

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Kristiina Konsala

**SUOMEN PERUSTUSLAIN 20 §:N YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS
ERITYISESTI VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIEN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KONSALA, KRISTIINA: Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus erityisesti vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta

Pro Gradu –tutkielma, XIII + 100 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2015

Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Tämän tutkielman tutkimustehtävänä on selvittää, millaisen oikeudellisen velvoitteen 20 §:n toinen momentti erityisesti vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta antaa julkiselle vallalle. Toisin kuin lain ensimmäisen momentin lähinnä julistuksenomaiseksi tarkoitettu kaikkia koskeva vastuusäännös, toinen momentti sisältää sekä lainsäätäjää että lain soveltajaa velvoittavan perustuslaillisen toimeksiannon. Se antaa näin julkiselle vallalle vahvan oikeudellisen velvoitteen, joka täsmentyy säännöstä muun oikeusnormiston ja kansainvälisten sopimusten kanssa yhdessä tulkittaessa.

Tutkielma on ensisijaisesti lainopillinen. Se sisältää myös ympäristö- ja oikeussosiologisia näkökulmia, mutta ei kuitenkaan ole suoranaisesti monitieteinen tutkimus. Muutamalla käytännön esimerkillä tuodaan esiin erilaisia vaikuttamistapoja ja -kanavia ja pohditaan muun muassa niiden vaikuttavuutta.

Suomen perustuslaissa näkyy demokraattisen oikeusvaltion malli, jossa tärkeimpiä lähtökoh-
tia ovat perusoikeudet ja demokratian eli kansanvallan periaate. Perustuslain 2 §:ssä säädetty kansanvaltaisuus toteutuu perinteisesti edustuksellisen demokratian puitteissa. Se tarvitsee kuitenkin tänä päivänä rinnalleen uudenlaisia demokraattisia osallistumistapoja; suoraa demokratiaa, tekemisen demokratiaa ja käyttäjädemokratiaa. Koko oikeusjärjestelmämme pohjautuu perusoikeuksiin, joiden kehittymiseen ovat vaikuttaneet niin rakenteelliset, historialliset kuin yhteiskunnallisetkin tekijät.

Moni ympäristökiista jäisi syntymättä, jos kaikki osapuolet paremmin kantaisivat ympäristöperusoikeussäännöksen mukaisen vastuunsa luonnosta ja ympäristöstä. Myös vapaaehtoisuuden perustuva ympäristösovittelu voisi tulevaisuudessa toimia ratkaisevana keinona, ainakin jos se saatetaan osaksi virallisia suunnittelun, päätöksenteon ja muutoksenhaun menettelyjä. Viranomaisten toiminnan tulee olla avointa, jotta ympäristöasioihin vaikuttaminen, erityisesti oikeaan aikaan eli ennen lopullista päätöksen tekemistä, on mahdollista.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	ii
LÄHTEET	v
1. JOHDANTO.....	1
1.1. Tutkimusaiheen taustaa	1
1.2. Tutkimuskysymys, näkökulma ja rajaukset	7
1.3. Aiempaa tutkimusta aiheesta	9
1.4. Tutkielman metodi ja lähteet	11
1.5. Tutkimuksen vaiheet	13
2. YMPÄRISTÖSOSIOLOGIA JA YMPÄRISTÖOIKEUS	
YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN KOKONAISUUDESSA.....	14
2.1. Ihmisen luontosuhde ja ympäristötietoisuus	14
2.1.1. Sosiologian klassikoiden näkemys ihmisen luontosuhteesta	14
2.1.2. Luonnon yhteiskunnallistuminen	16
2.1.3. Ympäristötietoisuuden kasvaminen.....	19
2.2. Ympäristöoikeus kokoaa yhteen ympäristöön liittyvän sääntelyn ja periaatteet.....	22
2.2.1. Ympäristöoikeuden jäsentelyä.....	22
2.2.2. Ylikansallisen ympäristöoikeuden merkitys ympäristöperusoikeuden kehittymisessä	25
3. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JOKAISEN OIKEUTENA.....	29
3.1. Kansalaisten oikeuksista jokaisen oikeuksiin.....	29
3.2. Ympäristöperusoikeussäännöksen tulkintaa.....	31
3.2.1. Ympäristöperusoikeus perustuslaillisenä toimeksiantona.....	31
3.2.2. Ympäristöperusoikeuden käsitteiden merkitys.....	33
3.3. Ympäristöperusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin.....	40
3.4. Ympäristöperusoikeuden kansainvälisen ja Euroopan unionin oikeuden konteksti	47
4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN MUU VIITEKEHYS	56
4.1. Ympäristölainsäädäntö ja ympäristöperusoikeus	56
4.2. Muu lainsäädäntö ja hallinnon oikeusperiaatteet ympäristöperusoikeuden turvaajina	60
4.3. Yhteiskunnallisen ajattelun ja toimintatapojen muutos.....	67

