 9.5.2005. (Kuusiniemi 2001 a)

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari –Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, s. 177-198. Juva 2001.

(Kuusiniemi 2001 b)

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo: Hallintoasian käsittely viranomaisessa. Teoksessa Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus, s. 109-160. Jyväskylä 2006.

Lavapuro, Juha: Perinteinen perusoikeuskritiikki, uusi perustuslaki ja perustuslain 106§. Teoksessa Ahonen, Timo (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 40 vuotta, s.125-148. Turku 2001.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.

Länsineva Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia XXXIX 2006. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 97-151. Jyväskylä 2006.

Länsineva, Pekka: Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle 2012.

http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen (16.6.2013)

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. Lakimies 6/2004 s.1097-1107.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Helsinki 1999.

Määttä, Tapio: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 263- 326. Helsinki 2001.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: Oikeustapauksia KHO 2003:102 Lakimies /2004. 332-346.

Pöyhönen, Juha: Oikeusperiaate. Teoksessa Encyclopaedia Iuridica Fennica, Seitsemäs osa, Oikeuden yleistieteet, s. 791-795. Helsinki 1999.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Scheinin, Martin: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. Lakimies 1996, s. 816-831.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001. (Siltala 2001 a)

Siltala, Raimo: Perusoikeusjärjestelmän sisäisestä logiikasta. Lakimies 4/2001, s. 735-744. (Siltala 2001 b)

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Vihervuori, Pekka: Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Teoksessa Lämsineva, Pekka - Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 237-253. Turku 1998.

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön (PL 20§). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 631-649. Juva 1999.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001. (myös e-kirjana.)

Valtiopäiväasiakirjat

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010.

Hallituksen esitykset

HE 309/1993vp Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1995.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys uudeksi perustuslaiksi.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Komiteamietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 21/1996 vp.

PeVL 22/1996 vp.

PeVL 44/1996 vp.

PeVL 11/1999 vp.

PeVL 53/2002 vp.

PeVL 15/2003 vp.

PeVL 45/2004 vp.

PeVL 14/2010 vp.

PeVL 20/2010 vp.

PeVL 32/2010 vp.

PeVL 44/2010 vp.

PeVL 58/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 25/1994 vp. (perusoikeusuudistus)

PeVM 10/1998 vp. (perustuslakiuudistus)

Kansainväliset sopimukset ja kv-tuomioistuinten ratkaisut

Bruntilandin raportti: Yhteinen tulevaisuutemme. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (7.7.2013)

EIS: Eskelinen ym. v. Suomi (2007)

EIS: Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2001, 2003).

EIS: López Ostra v. Espanja (1994)

EIS: Öneriyildiz v. Turkki (2002)

Rion Julistus: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (7.7.2013)

Tukholman julistus: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (7.7.2013)

Sopimus Euroopan unionista

SopS 18-19/1990 (Euroopan ihmisoikeussopimus)

SopS 78/1994 (Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus)

Tasavallan presidentin asetus 122/2004 (Århusin sopimus)

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus:

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin> (7.7.2013)

Oikeuskäytäntö

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 1839/4/01

AOA 2836/4/01

AOA 2105/4/02

AOA 769/4/03

AOA 1709/4/04

AOA 3145/4/05

AOA 1938/4/08

EOA 308/4/00

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:86

KHO 2003:98

KHO 2003:99

KHO 2004:76

KHO 2005:42

KHO 2006:54

KHO 2006:58

KHO 2007:74

KHO 2010:6

KHO 2011:15

LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
Art	Artikla
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisöt
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
HLL	Hallintolainkäyttölaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
LSL	Luonnonsuojelulaki
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SopS	Sopimussarja
TSS	Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset (oikeudet)
UNEP	United Nations Environment Programme
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVA	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

1. JOHDANTO

1.1 Aihe ja tutkimuskysymys

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää perustuslain 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden oikeudellista sisältöä. Tutkimuskysymykseni on lyhyesti, minkälaisia eri oikeusperiaatteita ympäristöperusoikeudesta on löydettävissä ja miten nuo oikeusperiaatteet näkyvät perustuslakivaliokunnan sekä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännössä?

Ympäristöperusoikeus on oikeusjärjestelmässämme verrattain uusi oikeusnormi. Se liitettiin osaksi valtiosääntömme perusoikeuslukua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Hallitusmuodon toisessa luvussa ympäristöperusoikeus oli kirjattuna pykälään 14 a, uuteen perustuslakiin se siirrettiin sanamuotoa muuttamatta 20 §:n. Tässä tutkielmassa käytetään lähtökohteisesti nykyisen perustuslain mukaista merkintää 20 § ellei ole tarpeen korostaa ajankohtaa ennen perustuslakiuudistusta.

Ympäristöön liittyvien oikeuksien tai velvollisuuksien ilmaiseminen valtiosääntön tasolla on suhteellisen uusi ilmiö. Ympäristöperusoikeuden ensimmäistä momenttia on kutsuttu käänteiseksi perusoikeusnormiksi, sillä jollekin oikeuden antamisen sijaan se sanookin *vastuun luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille*. Pykälän toinen momentti taas määrää julkisen vallan edistämisvelvollisuuden *kaikkien oikeuteen terveelliseen ympäristöön sekä oikeuteen osallistua omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon*.

Ympäristöperusoikeutta on ensimmäisissä uusissa perusoikeuksia kommentoivissa kirjoituksissa luonnehdittu julkistuksenomaiseksi. Tämä tarkoittaa, että säännös lähinnä ilmaisisi tärkeän yhteiskunnallisen arvon ja tavoitteen perustuslain tasolla. Näin ollen sillä ei juurikaan olisi merkitystä lainkäyttötilanteessa, vaan normi olisi pääasiassa tarkoitettu ohjaamaan lainsäätäjän työtä.

Nostin tutkimuskysymykseni keskiöön oikeusperiaatteiksi kutsumani ympäristöperusoikeuden osa-alueet, sillä säännöksenä perustuslain 20 § on varsin monitahoinen. Yhtäältä se osoittaa ympäristön ja luontoarvojen merkityksen perustuslain suojelemina hyvinä ja toisaalta säännös turvaa yksilön oikeuksia osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta terveelliseen ympäristöön. Ensimmäisessä momentissa vastuu kuuluu kaikille ja toinen momentti on kirjattu julkisen vallan edistämisvelvollisuudeksi. Lain esitöitä tarkastellessa säännöksellä voidaan havaita tulkittavan useita oikeussubjektejakin. Lain sanamuodosta löytyvien osa-alueiden lisäksi sivuan työssäni myös säännöksen perusteluista löydettäviä oikeusperiaatteita. Säännöksen monitahoisuuden vuoksi on mielestäni mielenkiintoista tutkia, mitkä ympäristöperusoikeuden osa-alueet korostuvat perustuslakivaliokunnan tulkinnassa ja korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Periaatteet toimivat siis lisäksi analyysini systematisointiperusteena.

Ympäristöperusoikeuteen voidaan toki viitata ja viitataankin myös jonkinlaisena ympäristöarvot tiivistävänä kokonaisuutena, jolloin osa-alueiden tarkastelu ei ole mielekäästä. Uskon silti, että säännöksen erottelu pienempiin palasiin voi antaa yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten ympäristöperusoikeutta tällä hetkellä sovelletaan ja minkälaisia painotuksia uudentyyppinen oikeusnormimme saa. Oikeusperiaatteiden erittelyn kautta analysoiden voin myös pohdita, miksi tietyt osa-alueet korostuvat lainvalmistelussa ja lainkäytössä enemmän kuin toiset.

Perusoikeuksien täsmällinen merkitys Suomen oikeusjärjestyksessä määräytyy perusoikeussäännöksen ja sitä toteuttavan erityislainsäädännön kokonaisvaikutuksena.¹ Ympäristöperusoikeus liittyy useisiin oikeudenaloihin, sillä se antaa ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden lisäksi suojaa myös kulttuuriperinnölle. Lisäksi säännöksen toinen momentti kantaa huolta yksilöiden terveydestä ja mahdollisuuksista vaikuttaa elinympäristöönsä. Tämä antaisi aiheutta tutustua ympäristöä ja luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön lisäksi myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan säädöksiin, hallinto-oikeuden asian-

¹ Saraviita 2005 s. 74-77.

osaisuutta koskevaan sääntelyyn ja erilaisiin sivistyksellisiin oikeuksiin, joihin taiteen ja kulttuurin sääntely usein luetaan. Tässä tutkielmassa pyrin pitäytymään ympäristöperusoikeuden käsittelyssä perusoikeutena ja lähinnä ympäristön ja luonnonsuojelun viitekehyksessä.

Rajaus on tutkimuskysymyksen suhteen relevantissa aihepiirissä pysymisen kannalta olennainen, mutta myös työekonomisen ratkaisu. Kaikkien ympäristöperusoikeutta koskevien oikeudenalojen tavoittaminen on pro gradu – tutkielman laajuudessa mahdotonta. Jotkut ekskursiot ovat kuitenkin välttämättömiä, jotta voidaan tarkastella ympäristöperusoikeuden vaikutusta sitä koskevan erityislainsäädännön tulkintaan, erityisesti osallistumisoikeuksien ja ympäristönsuojelun yhteyden selittämiseksi.

1.2 Tutkielman eteneminen

Tutkielman toisessa luvussa pyrin kertomaan perusoikeuksista oikeuslähteenä. Luvussa käsitellään perusoikeuksia yleisellä tasolla ja perusoikeuksien suhdetta niiden taustalla oleviin yhteiskunnallisiin arvoihin ja oikeusperiaatteisiin sekä sitä, miten perusoikeuksien väliset normikollisiot ratkaistaan. Perusoikeudet tulevat tyypillisesti sovellettavaksi, silloin kuin ratkaistaan erityisen kiperiä tapauksia (hard cases). Ratkaisua ohjaavat oikeuden yleiset opit sekä perusoikeuksien taustalla olevat arvot ja periaatteet.

Luvun toisella puoliskolla taas käsittelen ympäristöperusoikeutta omanlaisenaan perusoikeusnormina. Kysymys on siis, miten perustuslain 20 § sopii suomalaiseen ja kansainväliseen perusoikeusjärjestelmään ja miten se poikkeaa muista perusoikeuksista. Lisäksi erittelen ympäristöperusoikeutta eri oikeudenalojen risteyksessä ja pohdin sitä, miten ne voisivat näkyä ympäristöperusoikeuden soveltamisessa.

Kolmannessa luvussa esittelen PL 20 §:stä, sen esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta löytämäni oikeusperiaatteet. Niiden kautta hahmotan ympäristöperusoikeuden oikeudellista sisältöä. Luvussa käyn läpi miten periaate liittyy ympäris-

töperusoikeuteen, selvitän lyhyesti kyseisen periaatteen taustaa mikäli se on oikeustieteessä laajemminkin tunnustettu ja pohdin minkälaista sisältöä periaate tuo ympäristöperusoikeuteen.

Neljännessä luvussa erittelen perustuslakivaliokunnan ympäristöperusoikeutta koskevia lausuntoja sekä sellaisia korkeimman hallinto-oikeuden ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja, joissa ympäristöperusoikeuteen on viitattu. Olen pyrkinyt ryhmittelemään lausunnot ja ratkaisut niissä erottuvien systematisoinnin välineenä toimivien oikeusperiaatteiden mukaan. Aina tämä luokittelu ei kuitenkaan ole tyydyttävä, sillä joskus ratkaisu voi perustua useampaan periaatteeseen tai niiden yhteisvaikutukseen. Joskus ympäristöperusoikeuteen taas viitataan yksinkertaisesti punnintaa tasapainottavana, ympäristöarvoja edustavana normina.

Viides luku on johtopäätösluku, jossa käyn läpi neljännen luvun havaintoja ja pyrin esittämään näkemykseni siitä, mitkä periaatteet korostuivat aineistossani. Lisäksi pohdin, miten mainittuja periaatteita sovellettiin ja minkälaisia oikeusvaikutuksia ne ympäristöperusoikeuteen toivat.

1.3 Aineisto ja metodi

Tämä tutkielma edustaa lainopillista tutkimusta. Tutkimuskysymyksen asettelusta johtuen mukana on myös oikeusteoreettisia ja oikeusfilosofisia piirteitä. Lainopillinen lähestymistapa on lähinnä perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppia. Perusoikeuskeskeisellä laintulkintaopilla tarkoitetaan punnintaa perusoikeuslähtöisestä näkökulmasta perustuslain hyväksymää tai ainakin hiljaisesti edellyttämää perusoikeusjärjestelmää kiintopisteenä käyttäen.²

Ympäristöperusoikeutta on sovellettu ylimmissä tuomioistuimissa sekä ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin, ratkaisuissa. Pääasiallisena aineistonani ympäristöperusoikeuden sisällön selvitystyössä toimivat eduskunnan oikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden 2000-luvulla ympäristöperusoikeutta koskevat ratkaisut sekä perus-

² Siltala 2003, s. 571 ss.

oikeusuudistuksen jälkeen annetut perustuslakivaliokunnan lausunnot, joissa ympäristöperusoikeuteen on viitattu,

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat merkittäviä perusoikeuksia koskevan tulkintalinjan kehittämisen kannalta. Oikeuskäytännön osalta olen rajannut tutkielmani koskemaan pääasiassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, sillä korkein hallinto-oikeus on ratkaisuihinsa viitannut perustuslain 20 §:n huomattavasti useammin kuin korkein oikeus. Lisäksi tutkielmassa on katsaus eduskunnan oikeusasiamiehen 2000-luvulla antamiin ympäristöperusoikeutta koskeviin ratkaisuihin. Ylimpien tuomioistuimien ratkaisuihin keskittyminen on tutkimusekonomisten syiden lisäksi perusteltua siksi, että korkeimpien oikeuksien ratkaisuilla on usein muuta oikeuskäytäntöä ohjaavaa ennakkopäätösluonnetta, ne voivat olla ns. prejudikaatteja. Suomessa alemmat tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sidottuja ylimpien tuomioistuimien ratkaisuihin, vaan ylimpien tuomioistuimien ratkaisujen ennakkopäätösluonne tarkoittaa ennemminkin alempien tuomioistuimien tosiasiallista sidonnaisuutta ylimpien tuomioistuimien tulkintalinjaan.

Tutkielmassa ympäristöperusoikeutta koskeva tarkastelu rajoittuu ainoastaan kotimaiseen aineistoon, mutta työ sisältää suppean katsauksen merkittävimmin ympäristöperusoikeuden kehitykseen vaikuttaneisiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ympäristöä koskettaviin artikloihin ja tunnetuimpiin ratkaisuihin.

Tutkielma kuuluu valtiosääntöoikeuden ja erityisesti perusoikeustutkimuksen alaan. Valtiosääntöoikeus tutkii valtiosääntöä eli niiden keskeisten oikeussääntöjen kokonaisuutta, jotka sääntelevät perusoikeuksia, ylimpien valtioiden toimintaa ja niiden valitsemista sekä valtion aluetta ja kansalaisuutta. Nykyisin valtiosääntöoikeus tutkii myös Euroopan integraation ja kansainvälisen yhteistyön vaikutuksia valtiosääntöön. Valtiosääntöoikeus taas on osa julkisoikeutta. Oikeustieteellinen perusoikeustutkimus on perinteisesti mielletty osaksi valtiosääntöoikeudellista tutkimusta, vaikkakin etenkin perusoikeusuudistuksen ja viimeistään perustuslakiuudistuksen jälkeen voitaneen nykyään sanoa perusoikeuksien läpäisevän kaikki oikeudenalat.

1.4 Aikaisempi tutkimus ja lähteet

Tämän tutkielman lähtökohtana on perustuslain 20 §, ympäristöperusoikeus, joten tärkein tutkielmaa taustoittava lähde on perusoikeusuudistuksen valmisteluaineisto. Tutkielmaa varten on tutustuttu perusoikeusuudistusta koskevaan komiteamietintöön³, perusoikeustyöryhmän mietintöön⁴ sekä perusoikeusuudistusta⁵ sekä perustuslakiuudistusta⁶ koskevaan hallituksen esitykseen. Oikeustieteen saralla olennaisimpia lähteitä ovat olleet aikaisempi Suomen valtiosääntöä koskeva tutkimus ja kirjallisuus. Erityisesti perusoikeusuudistusta kommentoivat tekstit ovat korostuneet lähdeaineistossa. Lisäksi tässä työssä on tutustuttu oikeusteoriaa ja ympäristöoikeutta koskettavaan kirjallisuuteen.

Oikeusteorian osalta keskiössä on ollut oikeuslähdeoppi, oikeusperiaatteet ja normikollisiot. Keskeisiä lähdeaineistoja tai artikkeleita aiheesta ovat kirjoittaneet muun muassa Aulis Aarnio, Kaarlo Tuori, Raimo Siltala, Seppo Laakso ja Hannu Tolonen.

Yksinomaan ympäristöperusoikeutta koskevaa laajaa tutkimusta ei tätä tutkielmaa valmistellessa ole löytynyt, mutta ympäristöperusoikeudesta ovat ansiokkaasti kirjoittaneet Kai Kokko, Anne Kumpula, Niina Mäntylä ja Tapio Määttä väitöskirjassaan sekä muiden muassa Kari Kuusiniemi ja Pekka Vihervuori useissa artikkeleissaan. Nämä muodostavatkin keskeiset lähteet ympäristöperusoikeuden sisällön erittelyn ja ymmärtämisen muodostamisessa. Erityisesti Kokon artikkeli Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa⁷ on ollut merkittävä ohjenuora oikeustapauksia analysoidessa.

³ Komiteamietintö 1992:3.

⁴ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö.

⁵ HE 309/1993 vp.

⁶ HE 1/1998 vp.

⁷ Kokko 2008.

2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄ

2.1 Perusoikeudet ovat erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia

2.1.1 Kenen oikeuksia? – perusoikeuksien subjekti on yksilö

Muodollisesti määriteltynä perusoikeudet ovat perustuslain tasolla säädettyjä yksilöiden oikeuksia. Perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia ja yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Johtuen perusoikeuksien perustuslaintasoisuudesta niille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, mutta ne eivät ole kaikilta osiltaan ehdottomia. Perusoikeudet ovat yhdessä valtiosäännön kanssa oikeudellisen järjestelmämme runko, jonka varaan koko oikeusjärjestelmämme rakentuu.⁸

Perusoikeusjärjestelmän tehtävänä on määrittää yksilön ja julkisen vallan suhteita sekä yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja. Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne myös luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.⁹ Yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja ilmaistessaan perusoikeuksien on voitava katsoa vaikuttavan yksilön ja julkisen vallan suhteen lisäksi myös yksilöiden välisissä suhteissa ja vaikuttavan koko yhteiskuntaan.¹⁰

Suomen perustuslain toiseen lukuun sisällytyt perusoikeudet ovat saaneet paljon vaikutteita kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, joihin myös Suomi on sitoutunut. Ihmisoikeudet ovat kansainvälisin sopimuksin yksilöille turvattuja merkittäviä oikeuksia. Ihmisoikeudet ovat luonteeltaan universaaleja ja jakamattomia. Ojasen mukaan tämä universaaliuden lähtökohta ihmisoikeuksissa on ominainen myös nykyaikaiselle perusoikeusajattelulle¹¹. Perusoike-

⁸ Hallberg 2011 s. 29.

⁹ HE 309/1993 vp.

¹⁰ PeVM 25/1994 vp.

¹¹ Ojanen 2003 s.6.

uksilla ja ihmisoikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa nähden varsinkin, koska nämä pitkälti sisällöllisesti vastaavat toisiaan. Ihmisoikeussopimukset myös määrittävät kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun minimitason.¹²

Lähtökohtaisesti perusoikeudet kuuluvat siis ainoastaan luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan. ”Jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, ihmisyyttä. Ihminen tulee siis perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on niiden suojan piirissä kuolemaansa asti. Perusoikeuksien hallituksen esityksen mukaan perusoikeudet ulottuvat kuitenkin oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta voisi siis olla väärin jättää oikeushenkilö suojan ulkopuolelle.¹³

Suuri osa perusoikeuksista onkin luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta. Tällaiset perusoikeudet voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteistyössä toisten ihmisten kanssa. Joidenkin perusoikeuksien, kuten kielellisten oikeuksien, subjektina on mainittu yksilön sijasta tietty väestöryhmä. Ryhmiä koskevia oikeuksia kutsutaan kollektiivisiksi oikeuksiksi. Perusoikeuksien suhteen kaikkia henkilöryhmiä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Jos joltain osin tarvitaan rajoituksia, niiden hyväksyttävyyttä on aina arvioitava perusoikeussäännöksiin kirjoitettujen edellytysten pohjalta.¹⁴

Näin ollen puhdas yksilö perusoikeuksien ainoana subjektina ei ole mahdollinen. Liekö koskaan ollutkaan. Käytännössä yksilön perusoikeuksia suojatesamme tai edistäessämme, suojaa nauttivat myös ihmisryhmät, oikeudelliset yhteisöt ja yksilöiden omaisuus. Perustuslain 20 § eli ympäristöperusoikeus muodostaa perusoikeuksien joukossa poikkeuksen, sillä hallituksen esityksen mukaan sen voidaan ymmärtää tarkoittavan luonnon itseisarvosta lähteväksi

¹²Hallberg, 2011 s. 35.

¹³ HE 309/1993vp s. 23.

¹⁴ Hallberg 2011 s. 41. Rajoitusedellytyksistä tarkemmin Viljanen 2001.

tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia.¹⁵ Ympäristöperusoikeuden moninaista subjektia tarkastellaan lähemmin myöhemmässä kappaleessa.

2.1.2 Normihierarkkinen asema, pysyvyys ja etusija

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeuden määritelmään on usein liitetty muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi myös sisällöllisiä aineksia. Vain *perustavanlaatuiset*, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia¹⁶. Perustuslain tasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta johtuen perusoikeuksiin liittyy erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne – niitä voi muuttaa ja niistä voi poiketa vain vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä¹⁷. Lisäksi perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta tuomioistuin käsittelyssä. Ilmeisessä ristiriitatilanteessa olevaa alemmanasteista normia ei tule soveltaa tuomioistuimessa eikä missään muussa viranomaisessa (PL 107 §). Perusoikeudet ovat siis hierarkkisesti ylemmällä tasolla (*lex superior*) tavallisiin lakeihin nähden.

Perustuslain (PL 80 §) mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä seikoista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Tämä tarkoittaa perusoikeuksia koskevan lainsäädäntövallan delegointikieltoa. Lailla säätämisen velvollisuus kattaa koko perustuslain, mutta käytännössä kuitenkin säännöksen merkitys liittyy huomattavalta osin perustuslain toisen luvun perusoikeussäännöstöön, sillä juuri tässä luvussa säädetään ihmisten oikeuksista¹⁸. Perusoikeuksiin liittyvällä delegointikiellolla lainsäädäntö pysyy eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan valvonnassa. Saraviidan mukaan yksilön oikeusaseman perusteista säätäminen lakitasossa on tulkittava laajasti siten, että se kattaa myös yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt

¹⁵ HE 309/1993 vp s. 66.

¹⁶ HE 309/1993vp s.5. Kursiivi kirjoittajan.

¹⁷ Mm. Ojanen 2003 s.3 ja Hallberg 1999 s.32.

¹⁸ Saraviita 2005 s. 109.

ja julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavat yhteisöt ja estää niitä koskevan aineellisen lainsäädännön asetusten tasossa¹⁹.

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden ylin valvoja on eduskunnan perustuslakivaliokunta (PL 74§). Eduskunnalla on myös velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22§) tämä voidaan nähdä myös velvollisuutena edistää perusoikeuksien toteutuminen mm säätämällä perusoikeusmyönteisiä lakeja. Eduskunta ei siis lähtökohtaisesti voi säätää perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevaa lakia. Poikkeuslakien välttämisen periaate omaksuttiin perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan muotoileman periaatteen mukaan poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain pakottavista syistä. Poikkeuslailla ei siten voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin.²⁰

Vaikka perusoikeudet ovat pysyviä, ei muuttumattomuus tarkoita sitä, etteivät perusoikeudet voisi kehittyä tulkinnan kautta. Erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkinta kytkee perusoikeudet ympäröivän maailman muutoksiin. Esimerkiksi perustuslain 12 § sananvapaudesta ja julkisuudesta on pysynyt sanamuodoltaan muuttumattomana, vaikka sitä on sovellettu Internet-ajan ilmiöihin. Perus- ja ihmisoikeudet voidaankin käsittää dynaamisina ja evolutiivisina, eli tilannekohtaisina ja ajan mukana kehittyvinä, normeina. Perusoikeuksien ydin, tärkein osa, on muuttumaton, mutta reuna-alue voi tulkintakäytännössä joustaa ja näin perusoikeus sopeutuu uusien ilmiöiden asettamiin haasteisiin.

2.1.3 Perusoikeuksien oikeusvaikutukset

Perusoikeussäännöksen mahdolliset oikeusvaikutukset usein jaotellaan kahdeksaan eri osaan: kunnioittamisvelvollisuuteen, suojaamisvelvollisuuteen, toteuttamisvelvollisuuteen, ohjelmalliseen vaikutukseen, tulkintavaikutukseen, kompetenssivaikutukseen (toimeksiantovaikutus), abrogaatiovaikutukseen

¹⁹ Saraviita 2005 s. 113.

²⁰ PeVM 10/1998 vp s. 22.

(syrjäyttävä vaikutus) ja oikeuden perustavaan vaikutukseen.²¹ Yhdellä perusoikeussäännöksellä voi olla useita eri oikeusvaikutuksia.

Kunnioittamisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että julkinen valta ei saa rajoittaa perusoikeuden toteutumista. Kunnioittamisvelvollisuuden ydinsisältönä on julkisen vallan passiivisuusvelvoite: lainsäädäntö ja hallintokoneisto eivät saa puuttua yksilön vapauspiiriin. Suppean perusoikeusnäkemyksen mukaan kunnioittamisvelvollisuus on perusoikeussäännöksen ainoa tai lähes ainoa oikeusvaikutus.²²

Julkisella vallalla on velvollisuus suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeutta. Suojaamisvelvollisuuden ydinmerkityksenä on julkisen vallan velvollisuus aktiivisin toimin estää yksityisiä tahoja loukkaamasta yksilön perusoikeuksia. Suojaamisvelvollisuus ja toteuttamisvelvollisuus muodostavat yhdessä turvaamisvelvollisuuden.

Ohjelmallinen vaikutus tarkoittaa perusoikeuteen sisältyvää velvollisuutta lainsäädännön tai hallintokäytännön uudistamiseen perusoikeuden mahdollisimman laajaksi toteuttamiseksi. Perusoikeuteen sisältyvän ohjelmallisen elementin velvoittavuuden aste vaihtelee poliittis-moraalisesta velvoittavuudesta oikeudellisesti sanktioituun velvoittavuuteen asti.²³ Ohjelmalliset säädökset eivät kuitenkaan käytännössä perusta yksilölle sellaisia oikeuksia, joihin nämä voisivat tehokkaasti vedota. Saraviidan mukaan perusoikeuksien luonne yhteiskunnallisina arvoina näkyy siten, että arvosisältö kirjataan perustuslakiin ohjelman luonteisena²⁴. Ympäristöperusoikeuden toisen momentin julkisen vallan edistämismuutokset ovat tyypillisiä kirjauksia, joilla nähdään olevan ohjelmallinen vaikutus. Ohjelmallista säädöstä konkreettisempi on perustuslaillinen toimeksianto, joka edellyttää asiasta säädettävän tarkemmin alemmanasteisessa säännöksessä.