5. OSALLISTUMISEN KÄYTÄNNÖISTÄ JA NIIDEN VAIKUTTAVUUDESTA	69
5.1. Viranomaisten toiminnan merkitys – tapaus Uksjoki	69
5.2. Demokraattinen vaikuttaminen.....	72
5.2.1. Edustuksellinen demokratia.....	73
5.2.2. Suora demokratia.....	74
5.2.3. Uusi demokratia on tekemisen demokratiaa.....	77
5.2.4. Käyttäjädemokratia.....	80
5.3. Käytännön esimerkkejä vaikuttamiskanavista.....	80
5.3.1. Alueellinen osallistuminen - Tampereen Alue-Alvarit	80
5.3.2. Vaikuttaminen kansalaisten omien hankkeiden kautta - paikalliset Leader-ryhmät	84
5.3.3. Tietotekniset vaikuttamiskanavat verkossa	87
5.3.4. Sovittelu uudenaikaisena ympäristökiistojen ratkaisukeinona.....	89
6. POHDINTA.....	91
6.1. Perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asettama oikeudellinen velvoite	91
6.2. Muuta pohdintaa ja kehittämissuhteita	97

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Airaksinen, Jenni - Kurkela, Kaisa: Asukasosallistuminen Tampereen toimintamallissa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki (toim.): Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257, 2015, s. 96 - 100.

Aitamurto, Tanja - Siivonen, Riku - Lovio, Iikka: Ominvoimin - mutta yhdessä. Tekemisen demokratian ensimmäiset askeleet. <http://ominvoimin.com/ominvoimin-raportti-valmistui/>. 2012. (*Aitamurto ym.*)

Beck, Ulrich: Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus (suom. Heikki Lempa). Alkuperäinen teos: Die organisierte Unverantwortlichkeit, 1988. Jyväskylä 1990.

Björn, Ismo: Oikeutta vai kansainvälistä ympäristöoikeutta. Teoksessa: Lehtinen, Ari - Rannikko, Pertti (toim.) Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003, s. 181 - 194.
Carson, Rachel: Äänetön kevät (suom. Pertti Jotuni). Alkuperäinen teos: Silent Spring, 1962. Helsinki 1963.

Blåfield, Henna - Teittinen, Outi: Palvelufoorumit. Alueellisen osallistumisen suunnitteluraportti. http://www.tampere.fi/tiedostot/5icDeC7TH/alueellinen_osallistuminen.pdf. 2007. Luettu 5.4.2015.

Eriksson, Kai: Maailman ilman ulkopuolta. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki 2009.

Ervasti, Kaijus: Käräjäoikeuksien sovintomenettely : empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Helsinki 2004.

Ervasti, Kaijus: Kohti sovintoratkaisuja ja pragmaattisia kompromisseja. Lakimies 7–8/2009 s. 1071–1093

Giddens, Anthony: Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteet ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä (suom. Andersson, Pasi – Heiskanen, Ilkka). Alkuperäinen teos: Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, 1979. Keuruu 1984.

Globe Award: Globe Award Leading Sustainability Awards.
http://globeaward.org/2011_tampere.html. 2011. Luettu 22.3.2015.

Haila, Yrjö: Mitä ihmisillä on oikeus tehdä luonnolle. Teoksessa Haila, Yrjö - Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Jyväskylä 2001, s. 198 - 201.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 29-59.

Halme, Milla: Ympäristöperusoikeutta etsimässä: Perustuslain 20 §:n oikeudellinen sisältö perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto 2013.