²¹ Ks. Tarkemmin Karapuu 1999 s.82-86.

²² Karapuu 1999 s. 82.

²³ Karapuu 1999 s.83.

²⁴ Saraviita 2005 s. 149.

Tulkintavaikutus tarkoittaa perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut periaatteen perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta: tuomioistuimen tulee valita perusteltavista olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuden tarkoituksen toteutumista²⁵. Tulkintavaikutus on yksi perusoikeussäännösten käytännön oikeuselämässä tärkeimmistä vaikutuksista. Myös normi-intensiteetiltään heikkoina pidetyillä säännöksillä, kuten PL 20 § voi olla täysimääräinen tulkintavaikutus²⁶.

Scheinin määrittelee vahvan tulkintavaikutuksen tilanteet siten, että perusoikeussäännös vaikuttaa lainkäyttäjän valintaan kahden laintasoisen säännöksen välillä tai rajoittaa soveltajan harkintavaltaa sulkemalla pois osan tavallisen lain sanamuodon mahdollistamista vaihtoehdoista.²⁷ Tulkintavaikutuksella on kuitenkin rajansa. Kuusiniemi muistuttaa, että tulkintavaikutus on mahdollista luonnollisesti vain tilanteissa, joissa tavallinen laki sisältää säännöksen, jonka tulkinnalla voidaan päästä perusoikeussäännöksen tarkoittamaan lopputulokseen.²⁸

Kompetenssivaikutus (toimeksiantovaikutus) tarkoittaa, että perusoikeus lainsäätäjää tai viranomaista velvoittaessaan samalla saattaa antaa velvoitetulle toimielimelle kelpoisuuden tai toimivallan veloitteen toteuttamiseksi. Yhdeksi perusoikeussäännöksen oikeusvaikutukseksi luetaan usein myös *horisontaalivaikutus*, joka tarkoittaa perusoikeussäännöksen vaikutusta yksilöiden väliseen suhteeseen. Vihervuoren mukaan PL 20 §:n kompetenssi- eli toimeksiantovaikutusta pohdittaessa on pohjimmiltaan kyse horisontaalisuhteista. Esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännöksen toteuttamiseksi tarpeellinen laki voitaisiin tuollaisen vaikutuksen vallitessa säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka samalla rajoitettaisiin muuta perusoikeussäännöstä²⁹. Perustuslakivaliokunta onkin useassa ratkaisussaan punninnut esimerkiksi ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan suhdetta, kun ympäris-

²⁵ PeVM 25/1994.

²⁶ Karapuu 1999 s. 84.

²⁷ Scheinin 1996 s.827.

²⁸ Kuusiniemi 1998 s. 74 ja 97.

²⁹ Vihervuori 1998 s. 239.

tönsuojelullisista syistä omaisuuden, kuten maan- tai metsänkäyttöoikeutta rajoitetaan.

Abrogaatio- eli syrjäyttävä vaikutus tarkoittaa sitä, että perusoikeus estää oikeusjärjestykseen kuuluvan säännöksen soveltamisen hallinnossa ja tuomioistuimissa siltä osin kuin säännös on ristiriidassa perusoikeuden kanssa. Abrogaatiovaikutus perustuu siihen, että perusoikeus on turvattu kansallisen normihierarkian ylimmällä tasolla, perustuslaissa.³⁰

Perusoikeussäännös perustaa subjektiivisen oikeuden silloin, kun yksilö voi omissa nimissään tarvittaessa vaatia oikeuden toteuttamista³¹. Tyypillisesti perustuslaissa nähdään olevan kaksi subjektiivista oikeutta. Nämä ovat oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja välttämättömään toimeentuloon. Ympäristöperusoikeudella ei ole subjektiivisen oikeuden perustavaa vaikutusta.

Perusoikeuksien oikeusvaikutusten erittely ei tarkoita, että vaikutukset olisivat toisensa poissulkevia ja kullakin perusoikeudella olisi vain yksi oikeusvaikutus. Yhteen perusoikeuteen liittyy tavallisesti useita oikeusvaikutuksia. Lisäksi yhdellä oikeusvaikutuksellakin saattaa olla sekä sääntö- että periaateulottuvuus. Esimerkiksi ohjelmallisella perusoikeudella, kuten ympäristöperusoikeus, ydinalueella on tyypillisesti oikeussääntöulottuvuus ja ydinalueen ulkopuolella joustava oikeusperiaateulottuvuus.

2.2 Oikeusperiaatteet

2.2.1 Oikeusperiaatteet kuvaavat oikeuden keskeisiä arvoja ja tavoitteita

Perinteisesti oikeusperiaatteilla tarkoitetaan oikeuteen yleisesti sekä erityisiin oikeudenaloihin sisältyviä keskeisiä normatiivisia arvoja ja tavoitteita³². Verrattuna oikeussääntöön oikeusperiaate on väljempi ja yleisempi, joten se kattaa laajemmin erilaiset soveltamistilanteet. Oikeussäännöt syntyvät lainsäädänteitse, mutta oikeusperiaatteet voivat syntyä myös muilla tavoin. Tuorin kriitti-

³⁰ Karapuu 1999 s. 84.

³¹ Karapuu 1999 s. 84.

³² Pöyhönen 1999 s. 791.

sen oikeuspositivismin tasoteoriassa oikeusperiaatteet sijaitsevat pääasiassa oikeuden kulttuuri- ja syvätasolla ja muuttuvat hitaasti yhteiskunnan arvojen muuttuessa.³³ Yleisillä oikeusperiaatteilla viitataan siis niihin kantaviin ideologisiin arvoperusteisiin, joiden varaan oikeusjärjestys rakentuu.³⁴ Tämän vuoksi on luontevaa, että useat perusoikeusnormit ovat periaatetyyppisiä. Ovathan ne perustuvanlaatuisuudessaan oikeusjärjestelmämme arvopohja ja runko.

Aarnio on hahmotellut sääntöjen ja periaatteiden muodostavan skaalan, jossa normit tyypitellään säännöiksi (kuten varastamisen kieltö), sääntötyyppisiksi periaatteiksi (esim. sananvapauden periaate), periaateluonteisiksi säännöiksi (joustavat oikeussäännöt) ja periaatteiksi (aina evaluatiivisesti avoin, esim. tasa-arvo). Näiden osajoukkojen välillä ei ole rajoja, vaan pikemminkin eräänlainen liukuma, silti skaalan ääripäät ovat varsin erilaiset toisistaan.³⁵

Periaatteen kuuluminen oikeusjärjestykseen edellyttää sen merkityksen tai arvon lisäksi, että sille voidaan osoittaa tukea lainsäädännössä, sen esitöissä tai esimerkiksi oikeuskäytännössä³⁶. Tämä institutionaalisen tuen vaatimus liittyy periaatteiden tunnistamiseen, mutta myös periaatteen argumentatiiviseen voimaan. Esimerkiksi perusoikeusperiaatteille lainsäätäjät on antanut nimenomaisen ilmauksen perustuslain perusoikeusluvussa, jolloin institutionaalista tukea voidaan pitää hyvin vahvana.³⁷ Dworkinin mukaan oikeusperiaatetta ei voidakaan tunnistaa yksinkertaisen tunnistamissäännön avulla, vaan ainoastaan viittaamalla oikeusperiaatteen yhteiskunnassa nauttimaan institutionaaliseen tukeen erilaisten vastuun- ja vallanjakoperiaatteiden, prejuddikaateista johdettujen yleisten oikeusohjeiden, tuomarien ja muun juristikunnan itseymmärryksen, kansalaisten sisäistämän moraalien ja vastaavien muiden tekijöiden merkityksessä³⁸.

Institutionaalisen tuen lisäksi perusoikeusperiaatteille on tyypillistä läheinen kytkeä moraalisiin – periaatteet tunnistetaan niiden sisällön, arvon tai merki-

³³ Tuori, 2000 s. 196-216.

³⁴ Laakso 1990 s.

³⁵ Aarnio 1989 s. 116.

³⁶ Tuori 2000 s. 197.

³⁷ Lavapuro 2001 s. 143.

³⁸ Siltala 2001 a 163-164.

tyksen nojalla. Niitä noudatetaan sen vuoksi, että ne edustavat oikeudenmukaisuutta, reilua tai jotakin muuta moraalista vaatimusta.³⁹

2.2.2 Oikeusperiaate oikeuslähteenä

Toisin kuin oikeussäännöt, oikeusperiaatteet eivät ole ehdottomia. Ne voivat soveltua yksittäiseen oikeustapaukseen ”enemmän-vähemmän” –tyyppisesti. Yhteen oikeustapaukseen voi siis soveltua useampi eri suuntaan ohjaava periaate yhtä aikaa, ilman ne että ne syrjäyttävät toisiaan. Siltalan mukaan oikeusperiaatteen ratkaisuarvo on ainakin lähtökohtaisesti heikompi kuin oikeussäännön ratkaisuarvo: oikeusperiaate ainoastaan vie tuomarin ratkaisuharkintaa määrättyyn suuntaan, kykenemättä (ainakaan tavallisesti) määräämään jutun aineellista lopputulosta. Toisaalta oikeusjärjestyksen perustavalaatuista arvoa edustava oikeusperiaate voinee jossain tapauksessa myös syrjäyttää oikeussäännön. Oikeusperiaatteiden käyttö perustuu niiden keskinäisen painoarvon tapauskohtaiseen punnintaan⁴⁰.

Aulis Aarnio luokittelee oikeuslähteet kolmeen kategoriaan: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Sallitut oikeuslähteet ovat sellaisia, joihin saa, mutta ei ole velvollisuus, viitata. Aarnion mukaan ne vahvistavat argumentaatiota, mutta ne eivät koske lainkäytön yhtenäisyyttä ja siihen perustuvaa rationaalisuutta.⁴¹ Yleiset oikeusperiaatteet kuuluvat muiden yleisten oppien kanssa Aarnion jaottelussa tähän ryhmään. Toki lakiin kirjoitetut (positivoidut) oikeusperiaatteet kuuluvat kirjoitettujen sääntöjen kanssa vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin.

Tuorin mukaan kaikki oikeusperiaatteet eivät ole oikeuslähteitä. Oikeusperiaatetermin käyttöä hankaloittaakin sen monimerkityksisyys. Tuori ehdottaa oikeusperiaate-termin käsitteelliseksi perusmerkitykseksi oikeusperiaatetta yleisenä oikeusperiaatteenä, sillä juuri yleiset oikeusperiaatteet ovat oikeuskäsitteiden vastinpari yleisten oppien ainesosana. Ja juuri oikeuskulttuuriin ja oikeu-

³⁹ Lavapuro 2001 s. 143.

⁴⁰ Siltala 2001 a 163-164.

⁴¹ Tolonen 2003 s. 25.

den syvärakenteeseen kerrostuneet yleiset oikeusperiaatteet tuovat oikeusjärjestykseen oikeusvarmuuden edellyttämää koherenssia.⁴²

Oikeusperiaatteet voivat siis toimia paitsi oikeuslähteinä myös oikeuden tulkinnassa käytettävänä argumentteina, tulkintaperiaatteina. Tulkintaperiaatteet ovat argumentteja, joilla perustellaan jotakin normista informaatiota antavan normilauseen tulkintavaihtoehtoista. Tämän tutkielman keskiössä olevilla perusoikeusperiaatteilla on sekä oikeuslähteenä että tulkintaperiaatteena toimiva kaksoisluonne.⁴³ Tuomioistuimet voivat perustuslain 106 § nojalla soveltaa perusoikeuksia. Ne kuuluvat tuomioistuimia velvoittaviin oikeusnormeihin, kun tilannetta ei ole säännelty tavallisella lailla, mutta perusoikeusperiaatteita käytetään tuomioistuimissa lähinnä tulkinta- eikä ratkaisuperiaatteina⁴⁴.

Yhdellä perusoikeudella voi olla sekä sääntö- että periaateulottuvuus, ja perusoikeuden sääntö- ja periaatevaikutusten suhde voi olla erilainen eri perusoikeuksilla ja erilaisissa ratkaisutilanteissa. Länsinevan mukaan perusoikeuden sääntö- ja periaatevaikutusta ei tule kuitenkaan nähdä tiukasti erillisinä ulottuvuuksina, vaan nämä erityyppiset vaikutustavat tulee sovittaa yhteen luontevaksi kokonaisuudeksi.⁴⁵ Kuolemanrangaistuksen kielto (PL 7.2 §) on esimerkki sellaisesta perusoikeudesta, jolla on lähes yksinomaan sääntöulottuvuus. Vastuu ympäristöstä (PL 20 §) on taas hyvä esimerkki sellaisesta perusoikeudesta, jolla on lähes yksinomaan periaateulottuvuus.

Perusoikeuksien merkitys oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ilmenee usein yksilöiden perusoikeuksien välisessä ristiriitatilanteessa. Yksilöt voivat olla samanaikaisesti eri suuntaan vaikuttavien perusoikeuksien kohteita. Usean perusoikeuden välinen kollisio ratkaistaan pääsääntöisesti punninnalla, jolloin perusoikeuden periaatevaikutus korostuu.⁴⁶ Tapauskohtaisen punninnan

⁴² Tuori 2007 s.150-151.

⁴³ Tuori 2007 s. 157.

⁴⁴ Tuori 2007 s. 157.

⁴⁵ Länsineva 2002 s. 73, 93-99. Sääntö- ja periaatevaikutuksen lisäksi perusoikeuksilla voidaan nähdä olevan myös esimerkiksi tavoitteellinen vaikutus. Tällöin perusoikeudet nähdään perustuslaissa määriteltynä tavoitteina, joita on pyrittävä toteuttamaan niin lainsäädännössä ja hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Ks. Länsineva 2002 s. 94.

⁴⁶ Viljanen 2001 s. 12.

vuoksi myös perusoikeuksien tulkinta kehittyy jatkuvasti ja perusoikeusperiaatteet säilyvät elävänä oikeuslähteenä.

Periaate on suomenkielessä sanana sellainen, joka kuulostaa ehdottomalta ja pysyvältä. Periaatteista ei tingitä, sanotaan. Oikeusperiaate on mielenkiintoinen juuri sen joustavuuden vuoksi. Oikeusperiaatteiden kautta oikeus ja sen tulkinta siis kehittyy. Toisaalta vallitsevan valtiosääntöoikeuden yleisten oppien mukaan perusoikeuksien ydintä pidetään loukkaamattomana ja muuttumattomana. Perusoikeuksien jousto tapahtuu sen reuna-alueella.⁴⁷ Suomessa perusoikeuksien tulkinnan kehittäjistä merkittävin on eduskunnan perustuslakivaliokunta. Lisäksi suurta vaikutusta on korkeimpien tuomioistuinten sekä ylimpien lainvalvojien ratkaisulla.

2.3.1 Tulkinta, kiperät oikeustapaukset ja normikollisiot

Perusoikeudet ja (niissä esiintyvät) oikeusperiaatteet tulevat tyypillisesti tuomioistuimissa sovellettavaksi kiperien tapausten (engl. hard case) eli sellaisten, joihin ei vastausta löydy tavallisen lain tasolla, yhteydessä. Tällaisen ongelman ratkaisemiseksi ei siis ole suoraa soveltuvaa oikeussääntöä, vaan ratkaisussa on turvauduttava oikeusperiaatteiden punnintaan⁴⁸.

Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä. Moderni lainoppi *tulkitsi* ja *systematisoi* voimassa olevan oikeuden sääntöjä ja *perustelee* esitetyn tulkintakannanoton vallitsevasta oikeuslähteopista ja tulkintateoriasta johdettujen perusteiden avulla. Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa siis merkityssisällön antamista lakitekstin ja muiden kirjallisissa muodoissa annettujen oikeuslähteiden kielellisille ilmaisuille.⁴⁹

Periaatteiden kollisioille ei ole olemassa mitään ennakolta annettua sitovaa hierarkiajärjestystä, jonka avulla olisi mahdollista osoittaa, miten ristiriita ratkaistaan. Kukin ratkaisu on tapauskohtainen. Periaatteiden välisiin konflikteihin

⁴⁷ Tarkemmin Viljanen 2001.

⁴⁸ Siltala 2001 a s.150.

⁴⁹ Siltala 2001 a s. 22. Kursiivi kirjailijan.

liittyy vahvasti keskustelu sääntöjen ja periaatteiden sekä oikeuksien ja kollektiivisten hyvien välisestä kollisiosta.

Oikeussäännöt ovat ehdottomia, niitä joko sovelletaan tai ei sovelleta ja oikeussääntöjen välinen ristiriitatilanne voidaan ratkaista ongelmanratkaisuperiaatteiden⁵⁰ avulla.⁵¹ Oikeusperiaatteiden tapauksessa taas on siis aivan mahdollista että ratkaisevaan tilanteeseen soveltuu yhtä aikaa useita erisuuntaisia periaatteita. Ympäristöperusoikeuden kanssa yhtä aikaa sovellettavaksi tulee usein esimerkiksi omaisuuden suoja tai elinkeinonvapautta turvaavat perusoikeudet. Tällaiseen tilanteeseen eivät ongelmanratkaisuperiaatteet enää anna vastausta, vaan oikeudellinen harkinta muodostuu eri näkökohtien väliseksi punninnaksi.⁵² Punninnassa kumpikaan periaatteista ei menetä kokonaan sovellettavuuttaan; häviävääkin periaatetta sovelletaan, mutta vain voitavan periaatteen sallimissa rajoissa. Silloin kun periaatteet toimivat ratkaisuperiaatteina, niiden väliset ristiriidat on kuitenkin ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen, sen konkreettisten tosiasioiden valossa.⁵³

Perinteisesti perusoikeudet ovat pitkään olleet ainoastaan lainsäätäjän toimintaa rajoittavaa normistoa, jonka soveltaminen ja tulkinta eivät ole kuuluneet tuomioistuimelle.⁵⁴ Pelkona oli, että perustuslain tulkinta ja soveltaminen tekisi tuomioistuimista poliittisia päätöksentekijöitä käyttämässä valtaa, joka ei niille kuulu. Ovathan perusoikeudet yhteiskunnallisten arvojen ilmaisu ja niiden tulkinta lähentelee moraalista päättelyä. Viimeistään perustuslakiuudistus etusijäsäännöksineen (PL 106 §) ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisine laintulkintoineen (PL 22 §) kuitenkin muutti tilannetta ja teki perusoikeuksista tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta.

Lavapuro pohtii oikeusperiaatteiden välisen punninnan edellyttävän kannanottoa käsillä olevien oikeusperiaatteiden soveltamista oikeuttaviin astetta yleisempiin oikeusperiaatteisiin, ja toteaa tällaisen punninnan tapaavan sekä

⁵⁰ lex superior, lex posterior, lex specialis

⁵¹ Aarnio 1989 s. 112.

⁵² Pöyhönen 1999 s. 793.

⁵³ Tuori 2007 s. 152.

⁵⁴ Lavapuro 2001 s. 125.

etääntyä positiivisoikeudellisesta tekstistä että lähetä tavanomaista moraalista päättelyä niin sisällöllisesti kuin lopputulostensa kiistanalaisuuden osalta. Konkreettisten tulkintojen moraalinen sidonnaisuus ei kuitenkaan vielä poista tulkinnan oikeudellista puitteistoa ja sen vaikutuksia.

Perusoikeuksien tulkinnassa on lähtökohtaisesti kyse voimassa olevan oikeuden tulkinnasta menettelyissä, jotka on institutionalisoitu oikeudelliseksi ja joiden lopputulokset ovat oikeudellisesti täytöntöön pantavissa. Perustuslait ja valtiosisäisesti voimaansaatetut ihmisoikeudet ovat osa sitä positiivisoikeudellista normistoa, johon julkisen vallan käytön tulee oikeusvaltiossa perustua ja jota myös Suomen Perustuslain 2.3 § nojalla tulee kaikessa toiminnassa noudattaa tarkoin.⁵⁵

Viljanen on niin ikään katsonut, että perusoikeusperiaatteiden punninnassa niiden painoarvoa määrittävät myös valtiosääntöiset näkökohdat. Näin ollen perusoikeuspunninnassa erilaiset yhteiskunnalliset arvot ja intressit tulisi ainakin jossakin määrin valtiosääntöoikeudellistaa eli peilata valtiosäännön perusteiden ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa.⁵⁶

Oikeusperiaatteiden soveltamiseen liittykin edellisessä kappaleessa esitelty keskustelu siitä, nähdäänkö oikeusjärjestys, erityisesti perustuslaki staattisena, ikuisesti muuttumattomana järjestelmänä vaiko yhteiskunnan kehityksen mukana elävänä (living instrument) oikeuslähteenä. Oikeusperiaatteiden soveltaminen tulkinnan apuna mahdollistaa yhteiskunnallisten muutosten huomioimisen, kuten korkein hallinto-oikeus teki esimerkiksi kolmannessa luvussa tarkemmin käsiteltävässä Vuotoksen allasta koskevassa (KHO 2002:86) ratkaisussaan huomauttaessaan ympäristöperusoikeuden heijastavan ympäristöarvojen merkityksen kasvua.

Oikeusperiaatteiden tulkinnan tapauskohtaisuus näkyy myös siinä, että missä yhdessä tapauksessa perusoikeudet voivat olla punninnassa vastakkaisilla puolilla (kuten esimerkiksi ympäristöperusoikeus ja omaisuuden suoja usein esitetään), toisessa tapauksessa ne voivatkin edistää samaa tavoitetta⁵⁷. Viljanen toteaa, että vaikka perusoikeusjärjestelmään sisältyy potentiaalisia jän-

⁵⁵ Lavapuro 2010 s. 114.

⁵⁶ Viljanen 2001 s. 220.

⁵⁷ Tätä kutsutaan perusoikeuskonkurensiksi.

nitteitä, jotka voivat kehittyä konkreettisessa soveltamistilanteissa avoimeksi perusoikeuksien väliseksi kollisioksi, eivät perusoikeudet abstraktilla tasolla eli perusoikeussäännöksinä ole keskenään yhteen sopimattomia tai välttämättömässä ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välillä ei ole mitään välttämätöntä pysyvää vastakkainasettelun suhdetta, vaan molemmat voivat toimia myös samansuuntaisesti: ympäristön pilaantumisen estäminen ehkäisee omaisuuden arvon alentumista.⁵⁸

2.3 Ympäristöperusoikeuden erityispiirteet

2.3.1 Ympäristöperusoikeus ympäristö-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden risteyksessä

Ympäristöperusoikeus vaikuttaa luonnollisesti pääasiassa ympäristöoikeuden alalla. Se voi tulla sovellettavaksi tai vaikuttaa laintulkintaan esimerkiksi luonnonsuojelu-, maankäyttö- ja päästökysymyksissä. Toisaalta perustuslain 20 § toisessa momentissa mainittu osallistumisoikeus johdattaa hallinto-oikeudellisten kysymysten, kuten asianosaisuuden, äärelle ja oikeus terveelliseen ympäristöön puolestaan ihmisoikeussopimusten pariin. Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti sitä, minkä tyyppisiä oikeudenaloja ympäristöoikeus ja hallinto-oikeus ovat ja minkälaisia piirteitä ne voivat tuoda valtiosääntömme ympäristöperusoikeuteen.

Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö. Se voidaan tyypillisesti jakaa elolliseen (elävä luonto, kasvit, eläimet ja ihmiset) ja elottomaan (kallioperä, maaperä, topografia, ilmasto ja vesi) ympäristöön. Toimijana on ihminen, tai ihmisten muodostama yksityinen tai julkinen yhteisö, mutta toiminta kohdistuu ympäristöön, sen omistukseen, käyttöön ja suojeeluun.

Ympäristöoikeuden lähtökohdat oikeudenalana ovat yhtäältä yksityisoikeudelliset ja toisaalta julkisoikeudelliset.⁵⁹ Nykyään ympäristöoikeus sijoittuu pääasiassa julkisoikeuden puolelle. Läheisiä liityntöjä hallinto-oikeuteen ilmentä-

⁵⁸ Viljanen 2001, s. 138-139, Ympäristöperusoikeus voi toteuttaa PL 15 § estämällä omaisuuden arvon alenemisen.

⁵⁹ Kuusiniemi 2001 a luku Oikeudenalan syntyminen - Juuret.

vät varsinkin erilaiset lupa- ja muut ennakkovalvontajärjestelmät hallintomenettelyihin liittyvine kysymyksineen.⁶⁰

Kari Kuusiniemen mukaan ympäristöoikeus on tavoitteellista. Oikeudenalan lähtökohtana on ympäristön suojeleminen. Ympäristöoikeuden tehtävä on suhteuttaa laissa edellytetyt suojelutavoitteet pyrkimykseen käyttää luonnonvaroja taikka kuormittaa ympäristöä erilaisin hankkein. Ympäristöoikeus onkin syntynyt tarpeesta vastata oikeudellisen sääntelyn keinoin ympäristöongelmiin. Ongelmakeskeisyyden vuoksi ympäristöoikeutta ei voida systematisoida vain tiettyjen lakien soveltamisalan avulla, sillä ympäristöllisesti tärkeitä säästöksiä sisältyy sellaiseen lainsäädäntöön, jota ei ainakaan ahtaasti ottaen luokitella ympäristöoikeudelliseksi.⁶¹

Perinteinen malli oikeudesta vain henkilösuhteina tai hallinto-oikeudellisina oikeussuhteina on ympäristöoikeuden kannalta riittämätön. Erkki Hollon mukaan ympäristöoikeus on ensimmäinen oikeudenala, jonka sääntely pyrkii suojaamaan muitakin kuin ihmisen välitöntä oikeus- tai etupiiriä koskettavia arvoja. Luontoa pyritään nykyisin suojelemaan, ei vain ihmisten eduksi, vaan sen itsensä säilyttämisen vuoksi⁶². Ympäristöoikeuden normeihin säännellään ihmisen luontosuhdetta.⁶³ Ympäristöoikeuteen myös liittyy vahvasti ajatus kestävästä kehityksestä ja tulevien sukupolvien oikeudesta elinkelpoiseen ympäristöön⁶⁴. Näin ollen ympäristöoikeuden aikajänne ylittää nykyhetken sijaan kauas tulevaisuuteen.

Erilaisten esimerkiksi liikennepoliittisista, taloudellisista ja maataloudellista tarpeista kumpuavien toimenpiteiden ympäristövaikutusten arviointiin eivät juristit pysty. Siksi ympäristömme tilaan vaikuttavien toimenpiteiden vaikutusten arviointiin tarvitaan apua oikeustieteen ulkopuolisilta aloilta, kuten luonnontieteistä ja tekniikan alalta. Yksi ympäristöoikeuden omaleimaisimmista

⁶⁰ Kuusiniemi 2001 a luku Ominaispiirteet –liitynnät muihin oikeudenaloihin.