Heinonen, Tuuli: Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen - Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 179 - 200. Vantaa 2012.

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

Hollo, Erkki J: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3., uudistettu painos. Helsinki 2009. (Hollo 2009a).

Hollo, Erkki J: Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009. (Hollo 2009b).

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Tampere 2008.

Hyyryläinen, Torsti: Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti Maaseudun uusi aika 3/2007, s. 20 - 36.

Häikiö, Liisa: Osallistumisen rajat. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Tampere 2005.

Häkli, Jouni -Karppi, Ilari - Sotarauta, Markku: Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa: Karppi, Ilari - Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus 2009, s. 127 - 158.

Jokinen, Pekka: Moderniuden ympäristösosiologia. Teoksessa: Jokinen, Pekka – Järvikoski, Timo – Rannikko, Pertti. Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turku: 1995, s. 39 – 64.

Jokinen, Pekka – Järvikoski, Timo – Rannikko, Pertti: Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turku 1995. (Jokinen ym.).

Jokinen, Pekka: Virrat, verkostot ja kansallisvaltio ympäristösosiologiassa. Teoksessa: Karjalainen, Timo P – Luoma, Pentti – Reinikainen, Kalle (toim.) Ympäristösosiologian virrat ja verkostot. Oulun yliopisto Thule-instituutti 2008, s. 69 – 82.

Jokinen, Pekka - Sairinen, Rauno: Ympäristö- ja luonnonvarakonfliktien syrjässä kiinni. Sosiologisia analyyseja ja paikallisia ratkaisuja. Teoksessa: Björn, Ismo - Jokinen, Pekka - Kotilainen, Juha - Schuurman, Nora - Sireni, Maarit (toim.) Korpisosiologi(aa). Saarijärvi 2013, s. 197 - 206.

Jokisalo, Jouko: Edistys, ihmisen luontosuhde ja rauha kategorisena imperatiivina. Teoksessa: Karjalainen, Timo P – Luoma, Pentti – Reinikainen, Kalle (toim.) Ympäristösosiologian virrat ja verkostot. Oulun yliopisto Thule-instituutti 2008, s. 115 – 126.

Jormola, Jukka: Luonnonmukaisen Purot ja ojituksen - voidaanko yhteensovittaa. Jukka Jormolan luento Joki- ja purouomaseminaarissa Porissa 17.4.2012. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Satavesi/Ajankohtaista/Menneet_tapahtumat/Puro_ ja_jokuomaseminaari_1742012\(16055\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Satavesi/Ajankohtaista/Menneet_tapahtumat/Puro_ ja_jokuomaseminaari_1742012(16055)). Päivitetty 18.9.2013. Luettu 9.4.2015.

Jylhänkangas, Riku: Kansallinen palveluarkkitehtuuri digitalisoituvan yhteiskunnan selkärangan. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Satavesi/Ajankohtaista/Menneet_tapahtumat/Puro_ ja_jokuomaseminaari_1742012\(16055\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Satavesi/Ajankohtaista/Menneet_tapahtumat/Puro_ ja_jokuomaseminaari_1742012(16055)). Päivitetty 18.9.2013. Luettu 9.4.2015.

Järvikoski, Timo: Sosiologian klassikot ja 'luonto'. Teoksessa: Jokinen, Pekka – Järvikoski, Timo – Rannikko, Pertti. Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turku 1995, s. 15 – 38.

Järvikoski, Timo: Sosiologia, ympäristö ja tieteidenvälisyys. Teoksessa Björn, Ismo - Jokinen, Pekka - Kotilainen, Juha - Schuurman, Nora - Sireni, Maarit (toim.): Korpisosiologi(aa). Saarjärvi 2013, s. 189 - 196.

Kaisto, Janne - Lohi, Tapani: Johdatus varallisuus-oikeuteen. Suomenlaki.com 2013.

Kantri ry: Paikallisen Leader-toimintaryhmä Kantri ry:n strategia 2014 - 2020. <http://www.kantriry.fi/ohjelma/vastuu-yhteisosta-ja-ymparistosta-2014-2020/>, luettu 26.3.2015.

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003, s. 789-807.

Karttunen, Timo - Koivunen, Kari - Laasanen, Hanna - Sippel, Liisa - Uitto, Tero - Valtonen, Marjo: Juridiikan perusteet. WSOY 2009. (*Karttunen ym.*)

Koivurova, Timo - Pirjatanniemi, Elina: Kansainväliset ihmisoikeuksien valvontajärjestelmät. Teoksessa Koivurova, Timo - Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tallinna 2014.

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

Kork, Anna-Aurora - Meklin, Pentti - Virtanen, Petri: Toimintamallin vaikutukset kaupunkikonsernin talouteen. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki (toim.): Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Kuntaliiton verkkojulkaisu ACTA 257, 2015, s. 39 - 59. (*Kork ym.*)

Kuisma, Juha: Tekemisen demokratia on tulossa. Teoksessa Kattilakoski, Mari - Backa, Peter (toim.): Uuden lähidemokratian aika. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013, s. 59 – 66.

Kuittinen, Ossi: Erilliskunnasta kohti avointa yhteiskuntaa. Esipuhe raportissa *Aitamurto, Tanja - Siivonen, Riku - Lovio, Iikka*: Ominvoimin - mutta yhdessä. Tekemisen demokratian ensimmäiset askeleet. <http://ominvoimin.com/ominvoimin-raportti-valmistui/>, 2012, s. 10 - 11.

Kultalahti, Jukka: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto. Jyväskylä 2004.

Kumpula, Anne: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. 2010. [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf).

Kuntaliitto: Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisopas. Helsinki 2009.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Lämsineva, Pekka - Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998.

Laakso, Seppo: Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Karppi, Ilari - Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus 2009, s. 44 - 79.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen yliopisto 2012.

Leader-toimintaryhmät: Vaikuta ympäristöön, löydä oma ryhmäsi. <http://leadersuomi.fi/fi/leader-ryhmat>, luettu 25.3.2015.

Lempäälän kunta: Omatoimiraha.

<http://www.lempaala.fi/paatoksenteko/vaikuttaminen/omatoimiraha/>, 2015. Luettu 29.3.2015.

Littunen, Kaisa - Lähde, Ville : Ihmisen ympäristösuhteen monimuotoisuus. Teoksessa Haila, Yrjö - Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Tampere 2001, s. 227 - 240.

Maailman luonnon peruskirja: World Charter for Nature, 1882, UN GA RES 47/7, 1982. <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>.

MMM 2014: Leader-ryhmät.

http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maaseudun_kehittaminen/leader.html. Päivitetty 11.8.2014. Luettu 4.4.2015.

MTV uutiset: Luontoarvot unohtuivat ruoppauksessa.

<http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/uksjoen-ruoppauksesta-kiistellaan-porissa---ranta-muuttui-mutavelliksi-/1934040>. 2011. Katsottu 16.3.2015.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2011.

Määttä, Tapio: Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Teoksessa: Lehtinen, Ari - Rannikko, Pertti (toim.) Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003, s. 107 - 129.

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

Net Effect Oy: Vaivan väärtti. Tampereen alueellisen osallistumisen mallin pilotin arviointi. http://www.tampere.fi/tiedostot/5Bi19pHmh/Alvarin_arviointi_-_2008.pdf. Luettu 5.4.2015.
Nordström, Nina – Pirjatanniemi, Elina – Rosas, Allan – Wetterstein, Peter: Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1994. (*Nordström ym.*)

Nurmi, Timo: Suomen sanakirja opiskelijoille ja ulkomaalaisille. Finnish Dictionary for Students and Foreign learners. Jyväskylä 2009.

Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 171 - 196.

Paloheimo, Heikki - Wiberg, Matti: Poliittikan perusteet. WSOY 1996.

Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Helsinki 2012. (Pellonpää ym.)

Peltonen, Lasse - Verkasalo, Aino - Mynttinen, Eeva - Kangasoja, Jonna: Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIE-DE + TEKNOLOGIA 10/2012. (*Peltonen ym.*)

Raitio, Kaisa: Osallistumisestako oikeudenmukainen ratkaisu metsäkiistoihin. Teoksessa: Lehtinen, Ari - Rannikko, Pertti (toim.) Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003, s. 195 - 212.