⁶¹ Kuusiniemi 2001 a luku Ominaispiirteet – ongelmakeskeisyys.

⁶² Hollo 1998 s. 10. Luonnon itseisarvosta ks. Kumpula 2004 s. 348-358.

⁶³ Kuusiniemi 2001a luku Ympäristöoikeuden erityisluonne: ihmisen luontosuhteen sääntely – Nykyihmisten väliset suhteet.

⁶⁴ Kuusiniemi 2001 a luku Ympäristöoikeuden erityisluonne: ihmisen luontosuhteen sääntely – Tulevien sukupolvien oikeudet.

piirteistä onkin alan monitieteinen perusta. Ympäristöoikeudella on läheiset kytkennät muihin ympäristötieteisiin.⁶⁵

Koska ympäristölainsäädännön soveltamisessa on lopulta kysymys ympäristöpoliittisesta päätöksentekotilanteesta – oikeudellisten raja-aitojen sisällä – ei myöskään päätöksiin liittyvää yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja eettisen perusteltavuuden näkökulmaa pidä sivuuttaa.⁶⁶

Tällaisen joustavan ja tulkinnallisesti avoimia käsitteitä sisältävän normin soveltaminen päätöksentekotilanteessa edellyttää myös muun kuin oikeudellisen tiedon hankintaa ja sen merkityksen analyysiä sekä arvottamista ja punnintaa muita päätösharkinnassa esiin tulevia näkökohtia vasten.⁶⁷

Hallinto-oikeudessa asianosaisiksi on tapana määritellä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.⁶⁸ Ympäristöoikeuden piiriin kuuluu lukuisia erilaisia päätöksentekotilanteita, joissa asianosaisuus määritellään eri tavoin. Laajavaikutuksisen hankkeen ympäristölupa-asiassa valittamaan oikeutettujen asianosaisten piiri määräytyy merkityksellisten ympäristövaikutusten kautta ja saattaa näin ollen ulottua kilometrienkin etäisyydelle hankkeen sijoituspaikasta. Lisäksi valitusoikeus viimeksi mainituissa tilanteissa kuuluu useille viranomaistahoille, joiden tehtävänä on käyttää yleisen edun asianosaispuhevaltaa asiassa, sekä nykyisin myös erinäisille ympäristön- ja terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuin ympäristön viihtyisyyttä edistäville rekisteröidyille yhteisöille. Asianosaisiksi näitä yhteisöjä ei kuitenkaan nimetä.⁶⁹

Kuusiniemen mukaan ympäristöoikeudellinen ajattelu näyttää olevan kehitymässä voimakkaasti arvosuuntautuneeksi. Luontoon liittyvien eettisten arvojen korostaminen saa samantyyppisiä piirteitä kuin kansainvälinen ihmisoike-

⁶⁵ Ympäristöoikeuden monitieteisyydestä tarkemmin Määttä 2004 s.1097-1107.

⁶⁶ Kuusiniemi 2001 a luku Ominaispiirteet – monitieteisyys.

⁶⁷ Kuusiniemi 2001 a luku Ominaispiirteet – monitieteisyys.

⁶⁸ Laakso 2006 s. 113.

⁶⁹ Kuusiniemi 2001a luku Yleinen oikeudellinen käsitteistö – asianosainen – ympäristöoikeudessa.

usajattelu; nämä yhtyvätkin puhuttaessa ihmisoikeudesta hyvään ympäristöön, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja omassa ympäristöperusoikeudessamme. Myös ympäristöllisten periaatteiden vahva asema oikeudenalaa jäsentävinä linjaviitoina ja joustavien normien tulkinnan suuntaviivoina korostavat tätä omaisnaispiirrettä.⁷⁰

Ympäristöoikeuden keskeisenä tavoitteena on ympäristönsuojelu, jota ympäristöperusoikeusmyönteinen tulkintalinja voi tukea. Tavoitteellisuus ei kuitenkaan merkitse yksipuolisesti yleisten ympäristöetujen suosimista muita yleisiä tai yksityisiä intressejä vastaan. Ympäristöoikeuden tehtävänä on suhteuttaa laissa asetetut suojelutavoitteet konkreettisissa tilanteissa ilmeneviin muihin ympäristöön liittyviin intresseihin. Näin ollen perusoikeusjärjestelmästä tulevat signaalit ovat vain osa niitä joustavan säännöksen tulkinnan oikeudellisia elementtejä, joiden perusteella lopullinen normipäätös tehdään. Perusoikeuksilla on tässä tulkinnassa toki hyvin vahva asema.⁷¹

Perustuslakivaliokunta on kritisoinut ympäristöoikeuden normiston olevan huomattavan hajanaista ja siksi hankalaa hahmottaa. Valiokunta moittii, että ympäristölainsäädännölle yleisemminkin on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säännöksiin. Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista.⁷² Länsineva toteaa hajanaisuuden olevan perua erityisala-kohtaisesta sääntelystä, mutta pohtii, olisiko ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannaltakin relevantimpaa koota ympäristöoikeuden normistoa yhteen.⁷³

2.3.2 Perustuslain 20 § perusoikeutena

Perusoikeussäännökset on ymmärrettävä osana kokonaisjärjestelmää, jossa tavoitteena on toteuttaa keskenään erisuuntaisiakin perusoikeuksia mahdollisimman täydellisesti. Ympäristöperusoikeuden ohella muille perusoikeuksille

⁷⁰ Kuusiniemi 2001a luku Ympäristöoikeuden erityisluonne: ihmisen luontosuhteen sääntely – Haasteet ympäristöoikeustieteelle.

⁷¹ Kokko 2008 s. 320 ja Kuusiniemi 2001 s. 4.

⁷² PeVL 58/2010 vp näin myös Länsineva selvityksessään ympäristöministeriölle 2012.

⁷³ Länsineva 2012 s. 3-4.

(esimerkiksi omaisuuden suojalle) on annettava merkitystä ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.⁷⁴

Suomen perustuslain ympäristöperusoikeuspykälä (PL 20 §) on kaksiosainen. Ensimmäisessä momentissa sanotaan vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle terveellinen ympäristö ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Toisin kuin muut perusoikeusnormit ensimmäinen momentti ei suoraan turvaa yksilölle jotain perustavanlaatuaista oikeutta, vaan asettaa vastuun suojella ympäristöä. Pykälä on ikään kuin käänteinen perusoikeusnormi⁷⁵. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuisi sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.⁷⁶

Ympäristöön liittyvien oikeuksien tai velvollisuuksien mainitseminen perustuslaeissa on suhteellisen uusi ilmiö. 90-luvun puolivälissä perusoikeustyöryhmän mukaan ympäristösäännöksen ottaminen perustuslakiin vastaa kansainvälistä kehitystä ja ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa⁷⁷. Esityksessä viitataan useampaan merkittävään ympäristökokoukseen ja –sopimukseen⁷⁸. Perusoikeuskomitean mukaan luonnon monimuotoisuuden säilyminen on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle.⁷⁹

⁷⁴ Kokko 2008 s. 311.

⁷⁵ Kuusiniemi 2000 s. 150.

⁷⁶ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö 1992 s. 104.

⁷⁷ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö 1992 s. 103. Samoin HE 309/1993vp.

⁷⁸ Mm. Tukholman ympäristökokous (1972), Bruntlandin komission selvitys (1987) sekä Rio de Janeiron kokous ja julistus (1992).

⁷⁹ Perusoikeuskomitean mietintö 1992 s. 353.

Perusoikeuskomitea ryhmittelee erilaiset tavat turvata oikeus puhtaaseen luontoon lainsäädännössä kolmeen luokkaan: valtion tai julkisen vallan velvollisuuden suojella ympäristöä, yksilön velvollisuuksiin luontoa ja ympäristöä kohtaan sekä yksilön oikeus luontoon. Ympäristöperusoikeuden luonteeseen voidaan katsoa kuuluvan kiinteä sidonnaisuus oikeuden vastapainona olevaan velvollisuuteen. Oikeus luontoon ja ympäristöön on sidoksissa toisaalta julkisen vallan velvollisuuksiin, mutta toisaalta myös yksilön – tai muun yksityisoikeudellisen oikeussubjektin – velvollisuuteen ympäristöä kohtaan.⁸⁰

Perusoikeudet voidaan jaotella usealla eri tavalla, yleisin tapa on jakaa ne kolmeen ryhmään eli kolmen eri sukupolven perusoikeuksiin. Yksilölliset vapausoikeudet kuten hengen, terveyden, omaisuuden ja yksityisyyden suoja kuuluvat ensimmäisen sukupolven perusoikeuksiin. TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kuuluvat perusoikeuksien toiseen sukupolveen, kuten esimerkiksi kansalaisten oikeus koulutukseen, terveydenhuoltoon tai työttömyysturvaan. Kolmannen sukupolven perusoikeuksilla tarkoitetaan kansoille ja ihmisryhmille kuuluvia yhteisöllisiä tai kollektiivisia oikeuksia, kuten kansojen itsemääräämisoikeutta, oikeutta rauhanomaiseen kehitykseen tai oikeutta omaehtoiseen kulttuuriin.⁸¹ Toisinaan erotetaan vielä neljännen sukupolven perusoikeuksina erityiset luontoa koskevat oikeudet kuten oikeus kestävään kehitykseen ja eläinten oikeudet.⁸²

Kolmannen sukupolven yhteisölliset perusoikeudet eivät sovellu aivan ongelmitta perinteiseen perusoikeuskäsitykseen. Mm. Karapuu toteaa, että ainakin toistaiseksi lienee selkeintä ymmärtää perusoikeudet nimenomaan ihmisyksilön oikeuksiksi ja käsitellä ryhmien ja luonnon oikeuksia niistä käsitteellisesti erillisinä.⁸³ Ympäristöperusoikeus sijoittuu edellä esitettyssä perusoikeuksien sukupolvijaottelussa siis sen subjektin tulkinnasta riippuen joko toisen, kolmannen tai mikäli neliosaista jaottelua halutaan käyttää, neljännen polven oikeuksiin.

⁸⁰ Perusoikeuskomitean mietintö 1992 s. 358.

⁸¹ Siltala 2001 b s. 736-737.

⁸² Siltala 2001 b s. 736-737.

⁸³ Karapuu 1999 s. 73-74.

Sen sijaan, että ympäristöperusoikeus kokonaisuudessaan luokiteltaisiin tiettyyn ihmisoikeussukupolveen kuuluvaksi voidaan sille hahmottaa ihmisoikeuksien kolmen sukupolven näkökulmasta kolme erilaista funktiota⁸⁴.

1. Poliittisena vapausoikeutena ympäristöllinen ihmis- ja perusoikeus on peruste laajentaa osallistumismahdollisuuksia ja ympäristöä koskevan informaation avoimuutta (oikeus osallistua omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon 2 mom),
2. Taloudellisena ja sosiaalisena oikeutena ympäristöllinen ihmis- ja perusoikeus vahvistaa ympäristön laatuun liittyvien tavoitteiden yhteiskunnallista painoarvoa (oikeus terveelliseen ympäristöön 2 mom) ja
3. Solidaarisuus-oikeutena ympäristöllinen ihmis- ja perusoikeus velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan ympäristötavoitteiden toteutumisesta.⁸⁵ (vastuu ympäristöstä 1 mom)

Tämänkaltainen perusoikeuden sisällön tarkastelu toteutuu tässä tutkielmassa perusoikeuden osa-alueiden erittelyn kautta. Osa-aluekohtainen tarkastelu mahdollistaa erinomaisesti myös perusoikeuden eri suuntaisten ulottuvuuksien ja eri ihmisoikeussukupolville tyypillisten piirteiden havainnoinnin.

Toisaalta Määttä huomauttaa, että ympäristösääntely on vain rajoitetusti ymmärrettävissä oikeudellisen käsitejärjestelmän kautta. Modernin oikeuden perustavista kategorioista juuri oikeus-käsitteistön perinteiset tulkinnat muodostuvat hidasteeksi, kun ympäristöarvoja pyritään sisäistämään laajasti oikeusjärjestykseen. Ympäristöä koskevan perusoikeuden tuominen yksilön oikeuksina ymmärretyn oppirakennelman osaksi on ongelmallista, jos määritelmään takerrutaan kirjaimellisesti yksilöllistä näkökulmaa ja oikeus-keskeisyyttä painottaen. Jos näkökulma ympäristöllisiin perusoikeuksiin painottuu niiden ”aitouden” ja kannekelpoisuuden arviointiin, näistä normeista saadaan turhan vivahteeton kuva.⁸⁶

⁸⁴ Määttä 2001 s. 285 mukailten

⁸⁵ Määttän hahmotelman kohteena on EU:n perusoikeuskirjan ympäristöperusoikeus, mutta samankaltaiset ulottuvuudet ovat helposti löydettävissä myös kotimaisesta ympäristöperusoikeudestamme. Määttä 2001 s. 285.

⁸⁶ Määttä 2001 s. 294.

2.3.3 Ympäristöperusoikeuden oikeusvaikutukset

Perusoikeuskomitean mukaan ympäristöperusoikeussäännöksen ensimmäinen momentti olisi varsin pitkälle julistuksenomainen. Tämä ajatus tyrmättiin kuitenkin oikeustieteen kentällä varsin nopeasti. Vihervuori kritisoi luonnehinnan jäävän epäselväksi, sillä sitä ei ole tyhjentävästi eikä tarkoin määritelty.⁸⁷ Julistuksenomaisuutta tarkennetaan komiteamietinnössä vain toteamalla, ettei säännös voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä⁸⁸. Säännös ei siis yksinään loisi ainakaan aktiivisia toimimisvelvoitteita. Se voisi toimia perustana lainsäädännölle, jonka kautta myös yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistetaan täsmällisiä sanktioituja velvollisuuksia luonnon ja muun ympäristön suojelemiseksi. Säännös voisi lainsäädännön rajoissa vaikuttaa myös hallintoviranomaisen toiminnassa. Samoin säännöksellä voisi olla tulkinnallista vaikutusta tuomioistuimen ratkaisuisissa.⁸⁹

Vihervuori arvelee perusoikeussäännöksen merkityksen olevan muualla kuin yksilöittäin todennettavissa velvoitteissa. Perustuslain 20 §:n kaltaisen normin oikeudellinen merkitys voi olla jopa keskeisesti tarkoitettu näkymään tulkintavaikutuksen avulla⁹⁰. Tulkintavaikutus tarkoittaa perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut periaatteen perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta: tuomioistuimen tulee valita perusteltavista olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuden tarkoituksen toteutumista⁹¹. Tulkintavaikutus onkin yksi perusoikeussäännösten käytännön oikeuselämässä tärkeimmistä vaikutuksista.⁹²

Viljanen huomauttaa, ettei täysimääräinen tulkintavaikutus ole liitettävissä ainoastaan yksilön oikeuden muotoon kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin, vaan tällainen vaikutus voidaan antaa myös julkisen vallan turvaamisvelvelli-

⁸⁷ Vihervuori 1999 s. 635.

⁸⁸ Perusoikeuskomitean mietintö 1992 s. 360.

⁸⁹ Perusoikeuskomitean mietintö 1992 s. 360.

⁹⁰ Vihervuori 1999 s. 643. Myös Kuusiniemi 1998 s. 65-84 ja Kuusiniemi 2001b s. 192 ss.

⁹¹ PeVM 25/1993. S. 4.

⁹² Karapuu 1999 s. 84.

suuden muotoon tai muutoin ”julistuksenomaisemmin” kirjoitetuille perusoikeussäännöksille. Hänen mukaansa ei ole mitään valtiosääntöoikeudellista esittä antaa myös perustuslain ympäristövastuupykälälle (20 §) ja sen molemmille momenteille täysimääräistä tulkintavaikutusta myös perusoikeusjärjestelmän sisällä, suhteessa muihin perusoikeussäännösten tulkintoihin.⁹³

Ensimmäisen momentin julistuksenomainen vastuu ympäristöstä voidaan nähdä myös toisessa momentissa mainittujen julkisen vallan turvaamisvelvoitteiden käänttöpuolena. Määttä toteaa, että jos julkisen vallan turvaamisvelvoitteeseen katsotaan liittyvän jossakin merkityksessä yksilön asemaan heijastuvia oikeusvaikutuksia, noita vaikutuksia ei voi typistää oikeuksiksi. Jos yksilökohtainen perusteltu odotus ympäristön laadun parantamisesta tunnustetaan ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän suojaamaksi, on luontevaa ja välttämätöntä liittää siihen myös yksilöllisen vastuun ja velvollisuuksien ajatus. Määttä mukaan julkisen vallan turvaamisvelvoitteen, yksilöllisen oikeuden ja yksilöllisen vastuun välttämätöntä kolmiyhteyttä ympäristöllisten ihmis- ja perusoikeuksien merkityssisällön tulkintana voidaan perustella pyrkimyksellä esittää oikeuskoherenttina ja systemaattisena järjestelmänä. Vastuun tunnistaminen ympäristöperusoikeuksien välttämättömäksi elementiksi ilmentää vastavuoroisuuden merkitystä perusoikeusjärjestelmän sidosperiaatteena.⁹⁴

Ympäristöperusoikeussäännös antaa ympäristöarvoille tärkeän aseman perusoikeusjärjestelmässä, mutta ympäristön ja luonnonsuojelemiselle vastakaksiakin intressejä on monesti turvattu perusoikeussäännöksen nojalla. Esimerkkinä tästä Kuusiniemi mainitsee maankäyttökonflikteissa esiin tulevan omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisen jännitteen.⁹⁵ Samoilla linjoilla on myös korkein hallinto-oikeus todetessaan perustuslain 20 §:n sisältävän perustuslaintasoisien kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjauvan osaltaan lainsoveltamista ja tulkintaa. Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä kuten omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden

⁹³ Viljanen 2001 s. 158.

⁹⁴ Määttä 2001 s. 297.

⁹⁵ Kuusiniemi 1998 s. 67.

vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan saattaa vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus⁹⁶.

Saraviita katsoo, että horisontaalivaikutuksen erityinen konkretisointi on PL 106 §:ssä säädetty perusoikeuden etusijasäännös. Lähtökohtana tässä päätelyssä on edelleen vertikaalisuhde, joka muuttuu horisontaaliseksi siinä vaiheessa, kun tuomioistuin tai viranomainen arvioi kahden yksityisoikeudellisesti määritellyn oikeussubjektin keskinäistä oikeusasemaa.⁹⁷ Ympäristöperusoikeudellakin on siis merkitystä paitsi yksilön (esim. Maanomistaja tai toiminnanharjoittaja) ja julkisen vallan välisessä vertikaalisuhteessa myös ympäristöä käyttävien tai siihen oikeutettujen yksilöiden välisissä horisontaalisuhteissa. Ympäristöperusoikeuden vaikutus horisontaalisuhteisiin näkyy ennen muuta tulkintavaikutuksen välityksellä.⁹⁸

Kuusiniemi on jaotellut ympäristöperusoikeuden funktiot sekä passiivisena ja aktiivisena tehtävänä julkiselle vallalle että tulkintatehtävänä. Passiivinen tehtävä näyttäytyy esimerkiksi omaisuuden suojan tasapainona ja annettavaa lainsäädäntöä rajoittavana ympäristön turvaverkkona. Aktiivinen tehtävä on perustuslaillinen toimeksianto, joka antaa velvollisuuden edistää kansalaisten oikeutta terveelliseen ympäristöön ja heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan. Perusoikeuden tulkintatehtävä näkyy puolestaan sekä suorana soveltamisena tai sen mukaisena tavallisen lain tulkintana.⁹⁹

Ympäristöarvojen kiinnittäminen perusoikeus uudistuksessa perustuslain nimenomaiseen säännökseen on vahvistanut ympäristönsuojelun ja ympäristöarvojen huomioimisen normatiivista pohjaa. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on luonnollisesti merkitystä sillä, voidaanko jokin tavoite kiinnittää johonkin perusoikeussäännösten osaan vai ei. Edellisessä tapauksessa itse asiassa jo perustuslainsäätäjät on ratkaissut ainakin lähtökohtaisesti sen, että tavoite on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Jälkimmäisessä asetelmassa vaaditaan ainakin

⁹⁶ KHO:2002:86 kohta 6.2.2.4. a) yleisiä lähtökohtia.

⁹⁷ Saraviita 2005 s.176.

⁹⁸ Vihervuori 1998 s. 247.

⁹⁹ Kuusiniemi 1998a s. 30-34, 46, 57, 73-87.

lisäperusteluja sen osoittamiseksi, että kyseessä on sellainen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, joka voi määrättyjen lisäedellytysten täytyessä oikeuttaa tietyn perusoikeuden rajoituksen. Institutionaalisen tuen vuoksi luonnollisesti punninnassa perustuslaintasoiseen säännökseen kiinnit-tyvä intressi on perusoikeusjärjestelmän kannalta arvioituna painoarvoltaan selvästi vahvempi kuin sellainen sinänsä tärkeä yhteiskunnallinen intressi, jolta puuttuu vastaava valtiosääntöinen kiinnekohta. Viljanen pitääkin selvänä, että ympäristösäännöksen sisällyttäminen perustuslakiin on vahventanut ympäristönsuojelullisten tavoitteiden painoarvoa perusoikeusjärjestelmässämme, myös ajatellen omaisuudensuojan tulkintoja tilanteessa, jossa ympäristönsuojelulliset tavoitteet joutuvat jännitteeseen omaisuudensuojan kanssa. Tämä näkyy myös myöhemmin analysoitavassa perustuslakivaliokunnan tulkinta-käytännössä.

2.3.4 Ympäristöperusoikeuden subjekti

Perinteisen perusoikeussubjektin ajattelun valossa kysymys ympäristöperusoikeuden subjektista on mielenkiintoinen. Tarjolla olisi useitakin mahdollisia tulkintoja. Perusoikeudet on turvattu jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle. Perusoikeustyöryhmän mietinnön mukaan perusoikeuksilla turvataan ennen kaikkea yksilön oikeuksia ja mainitulla ”jokaisella” tarkoitetaan luonnolista henkilöä¹⁰⁰.

Oikeushenkilöitä – esimerkiksi yrityksiä tai yhdistyksiä - perusoikeudet suo-jaavat ainoastaan välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saat-taa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin¹⁰¹. Tällä tavoin perusoikeussuoja ikään kuin palautetaan yksilön oikeudeksi. Pe-rusoikeustyöryhmä kuitenkin toteaa, että suuri osa perusoikeuksista on sen luonteisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus, kokoontumisvapa-

¹⁰⁰ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö 1992 s. 33.

¹⁰¹ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö 1992 s. 33.

us ja oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä¹⁰².

Tämäntyyppiset kollektiiviset oikeudet murtavat perinteistä käsitystä perusoikeussuojasta ja -subjektista. Karapuu kuitenkin kyseenalaistaa muiden kuin yksilöoikeuksiksi palautettavien perusoikeuksien tarkoituksenmukaisuuden:

*Kun ihmis- ja perusoikeusajattelun perustana on Suomessa perinteisesti ollut oikeuksien kuuluminen nimenomaan ihmisyksilöille, on kansojen ja ryhmien tai luonnon ja eläinten oikeuksien täysimääräinen niveltäminen yksilöiden suojaa koskevaan perusoikeuskäsitteistöön hyvin ongelmallista. Tämän vuoksi on syytä pohtia, kuinka tarkoituksenmukaista on sisällyttää perusoikeuskäsitteeseen niitä kolmannen ja neljännen sukupolven oikeuksia, joita ei luontevasti voida kirjoittaa ihmisyksilön oikeuden muotoon.*¹⁰³

Karapuu ei kiellä kollektiivisten tai luonnon oikeuksien merkitystä, mutta hänen mielestään viitteet perusoikeusajattelun muuttumisesta eivät ole niin merkittäviä, että ne tekisivät välttämättömäksi luopua perusoikeusajattelun kulmakivistä, perusoikeuksien ymmärtämisestä ihmisyksilön oikeuksiksi.¹⁰⁴

Kokko huomauttaa, että tällainen kanta on perusteltu silloin, kun on kysymys yksittäisten ihmisten terveyden suojelusta. Ympäristöperusoikeussuojan ulottaminen oikeushenkilöihin tulee kuitenkin heti ajankohtaiseksi, kun kyse on useamman kuin yhden ihmisen elinympäristön suojelusta tai kun ympäristön tilalle asetetaan esitöiden¹⁰⁵ tarkoittamalla tavalla pidemmällekin meneviä vaatimuksia ja tarkastellaan asiaa niin, että ympäristön tilaa pyritään turvaamaan yleisenä intressinä. Kun oikeushenkilö, esimerkiksi rekisteröity yhdistys on perustettu suojelemaan ympäristöä yleisenä etuna, näitä etuja suojaavien vaikuttamismahdollisuuksien antaminen yhdistykselle turvaa myös sen jäsenten ja mahdollisesti myös muiden ihmisten ympäristöön liittyviä perusoikeuksia.¹⁰⁶

¹⁰² Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö 1992 s. 37.

¹⁰³ Karapuu 1999 s. 73-74.

¹⁰⁴ Karapuu 1999 s. 74-75.

¹⁰⁵ HE 309/1993 vp s. 20.

¹⁰⁶ Kokko 2008 s. 323.

Perusoikeusuudistuksen perusteluissa sanotaan ympäristöperusoikeuden ensimmäisen momentin ympäristövastuunottoilulla pyrittävän korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa yksilön oikeuksiksi.¹⁰⁷ Säännöksessä ei puhuta muiden perusoikeussäännösten tapaan ”jokaisesta tai jokaisen oikeudesta”. Kaikille kuuluvan vastuun voidaan katsoa kuuluvan niin yksityisille luonnollisille henkilöille, julkiselle vallalle kuin oikeushenkilöillekin. Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmis-oikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia.¹⁰⁸

Kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvana oikeutena ympäristöperusoikeus voitaisiin nähdä aiemmin mainittuna kolmannen tai neljännen sukupolven kollektiivisena oikeutena. Jo sellaisena säännös poikkeaa perinteisestä perusoikeussubjektin käsitteestä. Kaikille jakamattomasti kuuluva oikeus on kuitenkin vielä mahdollista käsittää yksilön oikeutena, joka toteutuu ainoastaan kollektiivisena. Kaikki perusoikeuden valmisteluaineistossa mainitut subjektivaihtoehdot tuovat mukanaan edustavuuden ja asianosaisuuden ongelmat, joihin suomalaisella oikeusjärjestyksellä ei ole suoraa vastausta. Luonnon itseisarvo ympäristöperusoikeuden subjektina irrottaa ympäristöperusoikeuden kokonaan perinteisistä antroposentrisistä eli ihmiskeskeisistä yksilöiden oikeuksista.

Itseisarvolla viitataan jonkin objektin tai kokonaisuuden arvokkuuteen sinänsä. Objekttiivisen *luontokeskeisen* itseisarvon ajattelutavan puoltajien mukaan luonnolla tai luontokappaleilla on eräänlainen sisäinen arvo riippumatta muiden, siis ihmisten suorittamisesta arvottamisesta.¹⁰⁹ Luonnon itseisarvosta puhuttaessa keskustellaankin usein myös ihmis- ja luontokeskeisistä arvoista. Ihmiskeskeisestä itseisarvosta puhuttaessa kohteen arvo määräytyy ihmiselle kuuluvien tai ihmisen tuottamien ominaisuuksien perusteella. Luontokeskeisen itseisarvon kohteen arvo määräytyy luonnollisten ominaisuuksien perus-

¹⁰⁷ HE 309/1993 vp s.66.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Kuusiniemi 2000 s.153. *Kursiivi kirjoittajan*.

teella, joilla on välitöntä arvoa¹¹⁰. Määttän mukaan oikeudellisesti ekosentrismi eli luontokeskeisyys merkitsee ennen kaikkea velvollisuutta ottaa viranomais- ja tuomioistuinpäätöksenteossa huomioon myös sellaisia luonnon- ja ympäristöarvoja, joita ei välittömästi voida perustella ihmisen hyvinvoinnilla.¹¹¹

Ympäristöperusoikeuden ensimmäisessä momentissa mainitun luonnon biologisen monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää Kai Kokon mukaan pitkäkestoisten ekologisten prosessien huomioon ottamista. Luonnon kirjon ja osien huomioon ottaminen ei voi pysähtyä vain nykyisin olemassa olevan biodiversiteetin häviämiseen, vaan myös nykyhetken ihmisten toimien vuoksi todennäköisesti peruuttamattomasti menetettäville tuleville eliösukupolville olisi mahdollisuuksien mukaan annettava itseisarvoista tai vähintäänkin tulevien ihmiskukupolvien intressit huomioon ottavaa merkitystä.¹¹² Tällainen tulkinta venyttää oikeudellisen harkinnan aikaperspektiiviä huomattavasti.

Ympäristöperusoikeuden esitöissä tulevia sukupolvia kohtaan tunnustettu vastuu liitetään PL 20 § ensimmäisen momentin vastuuseen ympäristöstä. Tämä kestävän kehityksen periaatteen keskeiseksi ulottuvuudeksi ymmärrettävä tulevaisuusaspekti on kuitenkin ympäristönäkökulmasta ihmiskeskeinen. Ihmiskeskeisyyttä on ekologisesti painottuvasta näkökulmasta pidetty yleisemminkin uusien ympäristöllisten perusoikeusmuotoilujen ongelmana. Tulevat sukupolvet ja niiden eduista ja hyvinvoinnista johdettava vastuu luontoa kohtaan on siis eri asia kuin vastuu luontoa kohtaan sen itsensä vuoksi.¹¹³ Kestävän kehityksen periaate sen perinteisessä merkityksessä jättää avoimeksi kysymyksen, onko ihmisellä velvollisuus luontoa kohtaan silloinkin, kun tuota vastuuta ei voida perustella nykyihmisten tai tulevien sukupolvien eduilla?

Tulevat sukupolvet on myös käsitteenä hankala. Tulevat sukupolvet voidaan ymmärtää jo syntyneinä, nuorina sukupolvina, jolloin käsite olisi melko selkeä, tulevat sukupolvet ovat osa nykyisiä sukupolvia. Tulevaisuus sisältyy läsnä

¹¹⁰ Tarkemmin luonnon itseisarvosta Kuusiniemi 2000 s. 150-152.

¹¹¹ Määttä 2001 s. 309.

¹¹² Kokko 2003 s. 69.

¹¹³ Määttä 2001 s. 305.

olevaan. Tavanomaisesti tulevat sukupolvet määritellään kuitenkin vielä syntymättöminä. Kyse on sukupolvista, joiden oletetaan syntyvän tulevaisuudessa. Vastuun ja velvollisuuksien toteuttamisen kannalta ratkaistavaksi tulee, kuinka pitkälle meidän on huolenpitomme ulotettava. Sukupolvikäsite voidaan ymmärtää myös abstraktiona väestön jatkuvasta uusiutumisesta, jolloin sukupolvien erottelu on tarpeetonta. Tulevien sukupolvien sijaan on ehdotettu käytettäväksi käsitettä tuleva ihmiskunta, joka käsittää sekä nykyiset että tulevat sukupolvet ja jolle sukupolvien oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat.¹¹⁴

Mäntylän mukaan oikeusjärjestys toimii ihmisten arvojen pohjalta ja tyypillisesti pyrkii suojaamaan sitä, mitä ihmiset pitävät tärkeänä. Ihmisellä on kyky nähdä jonkin asian merkitys myös jollekin toiselle lajille tai vaikkapa luonnon monimuotoisuudelle. Tämä luo velvollisuuden muun luonnon huomioonottamiseen. Hänen mielestään tämä lähtökohta näkyy Suomessa myös ympäristöperusoikeuden muodossa.¹¹⁵

*Luonnon itseisarvoa voidaan perustella esimerkiksi sillä, että koska luonnon toiminta on meistä riippumatonta, se ei voi olla ainaakaan pelkästään välinearvo. Asiat, jotka ovat ihmisistä riippumattomia, voisivat näin olla itseisarvoisia. Tähän liittyy myös keskustelu luonnonoikeustradition piirteistä.*¹¹⁶

Kokon mukaan perustuslakiin otettu ympäristöä koskeva perusoikeussäännös muodostaa keskeisen avaimen ihmisen luontosuhteen oikeudellistumisessa¹¹⁷.

Ympäristöperusoikeuden eri osa-alueilla ja siitä johdettavilla oikeusperiaatteilla voidaan siis nähdä olevan erilaisia oikeussubjekteja. Toisaalta esitöissä mahdollisena subjektina mainitut tulevat sukupolvet tuovat nähdäkseni ympäristöperusoikeuteen mukanaan uutta sisältöä eli kestävän kehityksen periaatteen. Nämä kaikki eri oikeussubjektit tuovat ympäristöperusoikeuteen myös hieman erilaisen tarkastelukulman ja ennen kaikkea oikeuksien haltijoina niillä on erilainen mahdollisuus olla huomioituna tai edustettuna oikeudellisessa

¹¹⁴ Kumpula 2004 s. 115-116.

¹¹⁵ Mäntylä 2010 s.58.

¹¹⁶ Mäntylä 2010 s. 60-61. Luonnonoikeustraditiosta myös Kuusiniemi 2000 s.153.

¹¹⁷ Kokko 2003 s. 4.

harkinnassa; lainsäädännössä ja sen käytössä. Kunkin osa-alueen oikeussubjektilla on siis suuri merkitys siinä, miten kutakin osa-aluetta voidaan toteuttaa.

2.4 Ympäristöperusoikeuden kansainväliset vaikutteet

2.4.1 Ympäristöoikeudellisen ajattelun kehitys YK:n sopimusten piirissä

Noin 60 valtion perustuslaki sisältää viittauksen ympäristönsuojelutavoitteisiin tai nimenomaisen ympäristöllisen perusoikeussäännöksen, näistä reilu 10 on EU:n jäsenvaltioita. Useimmissa niistä julkisen vallan tehtäviksi määritellään ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita. Eräissä perustuslakien muotoiluissa tuodaan julkilausutusti esille ympäristökysymyksen molemmat puolet: yksilön oikeus puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön sekä julkisen vallan tehtävä vastata tuon oikeuden toteutumisesta.¹¹⁸

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan oikeus ympäristöön on ollut muotoutumassa kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi jo useiden vuosikymmenien ajan¹¹⁹. Ympäristöperusoikeuden valmisteluaineistossa viitataankin Tukholman ja Rion kokouksiin sekä nk. Bruntlandin komission selvitykseen¹²⁰. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) piirissä ympäristökeskustelun on katsottu alkaneen ympäristökokouksesta, joka kokoontui vuonna 1972 Tukholmassa. Kokouksen tuloksena syntyi Tukholman julistus¹²¹. Julistuksessa käytetään ihmisoikeuskäsitteistöä ja liitetään ensimmäistä kertaa selkeästi ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu toisiinsa sekä määritellään ympäristönsuojelun keinoksi ihmisoikeudet.¹²²

Julistus ei suoranaisesti sisällä oikeutta ympäristöön, mutta sen ensimmäinen periaate sisältää keskeiset ympäristöllisten oikeuksien elementit ja ilmaisee selkeästi ihmisoikeuksien ja ympäristön keskinäissuhteen. Periaatteessa yhdistyvät kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivi-

¹¹⁸ Määttä 2001 s. 282.

¹¹⁹ HE 309/1993vp s. 20.

¹²⁰ Ks. Perusoikeuskomitean mietintö 1992 s.353 ss., Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö s. 103 ss. sekä HE 309/1993 vp s. 20 sekä s.66ss.

¹²¹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14.

¹²² Kumpula 2004 s. 61.

tykselliset oikeudet. Lisäksi se sisältää vastuusäännöksen asettamalla kullekin vastuun ympäristön suojelemisen parantamisesta. Ja lopuksi siihen sisältyy erityinen aikaulottuvuus, joka edellyttää myös tulevien sukupolvien huomiota ottamista, mikä julistuksen antamisajankohtana oli vielä uusi näkökulma ihmisoikeuskäsitteistössä.¹²³

Perustuslain 20 §:n esitöissäkin mainitussa Tukholman kokouksessa laaditussa julistuksessa tunnustettiin ihmisen perusoikeus elää ympäristössä, joka takaa ihmisarvoisen elämän ja hyvinvoinnin¹²⁴. Tukholman kokouksen seurauksena YK:n perustettiin ympäristöohjelma UNEP, jonka tehtävänä on koordinaida ympäristökysymyksiä YK-järjestelmän puitteissa ja vastata Tukholman periaatteiden soveltamisesta.¹²⁵ Myös Euroopan ympäristö- ja terveysasiakirjan mukaan jokainen on oikeutettu ympäristöön, joka turvaa korkeimman mahdollisen terveyden ja hyvinvoinnin tason.

Tukholman julistuksesta puuttuvat menettelyllisiä oikeuksia koskevat periaatteet. Vaikka julistus ei ole oikeudellisesti sitova, on se ollut myöhempien kansainvälisten ympäristöllisiä oikeuksia koskevien julistusten ja oikeuksia koskevien ehdotusten ja suositusten lähtökohta.

Tukholman julistusta seurannut Brundtlandin komission¹²⁶ raportti merkitsi käännekohtaa myös ympäristöllisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa. Määritellään kestävä kehitys tavoitteena siten, että sillä pyritään tyydyttämään nykytarpeet ja täyttämään tämän päivän toiveet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa komissio nosti esiin jo Tukholman julistukseen sisältyneen uuden aikaulottuvuuden, tulevat sukupolvet, ja asetti tavoitteeksi sukupolvien sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen.

Brundtlandin komission loppuraportin yhteydessä julkaistiin ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmän ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen oikeudelli-

¹²³ Kumpula 2004 s. 61-62.

¹²⁴ Periaate 1, Tukholman julistus 1972.

¹²⁵ Rantala 1994 s.84.

¹²⁶ Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio.

sia periaatteita koskeva ehdotus. Ehdotuksen ensimmäisen periaatteen mukaan kaikilla ihmisillä on oikeus terveelliseen ja hyvinvointitakaavaan ympäristöön. Asiantuntijaryhmän mukaan periaatteen suora ja välitön tavoite on asianmukaisen ympäristön ylläpitäminen sekä aikaansaaminen. Lisäksi oikeus viittaa konkreettiseen terveyden käsitteeseen suojelun kohteena, kun taas hyvinvointi käsittää muun muassa arvokkaan elämän käsitteen. Asiantuntijaryhmä korostaa, että kyse on valtioiden velvollisuuksista sekä toisiaan että ihmisyksiköitä kohtaan suojella ympäristöä ihmisten hyväksi. Se ottaa perusteluissaan kantaa myös ehdotuksen 1 periaatteen ihmiskeskeisyyteen todeten, että sen tavoitteena on taata ihmisyksilöille oikeus ympäristöön. Oikeus määritellään suhteessa muihin ihmisiin tai ihmisten luomiin yhteisöihin, kuten valtio. Sen sijaan periaatteen tavoitteena ei ole tukea ihmiskeskeistä asennoitumista suhteessa luontoon.¹²⁷

Kestävän kehityksen periaate on nyttemmin määritelty tulevien sukupolvien oikeuksien perustaksi ja periaatteen katsotaan jopa edellyttävän tällaisen oikeuden tunnustamista.¹²⁸ Edellä mainitut kestävän kehityksen oikeudellisia periaatteita koskevat ajatukset ovat nähtävissä myös Suomen perustuslain 20 § taustalla.

Kaksikymmentä vuotta Tukholman julistusta myöhemmin (1992) Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa (UNCED) Rio de Janeirossa tunnustettiin luonnon monimuotoisuuden itseisarvo ja suojelun tarve¹²⁹. Konferenssin erityiseksi tavoitteeksi asetettiin kansalaisten erilaisten ja ryhmien oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon sekä oikeus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka koskee hankkeita, joilla saattaa olla vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön.

Rion julistus mainitaan niin ikään ympäristöperusoikeuden valmisteluaineistossa. Vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa asetettiin tavoitteeksi muun muassa määritellä valtioiden ja yksilöiden, ryhmien ja

¹²⁷ Kumpula 2004 s. 63-64.

¹²⁸ Kumpula 2004 s. 64.

¹²⁹ Rion julistus: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

järjestöjen ympäristöä koskevat yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Rion julistuksessa määritellään näiden tavoitteiden toteuttamisen periaatteet. Se on luonteeltaan suositus ja sisältää osittain samoja periaatteita kuin Tukholman julistus, mutta kestävän kehityksen tavoitteet ja lähtökohdat ovat vaikuttaneet periaatteiden sanamuotoihin ja sisältöön. Kumpulan mukaan verrattuna ympäristön ja kehityksen maailmankomission asiantuntijaryhmän laatimaan esitykseen julistus on merkittävästi monipuolisempi ja tiiviimmin kiinnittynyt kansainvälisissä ympäristösopimuksissa ja ihmisoikeussopimuksissa hyväksytyihin lähtökohtiin.¹³⁰

Kumpula toteaa, että Rio de Janeiron jälkeisenä aikana on erityisesti menettelyllisten oikeuksien asemaa vahvistettu. Sopimukset vahvistavat käsitystä avoimuuden ja läpinäkyvyyden, yleisön osallistumisen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarpeellisuudesta ympäristöasioissa. Yleisesti voi väittää, että useimmat Rio de Janeiron jälkeiset kansainväliset asiakirjat sisältävät ainakin viittauksen menettelyllisiin oikeuksiin. Sopimuksissa keskitytään ennen muuta valtioiden sisällä toteuttavien menettelyllisten oikeuksien toteuttamiseen.¹³¹

Rio de Janeirossa allekirjoitettiin myös biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus¹³², jossa menettelylliset oikeudet mainitaan. Sopimus edellyttää, että sopimusosapuolet edistävät biologisen monimuotoisuuden suojelun tärkeyden ja sen edellyttämien toimien ymmärtämistä sekä asian levittämistä joukkoviestinnässä ja sisällyttämistä kasvatusohjelmiin sekä toimivat soveltuvin osin yhteistyössä muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää kehitystä koskevien kasvatus- ja kansalaisvalistusohjelmien kehittämisessä. Biodiversiteettisopimus on Määtän mukaan merkittävin oikeuslähde, jolla luonnon –ekosysteeminen ja yksittäisten lajien – itseisarvon oikeudellista suojaa voidaan perustella.¹³³

¹³⁰ Kumpula 2004 s. 65.

¹³¹ Kumpula 2004 s. 67.

¹³² SopS 78/1994.

¹³³ Määttä 2001 s. 306.

Merkittävin osallistumisoikeutta ympäristöasioissa edistävä sopimus kuitenkin lienee Århusin sopimus¹³⁴. Sopimus edellyttää, että edistääkseen nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveyttään ja hyvinvointiaan koskevat vaatimukset täyttävässä ympäristössä valtiot turvaavat kansalaisten tiedonsaannin, osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden. Osallistumisoikeudet ilmenevät Århusin sopimuksessa myös neljännessä merkityksessä. Sen 17 artikla sisältää yksilöille ja kansalaisjärjestöille kuuluvan oikeuden saattaa arvioitavaksi, onko kansallinen ympäristölainsäädäntö yleisesti pantu sopimuksen edellyttämällä tavalla käytäntöön.

Århusin sopimus edellyttää laajaa informaation satavuutta, ennakkollisten osallistumisoikeuksien turvaamista myös yleisiä intressejä edustaville tahoille, mahdollisuutta osallistua päätöksentekomenettelyihin jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat vielä avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti, päätöksentekijän velvollisuutta ottaa yleisön esittämät käsitykset päätöksessä asianmukaisesti huomioon ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Sopimuksessa on Kumpulan mukaan selvästi irtaannuttu muodollisesta osallistumiskäsityksestä, jossa osallistujat määrittävät omien intressiensä edustajiksi ja tiedon vastaanottajiksi.¹³⁵

2.4.2 Ympäristö Euroopan unionin oikeudessa

Ympäristöoikeuksien elementeistä yhteisön (sic) oikeudessa voidaan selvimmän tunnistaa menettelyllisiä oikeuksia. Määttä toteaa, että yhteisöoikeuden yksi keskeinen ongelma juuri ympäristöasioissa on voimassa olevien normien puutteellinen kansallinen implementointi, tarve kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen roolin vahvistamiselle yhteisön ympäristösäädösten täytäntöönpanon valvonnassa on yhä näkyvämmän esillä ympäristöpoliittisessa keskustelussa.¹³⁶

Ajankohtaisessa eurooppalaisessa ympäristökeskustelussa menettelyllisten osallistumis-, kanne-, ja informaatio-oikeuksien vahvistamiseen kohdistuu

¹³⁴ SopS 122/2004 (Århusin sopimus).

¹³⁵ Kumpula 2004 s. 91.

¹³⁶ Määttä 2001 s. 287.

suuria odotuksia. Ne nähdään tärkeäksi keinoksi ympäristötavoitteiden yhteiskunnallisten ja oikeudellisen painoarvon vahvistamiseksi. Kun EU on näillä alueilla saanut aikaan jo huomionarvoista sääntelyä, on luontevaa tavoitella säädösten merkityksen vahvistamista.¹³⁷

Sopimus Euroopan unionista kolmannen artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä. Kestävä kehitys ja ympäristön suojelu ovat siis nykyisessä unionin perustamissopimuksissa unionin perustana. Ympäristön suojelu ja kestävä kehityksen edistäminen mainitaan myös unionin tehtävänä sen ulkopoliitikassa ja kansainvälisissä suhteissa¹³⁸. Nykyisen tulkinnan mukaan perustamissopimuksen ympäristösäännöksillä ei kuitenkaan ole oikeudellisesti välittömiä vaikutuksia.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on ainoastaan yksi suoranainen viittaus ympäristöön. Perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Kumpulan mukaan unionin perusoikeuskirjan ympäristösäännös on avannut uuden ympäristöllisiä oikeuksia koskevan keskustelun. Keskustelu koskee sitä suojellaanko unionin oikeudessa ympäristöä perusoikeutena. Kumpula toteaaakin, että painavin peruste aineellisen perusoikeuden voimassaolon puolesta on jäsenvaltioiden ja yhteisön velvoitteet. Jo nykyisen yhteisöoikeudesta yksityisille oikeussubjekteille voidaan johtaa perussopimuksista ympäristön laatua ja tasoa koskevia perusteltuja odotuksia saa da elää puhtaassa ja terveellisessä ympäristössä.

¹³⁷ Määttä 2001 s. 287.

¹³⁸ SEU 3 artikla 5. kohta sekä 21 artikla.

Perusoikeuskirjan 37 artikla sisältää Kumpulan mukaan neljä eri ulottuvuutta: ympäristönsuojelun korkean tason, ympäristön laadun parantamisen, läpäisyperiaatteen ja kestäväen kehityksen. Verrattuna perustamissopimukseen perusoikeuskirja ei luo uutta oikeutta, mutta voi vahvistaa läpäisyperiaatteen oikeudellista merkitystä. Perusoikeuskirjan jälkeen läpäisyperiaatetta ei voida enää pitää tavoitteena tai yhteisön poliitikkoja ja niiden toimeenpanoa ohjaavana periaatteena, vaan kyse on oikeudellisesta veloitteesta.¹³⁹ Läpäisyperiaatteen merkitys on siinä, että suojelutavoitteet ja ympäristöperiaatteet on otettava huomioon muita poliitikkoja toteutettaessa. Periaate vaikuttaa muiden kuin ympäristöpolitiikan ja ympäristöön kohdistuvien toimenpiteiden ulkopuolella ja sillä on ensisijaisesti suojelufunktio sellaisia poliitikkoja ja toimenpiteitä vastaan, jotka johtavat haitallisiin ympäristövaikutuksiin.¹⁴⁰

Perustamissopimusten ja perusoikeuskirjan alemmanasteisissa normeissa on toki runsaasti luonnon- ja ympäristönsuojeluun, ympäristön hoitoon, kestäväen käyttöön, kemikaaliturvallisuuteen ynnä muuhun liittyvää sääntelyä, mutta sitä ei ole tarkoituksenmukaista esitellä tässä tutkielmassa.

2.4.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö

Euroopan ihmisoikeussopimus lienee kotimaisen perusoikeusjärjestelmämme tulkinnan kannalta merkittävin yksittäinen ihmisoikeussopimus. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa¹⁴¹ ei ole ympäristöperusoikeutta vastaavaa artiklaa tai muuten suoraa ympäristön suojeluun liittyvää artiklaa. Ympäristönsuojeluun liittyvät ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ovat useissa tapauksissa liittyneet EIS 8 artiklaan. Vaikka EIS 8 (1) artiklan yksityis- ja perhe-elämää koskevaa suojaa ei alun perin määritelty ympäristöllistä suojaa silmällä pitäen, artikla on osoittautunut käyttökelpoiseksi ympäristöasioissa, koska ympäristö voidaan sisällyttää kodin ja yksityisyyden suojan piiriin.¹⁴²

¹³⁹ Kumpula 2004 s. 211-213.

¹⁴⁰ Kumpula 2004 s. 215.

¹⁴¹ SopS 18-19/1990.

¹⁴² Kumpula 2004 s. 151.

EIS 8 artiklaan perustuvissa valituksissa valittajat ovat edellyttäneet valtiolta aktiivisia toimia tai vaatineet valtiota pidättäytymään ympäristöön kohdistuvista toimita, joiden on väitetty loukkaavan sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Ympäristön pilaantumista koskevissa tilanteissa valtion positiivinen toimintavelvollisuus aktualisoitua, kun pilaantumisen aiheuttaja on yksityinen. Positiivisen toimintavelvollisuuden sisältöä määriteltessään tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että 8 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvien positiivisten toimintavelvoitteiden ja artiklan suojaaman yksityisyyden tai perhe-elämän välillä tulee olla suora ja välitön yhteys.

Ympäristönsuojelu on vasta muotoutumassa sopimuksen tulkinnassa huomioon otettavaksi ja sopimuksen suojelemaksi arvoksi, ei sen suhteen ole Kumpulaa mukaan olemassa tuomioistuimen omaksumaan linjaa. Tulkinnat ovat koskeneet ensisijaisesti toimia, joilla on puututtu EIS 8 artiklassa määriteltyihin oikeuksiin.¹⁴³

Ehkä tunnetuin ja toistaiseksi myös merkittävin ympäristönsuojeluun liittyvä EIT:n käsittelemä tapaus on López Ostra -tapaus¹⁴⁴. Tapauksessa oli kyse jätteidenkäsittelylaitoksen aiheuttamista terveyshaitoista, jotka ilmenivät muun muassa valittajan tyttären allergisina reaktioina ja anoreksiana, jotka asiantuntijaselvityksen mukaan johtuivat siitä, että tämä asui pahoin saastuneella alueella. Valittaja vetosi sekä EIS 3 artiklaan että EIS 8 artiklaan. Tapauksessa tuomioistuin esittää tulkinnan, että ympäristöhaitat tulee ottaa huomioon EIS 8 artiklan tulkinnassa. Tuomioistuin katsoi 12 metrin päähän valittajan asunnosta rakennetun jätteidenkäsittelylaitoksen aiheuttamien ympäristöhaittojen rikkoneen valittajan 8 artiklassa turvattuja oikeuksia. Se erotti ratkaisussaan yksityiselämän suojan ja terveyden suojan ja totesi, että vakava ympäristön pilaantuminen voi vaikuttaa yksilöiden hyvinvointiin ja haitata yksityis- ja perhe-elämää vaarantamatta kuitenkaan vakavasti heidän terveyttään. Perusteluisaan tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että fyysisen hyvinvoinnin ohella myös elämän laatu voi kuulua EIS:n artiklan suojelemiin oikeushyviin. Kumpula tulkitsee, että tuomioistuin näyttää edellyttävän, että ympäristöhaitan tulee

¹⁴³ Kumpula 2004 s. 152.

¹⁴⁴ López Ostra v. Espanja (1994).

kohdistua välittömästi yksilön ihmisoikeussopimuksessa suojattuun oikeuteen, jotta pilaantumista voidaan pitää 8 artiklassa suojattuna oikeuden loukkauksena. Tämä viittaa siihen, että yksilön terveyteen ulottuvat välillisemmät haitalliset ympäristövaikutukset eivät loukkaa EIS:n turvaamia ihmisoikeuksia.¹⁴⁵

Toinen tunnettu ihmisoikeustuomioistuimen EIS 8 artiklan ympäristöpainotteiseen tulkintamahdollisuuteen liittyvä tapaus on Hatton-tapaus¹⁴⁶, jossa oli kysymys lentokentän aiheuttamasta melusta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, etteivät yölentojen haittavaikutusten vähentämiseen tähdänneet toimenpiteet ja asiasta tehdyt selvitykset olleet riittäviä ja että valtio ei ollut kyennyt luomaan kohtuullista tasapainoa valtion taloudellisen hyvinvoinnin ja 8 artiklassa suojatun kodin-, yksityis- ja perhe-elämän tehokkaan suojan välille, mistä syystä tapauksessa oli kyse 8 (1) artiklan loukkauksesta. Kumpulan mukaan ratkaisussa on olennaista, että tuomioistuin katsoi EIS 8 (1) artiklaa loukatun, vaikka kyse ei sen mukaan ollut vakavista terveyshaitoista, kuten esimerkiksi López Ostra -tapauksessa, ja vaikka lentokentän aiheuttama melu ei ylittänyt lainsäädännön asettamia melurajoja.¹⁴⁷

Hatton ja López Ostra -tapauksien tapa liittyy ympäristön pilaantumisen aiheuttama uhka kotirauhan ja perhe-elämän suojaan vastaa ympäristöperusoikeuden 2 momentin oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Kotielämänsuojan lisäksi ympäristönsuojelullisia näkökohtia on liittynyt myös EIS 2 artiklaan oikeus elämään. Euroopan ihmisoikeussopimuksen toinen artikla ei sanamuotonsa mukaan kohde elämään kohdistuvia uhkia, vaan elämän riistämistä ihmisoikeustoimikunta on katsonut, että sitä voidaan soveltaa myös uhkaan edellyttäen että uhka on omiaan vaarantamaan elämän. Erityisesti ympäristönsuojelua koskevissa kysymyksissä juuri ennakoitavuus on merkittävä tekijä, koska suojelun toteuttaminen edellyttää mahdollisten uhrien ja tulevaisuudessa syntyvien haittojen huomioon ottamista. Tuomioistuin on kuitenkin katsonut artiklan tarjoavan suojaa vain sellaista uhkaa vastaan, jos-

¹⁴⁵ Kumpula 2004 s. 153-155. Tulkinnat tapauksesta Kumpulan.