Rannikko, Pertti: Ympäristötietoisuus ja ympäristöristiriidat. Teoksessa: Jokinen, Pekka – Järvikoski, Timo – Rannikko, Pertti. Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turku 1995, s. 65 – 91.

Rannikko, Pertti: Oikeudenmukaisuuskysymys suomalaisen ympäristöliikkeen aalloissa. Teoksessa: Lehtinen, Ari - Rannikko, Pertti (toim.) Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003, s. 160 - 180.

Rannikko, Pertti: Postproduktivismi metsässä. Teoksessa: Karjalainen, Timo P – Luoma, Pentti – Reinikainen, Kalle (toim.) Ympäristösosiologian virrat ja verkostot. Oulun yliopisto Thule-instituutti 2008, s. 83 - 95.

Rasimus, Ilari: Vuoreksen Annisto. Maalaiskylä vai lievealuetta? Diskursiivis-etnografinen menetelmä asemakaavasuunnittelussa. Diplomityö. Tampereen teknillinen yliopisto 2006.

Raskulla, Siina: Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa. Yhteenveto Ympäristöperusoikeuden toteutuminen -tutkimushankkeen Otakantaa.fi -kyselyn tuloksista. <https://tampub.uta.fi/handle/10024/95680>. 2014. Luettu 7.3.2015.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013 (42)/3, s. 261–283.

Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 197 - 214.

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

Spaargaren, Gert – Mol, Arthur P.J. – Buttel, Frederick H.: Globalization, Modernity and the Environment. Teoksessa: *Spaargaren, Gert – Mol, Arthur P.J. – Buttel, Frederick H. (toim.)* Environment and Global Modernity. 2000 <http://site.ebrary.com/lib/tampere>. (*Spaargarem ym.*).

Sitra: Mitä on uusi demokratia? <http://www.sitra.fi/tulevaisuus/uusi-demokratia>. 2015. Luettu 5.4.2015.

Tampereen kaupunginhallitus: Neljän alueellisen työryhmän eli Alue-Alvarin nimeäminen. KH 26.1.2015 § 37.

Tampereen kaupunki: Tilaaaja-tuottaja -malli. <http://www.tampere.fi/hallintojatalous/toimintamallinuudistus/tilaatuottajamalli.html>. Päivitetty 27.4.2009. Luettu 5.4.2015.

Tampereen kaupunki: Valma-valmistelufoorumi. <http://valma.tampere.fi/selaus>. Päivitetty 2012. Luettu 9.4.2015.

Tampereen kaupunki: Pormestariohjelma 2013 - 2016. <http://www.tampere.fi/material/attachments/a/6Djmt7sUW/pormestariohjelma.pdf>, 2013. Luettu 9.4.2015.

Tampereen kaupunki: Vaikuttamiskanavat. <http://www.tampere.fi/tampereinfo/osallistuminen/vaikuttamiskanavat.html>. Päivitetty 24.10.2014. Luettu 5.4.2015.

Tampereen kaupunki. Kaupunkiympäristön kehittäminen. <http://www.tampere.fi/hallintojatalous/organisaatio/ydinprosessit/kaupunkiymparistonkehittaminen.html>. Päivitetty 18.3.2015. Luettu 5.4.2015.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo: Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 493 - 534. (Tuori 2011a).

Tuori, Kaarlo: Vaali- ja osallistumisoikeudet. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 535 - 548. (Tuori 2011b).

Tuori, Kaarlo - Lavapuro, Juha: Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 809 - 820.

UN Human Rights: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/IEEnvironment/Pages/GoodPractices.aspx>. 2015. Luettu 22.3.2015.

Valvira: Ympäristöterveydenhuolto. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto. http://www.valvira.fi/ohjaus_ ja_valvonta/ymparistoterveydenhuolto 2015, luettu 9.3.2015.

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 753 - 782.

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014. (Viljanen ym. 2014).

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa: Thure, Veli Matti (toim.) Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Joensuu 1999, s. 91 – 101.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 121 – 138. (Viljanen 2011a).

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 139 – 170. (Viljanen 2011b).

Wiberg, Matti: Poliitiikan sanakirja. Inhorealistin versio. Teoksessa Koukkunen, Kalevi (toim.): Poliitiikan sanakirja. Inhorealistin versio. Latvia 2011.