¹⁴⁶ Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2001, 2003).

¹⁴⁷ Koko ratkaisun analyysi Kumpula 2004 s. 157-163.

sa loukkaus on ennakoitavissa ja luonteeltaan vakava ja peruuttamaton.¹⁴⁸
Tunnettu EIS 2 ja ympäristön kytkevä tapaus ovat mm. Öneryildiz -tapaus¹⁴⁹

EIS 6 omaisuuden suoja –artiklaan liittyen myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joutunut pohtimaan omaisuuteen ja sen käyttöön kohdistuvien rajoitusten sekä ympäristönsuojelullisten tavoitteiden suhdetta. Tuomioistuin on katsonut, että ympäristönsuojelu on sellainen legitiimi yleinen intressi, joka oikeuttaa puuttumisen myös omaisuudensuojaan. Valtion harkintamarginaalin korostus on merkinnyt myös sitä, että useissa tapauksissa julkinen etu on ohittanut yksityiset intressit eikä omaisuudensuojan ole katsottu estävän yksityisen etuihin puuttuvien toimenpiteiden toteuttamista. Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun suhdetta on pohdittu mm. Eskelinen ym. v. Suomi – tapauksessa.¹⁵⁰

Euroopan ihmisoikeussopimus vastaa sisällöltään hyvin paljolti omia perusoikeuksiamme. Lisäksi sopimus lienee suojaltaan tehokkaimpia ihmisoikeussopimuksia ja sen tuomioistuin voi antaa myös Suomelle langettavia tuomioita. Unionin tuomioistuin hakee myös unionin perusoikeuksiin sisältöä EIS:stä. Tämän vuoksi Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja sen tuomioistuimen ratkaisulla on korostunut merkitys sekä vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien tulokinnassa Suomessa.

3. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN OSA-ALUEET

3.1 Ensimmäisestä momentista johdettavat periaatteet

3.1.1 Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta

Ympäristöperusoikeuden ensimmäinen momentti sanoo, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tästä julistuksenomaiseksi kutsutusta momentista on lakitekstin ja sen

¹⁴⁸ Kumpula 2004 s. 165.

¹⁴⁹ Öneryildiz v. Turkki (2002).

¹⁵⁰ Kumpula 2004 s. 167-171.

perustelujen avulla johdettavissa useampikin periaate. Ilmiselvimpänä niistä käänteisenä ilmaistu *luonnon monimuotoisuuden suojelun periaate*. Tälle periaatteelle löytyy tukea niin perustuslaista, tavallisen lain tasolta kuin oikeuskirjallisuudestakin.

Rion sopimuksen myötä luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin turvaamisesta on tullut yksi kansainvälisen yhteisön keskeisistä huolenaiheista. Monimuotoisuuden turvaamiseksi on tarpeen suojelualueiden perustamisen ja lajien rauhoittamisen ohella ottaa huomioon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät näkökohdat kaikessa luonnonvarojen käytössä ja ylipäätään kaikissa luontoon vaikuttavissa hankkeissa. Kuusiniemen mukaan periaatteenomaiseksi monimuotoisuuden suojelun tekee se, että monimuotoisuuden turvaamisen näkökulma tulee läpäisevästi sisällyttää kaikkeen ympäristöön vaikuttavaan toimintaan. Monimuotoisuudelle myös ympäristöperusoikeuden valmisteluaineistossa¹⁵¹ tunnustettu itseisarvo antaa päämäärälle eettisen sävytyksen.¹⁵²

Kokko toteaa, että tietomme luonnon uusiutumiskyvyn ja sopeutuvuuden edellytyksistä ja rajoista sekä ennen kaikkea kykymme ennakoida oman toimimme seurauksia ovat rajallisia. Ympäristöperusoikeuden valossa ei siten ole mahdotonta ajatella, että luonnon osilla (biologisella monimuotoisuudella) voi olla itseisarvoa, jonka kunnioittaminen tulee osaksi ratkaisutoimintaa.¹⁵³ Luonnon monimuotoisuus oikeusperiaatteena mahdollistaa siis loitontumisen ihmiskeskeisestä ajattelusta, mikä on oikeusjärjestelmässämme ongelmallista. Käänteisenä kaikkien vastuuna periaatteen keskiössä säilyy ihmisyksilö tai -yhteisö.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatetta toteuttavia lakeja on runsaasti samoin kuin Euroopan unionin sääntelyäkin. Keskeisimpänä lienee luonnonsuojelulaki. Tämän vuoksi periaatteen suora soveltaminen on harvoin tarpeellista. Periaatteeseen liittyy läheisesti myös varautumisperiaate, sillä

¹⁵¹ HE 309/1993vp s.66.

¹⁵² Kuusiniemi 2001 a luku Monimuotoisuuden suojelun periaate.

¹⁵³ Kokko 2008 s.319. Tarkemmin Kokko 2003 s. 236-238.

luonnon kasvuvoimasta huolehtiminen edellyttää sen uusiutumiskyvyn turvaamista, mikä merkitsee muun muassa peruuttamattomien muutosten ehkäisemistä. Tämä korostaa valintoihin ja ratkaisuihin liittyvää epävarmuutta, velvollisuutta varautua epävarmuuteen.¹⁵⁴

Luonnon monimuotoisuuden suojelun –periaate on ympäristöperusoikeuden sisältönä selkeästi erotettavissa ja oikeuskirjallisuudessakin tunnustettu. Systematisoinnin välineenä se on kuitenkin hankalasti erotettavissa kaikkien vastuusta, jota erittelen seuraavaksi. Luonnon monimuotoisuuden suojelu voidaan myös nähdä yhtenä ympäristöperusoikeuden taustalla vaikuttavana arvona, jota perusoikeusjärjestelmä suojelee.

3.1.2 Kaikkien vastuu

Tässä työssä on oikeusperiaatteina eroteltu ensimmäisessä momentissa ilmaistu luonnon monimuotoisuuden suojelun periaate sekä kaikkien vastuu. Erottelu voi vaikuttaa saivartelulta, onhan luonnon monimuotoisuuden suojeleminen nimienomaisesti ilmaistu kaikkien vastuuksi. Silti se erottuu yleisestä luontoon, ympäristöön ja kulttuuriperintöön kohdistuvasta kaikkien vastuusta. Erityisesti oikeuskäytännössä kaikkien vastuu usein tukee ympäristöperusoikeusmyönteistä toisen momentin osallistumisoikeuden tulkintaa. Tällöin kyseessä voi olla yleinen ympäristövastuu eikä erityistä suojelukohdetta, kuten uhanalaista lajia tai luonnon monimuotoisuutta kokonaisuutena, korosteta. Kaikkien vastuu voi myös kohdistua toisessa momentissa tarkoitetun terveellisen elinympäristön turvaamiseen. Kaikkien vastuu on siis käsitteenä laajempi ja kattaa myös biodiversiteetin suojelun.

Kaikkien vastuu on kollektiivista ja se edellyttää eri tahojen yhteistyötä. Sara-viidan mukaan vastuu elinympäristöstä on yhtä aikaa sekä perusoikeus että velvollisuus ja ulottuneen kaikkiin oikeushenkilöihin. Voidaankin todeta, että PL 20 §:n 1 momentti ei rajoitu soveltamisalaltaan vain kansalaisiin, vaan koskee kaikkia Suomen oikeuden soveltamisen piirissä olevia yksityisiä luonnollisia

¹⁵⁴ Kumpula 1998 s. 168-169.

henkilöitä ja oikeushenkilöitä.¹⁵⁵ Kaikkien vastuu koskee myös julkista valtaa ja voikin toisaalta myös perustella viranomaisen tavanomaista tiukempaa ympäristönsuojeluun tähtäävää toimintaa. Tähän liittyy perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista.

Kuten aikaisemmin todettu, vastuu ympäristöstä ei tarkoita rikosoikeudellista vastuuta. Ympäristöperusoikeuden sisältämän vastuun suhteellistuminen julistuksenomaiseksi näkyy esitöiden mukaan esimerkiksi rikosoikeudessa niin, että vastuu toteutuu muiden lakien kautta. Hollon mukaan säännös ei itsessään ole vastuun peruste, vaan lainsäätäjän tehtävänä on luoda oikeudelliset vastuujärjestelmät. Tällöin vastuu jakautuu julkisoikeudellisen, siviilioikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen.¹⁵⁶ Kaikkien vastuun voidaan siis katsoa tuovan ympäristöperusoikeuteen läpäisyperiaatteenomaisen piirteen ja siksi se kattaa kaikki oikeudenalat.

Kaikkien vastuu -ajatukselle löytyy tukea jos ihmisoikeuksien julistuksesta. Määttä ajattelee, että luonnon oikeuksien tunnustaminen ei voi merkitä vuosituhantisen oikeuskehityksen hylkäämistä ja oikeussubjektuuden tunnustamista muille kuin ihmisille, vaan ihmisen vastuun korostamista ja vahvistamista luontoa kohtaan. Ihmisoikeusajatteluun joka tapauksessa sisältyvien vastanormien, kuten ihmisoikeuksien julistuksen 29.1. artiklan¹⁵⁷ vastuun yhteisöä kohtaan, voidaan tulkita sisältävän myös vastuun luontoa ja ympäristöä kohtaan.¹⁵⁸

Merkittävin ero luonnon monimuotoisuuden suojelun periaatteella ja kaikkien vastuulla onkin aikaisemmassa luvussa keskusteltu ympäristöperusoikeuden subjekti. Kun periaate ja sen vaikutusten tulkinta rakentuu velvollisuuden, ei oikeuden, varaan ja tällaisen velvollisuuksien subjektia ei tunnusteta, oikeuden kohteina sekä velvollisina ovat kaikki. Näin ollen kaikkien vastuu on kollektiivinen, ihmiskeskeinen periaate, kun taas luonnon monimuotoisuuden

¹⁵⁵ Saraviita 2005 s. 174.

¹⁵⁶ Hollo 2004 s. 16.

¹⁵⁷ ”Jokaisella ihmisellä on velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan, koska vain sen puitteissa hänen yksilöllisen olemuksensa vapaa ja täysi kehitys on mahdollinen.” Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948.

¹⁵⁸ Määttä 2001 s. 304.

suojelun periaatteessa korostuu myös ympäristöperusoikeuden taustalla vaikuttava luonnon itseisarvo. Juuri tämä tekee luonnon monimuotoisuuden suojelusta enemmän julistuksenomaisen tausta-arvon, kun taas kaikkien vastuu on lähes toimintavelvoite.

3.1.3 Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen tavoite on tunnustettu kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja kansainvälisen ympäristöoikeuden lähtökohta¹⁵⁹. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Kestävää kehitystä onkin luonnehdittu tulevien sukupolvien perusoikeudeksi¹⁶⁰. Bruntlandin komission selvitys ”Yhteinen tulevaisuutemme”¹⁶¹ toi kestävän kehityksen periaatteen ensimmäistä kertaa julkisuuteen.

Kestävän kehityksen käsitteeseen liittyy monta erilaista elementtiä. Ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävän energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn ja kestävää materiaalitaloutta. Taloudellinen kestävyys edellyttää, että yhteiskunnan ratkaisut ovat samanaikaisesti sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys liittyy yhteiskunnallisesti oikeudenmukaiseen kehityksen ja terveydellisten olojen edistämiseen, eri väestöryhmien tarpeet huomioon ottavan asuin ympäristön turvaamiseen sekä kulttuuriarvojen vaalimiseen¹⁶².

Kestävän kehityksen tavoite toi Kumpulaa mukaan aiempaa painokkaammin esille ympäristönsuojelun uuden, pidennetyn aikaulottuvuuden edellyttämällä tulevien sukupolvien huomioonottamista ei ainoastaan ympäristöä koskevassa päätöksenteossa, vaan läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikessa päätöksenteossa.

¹⁵⁹ Kumpula 2004 s. 118.

¹⁶⁰ Mm. Kuusiniemi 2001a luku Yleiset ympäristöperiaatteet – Kestävä kehitys – määritelmä.

¹⁶¹ Bruntlandin komissio on YK:n perustama ympäristön ja kehityksen maailman komissio, joka luovutti selvityksen ”yhteinen tulevaisuutemme”.

¹⁶² Kuusiniemi 2001 a luku Yleiset ympäristöperiaatteet –Kestävä kehitys – käsitteen elementit

teossa.¹⁶³ Kestävän kehityksen oikeusjärjestys ei voi pitäytyä vain nykyhetkessä olevissa nykyisen sukupolven horisontaalisissa oikeussuhteissa, vaan sen on samanaikaisesti ulotuttava tuleviin sukupolviin. Kokon mukaan ympäristöperusoikeudesta ilmenevien tulevien sukupolvien intressien huomioon ottamiselle ei ole periaatteellista estettä päätöksenteossa. Lainalaisuuden vaatimus kuitenkin edellyttää selkeiden tulevia sukupolvia koskevien tavoitteiden ja toimintaohjeiden asettamista tavallisissa laissa.¹⁶⁴

Kestävän kehityksen käsitteeseen liittyy myös ongelmia. Voidaan kysyä, onko loppujen lopuksi kysymyksessä periaate, tavoite vai jotakin muuta¹⁶⁵. Kestävän kehityksen ohjelma edellyttää lukuisten eritasoisten, sitä täsmentävien osatavoitteiden asettamista ja saavuttamista. Kestävän kehityksen keinoina on mainittu (muiden ohella) ekosysteemin kriittisen kuormituksen määrittäminen, parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttäminen ympäristöpäästöjen ehkäisemiseksi, ympäristövaikutusten arviointi sekä tuotteiden elinkaariajattelu.¹⁶⁶

Kestävän kehityksen tavoite on jo nyt läpäissyt tehokkaasti ympäristöoikeudellisen sääntelyn. Se on kirjattu useaan kotimaiseen lakiin. Kestävä kehitys löytyy läpäisyperiaatteena mm. kuntalaista, maankäyttö- ja rakennuslaista, ympäristönsuojelulaista sekä jätelaista. Lisäksi kestävä kehitys on mainittu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdannossa, kolmannessa artiklassa sekä 21. artiklassa. Kestävä kehitys voidaankin Kuusiniemen mukaan nähdä koko oikeusjärjestystä koskevana ylimmänasteisena arvopäämääränä. Sen tavoittelemisen ei ole mielekäästä vain ympäristölainsäädännön keinoin, vaan päämäärän tulee siintää taustalla kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa.¹⁶⁷

Kestävän kehityksen periaatetta ei ole ilmaistu PL 20 §:n sanamuodossa. Se on tulkittavissa yhdeksi ympäristöperusoikeuden periaatteeksi esitöissä mai-

¹⁶³ Kumpula 2004 s. 65.

¹⁶⁴ Kokko 2003. S. 236.

¹⁶⁵ Käsitteen moninaisuudesta ja elementeistä Kumpula 2004 s. 118-122.

¹⁶⁶ Kuusiniemi 2001 a luku Yleiset ympäristöperiaatteet kestävä kehitys – kestävä kehityksen keinot.

¹⁶⁷ Kuusiniemi 2001 a luku Yleiset ympäristöperiaatteet –läpäisyperiaate.

nittujen tulevien sukupolvien kautta. Kestävä kehitys lienee yksi ympäristöoikeuden tunnetuimmista periaatteista ja se on tehokkaasti läpäissyt niin suomalaisen kuin Suomea koskevan kansainvälisenkin normiston. Kestävää kehitystä voitaneen luonnon monimuotoisuuden suojelun ohella pitää ympäristöperusoikeuden taustalla vaikuttavana ympäristöarvona.

3.2 Toisesta momentista johdettavat periaatteet

3.2.1 Osallistumisoikeus

Ympäristöperusoikeuden toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksen mukaan säännös merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.¹⁶⁸ Kuten seuraavassa luvussa kuitenkin voidaan huomata, osallistumisoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen ei ole jäänyt ainoastaan lainsäätäjän työksi, vaan sitä on perusoikeusmyönteisen tulkinnan kautta edistetty ylimpien lainvalvojen sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa rakennuslainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan¹⁶⁹ korostanut osallistumisoikeuden merkitystä:

Hallitusmuodon tätä (vaikutusmahdollisuuksia) koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa on linjassa pyrkimys lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta. Ratkaisevaksi kuitenkin muodostuu, kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä. On syytä tähdentää sitä, että asianomaisten uusien säännösten toimivuutta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentin kannalta on tärkeää, että muutoksenhakuoikeus säilyy ehdotuksen mukaan laajana.

¹⁶⁸ HE 309/1993vp s. 67.

¹⁶⁹ PeVL 38/1998 vp.

Vaikuttaminen merkitsee yhtäältä oikeutta saada tarpeellista tietoa ympäristöstä ja hankkeiden vaikutuksista, toisaalta mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon sekä vielä oikeutta saada tuomioistuimelta päätös siitä, onko oikeudet asianmukaisesti turvattu.¹⁷⁰ Tällaista laajaa osallistumisoikeutta voidaan nykyisin perustella myös kansainvälisen oikeuden ja unionin oikeuden kehityksellä, kuten Århusin sopimuksen ratifioinnilla.¹⁷¹

Kumpulan mukaan erityisesti eurooppalaisessa kontekstissa kansalaisosallistuminen ympäristöasioissa ymmärretään ensisijaisesti osallistumisena julkisen vallan toteuttamiseen ja mahdollisuutena vaikuttaa viranomaisratkaisuihin. Lähtökohtana ovat yleensä ympäristöoikeudellisen sääntelyn oikeudellishallinnolliset ohjauskeinot, luvat ja suunnitelmat. Tähän lähtökohtaan kiinnittyy myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien määrittelyn kannalta keskeinen käsite, asianosaisuus.¹⁷²

Kuten edellä on todettu, ympäristöoikeudessa asianosaisuuden käsite on laajentunut totutusta suppeasta asianosaispiiristä. Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kohdalla tarkasteltavana ei ole enää yksityisen ja julkisen vallan välinen kaksiasianosaissuhde, vaan monenkeskiset suhteet ja suhteiden verkostot. Leimallista näille suhteiden verkostoille on, että ne edustavat hyvin moninaisia intressejä, lähtökohtia ja tavoitteita¹⁷³.

Osallisten piirin laajentamisessa kansainvälisesti tärkeimmäksi tavoitteeksi on noussut hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen. Tällä painotuksella ei ole tarkoitus siirtää syrjään luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tai määriteltävissä olevan ryhmän edustamien intressien huomioonottamista, vaan tuoda esiin ympäristöön vaikuttavien ratkaisujen se ominaispiirre, että ne usein ulottavat välittömiä vai-

¹⁷⁰ Hollo 2004 s. 16.

¹⁷¹ Kokko 2008 s. 321.

¹⁷² Kumpula 2004 s. 80.

¹⁷³ Kumpula 2004 s. 81.

kutuksia laajaan, identifioimattomaan ryhmään tai niiden vaikutuksia ei voida ennakoida.¹⁷⁴

Sakslin toteaa, että perustuslain 2 §:n 2 momentin on katsottu yhdessä ympäristöperusoikeuden kanssa ilmaisevan demokratiaperiaatteen ja sille perustuvan ajatuksen ympäristökansalaisuudesta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät ympäristöä koskevaa tietoisuutta ja vahvistavat vastuuta elinympäristöstä. Lisäksi niiden avulla päätöksentekoon välittyy paikallista asiantuntijuutta, arvoja ja käsityksiä, joiden huomioon ottaminen tuottaa harkittuja ja hyvin perusteltuja ratkaisuja. Oikeus tietoon turvaa päätösten hyväksyttävyyttä ja parantaa niiden laatua.¹⁷⁵

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentamiseen onkin suhtauduttu vakavasti. Se näkyy niin lainsäätäjän kuin tuomioistuinten ja lainvalvojenkin toimissa. Tähän on varmasti osaltaan vaikuttaneet kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut ja se, että ympäristöperusoikeuden osa-alueista toisen momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävä periaate on ympäristön tilaan vaikuttamaan pyrkivien yksilöiden ja erityisesti kansalaisjärjestöjen helposti tartuttavissa. Monissa ratkaisuissa on myös niin, että saadaksesen valituksensa käsitellyksi valittavan tahon ensin saatava ratkaisu siitä, onko hänellä laisinkaan asianosaisuutta käsiteltävään asiaan.

3.2.2 Oikeus terveelliseen ympäristöön

Julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ilmaistaan niin ikään ympäristöperusoikeuden toisessa momentissa. Kumpulan mukaan oikeutta terveyteen voidaan pitää kansainvälisesti vahvistettuna ihmisoikeutena. Sen sijaan oikeutta terveelliseen ympäristöön ei ole vahvistettu ihmisoikeusnormina, mutta sitä voidaan pitää velvoittavana kansainvälisenä normina. Valtiolla on sekä velvollisuus estää terveyshaittojen

¹⁷⁴ Kumpula 2004 s. 82.

¹⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 31 – 32.

syntyminen että positiivinen toimintavelvollisuus terveellisen ympäristön tuottamiseksi.¹⁷⁶

*Oikeus terveelliseen ympäristöön täyttää myös ihmisoikeuksille asetettavat yleiset vaatimukset. Oikeus terveelliseen ympäristöön on siinä merkityksessä yleinen, että se kuuluu kaikille ihmisille sellaisenaan ja vaikka tulkinta oikeuden sisällöstä saattaa vaihdella, se säilyttää universaaliutensa. Toiseksi se on merkityksellinen ja perustavanlaatuinen oikeus, koska terveellinen ympäristö on edellytys elämän suojelemiselle ja parantamiselle sekä viime kädessä ihmisten ja kulttuurin säilymiselle.*¹⁷⁷

Esitöiden perusteella perustuslain toisessa momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan sanottuja oikeushyviä. Näistä ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on annettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus¹⁷⁸.

Oikeus terveelliseen ympäristöön on muotoiltu julkisen vallan edistämisvelvollisuudeksi, joten yksilöllä ei lähtökohtaisesti olisi suoraa mahdollisuutta vedota siihen ellei julkinen valta laiminlyö turvaamisvelvollisuutta. Oikeus terveelliseen turvataan tavallisen lain tasolla moninaisilla tavoin säädellen esimerkiksi ympäristöön sallituille päästöille, rakennuksissa ja käyttötavaroissa käytettäville materiaaleille, jätteiden hävittämiselle rajoituksia, suosituksia ja ohjeistuksia. Oikeus terveelliseen ympäristöön on ihmiskeskeinen ja yksilökeskeinen normi. Se keskittyy ihmiselle terveellisen ympäristön tarkkailuun, mutta oikeutta voidaan toteuttaa myös turvatessa terveellistä ympäristöä laajemminkin, jopa luonnon monimuotoisuutta suojelemaan. Erityisesti, kun terveellinen ympäristö käsitetään myös viihtyisänä, virkistyskäyttöön sopivana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista kävi ilmi, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi liittyä myös perus- ja ihmisoikeuksista yksityis- ja perhe-elämän suojaan, oikeuteen elämään ja jopa omaisuuden suojaan. Yksi-

¹⁷⁶ Kumpula 2004 s. 73-74.

¹⁷⁷ Kumpula 2004 s. 74-75.

¹⁷⁸ HE 309/1993 vp s. 66.

tyis- ja perhe-elämän toteutuminen edellyttää terveellistä ja turvallista elinympäristöä, erityisesti kotia. Vähin edellytys terveelliselle ympäristölle on, ettei se aiheuta välitöntä hengen vaaraa. Ja kuten monesti on todettu, huolimatta siitä, että ympäristönsuojelu ja omaisuuden suoja ovat punninnassa usein vastakkaisia periaatteita, kun pohditaan minkä tasoisia rajoituksia omaisuuden käytölle voidaan ympäristönsuojelun nimissä asettaa, voivat periaatteet toimia myös samaan suuntaan estäessään omaisuuden, esimerkiksi tontin, arvon alenemisen.

Huolimatta siitä, että oikeus terveelliseen ympäristöön yksilön oikeutena ja selkeimpänä ihmisoikeustyyppisenä normina olisi ehkäpä helpoiten vedottavissa, siihen liittyy analysoiduista oikeustapauksista sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoista hyvin vähän viittauksia. Tämä voi johtua siitä, että oikeutta turvataan hyvin laajasti tavallisen lainsäädännön tasolla¹⁷⁹ ja säädäntöön liittyy myös tehokasta valvontaa. Terveelliseen ympäristöön liittyvät lainkäyttötilanteet ovat siis harvoin sellaisia, että olisi tarvetta perus- ja ihmisoikeustasoisen sääntelyn soveltamiselle.

4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN SOVELTAMISTA JA TULKINTAA

4.1. Perustuslakivaliokunta kehittämässä ympäristöperusoikeutta

4.1.1 Perustuslakivaliokunnan tulkinta ympäristöperusoikeudesta

Suomen perustuslain ylimpänä tulkitsijana ja valvojana perustuslakivaliokunta on avainasemassa myös ympäristöperusoikeuden merkityksen tulkitsijana ja sen mukaisen lainsäädännön kehittäjänä.

Vuonna 1994 mietinnössään eduskunnalle hallituksen esityksestä uusiksi perusoikeuksiksi¹⁸⁰ perustuslakivaliokunta katsoi uuden ympäristöperusoikeus-

¹⁷⁹ Jo esitöissä HE 309/1993 vp on (s. 66-67) pitkä luettelo ympäristönsuojeluun liittyviä lakeja, jotka konkretisoivat PL 20 § 2 momenttia.

¹⁸⁰ PeVM 25/1994 vp.

säännöksen ensimmäisen momentin olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien ulottuvuus. Pykälän toisen momentin katsottiin mainitussa esityksessä vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännöksen myös sanottiin merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Pian vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaan tulon jälkeen annetussa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisesta perustuslakivaliokunta pohtii ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välistä suhdetta. Valiokunta toteaa lausunnossa, että ensinnäkään ympäristöperusoikeus ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta, saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.¹⁸¹

Tarkastellessaan esitykseen liittyviä omaisuuden käyttörajoituksia valiokunta arvioi esityksiä perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella. Valiokunta toteaa ympäristöperusoikeuden ensimmäisen momentin ilmentävän perusoikeusrajoitukselle asetettavaa hyväksyttävän perusteen vaatimusta säätelyn tavoitteen ollessa ympäristön- ja luonnonsuojelu. Samoin valiokunta toteaa esityksen rantojen kaavoitusvelvollisuudella olevan ranta-alueiden kestäväää käyttöä ja ranta-alueiden rakentamisen suunnitelmallisuutta lisäävä tavoite, joka on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Tässäkin valiokunta viittaa hallitusmuodon 14 a §:ään eli ympäristöperusoikeuteen.

¹⁸¹ PeVL 21/1996 vp.

Valiokunnan lausuntoon oli jätetty kolmen kansanedustajan eriävä mielipide, jossa edustajat toteavat, että säännös myös vaikuttaa hallitusmuodon 12 §:n (omaisuudensuojasäännöksen) tulkintaan siitä, minkälaisia rajoituksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan asettaa omistusoikeuden sisällölle pyrittäessä ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.¹⁸²

Perustuslakivaliokunnan lausunnon ympäristöperusoikeuden ensimmäisen momentin ja omaisuuden suojan välistä suhdetta linjaava osa on noussut ympäristöperusoikeuden tulkinnan kannalta merkittäväksi ja siihen viitataan myöhemmin usein¹⁸³. Perustuslakivaliokunta siis näki ympäristöperusoikeuden ensimmäisessä momentissa julistetun merkityksen olevan tulkintavaikutuksessa ja kiisti mahdollisuuden *suoraan ympäristöperusoikeuden nojalla* perustaa yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita tai maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Näitä vaikutuksia voisi tulla vain muun lainsäädännön kautta. Lausunto kuitenkin vahvistaa oikeuskirjallisuudessa esitettyä tulkintaa siitä, että ympäristöperusoikeus on tuonut perustuslain tasolle hyväksyttävän perusteen¹⁸⁴ ympäristönsuojelullisille tavoitteille.

Luonnonsuojelulainsäädäntöä seuraavassa lausunnossaan metsälaeiksi ja laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi luonnonarvojen säilyttämisen tarkoittavaan lainsäädäntöön liittyvän valtiosäännön kannalta nykyisin myös hallitusmuodon uusi 14 a § eli ympäristöperusoikeus.¹⁸⁵ Tällä nähdäkseen valiokunta ei viittaa ainoastaan ympäristön- ja luonnonsuojelulakeihin, vaan kaikkeen säädäntöön, jolla on luonnonarvojen säilyttämistä koskeva tarkoitus.

Samassa lausunnossa valiokunta jälleen vahvisti luonnonarvojen säilyttämistä koskevien intressien olevan perusoikeusrajoitukselle hyväksyttävä peruste. Tätähän vahvistaa uusi ympäristöperusoikeus. Tämä lausunto on myös en-

¹⁸² PeVL 21/1996 vp.

¹⁸³ Mm. PeVL 6/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 32/2010 vp ja 44/2010.

¹⁸⁴ Näin myös mm PeVL 14/2010 vp Torniojoen kalastusrajoituksia koskevassa lausunnossa.

¹⁸⁵ PeVL 22/1996 vp.

simmainen, jossa perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat (eriävissä mielipiteessään) kiinnittäneet huomiota ympäristöperusoikeuden osallistumisoikeutta koskevaan turvaamisvelvoitteeseen.

Neljä vuotta perusoikeusuudistuksen jälkeen säädettiin uusi ympäristönsuojelulaki¹⁸⁶, joka olisi ympäristön pilaamisen torjunnan yleislaki. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistäminen ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmän uudistaminen. Perustuslakivaliokunta arvioi esityksestä erityisesti siinä säädettyjä asetustenantovaltuuksia ja niiden perustuslainmukaisuutta. Valiokunta toteaa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle säännösten taustalla olevan tieteenkin hallitusmuodon 14 a §:n kytkeytyvä ympäristönsuojelutavoite, mutta tämä seikka ei luonnollisesti vaikuta delegoinnin sallittavuuden valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen. Sen sijaan ympäristönsuojelulakiehdotuksen 83 §:ssä säädetään muun muassa tarkastusoikeudesta. Pykälän kolme mukaan toimenpiteitä ei saa tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, ellei toimenpiteiden suorittaminen ole tarpeen hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi. Ehdotuksen johdosta valiokunta huomauttaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden edellytyksenä olevan hallitusmuodon 8 §:n perusteella niiden *välttämättömyys* perusoikeuksien turvaamiseksi. Ehdotus onkin tältä osin yhdenmukaistettava perustuslain kanssa. Valiokunnan esitys toimenpiteiden välttämättömyydestä korjattiin lakiesitykseen. Esityksestä voidaan kuitenkin päätellä myös se, että ympäristön suojeleminen on hyväksyttävä perustuslain suojaava tavoite, jonka toteuttamiseksi voidaan tehdä myös muiden, kuten kotirauhaa rikkovia, perusoikeusrajoituksia.¹⁸⁷

4.1.2 Ympäristöperusoikeus ja muut perusoikeudet perustuslakivaliokunnan punninnassa

¹⁸⁶ HE 84/1999 vp.

¹⁸⁷ Tähän lausuntoon viitaten ja samankaltaisesti ympäristöperusoikeuden suojaamiin ympäristöarvoihin vedoten perustuslakivaliokunta hyväksyi aiemmin myönnetyin ympäristöluvan raukeamisen uuden asetuksen tullessa voimaan, vaikka uuden luvan saamiseen voisi tarkoittaa tiukempia ehtoja, jolla on taloudellista vaikutusta toiminnanharjoittajan kannalta. PeVL 23/2009 vp.

Omaisuu den suojan ja ympäristöperusoikeuden suhdetta perustuslakivaliokunta on pohtinut ensimmäisestä ympäristöperusoikeutta koskevasta lausunnosta alkaen. Toinen perinteisesti ympäristöperusoikeuden ympäristön suoje lullisten tavoitteiden kanssa poikkiteloin asetettu on elinkeinovapaus. Tyypilli sesti tällaiset tapaukset nousevat esiin jonkin maa-alueen käyttörajoituksia tai –kieltoja säädetäessä, jolloin valiokunnan on pohdittava rajoitusten kohtuulli suutta suhteessa omaisuudensuojaan sekä mahdollisia korvausvelvoitteita.

Vuonna 1996 valiokunnan käsiteltäväksi¹⁸⁸ tuli poronhoitolakia koskeva uudis tus, jossa esitetään, että ministeriö voisi antaa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta metsälain 12 §:ssä tarkoitetulla suojametsäalueella, jos määräykset ovat välttämättömiä mainitun säännöksen tarkoituksen saa vuttamiseksi. Valiokunta huomautti, että poronhoitolain säätämisen jälkeen on tullut voimaan perusoikeusuudistus, johon sisältyvän hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja ke hittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi valiokunta viittasi myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklaan. Perusoikeus- uudistuksen perustelujen mukaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsäs- tys.¹⁸⁹

Perustuslakivaliokunta punnitsi alkuperäiskansojen oikeutta omaan kulttuuriin ja perinteiseen elinkeinoon suhteessa hallitusmuodon 14 a §:n 1 momenttiin, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Valiokunta huomautti todenneensa esimer- kiksi metsälakiesityksen käsittelyn yhteydessä, että kyseinen uusi perustus- lainkohta liittyy luonnonarvojen säilyttämiseen tarkoitettavaan lainsäädän- töön¹⁹⁰. Valiokunta kuitenkin katsoi, että poronhoitolain taustalla oleva tarkoi- tus on sellainen, joka kummastakin perustuslainkohdasta aiheutuvan yhteis- vaikutuksen huomioon ottaen voidaan sinänsä toteuttaa tavallisen lain sään- nöksin.

¹⁸⁸ PeVL 44/1996 vp.

¹⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 65/II.

¹⁹⁰ PeVL 22/1996 vp.

Poronhoitolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että saamelaisille alkuperäiskansana hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin perusteella kuuluvia oikeuksia voidaan ainakin sanonnallisesti kovin avoimesti rajoittaa ministeriön päätöksellä, tosin hallitusmuodon 14 a §:n liittyvässä tarkoituksessa. Valiokunta katsoi, että ministeriön päätöksen tason käyttäminen ei ole sopuoinnussa sen kanssa, että perusoikeusrajoituksista tulee säätää lailla. Metsälakiesityksestä antamassaan lausunnossa olevaa kannanottoa vastaavasti valiokunta katsoi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä tässäkin tapauksessa olevan, että poronhoitolakiin kirjoitetaan nimenomainen sääntö porojen laiduntamisesta suojametsäalueella ja että ministeriön valtuus antaa muita oikeusnormeja kytkeytyy tähän säännökseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriön mahdollisesti antamien normien tulisi niiden perusoikeuskytkenän vuoksi lähtökohtaisesti koskea pelkästään rajattuja alueita.

Tässä esityksessä vastakkain olivat siis oikeus omalle kulttuurille tyypilliseen elinkeinon sekä metsänsuojelutavoite. Lisäksi asiaan liittyivät poronhoidosta tehdyt kansainväliset sopimukset, Suomen ihmisoikeussitoumukset sekä perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Valiokunta tulkitsi tässä tapauksessa perustuslain turvaamat ympäristönsuojelulliset tavoitteet menivät yhteen poronhoidon ja saamelaiselle kulttuurille tyypillisen elinkeinon ylläpitämisen kanssa.

Omaisuuksensuojan ja ympäristöperusoikeuden kollisiossa kysymys on usein jonkun maa-alueen suojelemisesta ja maa-alueen käytön rajoittamisen kohtuullisuudesta ja rahallisesta korvaamisesta. Tätä korvausvelvollisuutta perustuslakivaliokunta on pohtinut jo ensimmäisessä ympäristöperusoikeutta ja luonnonsuojelulakia koskevassa lausunnossaan¹⁹¹ sekä uudelleen luonnonsuojelulain muuttamista Natura2000-ohjelman osalta koskevassa lausunnossaan.¹⁹² Valiokunta pitää merkittävänä, että käyttökielloista yksilön omaisuudelle aiheutuva merkityksellinen haitta on korvattava asianmukaisesti.

¹⁹¹ PeVL 21/1996 vp.

¹⁹² PeVL 15/2003 vp.

Perustuslakivaliokunta pohti omaisuudensuojan sekä elinkeinovapauden suhdetta ympäristöperusoikeuden velvoittamaan ympäristövastuuseen myös lausunnossaan joka koskee kalastuslain muuttamista¹⁹³. Kalastuslakiin ehdotettiin lisättäväksi säännös siitä, että maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksella antaa, uhanalaisten eläinlajien niin vaatiessa tarkkarajaisia säännöksiä pyydysten käytöstä. Ehdotusten taustalla oli ensisijaisesti saimaannorpan uhanalainen tilanne.

Valiokunta pohti myös kalastuslakiesityksen suhdetta jokamiehenoikeuksiin, jolloin valiokunnan mielestä kyse on omistajan oikeuksien ja vesialueen luonnonarvojen suojaamisesta. Ammatikseen kalastusta harjoittavien näkökulmasta kalastusrajoituksilla on liityntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Valiokunta toisti aikaisemman perusoikeuksien esitöissä esitetyn luonnehdinnan ympäristöperusoikeuden ilmaisevan ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Valiokunta totesi, että omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua. Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa.¹⁹⁴

Vuonna 2010 perustuslakivaliokunnalle tuli arvioitavaksi esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta¹⁹⁵. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi ympäristönsuojelulakia siten, että kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon talousjätevesien

¹⁹³ PeVL 20/2010 vp.

¹⁹⁴ PeVL 20/2010 vp.

¹⁹⁵ PeVL 44/2010 vp.

käsittelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa. Esityksessä ehdotettiin, että ympäristönsuojelulain nojalla annettujen talousjätevesien käsittelyvaatimusten noudattamisesta voitaisiin vapauttaa muun ohessa kiinteistön haltijat, jota ovat iäkkäitä tai vaikeassa elämäntilanteessa. Yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovellettaisi jo olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija ja sillä vakituisesti asuvat ovat täyttäneet 68 vuotta annetun lain voimaan tullessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua laajalti kiinteistön vesihuollon järjestämistä koskeviin vaatimuksiin, vaan ainoastaan täsmentää niiden olemassa olevia käyttökuntoisia jätevesijärjestelmiä koskevien vaatimusten toimeenpanoa, josta on säädetty talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetussa valtioneuvoston asetuksessa¹⁹⁶.

Perustuslakivaliokunta tunnisti esityksen yhteyden useaan perusoikeuteen. Ensimmäkin niin kutsuttu automaattilykkäys, joka pääosin perustuu ikään, liittyy perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Toiseksi ehdotuksen koskettavat sääntelykohteen vuoksi perustuslain 20 §:n 1 momenttia. Valiokunta toisti lausunnossaan jo hallituksen esityksessä uusiksi perusoikeuksiksi annetut perustuslain 20 §:n 1 momentin luonnehdinnat¹⁹⁷ sekä valiokunnan aikaisemman linjan ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suhteesta¹⁹⁸. Valiokunta totesi samojen arvioinnin lähtökohtien olevan sovellettavissa nyt käsiteltävänä olevaan tilanteeseen.

Valiokunta totesi, että ehdotuksen tarkoituksena on luoda talousjätevesien käsittelyvaatimuksia koskeva poikkeussäännöstä, jossa otetaan huomioon henkilö ja hänen elämäntilanteensa paremmin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Näin ollen ehdotuksen yhteiskunnallisena tavoitteena voidaan sanoa olevan ympäristönsuojelunäkökohtien sovittaminen yhteen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen kanssa. Valiokunta totesi, ettei ikärajojen asettamista ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste. Lisäksi käytäntö osoittaa, että valiokunnan mie-

¹⁹⁶ 542/2003, ns hajajätevesiasetus.

¹⁹⁷ HE 309/1993 vp, s. 66.

¹⁹⁸ Ks esim. PeVL 21/1996 vp sekä PeVL 20/2010 vp.

lestä tämän hyväksyttävän syyn on pitänyt olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomautetaan, perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteluiden kohdalla korkeat.

Valiokunta arvioi esityksen ikärajan olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lakiehdotukseen, koska sen tarkoituksena on selkeyttää niitä tilanteita, joissa voimassa olevista talousjätevesien käsittelyvaatimuksista on mahdollista poiketa. Valiokunta piti edellä olevan perusteella selvänä, että hankalimpaan asemaan velvoitteiden täyttämiseksi joutuvat maaseudulla asuvat vanhukset, jolloin heitä koskeva poikkeus on luontevasti kytköksissä lakiehdotuksen tavoitteeseen. Tämän perusteella valiokunta katsoi, että voimaantulosäännökseen ehdotetulle 68 vuoden ikärajalta on olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta pitää hyväksyttävänä sellaistakin vaihtoehtoista ratkaisua, jossa iän lisäksi otettaisiin huomioon myös henkilön sosiaaliset olosuhteet nyt ehdotettua täsmällisemmin.

Valiokunta kiinnitti myös huomiota säännöksen kirjoitustapaan erityisesti ympäristöperusoikeuden 1 momentin kannalta. Säännöksen sanamuodon mukaan jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta lain voimaan tullessa olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija on täyttänyt lain voimaan tullessa 68 vuotta. Säännös vaikuttaisi lukitsevan automaattilykkäyksen lain voimaantuloajankohtaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ympäristönsuojelulain 85 § yhdessä 103 §:n jo voimassa olevien 1 ja 2 momentin kanssa antavat kuitenkin ympäristöviranomaiselle riittävät reagointimahdollisuudet, jos kiinteistöllä myöhemmin tapahtuu muutoksia. Perustuslakivaliokunta kehotti ympäristövaliokuntaa mietintönsä perusteluissa korostamaan erikseen tätä seikkaa perustuslain 20 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä.

Lausuntonsa lopulla valiokunta vielä huomautti, ettei se ollut havainnut sellaista selkeää ja hyväksyttävää perustetta, jolla vapaa-ajan kiinteistöt olisi perus-

teltua sulkea lakiehdotuksen 103 §:n 3 momentin soveltamisalasta. Siksi perustuslakivaliokunta katsoi, että ympäristövaliokunnan on harkittava, että se mietintönsä perusteluissa korostaisi mainittua säännöstä voitavan soveltaa myös vapaa-ajan asuntoihin.

Lausunnossaan valiokunta pohti siis omien sanojensa mukaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja ympäristönsuojelunäkökohtien yhteensovittamista. Tässäkin on kyse omaisuuden suojasta, jonkun omistamasta kiinteistöstä ja siihen osoitettujen velvoitteiden kohtuullisesta taloudellisesta rasitteesta. Avain asemassa valiokunnan päätöksessä oli se, että toimenpiteet olisivat olleet erityisen hankalia eläkeikään yltäneillä maaseudulla asuville ja toisaalta se, että heille erityisaseman suominen ei toisaalta johtanut merkittäviin ympäristövahinkoihin.¹⁹⁹ Pohdinnasta teki mielenkiintoisen se, että siinä punninta tuntui olevan perinteisen asettelun sijaan toisin päin: kuinka paljon sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisen taloudellisen rasitteen nimissä voidaan rajoittaa ympäristönsuojelullisen tavoitteen toteutumista? Lisäksi valiokunta korosti ympäristöperusoikeuden 1 momentin turvaamia ympäristöarvoja ja erityisesti sen julkisellekin vallalle asettamaa vastuuta ympäristöstä ja viranomaisen mahdollisuutta toteuttaa sitä.

Lausunnossaan hallituksen esityksestä jätelaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista²⁰⁰ perustuslakivaliokunta totesi perusoikeuksien näkökulmasta kysymyksen olevan ensisijaisesti perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Erityisesti sääntelyn voidaan katsoa pyrkivän toteuttamaan perustuslain 20 § 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä.

Lisäksi valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota jätehuollon järjestämiseen. Valiokunta totesi, että kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttaa ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelu-

¹⁹⁹ PeVL 44/2010 vp.

²⁰⁰ PeVL 58/2010 vp.

jen saatavuus. Kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on esityksen perusteluissa mainitulla tavalla pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kunnan mahdollisuus vastata itse jätteen käsittelystä tai siirtää jätteen käsittely kuntien omistamalle yhtiölle voi joissain tapauksissa käytännössä johtaa sekä perustuslain ympäristövastuusäännöksen toteutumisen että elinkeinovapauden kannalta epätoivottavaan tilanteeseen. Näin on etenkin silloin, jos kunta tai kuntien omistama yhtiö huolehtii käsittelystä, vaikka yksityiset yritykset joiltain osin pystyisivät tarjoamaan etusijajärjestyksen²⁰¹ toteutumisen kannalta parempia jätteiden käsittelytapoja. Valiokunnan mielestä ympäristövaliokunnan on vielä syytä harkita, voitaisiinko tämä näkökulma ottaa sääntelyssä huomioon.²⁰²

Tästä lausunnosta käy ilmi, että julkista hallintotehtävää hoitaessaan kunta on pyrittävä toteuttamaan tehtävä perusoikeusjärjestelmä kokonaisuutena huomioiden. Valiokunnan näkemyksen mukaan kunta itseisarvoisena tehtävien toteuttajana ei ole ainoa eikä aina välttämättä paras vaihtoehto.

4.1.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen

Yhä useammin 2000-luvulla perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota julkisen vallan edistämismahdollisuudeksi säädettyyn osallistumisoikeuteen. Momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lausunnossaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta²⁰³ perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ympäristöperusoikeuden velvoitteeseen julkiselle vallalle edistää jokaisen oikeutta osallistua omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia luomalla järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat

²⁰¹ Ks. Jätelain (17.6.2011/646) 8§ Yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjестystä.

²⁰² PeVL 58/2010 vp.

²⁰³ PeVL 53/2002 vp.

maanomistajat osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Osallistumisoikeus on huomioitava tehdessä maankäyttösopimuksia, sillä sitova sopimus voidaan tehdä vasta, kun kaavaluonnos tai –ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Valiokunta koki, että sopimuksen mahdolliset nettelyvaikutukset muodostavat tärkeän kysymyksen perustuslain 20 § 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaa julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän perustuslainsäännöksen kannalta esitys voisi olla ongelmallinen jollei säännöstä tulkita niin, että sopimuksen sitovuus voi seurata vasta nähtävänä oloajan päätyttyä. Perustuslakivaliokunta toteaaakin, että asianmukaisinta on, että sopimus voidaan tehdä sitovasti aikaisintaan sen jälkeen, kun kunnan perustellut kannanotot kaavaehdotuksista tehtyihin muistutuksiin on esitetty.²⁰⁴

Laaja asianosaisuus ympäristöasioissa on säädetty mm ympäristönsuojelulakiin. Asianosaisten lisäksi mm vesienhoitosuunnitelmiin liittyen valitusoikeus on kunnalla ja yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristönsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueella vesienhoitosuunnitelma koskee. Koska vesienhoitosuunnitelmat koskevat erityisesti vesienomistajia ja maanomistajia, pitää valiokunta asianmukaisena, että myös maan ja vesienomistajien etua valvovilla rekisteröidyllä paikallisilla tai alueellisilla yhdistyksillä on muutoksenhakuoikeus.²⁰⁵

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 23/2009 vp ympäristönsuojelulain muuttamisesta oli kysymys ympäristönlupajärjestelmän keventämisestä siirtämällä ympäristövaikutuksiltaan vähäisiä toimintoja lupajärjestelmästä kevyemmän rekisteröintimenettelyn piiriin. Rekisteröintimenettelyn mahdollisena perustuslaillisena ongelmana oli, ettei sen yhteydessä kuulla asianosaisia tai muita tahoja eikä siinä tehdä hallintopäätöstä. Näin ollen menettelyyn ei liity myöskään mahdollisuutta valittaa viranomaisen päätöksestä. Valiokunta näki sääntelyn merkityksellisenä perustuslain 20 §:n 2 momentin julkisen vallan

²⁰⁴ PeVL 53/2002 vp

²⁰⁵ PeVL 45/2004 vp.

velvollisuuden edistää jokaisen oikeutta osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon kannalta. Lisäksi valiokunta näki sääntelyllä yhteyksiä perustuslain 2 §:n 2 momenttiin sekä 21 §:n.

Valiokunta muistutti, että perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkittävän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Mm. Muutoksenhakuoikeuksien on pyytävä laajana. Ehdotettu lupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen ei tästä näkökulmasta vaikuttanut olevan sopusoinnussa ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. Lupamenettelyn piiristä poistuvat toiminnot olivat valiokunnan näkökulmasta kuitenkin arvioitavissa ympäristön kannalta suhteellisen vähämerkityksiksi. Lisäksi ympäristölupa vaaditaan edelleen näihin toimintoihin esimerkiksi silloin jos niistä voi aiheutua vesistön pilaantumista naapurussuhdelaissa tarkoitettua kohtuutonta rasisusta. Valiokunnan mielestä sääntelyä ongelmallisuutta lievensi myös se, että osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhakuoikeus on turvattu kaavoitusmenettelyn yhteydessä. Näiden seikkojen vuoksi sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain vastaiseksi.

Valiokunta halusi kuitenkin erikseen huomauttaa, että hallinnollisen lupamenettelyn alan kaventamisen seurauksena aiheutuvaa hankekohtaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien heikentymistä on perustuslain 20 §:n 2 momenttiin ja 2 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä tarpeen tasapainottaa kehittämällä ja tehostamalla yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa asianomaisten asetusten valmisteluun laajemminkin kuin ympäristönsuojelulain 10 §:n 3 momentti edellyttää.²⁰⁶ Lausunnossaan perustuslakivaliokunta ymmärtää julkisen vallan velvollisuuden edistää yksilön osallistumisoikeutta hyvin laajasti ja kaikkia hallinnon tasoja koskevaksi.

²⁰⁶ PeVL 23/2009 vp.

Lausunnossaan kaivoslaista²⁰⁷ perustuslakivaliokunta vahvistaa edelleen tulkintaansa siitä, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Merkittävää perustuslakivaliokunnan kaivoslakia koskevassa lausunnossa on valiokunnan tapakäydä lävitse ympäristöperusoikeuden vaikutukset koko lakiin: vastuu ympäristöstä, ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan suhde sekä vielä perustuslain 20 §:n toisen momentin julkisen vallan velvollisuus turvata jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tästä voisi päätellä, että ympäristöperusoikeuden eri osa-alueiden erilaiset luonteet ja vaikutukset ovat viidessätoista vuodessa korostuneet ja siksi ympäristöön merkittävästi vaikuttavan lainsäädännön yhteydessä on hyvä peilata lain suhde kaikkiin sen osa-alueisiin.

Valiokunta toteaa, että säännöksen aineellinen tavoite terveellisen ympäristön turvaamisesta on esityksessä otettu huomioon muun muassa kaivoslakiehdotuksen tavoitesäännöksessä ja useissa malminetsinnän, kullanhuuhdonnan ja kaivostoiminnan sisältövaatimuksia määrittelevissä säännöksissä. Säännöksen menettelyllinen tavoite, jolla on kiinteä yhteys myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja 14 §:n 3 momenttiin on otettu huomioon ehdotetuissa muistutuksissa ja mielipiteissä, lupahakemuksesta tiedottamista, ja päätöksestä tiedottamista koskevissa säännöksissä, jotka osin poikkeavat laajentavasti hallintolain vastaavista säännöksistä.

Huomionarvoista on, että kaivoslain oikeusturvaa käsittelevässä kappaleessa muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on mm malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevien päätösten osalta ehdotetun 165 §:n perusteella merkittävästi laajempi kuin se on hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla²⁰⁸. Valiokunta pitääkin lausunnossaan laajaa muutoksenhakuoikeutta

²⁰⁷ PeVL 32/2010 vp s. 8-9.

²⁰⁸ 165 § Valitusoikeus

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevaan päätökseen, mainitun luvan voimassaolon jatkamista, raukeamista, muuttamista ja peruuttamista koskevaan päätökseen sekä kaivostoiminnan lopettamispäätökseen saa hakea muutosta:

asianmukaisena kaivoslainsäädännön kaltaisen sääntelyn yhteydessä ja piti oikeusturvaa koskevia säännöksiä niin perustuslain 21 §:stä kuin 20 §:stä johtuvien vaatimusten mukaisina.²⁰⁹ Muutoksenhaku esimerkiksi lupapäätökseen onkin tilanne, jossa ympäristöperusoikeus ei olekaan vastakkainen intressi omaisuuden suojan kanssa, vaan päinvastoin perustuslain 20 § voi tukea muutoksenhakijan pyrkimystä suojata omistamansa maan arvon alenemista esimerkiksi ympäristövahinkojen aiheuttamilta vahingoilta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista huomaa, että se ymmärtää vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien edistämisen tarkoittavan sekä riittävää tiedonsaantia ja hallintokäsittelyyn osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi kuulemisen muodossa kuin tehokkaita muutoksenhakekeinoja ja laajaa asianosaaisuutta, jotta paikalliset ja alueelliset ympäristönäkökohdat tulevat riittävästi huomioiduiksi yksityisten intressien ohella.

4.2. KHO:n ympäristöperusoikeusmyönteisestä tulkintalinjasta

4.2.1. Ympäristöarvojen merkityksen kasvu –Vuotos -tapaus KHO 2002:86

Korkeimman hallinto-oikeuden Vuotoksen allasta koskevassa vuosikirjaratkaisussa 2002:86 oli kyse patoalueineen yhteensä 242km²:n suuruisen Vuotoksen tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamisesta sekä Kemijoen vesistön säännöstelystä. Tekoallas sijoittuisi pääasiassa Pelkosenniemelle. Pohjois-Suomen vesioikeus suoritti vesilain mukaisen intressivertailun ja katsoi, ettei

1) asianosainen;

2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnon-suojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;

3) toiminnan sijaintikunta tai muu kunta, jonka alueella toiminnan haitalliset vaikutukset ilmenevät;

4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja muu asiassa toimialallaan yleistä etua valvova viranomainen;

5) saamelaiskäräjät sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;

6) kolttien kyläkokous sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja.

Kaivosviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

²⁰⁹ PeVL 32/2010 vp.

tekoaltaan rakentamisesta ja vesistön säännöstelystä aiheutunut sellaisia seurauksia, että lupa olisi evättävä. Vesioikeus myönsi luvan hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti.

Valituksessaan Vaasan hallinto-oikeuteen useat valittajat vaativat, että luonnon monimuotoisuuden suojeluelvoitetta on tulkittava perustuslain 20 § huomioon ottaen. Lisäksi valittajat huomauttivat, että ratkaisussa on otettava huomioon myös biodiversiteettisopimuksen tavoitteet sekä Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivien määräykset. Hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi lupahakemuksen, koska kokonaisuutena arvioiden hankkeen vaikutukset olivat sellaisia vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jotka estivät luvan myöntämisen. Hallinto-oikeus katsoi ympäristö- ja luonnonsuojeluarvojen merkityksen kasvaneen ja vetosi useisiin ympäristön suojeluun liittyviin säännöksiin sekä *ympäristön saamaan perustuslailliseen suojaan*. Lisäksi hallinto-oikeuden mukaan *vesilain soveltamiskäytännössä oli nähtävissä ympäristöarvojen merkityksen korostuminen*. Uusimmassa vesioikeudellisissa oikeuskäytännössä luparatkaisu oli perusteltu myös *biologiseen monimuotoisuuteen liittyvillä näkökohdilla*.

Korkein hallinto-oikeus päätyi arvioinnissaan samaan tulokseen kuin Vaasan hallinto-oikeus eikä nähnyt syytä muuttaa päätöksen lopputulosta. Korkein hallinto-oikeus arvioi ettei hanke ennalta arvioiden aiheuta niin huomattavia haitallisia vaikutuksia yleiselle terveydentilalle tai paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloille, että niitä voitaisiin pitää vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuina luvanmyöntämisestään. Sen sijaan hankkeen vaikutuksia, kun otetaan huomioon niiden *laaja-alaisuus sekä erityisesti niiden syvällekäyvyys ja pysyvyys* allasalueella ja allasalueella olevat *luontoarvot*, on pidettävä edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuina huomattavina ja laajalle ulottuvina vahingollisina muutoksina ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Näin ollen hallinto-oikeuden on tullut kumota vesioikeuden asiassa antama päätös.²¹⁰

²¹⁰ KHO 2002:86 6.2.2.5. Hankkeen vaikutukset vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuna luvanmyöntämisestään.

Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa käytettiin perustuslain 20.1 §:n mukaista ympäristövastuuta tukena vesilain joustavan säännöksen tulkinnassa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vesilain 2 luvun 5 § kieltää luvan myöntämisen yhdenkin ehdottoman luvanmyöntämistunnuksen tunnusmerkistö toteutuu. Tunnusmerkistö on kuitenkin ilmaistu laeissa siten, että ratkaistaessa tunnusmerkkien olemassaoloa päätöksentekijälle jää tietyn asteinen harkintamarginaali. Tällaisia joustavasti ilmaistuja tunnusmerkkejä ovat muun muassa ”vahingollinen muutos”, laajalle ulottuva” ja erityisesti kriteeri ”huomattava”.

Edelleen korkein hallinto-oikeus toteaa, että ympäristöä koskeva perusoikeussäännös on otettu valtiosääntöön täydennettäessä Suomen hallitusmuodon perusoikeuslukua 1.8.1995 voimaan tulleella 14 a §:llä. Sanotun pykälän 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Samansanainen säännös on otettu 1.3.2000 voimaan tuleen Suomen perustuslain (731/1999) 20§:n 1 momentiksi. Säännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja –tulkintaa. Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä kuten omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus.²¹¹

Vaasan hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan muun ohella yhteiskunnan muuttuneisiin arvoihin, minkä korkein hallinto-oikeus palautti perusoikeuksien kautta tapahtuvaksi argumentoinniksi. Kokon mukaan päätös vahvistaa PL 20.1 §:n tulkintavaikutuksen osana muuta perusoikeusjärjestelmää lainkäytössä. Joustavan säännöksen tulkinnassa tukena oleva perusoikeusjärjestelmä saattaa sisältää erilaisia, jopa vastakkaisia arvoperusteita, joten eräänä rajoittavana tekijänä perusoikeuksien punninnassa on päätöksenteon ennakoitavuus.²¹²

4.2.2 Kaikkien vastuu ympäristöstä

²¹¹ KHO 2002:86 6.2.2.4 Vesilain 2 luvun 5 §:n tulkinta.

²¹² Kokko 2008 s. 327.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2006:58 oli kysymys Kokkolan kaupunginvaltuuston ympäristönsuojelulain 19 §:n nojalla antamista ympäristönsuojelumääräyksistä, jotka koskevat myös vesien tilan parantamista koskevia toimia. Määräykset olivat 9 §:n osalta valtioneuvoston nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettua asetusta tiukempia.

Kokkolan kaupungin valtuuston hyväksymän ympäristönsuojelumääräysten 4 §:n 1 kohdan mukaan Kokkolan kaupungissa on paikallisten olosuhteiden perusteella rajattuja alueita, joilla ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, poistaminen ja vähentäminen edellyttävät tarkennettuja määräyksiä. Ympäristönsuojelumääräysten 9 §:ssä säänneltiin tuotantoeläinten lannan, lietelannan ja virtsan varastoinnista ja levityksestä. Siinä annettiin erityisiä ohjeita lannan levityksen sallituista ajankohdista ja alueista pohjavesien suojelemiseksi ja vesistöihin valumisen ehkäisemiseksi.

MTK-Kokkola ry ja Kaj Molander valittivat siitä, että kaupunginvaltuuston päätöstä ympäristönsuojelumääräyksestä ei oltu tehty ympäristönsuojelusta säädettyjen lakien edellyttämällä tavalla, jolloin ei ole ollut olemassa riittäviä perusteita mm. 9 §:ssä olevien maataloutta koskevien määräysten antamiseksi. MTK-Kokkola katsoi ympäristönsuojelumääräyksen olevan ristiriidassa ympäristönsuojelulain 19 §:n kanssa ja näin ollen rikkovat perustuslain 107 §. Lisäksi kunnalla ei olisi ollut perustuslain 80 § huomioiden toimivaltaa antaa nitraattiasetusta ankarampia määräyksiä. Koska ympäristönsuojelumääräyksen 9 § perustuu sellaisiin perusteluihin ja säännöksiin, jotka eivät olleet voimassa olevaa oikeutta kaupunginvaltuuston päätös ympäristönsuojelumääräyksestä ei perustu lailliseen toimivaltaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että nitraattiasetuksen tarkoitus on nitraattien vesien pääsyn rajoittaminen. Määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä on kuitenkin sen tarpeellisuus paikallisissa oloissa. Yleiset valtakunnalliset oikeussäännöt on ympäristönsuojelulaissa edellytetty annettavan lakia täydentävillä asetuksilla. Toisaalta määräykset voivat ympäristönsuojelulain 19 §:n 1 momentin mukaan koskea myös koko kuntaa.

Määräysten sisältöä arvioitaessa on niin ikään otettava huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi. Perustuslain omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttävät ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeuteta maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi on punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen.

Edellä lausutun perusteella Kokkolan kaupunginvaltuustolla on sinänsä ollut toimivalta hyväksyä ympäristönsuojelumääräysten 9 §, mutta sen lisäksi on vielä kohta kohdalta arvioitava kunkin määräyksen sisällöllinen lainmukaisuus.²¹³

Korkein hallinto-oikeus kävi ratkaisunsa lopuksi ympäristönsuojelumääräysten 9 §:n kaikki 5 kohtaa kappale kappaleelta lävitse todeten ne kaikki ympäristön pilaantumisen ehkäisyn kannalta tarpeellisiksi ja siten ympäristönsuojelulain mukaisiksi. Korkein hallinto-oikeus totesi saamiensa selvitysten osoittavan, että Kokkolan kuntaa koskevat yleiset määräykset tuotantoeläinten lannan, lietelannan ja virtsan levityksestä ovat Kokkolan kaupungin alueella paikallisten olosuhteiden johdosta ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia. Kaupunginvaltuuston päätös ei, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 19 §, ole hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa esitetyillä tavoilla lainvastainen.

Tässä ratkaisussa ympäristöperusoikeus tuki korkeimman hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain ja nitraattiasetuksen sellaista tulkintaa, jossa kunta on voinut antaa asetusta tiukempia ympäristönsuojelumääräyksiä alueellisesti tarpeellisten ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Edellytyksenä asetusta tiukemmille määräyksille oli siis niiden tarpeellisuus, kohtuullisuus sekä oikeasuhteisuus omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen nähden.

²¹³ KHO 2006:58 Valituksen kohteina olevien määräysten lainmukaisuuden yleinen arviointi.

Myös ratkaisussaan 2011:15 korkein hallinto-oikeus nostaa esille kaikkien vastuun ympäristöstä viranomaisen toimintaa ohjaavana periaatteena. Ratkaisussa oli kysymys A oy:n ympäristökeskukselle tekemästä ilmoituksesta jätetiedostoon merkitsemistä varten. Alueellinen ympäristökeskus oli peruuttanut päätöksensä, jolla yhtiö oli hyväksytty jätetiedostoon, ja poistanut yhtiön jätetiedostosta. Jätetiedoston hyväksynnän peruuttaminen oli oikeudelliselta luonteeltaan valvonnallinen hallintotoimi eikä rangaistusluonteinen seuraamus.

KHO totesi ratkaisussaan, että asiassa saadun selvityksen perusteella oli ilmeistä, että yhtiön toimintaa ei ollut hoidettu kaikilta osin asianmukaisesti ympäristölainsäädännön, erityisesti jätelain tarkoittamalla tavalla. Puutteet olivat olleet olennaisia ja ainakin osin järjestelmällisiä. Valvontaviranomaisen tietoon tulleiden seikkojen perusteella oli lisäksi ilmeistä, että yhtiön toiminnasta oli aiheutunut jätelain 50 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla olennaista vaaraa tai haittaa ympäristölle. Kun lisäksi otetaan huomioon valvontaviranomaiselle kuuluva perustuslain 20 §:n mukaista ympäristövastuuta täydentävä vastuu ympäristöstä, ympäristökeskus on sen käytettävissä ollut selvitys ja toiminnan laatu huomioon ottaen voinut peruuttaa yhtiön jätetiedostomerkinän hyväksynnän käyttämättä ensin jätelaissa tarkoitettuja muita valvontakeinoja. Päätös hyväksynnän peruuttamisesta nyt puheena olevissa olosuhteissa ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä myöskään loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuuden suoja koskevia määräyksiä.²¹⁴

4.2.3 Asianosaisuuden laajentajana

Korkeimman hallinto-oikeuden harkintaan on tullut perusoikeusuudistuksen jälkeen useita tapauksia, joissa ympäristö- tai luonnonsuojelujärjestö on hakenut valitusoikeutta ympäristönsuojelua koskevassa asiassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa 2003:99 taas jätettiin tutkimatta Lohjan Seudun ympäristöyhdistyksen valitus tieasiassa. KHO totesi ettei asia-

²¹⁴ KHO 2011:15.

kirjoista saatavan selvityksen perusteella yhdistys omista tai hallitse kiinteää omaisuutta tiehankkeen vaikutusalueella eikä se, kun otetaan huomioon myös valituksen peruste ja luonnonsuojelulain 63 §:n säännös oikeudesta valittaa sellaisesta muun lain nojalla tehdystä päätöksestä, joka on luonnonsuojelulain nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, ole osoittanut muutakaan hallintolainkäyttölain 6 §:n § momentissa tarkoitettua perustetta puhevallallensa. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhdistyksen valitus on jätettävä tutkimatta.

Ratkaisuun jättivät eriävän mielipiteen hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi sekä Lauri Tarasti. He olisivat tutkineet yhdistyksen valituksen ympäristöperusoikeuteen nojaten.

Kun otan huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ja sen, että rekisteröidylle paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille luonnonsuojelulaissa on nimenomaisesti annettu valitusoikeus, katson, että Lohjan Seudun ympäristöyhdistys ry:llä on oikeus saattaa valituksessa tarkoitettut vaatimuksensa muutoksenhaun kohteeksi myös kyseisessä tiesuunnitelman hyväksymisasiassa, vaikka myös alueellisella ympäristökeskuksella luonnonsuojeluviranomaisena on yleistielain 105 §:n 2 momentin ja luonnonsuojelulain 63 §:n mukaisesti oikeus valittaa tiesuunnitelmapäätöksestä muun muassa sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulainsäädännön vastainen.²¹⁵

Pian ratkaisun jälkeen ilmestyneessä oikeustapausanalyysissään Ojanen kommentoi KHO:n ratkaisua todeten sen jättävän happaman jälkimaun ja toteaa ratkaisun olevan kritiikille altis erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ojanen toteaa ratkaisun olevan tuorein osoitus oikeuskäytännöstä, jossa perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon jätetään huomiotta valitusoikeussäännösten tulkinnassa ja jossa valitusoikeus annetaan vain niille, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta, tie- tms ympäristöhankkeen vaikutusalueella. Alueellisten ympäris-

²¹⁵ KHO 2003:99.

töyhdistysten valitukset tutkitaan vain lain nimenomaisen säännöksen sitä edellyttäessä. Ojanen toivoo lainsäätäjän reagoimista asiaan, sillä ”tuomioistuinten toimesta niiden itsensä luomaan linjaan ei näyttäisi olevan tulossa muutosta ainakaan nykyisen tuomarisukupolven aikana”.²¹⁶

Kokko arvelee, että jälkikäteen arvioiden vähemmistön kannan olleenkin signaali lainsäätäjälle, joka PL 20.2. §:n mukaisen perustuslaillisen toimeksianton edellyttämällä tavalla yhdenmukaisti yleistielain korvanneen maantielain yhteisöjen valitusoikeuden maankäyttö- ja rakennuslain kanssa. Maantielain 105.3§:n mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä tai säätiöllä on oikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa hakea valittamalla muutosta sellaiseen yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen, jonka vaikutukset ulottuvat yhteisön tai säätiön toiminta-alueelle.²¹⁷

Myös ratkaisussa KHO 2003:98 korkein hallinto-oikeus jätti ympäristöperusoikeuden huomioimisesta huolimatta ympäristöjärjestön valituksen tutkimatta, mutta tämä ratkaisu ei ollut tulkinnassaan yhtä ongelmallinen.²¹⁸

Ratkaisussa KHO 2004:76 korkein hallinto-oikeus antoi seudulliselle linnustonsuojelujärjestölle, Tringa ry:lle, valitusoikeuden rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa asiassa. Päätös ei ollut yksimielinen ja se syntyi lopulta hallintolainkäyttölain perusoikeusmyönteisen tulkinnan seurauksena. Koska metsästyslakiin ei sisällynyt luonnon- tai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansalaisjärjestöjen valitusoikeutta koskevia säännöksiä, korkein hallinto-oikeus totesi, että valitusoikeuden olemassaolo ratkaistaan soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin yleissäännöstä. KHO totesi, että kun otetaan huomioon yhteisöoikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimus, rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista tehtävien poikkeusten

²¹⁶ Ojanen 2004 s. 337-338.

²¹⁷ Kokko 2008 s. 332.

²¹⁸ Kokko totesi KHO:n ratkaisusta olevan tunnistettavissa poikkeusperiaate, joka epäsi PL 20.2 §:n mukaiset vaikuttamismahdollisuudet, koska yhdistys ei –sen oikeusturvatarpeetkin huomioonottaen – täyttänyt laissa tarkoitetun yleisen intressin ajamiseen oikeuttavia muotovaatimuksia. Päinvastainen lopputulos olisi johtanut *contra legem* -tulkintaan. Suora soveltaminenkaan ei olisi tullut kysymykseen, sillä LSL 61.3 §:n valitusoikeusrajoituksen ei voida katsoa olevan ympäristöperusoikeuden kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Kokko 2008 s. 329.

lainmukaisuus on tarvittaessa voitava saattaa tutkittavaksi myös muutoksenhakuteitse.

... Kun momentin (HLKL 6 § 1mom) tulkinnassa otetaan huomioon edellä sanottu ja myös Suomen perustuslain 20 1:n 1 ja 2 momentin säännökset sekä se, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille on vuonna 1996 säädetyssä luonnonsuojelulaissa nimenomaisesti annettu valitusoikeus... Valitusoikeuden on metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettua rauhoittamattoman linnun rauhoitusajasta poikkeamista koskevassa asiassa katsottava kuuluvan luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhdistyksiä vastaaville paikallisille tai alueellisille järjestöille. Helsingin lintutieteellinen yhdistys Tringa ry:llä on näin ollen oikeus saattaa kysymys poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. Näistä syistä valitus on tutkittava.²¹⁹

Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksen ohella otettiin huomioon asian ratkaisun kannalta relevantti kansallinen ja EU:n luonnonsuojelusäätely. KHO:n enemmistön perusteluiden mukaan yleisen luonnonsuojeluintressin puolustaminen oli tosiasiallisesti vain Helsingin lintutieteellisen yhdistyksen Tringa ry:n vaikutusmahdollisuuksien varassa. Mikäli valitusoikeus olisi evätty, yhdistys ei olisi perustamistarkoituksensa tarkoittamalla tavalla voinut kantaa seudullisena tai paikallisena yhdistyksenä vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, käytännössä päätöksen kohteena olevista rauhoittamattomista lintulajeista, eikä tällä tavoin olisi voinut turvata yleistä intressiä eikä myöskään jäsenistönsä edustajana heidän elinympäristöään. Kokko toteaa ratkaisun avaavan oven sille tulkinnalle, että hallintopäätös voi välittömästi vaikuttaa suojeluyhdistyksen ajamaan intressiin (ja mahdollisesti yhdistyksen taustalla olevien jäsenten kollektiivisen etuun), vaikka sanottuna intressinä olisi ennen kaikkea yleinen luonnon- tai ympäristönsuojeluetu, kunhan lisäksi lain muodolliset edellytykset tällaisen intressin ajamiselle täyttyvät. Kokko pi-

²¹⁹ KHO 2004:76.

tääkin kyseessä olevaa ratkaisua merkittävänä avauksena ympäristöperusoikeuden tulkinnassa.²²⁰

Ratkaisussa 2005:42 korkein hallinto-oikeus jätti äänestyksen tuloksena kahden yhdistyksen valituksen tutkimatta äänestyksen tuloksena valtauskirjan antamista koskevassa asiassa. Päätös perustui hallintolainkäyttölain tulkintaan. Valtauskirjan antamista koskevaa valituksenalaista kauppa- ja teollisuusministeriön päätöstä ei ole kohdistettu A ry:n eikä B ry:n eikä päätöksen voida katsoa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömästi vaikuttavan mainittujen yhdistysten oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, vaikka yhdistysten toimialaan kuuluisikin luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen valtausalueella tai sen läheisyydessä. Tämän vuoksi ja ottaen lisäksi huomioon luonnonsuojelulain 63 §:n valitus on A ry:n ja B ry:n tekemänä jätettävä tutkimatta. KHO kuitenkin totesi, että valtausalueen läheisyydessä sijaitsevien ja osin myös siihen välittömästi rajoittuvien maa-alueita tai maa- ja vesialueita käsittävien kiinteistöjen omistajilla oli valitusoikeus, kun otettiin huomioon valtausalueella kaivoslain 12 §:n nojalla sallitut toimenpiteet ja valittajien omistamien kiinteistöjen sijainti vesialueella sijaitsevaan valtausalueeseen nähden.²²¹

Eriävässä mielipiteessään vähemmistöön jääneet hallintoneuvokset olisivat antaneet myös yhdistyksille valitusoikeuden vedoten ympäristöperusoikeuteen. ”Kun otan huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momenttien säännökset ja sen, että yhdistyksille luonnonsuojelulaissa nimenomaisesti on annettu valitusoikeus, katson, että yhdistyksillä on oikeus saattaa valituksessa tarkoitettua vaatimuksensa muutoksenhaun kohteeksi myös kyseisessä valtauskirjan antamista koskevassa asiassa, vaikka alueellisella ympäristökeskuksella luonnonsuojeluviranomaisena on luonnonsuojelulain 63 §:n mukaisesti oikeus valittaa valtauskirjan antamista koskevasta päätöksestä.”²²²

²²⁰ Kokko 2008 s.333-335.

²²¹ KHO 2005:42.

²²² KHO 2005:42.

Kokko piti 2005:42 ratkaisun tilannetta hyvin samankaltaisena kuin 2004:76, mutta korkein hallinto-oikeus päätyi päinvastaiseen ratkaisuun, sillä HLL 6.1 §:ää ei tulkittu eriävän mielipiteen tavoin ympäristöperusoikeusmyönteisesti, vaan vain yksittäisestä intressistä lähtien. Kokko pitää ratkaisua pragmaattisena, jossa enemmistön päätöksestä on myös luettavissa, että yleisen edun valvonta on nimenomaisesti annettu käsillä olevassa tilanteessa yksinomaan alueelliselle ympäristökeskukselle. Kokko toteaa myös, että kaivoslaissa viitataan ns. läpäisyperiaatteen mukaisesti luonnonsuojelulakiin ja LSL 61.3 §:n tarkoittamat muodolliset perusteet täyttävien yhdistysten esittämissä valitusperusteissa vedottiin nimenomaan luonnonsuojelulain vastaisuuteen. Näin ollen asiaa olisi tullut arvioida ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksen johdosta myös LSL 61.3 §:n mukaisten valitusoikeuksien valossa, vaikka kyse ratkaisussa olisi viime kädessä ollut vähemmistön tarkoittamalla tavalla HLL 6.1 §:n tulkinnasta.²²³ On huomionarvoista, että 2010 kaivoslaissa uudistuksen yhteydessä päätöksentekoon osallistumista on laajennettu hallintolaista poikkeavasti. Myös muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on hallintolainkäyttölain 6 §:n edellyttämää laajempi.²²⁴

Ratkaisussa KHO 2006:54 oli kysymys menetetyn määräajan palauttamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ympäristökeskuksen päätös välittömästi vaikuttanut hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hakijana olevan yhdistyksen oikeuteen tai etuun siten, että yhdistyksellä olisi oikeus valittaa ympäristökeskuksen päätöksestä, myös hakemus menetetyn määräajan palauttamisesta on jätettävä tutkimatta. Äänestyspäätöksessä vähemmistöön jääneet hallitusneuvokset totesivat ettei kysymystä ympäristöperusteisesta valitusoikeudesta Suomen perustuslain 20 § huomioon ottaen voida ratkaista lain sanamuodon mukaista tulkintaa supistaen. Tämän vuoksi he olisivat valmiita tutkimaan yhdistyksen menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen.²²⁵

²²³ Kokko 2008 s. 338.

²²⁴ PeVL 32/2010 lausuntoa käsitelty luvussa 4.1.3.

²²⁵ KHO 2006:54.

Ratkaisussa 2007:74 korkein hallinto-oikeus tutki A ja B ry:n valituksen koskien maa- ja metsätalousministeriön myöntämää sudenkaatolupaa. A ry ja B ry viittasivat valitusoikeutensa osalta korkeimman hallinto-oikeuden aikaisempaan päätökseen KHO 2004:76. Korkein hallinto-oikeus tutki yhdistysten valituksen käyden läpi metsästyslain, luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin perusteet ja perustellen päätöstään seuraavasti:

Kun hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin tulkinnassa otetaan huomioon edellä sanottu ja myös Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ja tarve yhteisön oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseen sekä se, että rekisteröidylle paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille on vuonna 1996 säädetyin luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa nimenomaisesti annettu valitusoikeus, valitusoikeuden on metsästyslain 41 §:n 2 momentissa tarkoitettua riista-eläimen rauhoituksesta poikkeamista koskevassa asiassa katsottava kuuluvan luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä vastaaville paikallisille tai alueellisille yhteisöille. A ry:llä ja B ry:llä alueellisina luonnonsuojeluyhdistyksinä on näin ollen toimialueellaan oikeus saattaa kysymys poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. Näistä syistä yhdistysten valitusoikeuden puuttumista koskevat väitteet on hylättävä ja yhdistysten valitus on tutkittava.²²⁶

Kokko tulkitsee korkeimman hallinto-oikeuden yksimielisen päätöksen niin, että yhdistyksen etuna pidetään myös sen tarkoituksen mukaisen yleisen intressin ajamista, kunhan laissa olevat muodolliset perusteet yleisen intressin ajamiselle täyttyvät. Ratkaisua tuki se, että sekä luonnonsuojelulaki että metsästyslaki implementoivat luontodirektiivin yhteisön tärkeänä pitämien lajien suojelua koskevat säännökset. Yhteisöoikeuden toteuttaminen lojaliteettiperiaatteen mukaisesti vahvisti sitä, että yhdistyksiä kohdellaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, sovelletaanko asiassa MetsästysL:a tai LSL:a. Kokko toteaa,

²²⁶ KHO 2007:74.

että yksimielinen päätös antaisi viitteitä siitä, että ympäristöperusoikeusmyönteinen tulkintalinja on KHO:ssa vahvistumassa.²²⁷

Kokon artikkelin ilmestymisen jälkeen korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun koskien X:n luonnonsuojelupiiri ry:n oikeutta valittaa A:n ja B:n kunnan moottorikelkkareittejä koskevaa päätöstä ratkaisussa KHO 2010:6. Yhdistys on valitusoikeutta perustellessaan viitannut mm. Århusin sopimuksessa tarkoitettuihin tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksiin, jotka on Suomen lainsäädännössä laajasti turvattu.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus soveltaa Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momenttia, maastoliikennelakia, hallintolainkäyttölakia ja kuntalakia, jonka perusteella valitus tässä asiassa tehdään. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan seuraavaa:

Muutoksenhakijana oleva yhdistys on asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n alueellinen järjestö, jonka tehtävänä on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen toiminta-alueellaan X:n maakunnassa. Yhdistyksen toiminta-alueeseen kuuluvat siten muiden ohella O:n kaupunki ja A:n kunta. Yhdistys on muutoksenhakemuksessaan korostanut, että yleinen etu vaatii reittisuunnitelman toteuttamista A:n kunnassa siten kuin maakuntakaavaan on merkitty.

Maastoliikennelaista puuttuu nimenomaisen säännös siitä, miten muutosta haetaan moottorikelkkareittisuunnitelman hyväksymistä koskevaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätökseen. Arvioitaessa yhdistyksen valitusoikeuden laajuutta tässä asiassa on huomioon otettava myös maastoliikennelain 1 §:stä ilmenevä lain tarkoitus ehkäistä moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureiteillä aiheutuva, lainkohdassa tarkoitettuja haittoja ja edistää liikenneturvallisuutta sekä tähän tarkoitukseen liittyvä A:n kunnan velvollisuus sovittaa reitti muille lähialueille suunniteltuihin moottorikelkkai-

²²⁷ Kokko 2008 s. 340.

lureitteihin. A:n kunnassa tehtävät reittisuunnitelmaa koskevat ratkaisut ja valinnat vaikuttavat siten yhdistyksen toiminta-alueeseen kuuluvien muiden kuntien vastaaviin ratkaisuihin ja mahdollisuuksiin sovittaa kysymyksessä oleva ylikunnallinen reitti A:n kunnasta tulevaan reittiin.

...

Kun otetaan huomioon myös kuntalain 89 §:n 1 ja 2 momentti, 90 §:n 1 ja 2 momentti sekä 92 §:n 1 momentti, yhdistyksellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus myös toiminta-alueeseensa kuuluvan A:n kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksestä hyväksyä moottorikelkkareittisuunnitelma sanotun kunnan osata ja edelleen kunnallisvalitus Oulun hallinto-oikeudelle oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.²²⁸

Myös apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt ratkaisussaan maastoliikennelain puutteellisuuteen muutoksenhakuoikeuksien osalta.²²⁹ Korkein hallinto-oikeus tulkitsi kuntalain muutoksenhakuoikeutta ympäristöperusoikeusmyönteisesti koskevaa sääntelyä ympäristönsuojelulliset velvoitteet ja yhdistyksen toiminnan tarkoitus huomioiden.

4.3. Katsaus eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin

Kuten aikaisemmin todettu, ympäristöperusoikeus vaikuttaa moneen hallinnonalaan ja ympäristöön liittyvää päätöksentekoa tehdään useissa eri viranomaisissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat.²³⁰

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2010 todetaan ympäristöperusoikeutta koskevien ratkaisujen korostuneen. Lähinnä julistuksenomaiseksi kuvattu ensimmäinen momentti on tullut perusoikeutena kanteiluissa harvemmin esiin, mutta osallistumismahdollisuuksista ja puutteellisesta tiedottamisesta kannellaan yhä enemmän. Ympäristökanteluiden määrä yli-

²²⁸ KHO 2010:6

²²⁹ AOA 1839/4/01.

²³⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s.325.

päättänsä on ollut jo pitkään kasvussa. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tulee usein esille yhdessä oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja siihen liittyvän hyvän hallinnon takeiden kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, vuorovaikutuksesta kaa-voituksessa, vireillepano-oikeudesta ja oikeudesta saada valituskelpoinen päätös tai valitusoikeudesta ympäristöasioissa.²³¹

Apulaisoikeusasiamies Sakslin toteaa, että perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa asioiden määrän kasvua tärkeämpi muutos on perusoikeus säännöksen oikeudellisen merkityksen vahvistuminen. Ympäristöperusoikeus näyttäisi asteittain muuttuneen ohjeellisena pidetystä poliittisesta ja moraalisesta velvoitteesta aidoksi perusoikeudeksi, jolla on oikeusasiamiehen harkintaa ohjaava vahva tulkintavaikutus. Oikeusasiamiehen ratkaisuihin tämä näkyy ennen kaikkea julkisen vallan ja yksilön vastuun korostamisena sekä päätöksentekoon liittyvän vuorovaikutuksen vaalimisena.²³²

Yhdessä harvoista ympäristöperusoikeuden ensimmäiseen momenttiin liittyvässä ratkaisussa arvioitiin ruoppausten luvan tarvetta. Ensimmäisessä ratkaisussa apulaisoikeusasiamies toteaa, että perustuslain 20 § tarkoittaman luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun edistämisen kannalta arvioiden olisi ollut parempi menetellä niin, että kyseessä olevista ruoppaus-hankkeista olisi ohjattu tekemään vesilain mukaiset ilmoitukset alueelliselle ympäristökeskukselle. Vaikka merkitykseltään vähäinen ruoppaus ei edellytä ilmoitusta, kynnys luvan tarpeelle saattaa ylittyä erillisten hankkeiden yhteisvaikutusten vuoksi. AOA toteaa, että lupa- ja valvontaviranomaisten menettely ei ole toiminut riittävän tehokkaasti Espoonlahden alueella olevien luonto ja maisema-arvojen turvaamiseksi.²³³

Jokaisen vastuuta oikeuskäytännössä korostaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, joissa apulaisoikeusasiamies on todennut viranomaisen menetelleen oikein esittäessään yksityisen luonnonsuojelualueen perustamis-

²³¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 78 ja s.325.

²³² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 34.

²³³ AOA 2105/4/02.

ta liito-oravan ja perhosen elinympäristön suojelemiseksi.²³⁴ Apulaisoikeusasiamies Sakslin kirjoittaa, että ympäristöviranomaisten menettelyä arvioi-
dessani totesin, että perustuslain 20 §:n mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu
kaikille ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoike-
uksien toteutuminen. Luonnonsuojelulain mukaan ympäristökeskuksen on
edistettävä ja valvottava luonnonsuojelua alueellaan. Tämän vuoksi ympäris-
tökeskusten ei voitu katsoa ylittäneen niille kuuluvaa harkintavaltaa, menetel-
leen lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti, kun ne ehdottivat maanomistajil-
le luonnonsuojelualueen perustamista.²³⁵

AOA:n ratkaisussa 1709/04/04 oli kysymys Lapuan kaupungin nestekaasun
välivaraston perustamista koskevasta päätöksenteosta. Kantelijat vetosivat
mm. perustuslain 20 §:n momenttiin todetessaan etteivät kaupunginhallitus,
elinkeinotoimikunta ja kaupunginjohtaja selvittäneet asiaa valmisteltaessa
nestekaasuvarastoa koskevan päätöksen vaikutuksia eikä valmistelussa ole
otettu huomioon perustuslaissa tarkoitettua oikeutta turvallisuuteen eikä siinä
pyritty turvaamaan kunnan asukkaiden oikeutta terveelliseen ympäristöön ja
mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Apu-
laisoikeusasiamies totesi, että tiedottaminen olisi pitänyt ajoittaa siten, että
käsittelyjen välinen aika olisi ollut pitempi, jotta kaupungin asukkailla olisi ollut
tosiasiallisesti parempi mahdollisuus osallistua ja esittää mielipiteensä asia-
ta. Kaupungin olisi myös syytä tiedottaa siitä, millä tavoin ja mihin mennessä
mahdolliset mielipiteet olisi voitu esittää. Tiedotteessa olisi ollut syytä myös
yleisluonteisesti kertoa, mitä lupamenettelyjä ja muita viranomaisratkaisuja
hankkeen perustamiseen tiedettiin tai arvioitiin mahdollisesti liittyvän. Perus-
tuslain 20 § velvoitteisiin nähden tiedottaminen ei siis ollut riittävää.²³⁶

Samankaltaiseen ratkaisuun apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen oli päätenyt
ratkaisuissaan koskien Tampereen kaupungin ylijäämämaiden läjitykseen
myönnettyä toimenpidelupaa. AOA totesi, että ihmisten ollessa kiinnostuneita

²³⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 31 ja ratkaisu AOA 1938/4/08.

²³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 31.

²³⁶ AOA 1709/04/04.

lähiympäristönsä muutoksista ja perustuslain 20 §:n huomioon ottaen, asiasta tiedotus ei ollut riittävää, vaan vireilläolosta olisi pitänyt tiedottaa julkisesti.²³⁷

Moottorikelkkailu-urien perustamista koskevassa ratkaisussa 1839/4/01 apulaisoikeusasiamies ei voinut todeta viranomaisen toimineen väärin, koska vallitseva laki ei vaatinut kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen huomioon. AOA kuitenkin ottaa huomioon ympäristöperusoikeuden vaikutuksen ja pitää PL 20 § valossa olemassa olevaa lainsäädäntöä ja sen tulkintakäytäntöä ongelmallisena. Apulaisoikeusasiamies totesi vallitsevan tilanteen muuttamisen edellyttävän lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.²³⁸

Useisiin oikeusasiamiehen ratkaisuihin liittyvät ympäristöperusoikeuden toisen momentin molemmat oikeudet. Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelua koskevassa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi, että perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna ilmailulaitoksen olisi ollut suositeltavaa ennen kante- lussa tarkoitettuja lentoreittijärjestelyjä kiinnittää enemmän huomiota meluhaittojen tarkempaan ja monipuolisempaan selvittämiseen erityisesti niiden lento- aseman lähialueiden osalta, joiden asukkaisiin lentomelun jo yleisen koke- muksen perusteella voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaimmin. AOA muis- tutti perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteista ja siitä, että ilmailulaitoksen antamasta selvityksestä ei ilmene, oliko selvityksiä lentomelusta tai niiden mahdollisesti haitallisista terveysvaikutuksista tehty. Lisäksi AOA katsoi, että PL 20 §:n 2 momentin säännös olisi puoltanut sitä, että lentoaseman ympäris- tön asukkaille olisi varattu mahdollisuus esittää mielipiteensä ennen kiitotei- den käyttöön liittyviä merkittäviä lentoreittijärjestelyjä.²³⁹

Myllypuron ympäristöongelmaa koskevassa ratkaisussa oikeusasiamiehen oli muiden asiankohtien lisäksi punnittava ympäristöperusoikeuden toisen mo-

²³⁷ AOA 1071/4/01. Samoin 769/4/03 ratkaisussa todettiin, että vaikka asemakaavojen muu- tosehdotusten nähtävänäolo oli toteutettu lain mukaisesti, sitä voitiin pitää tulkinnanvaraisena. Kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös päätöksentekoon vaikutus- mahdollisuuksien turvaamisesta ei ollut sen eikä hyvän hallintotavan mukaista, ettei asiakir- joihin voinut tutustua nähtävänolon ensimmäisenä päivänä ja nähtävänoloaikana virasto oli suljettuna useita päiviä.

Myös AOA 3145/4/05 vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa.

²³⁸ AOA 1839/4/01.

²³⁹ AOA 2836/4/01. Ratkaisussa myös viitattiin EIT:n Hatton -tapauksen ratkaisuun.

mentin julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon suhteessa toisiinsa. Oikeusasiamies totesi, että kaupungilla oli luonnollisesti tavoitteena ratkaista maaperän saastumisongelma mahdollisimman joutuisasti ja tämä tavoite oli myös terveellisen elinympäristön turvaaminen huomioon ottaen hyväksyttävä lähtökohta. Suunniteltujen toimenpiteiden yksityiskohtaisempi selvittäminen sekä yhtiön osakaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen ja kuuleminen olisivat kuitenkin silti vaatineet valtuuston päätöksenteon siirtämistä hieman myöhempään ajankohtaan. Tämä ei oikeusasiamiehen käsityksen mukaan olisi välttämättä merkinnyt ratkaisun kohtuutonta viivästymistä tai ympäristöstä johtuvien terveysriskien lisääntymistä ottaen huomioon, että valmistelussa oli ihmisten perusoikeuksiin olennaisesti vaikuttava ratkaisu.²⁴⁰

5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

5.1 PL 20 § tuo ympäristöarvot perusoikeuspunnintaan

Perustuslakivaliokunnan lausunnot vahvistavat oikeuskirjallisuudessa esitettyä tulkintaa siitä, että ympäristöperusoikeus on tuonut perustuslain tasolle hyväksyttävän perusteen ympäristönsuojelullisille tavoitteille. Ympäristöarvot ovat julkisen vallan turvaamia yleisiä hyviä. Näin ollen ympäristön terveellisyyteen, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja ympäristön suojeluun perustuvat toimenpiteet voivat hyväksyttävässä suhteessa rajoittaa toisia perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista käy myös ilmi, että hyväksyttävä peruste voi esiintyä PL 20 §:n ensimmäisessä tai toisessa momentissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen linjan mukaisesti korkein hallinto-oikeus korostaa ensimmäisessä ympäristöperusoikeudelle tulkintavaikutuksen antaneessa ratkaisussa²⁴¹ ympäristöarvojen tulleen pysyväksi osaksi oikeusjärjestelmäämme perusoikeusuudistuksen myötä ja toteaa, että säännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osal-

²⁴⁰ EOA 308/4/00.

²⁴¹ Vuotos-ratkaisu KHO 2002:86

taan lainsoveltamista ja –tulkintaa. Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä kuten omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus.²⁴²

Omaisuudensuoja on perusoikeus, jota sovellettiin ahkerimmin myös edellisen perustuslain (hallitusmuodon) aikaan ja se on edelleen tyypillisimmin törmäyskurssilla ympäristöperusoikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunta onkin ensimmäisestä uutta ympäristöperusoikeutta koskevasta lausunnostaan²⁴³ lähtien tasapainotellut ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan tavoitteiden kanssa.²⁴⁴

Toki ympäristönsuojelulliset tavoitteet ovat jo hallitusmuodon alkuperäisen omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta voineet muodostaa sellaisen tärkeän yhteiskunnallisen päämäärän, että perusoikeusrajoitukset jo ennen perusoikeusuudistuksen mukanaan tuomaa ympäristöperusoikeutta ovat olleet mahdollisia. Tuolloin ei ollut kuitenkaan kysymys perustuslaintasoiseen säännökseen kiinnittyvästä rajoitusperusteesta, vaan rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä liittyi puhtaasti siihen, mikä painoarvo ympäristönsuojeluarvoille yhteiskunnallisesti katsottiin voitavan antaa.²⁴⁵

Ympäristöarvojen ollessa kirjattuna perustuslakiin voi syntyä myös tilanne, jossa joudutaankin pohtimaan sitä, miten paljon ympäristönsuojelullisesta voidaan joustaa jonkun muun tarpeen tai perusoikeuden toteuttamiseksi. Jätevesiasetusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta pohti omien sanojensa mukaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja ympäristönsuojelunäkökohtien yhteensovittamista. Asiaan liittyi myös yhdenvertaisen kohtelun periaate. Avain asemassa valiokunnan päätöksessä oli se, että esitetyt toi-

²⁴² KHO 2002:86 6.2.2.4 Vesilain 2 luvun 5 §:n tulkinta.

²⁴³ PeVL 21/1996 vp.

²⁴⁴ Esim. käyttörajoitusten korvauksista PeVL 20/2010 vp. Korvausten määrä ei saa nousta niin korkeaksi, että PL 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen raskauden kasvaessa.

²⁴⁵ Kultalahti 1990 ja Viljanen 2001, e-kirja, s 157.

menpiteet olisivat olleet erityisen hankalia eläkeikään yltäneillä maaseudulla asuville ja toisaalta se, että heille erityisaseman suominen ei toisaalta johtanut merkittäviin ympäristövahinkoihin.²⁴⁶ Punninta ympäristöarvojen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä olisi toki ollut mahdollinen ilman ympäristöperusoikeuttakin. PL 20 § toi punnintaan perusoikeuslottuvuuden ja esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden kautta käytävän harkinnan.

5.2 Kaikkien vastuu koskee myös julkista valtaa

Kaikkien vastuulla on tarkoitettu yksityishenkilöiden, oikeudellisten yhteisöjen kuin viranomaisenkin vastuuta ympäristöstä, luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Tätä vastuuta kantaakseen erilaiset toimijat tarvitsevat tietoa heidän elinympäristöään koskevasta päätöksenteosta, mahdollisuuden osallistua siihen ja viime kädessä myös mahdollisuuden hakea muutosta oikeusteitse. Perustuslain 20 § 1 momentti onkin usein yhdessä toisen momentin kanssa muodostanut tulkinnassa parin, jonka seurauksena esimerkiksi hallintolainkäyttölain kuvailemaa asianosaisuutta on laajennettu. Perustuslakivaliokunta on ymmärtänyt julkisen vallan velvollisuuden edistää yksilön osallistumisoikeutta hyvin laajasti ja kaikkia hallinnon tasoja koskevaksi.²⁴⁷

Korkein hallinto-oikeus on katsonut vastuun ympäristöstä koskevan myös viranomaisia. Nitraattiasetuksen ja ympäristönsuojelulain tulkintaa koskevassa ratkaisussa ympäristöperusoikeus tuki sellaista tulkintaa, jossa kunta on voinut antaa asetusta tiukempia ympäristönsuojelumääräyksiä alueellisesti tarpeellisten ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Edellytyksenä asetusta tiukemmille määräyksille oli siis niiden tarpeellisuus, kohtuullisuus sekä oikeasuhteisuus omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen nähden.²⁴⁸

Viranomaisille kuuluvaa vastuuta korostaa myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Luonnonsuojelulain mukaan ympäristökeskuksen on edistettävä ja valvottava luonnonsuojelua alueellaan. Näiden kahden perusoikeusnormin yhteisvaikutuksen on

²⁴⁶ PeVL 44/2010 vp.

²⁴⁷ PeVL 23/2009 vp.

²⁴⁸ KHO 2006:58.

eduskunnan apulaisoikeusasiamies huomionnut useammassa ratkaisussaan, joihin on liittynyt viranomaisen harkintavallan ylittämisen ja toisaalta ympäristövastuun pohtiminen.²⁴⁹

5.3 Vastuu ympäristöstä edellyttää tiedonsaantia

Perustuslain 20 § 2 momentin toimeksianto julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon edellyttää osallistumismahdollisuuksien järjestämistä oli se sitten kuulemistilaisuuksia, selvitysten tekemisiä tai lausuntojen pyytämistä. Lisäksi se edellyttää riittävää tiedonsaantia tekeillä olevista päätöksistä ja niiden sisällöstä ja kohtuullista aikaa, joissa päätöksiin voi vaikuttaa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota osallistumisen edellytyksiin esimerkiksi kaavaprosessien käsittelyssä²⁵⁰.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista huomaa, että se ymmärtää vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien edistämisen tarkoittavan sekä riittävää tiedonsaantia ja hallintokäsittelyyn osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi kuulemisen muodossa kuin tehokkaita muutoksenhakekeinoja ja laajaa asianosaaisuutta, jotta paikalliset ja alueelliset ympäristönäkökohdat tulevat riittävästi huomioiduiksi yksityisten intressien ohella.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi on tullut useita tapauksia, joissa valittaja on ollut tyytymätön viranomaisen tiedotukseen tai omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Apulaisoikeusasiamies on ympäristöperusoikeuden valossa mm todennut, että merkitykseltään vähäisten hankkeiden yhteisvaikutus voi johtaa siihen, että esimerkiksi lupa- ja valvontaviranomaisten pitäisi huomioida alueen asukkaat.²⁵¹ Lisäksi hankkeista ja niiden etenemisestä tiedottaessa käsittelyjen välisen ajan on oltava sellainen, että asukkailla tosi tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua ja esittää mielipiteensä asiasta. Sama koskee asiakirjojen nähtävänä oloa. Lisäksi tiedottamisen laatuun on kiinnitettävä huomiota. On kerrottava siitä, millä tavoin ja mihin mennessä mahdolliset

²⁴⁹ AOA 1938/4/08.

²⁵⁰ PeVL 53/2002 vp.

²⁵¹ AOA 2105/4/02.

mielipiteet voi esittää ja mitä lupamenettelyjä ja muita viranomaisratkaisuja hankkeen perustamiseen liittyy.²⁵²

5.4 Osallistumisoikeus ja laaja asianosaisuus

Lainsäätäjällä on ympäristöperusoikeuden toimeksiannon ja muun muassa Århusin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti edistänyt tiedonsaannin ja osallistumisen mahdollisuuksia ympäristöasioihin ja luonnonsuojeluun liittyvässä lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on omissa lausunnoissaan niin ikään kiinnittänyt huomiota vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien edistämiseen ja tarvittaessa paikannut lakiesityksiä. Olennaisimpana vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien edistämiskeinona lienee ollut kansalaisyhteiskunnan tuominen ympäristöä koskevan päätöksenteon prosesseihin antamalla paikallisille ja alueellisille ympäristöjärjestöille osallistumisoikeus ja asianosaisuus myös muutoksenhaussa²⁵³.

2000-luvun aikana korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tullut ratkaistavaksi useita valituksia, joissa paikalliset tai alueelliset ympäristö- tai luonnonsuojelujärjestöt ovat hakeneet muutoksenhakuoikeutta. Hiljalleen on alkanut muodostua lainsäädännön kehittymistä mukaileva ympäristöperusoikeuden osallistumisoikeuksia edistävä varovainen tulkintalinja, jolla korkein hallinto-oikeus on laajentanut osallistumisoikeutta perinteisestä hallintolainkäyttölain tuntemasta asianosaisuudesta ja ikään kuin paikannut vielä puutteellista, mutta laajaa ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä ympäristöperusoikeuden edellyttämään suuntaan.²⁵⁴

KHO:n ratkaisuissa on vaikuttanut ajatus siitä, että käsiteltävänä oleviin ympäristöä koskeviin hallintopäätöksiin on voitava hakea muutosta. Mikäli valitusoikeus olisi evätty, yhdistys ei olisi perustamistarkoituksensa tarkoittamalla tavalla voinut kantaa seudullisena tai paikallisena yhdistyksenä vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, eikä tällä tavoin olisi voinut turvata yleistä

²⁵² AOA 1709/04/04, AOA 1071/4/01, 769/4/03.

²⁵³ Esimerkiksi kaivoslaissa muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on merkittävästi laajempi kuin se on hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla. PeVL 32/2010 vp.

²⁵⁴ KHO 2010:6 Myös apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt ratkaisussaan huomiota maastoliikennelain puutteellisuuden muutoksenhakuoikeuksien osalta. AOA 1839/4/01.

intressiä eikä myöskään jäsenistönsä edustajana heidän elinympäristöään.²⁵⁵ Yhdistyksen etuna pidetään siis myös sen tarkoituksen mukaisen yleisen intressin ajamista, kunhan laissa olevat muodolliset perusteet yleisen intressin ajamiselle täyttyvät. Tätä Kokonkin esittämää tulkintaa²⁵⁶ tukee myös lainsäätäjän systemaattinen pyrkimys laajentaa asianosaisuutta ympäristöä koskevissa asioissa, perustuslakivaliokunnan käsitys osallistumismahdollisuuksien laajentamisen tärkeydestä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut.

Vaikuttamismahdollisuuksien edistämisen ja osallistumisoikeuden laajentamisen haittapuolena voi olla hallintoprosessien hidastuminen. Suunniteltujen toimenpiteiden yksityiskohtaisempi selvittäminen sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen ja kuuleminen vaativat aikaa. Joskus päätöksiä on voitava tehdä nopeasti esimerkiksi ihmisten turvallisuuden ja terveellisen elinympäristön takaamiseksi. Tällaisessakin tilanteessa punninta on tehtävä harkiten etenkin, jos käsillä oleva päätös liittyy olennaisesti ihmisten perusoikeuksiin.²⁵⁷

6. Lopuksi

Käsittämäni ympäristöperusoikeutta koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut osoittavat vähintäänkin sen, että puheet PL 20 § julistuksenomaisuudesta voidaan unohtaa. Ympäristöperusoikeudella on sille laajasti tunnetun ohjelmallisen vaikutuksen lisäksi ehdottomasti myös tulkinnallista vaikutusta, joka voi perusoikeusmyönteiseen tulkintaan pyrittäessä ohjata alemman asteisen normin tulkintaa. Tuomioistuimissa ei vielä ole sovellettu suoraa PL 20 §:ää, mutten pitäisi sitäkään mahdottomana.

Ympäristöperusoikeuspykälän toisen momentin perustuslailliset toimeksiannot eivät myöskään ole ainoastaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden nor-

²⁵⁵ KHO 2004:76

²⁵⁶ Kokko 2008 s. 341.

²⁵⁷ Tarvittavien selvitysten tekeminen ja osallistumisen mahdollistaminen ei oikeusasiamiehen käsityksen mukaan olisi välttämättä merkinnyt ratkaisun kohtuutonta viivästymistä tai ympäristöstä johtuvien terveysriskien lisääntymistä ottaen huomioon, että valmistelussa oli ihmisten perusoikeuksiin olennaisesti vaikuttava ratkaisu EOA 308/4/00.

minanttajien toimintaan vaikuttavia, kuten perustuslakivaliokunta aluksi tuntui ajattelevan. Päinvastoin, ympäristöperusoikeudesta erittelemistä osa-alueista osallistumisoikeudeksi kutsumani periaate nousee ehdottomasti merkittävimpänä esiin erityisesti ympäristöperusoikeutta koskevassa lainkäytössä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan mukaillut lainsäätäjän asianosaisuutta laajentavaa suuntaa. Nähdäkseni lainsäätäjän pyrkimykset sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen evoluutio ympäristöperusoikeusmyönteiseen suuntaan ovat johtaneet myös ympäristöperusoikeuden toisen momentin tulkinnan evoluutioon. Julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tarkoittaa myös oikeudellisten yhteisöjen mahdollisuuksia. Tässä PL 20 § toisen momentin toimeksianto ja ensimmäisen momentin kollektiivinen vastuu jälleen yhtyvät. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla turvataan ensimmäisen momentin kaikkien vastuun toteutuminen.

Myös ympäristöperusoikeudesta erittelemäni luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä kehityksen periaatteet voisivat tarjota perustaa perustuslain 20 §:n vastuusäännöksen konkretisoinnille. Periaatteet ovat ympäristöoikeudessa vakiintuneita, mutta ympäristöperusoikeuden osa-alueina oikeuskirjallisuuden ulkopuolella vakiintumattomia. Myöskään tuleviin sukupolviin tai luonnon itseisarvoon ei viitata. Nämä periaatteet kuvaavatkin enemmän ympäristöperusoikeuden taustalla vaikuttavia ympäristöarvoja. Mahdollista kuitenkin on, että moneen lakiin sisältyvinä periaatteet täsmentävät päätöksenteossa ympäristöperusoikeusmyönteistä tulkintaa.

Aineiston tarkastelun perusteella voidaan todeta, että ympäristöperusoikeudella on valtiosääntöömme kirjauksen jälkeen ehdottomasti ollut vaikutusta niin lainsäätäjän kuin käyttäjänkin toimiin. Sen kehitykseen on varmasti vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeudenkin tunnustama ympäristöarvojen kehitys sekä niin kutsutun ympäristöhuolen kasvu. Suurta merkitystä on myös ollut kansainvälisen oikeuden, erityisesti Euroopan unionin normiston, vaikutuksella kansalliseen ympäristöoikeuteen ja siten myös ympäristöperusoikeuteen. Siksi olisikin mielenkiintoista tarkastella ympäristöperusoikeuden ja unionin oikeuden sekä ihmisoikeuksien suhdetta tarkemminkin.