YK:n ihmisoikeusneuvosto: Ihmisoikeusneuvosto. <http://www.yk.fi/node/258>. Päivitetty 31.7.2013. Luettu 22.3.2015.

Yle Elävä arkisto: Luonnonsuojelijat saapuvat Koijärvelle. 2006. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2006/09/08/luonnonsuojelijat-saapuvat-koijarvelle>, luettu 23.2.2015.

Ympäristöministeriö: Lainsäädäntö ja ohjeet ympäristönsuojelussa. http://www.ym.fi/fi-fi/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet 2014, luettu 4.3.2015. (YM 2014a).

Ympäristöministeriö: *Ympäristönsuojelulaki uudistui*. [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Ymparistolehti/2014/Ymparistonsuojelulaki_uudistui\(31154\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Ymparistolehti/2014/Ymparistonsuojelulaki_uudistui(31154)) 2014, luettu 4.3.2015. (YM 2014b).

Århus 1998: Convention on Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

Virallislähteet:

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999). www.finlex.fi. Valtiosopimukset 63/1999.

Euroopan unionin perusoikeusoikeuskirja (2000/C 364/01).
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf, luettu 6.3.2015.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 82/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 268/2014: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kirjallinen kysymys 45/2010 vp: Kirjallinen kysymys ministerille Uksjoen perkaushankkeen tarkoituksenmukaisuudesta sekä maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan vastaus.

Komissio: Euroopan unionin komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle - Euroopan ympäristöterveysstrategia /KOM/2003/0338. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52003DC0338>, luettu 6.3.2015.

KP-sopimus: YK:n kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, ratifioitu 23.6.1975. www.finlex.fi. Valtiosopimukset 8/1976.

MMM 2012: Maa- ja metsätalousministeriön päätös Uksjoen peruskuivatusta varten myönne-
tystä tuesta tehtyyn hallintokanteluun 6.6.2012. Dno 962/482/2012.

Oikeudenkäymiskaari (OK 4/1734) 17 luku (571/1948)

PeVL 2/1990 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoike-
uksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöy-
täkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 21/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen (HE 79/1996 vp)
luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen perustuslakien
perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).

PeVL 38/1998 vp: Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 23/2001 vp: Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta.

Rio Declaration on Environment and Development.

<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> . 1992.

Rion sopimus: SopS 78/1994 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Rio de Janeiro, 1992.

Tukholman julistus: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14, 1972,

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>.

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Kalatalouspalvelut-ryhmän vastine maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöön 18.5.2012. Dno 1387/3173/2009.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948. Suomennos.

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin>, luettu 12.2.2015.

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaiheen taustaa

Tämän tutkielman aiheena on Suomen perustuslain 20 § ja erityisesti sen toisen momentin loppuosa:

PL 20 § Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

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

Perustuslain 20 §:n 2 momentti velvoittaa julkista valtaa pyrkimään turvaamaan jokaiselle mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säädös ei siis sisällä ehdotonta velvoitetta turvata se, joten on tarpeen selvittää, mitä säädöksen tekstillä oikeastaan tarkoitetaan. Velvoitteet pohjautuvat kyseisen säännöksen lisäksi myös muihin perusoikeuksiin ja erityislainsäädäntöön. Yhteyksiä on muun muassa ympäristölainsäädäntöön, hallintolainsäädäntöön, terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä maanrakennus- ja kaavoituslainsäädäntöön. Yleislaeista kuntalaki (365/1995) on keskeinen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia käsittelevä säädös. Suomessa on pitkälle kehittynyt ympäristölainsäädäntö, jota ympäristöperusoikeussäännös vahvistaa. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eivät ole juurikaan käsitelleet Suomea koskevia ympäristöongelmia, mikä osaltaan osoittaa, että ympäristöasiat ovat Suomessa melko hyvällä mallilla. Eri tieteenalojen yhteys ympäristöasioissa näkyy muun muassa siten, että valtiosääntöoikeus on tuonut ympäristöpoliittisesti tärkeäksi muodostuneen ympäristöperusoikeuden lain tasolle säännöksen tultua Suomen hallitusmuodon perusoikeussäännöstiön vuonna 1995. Ympäristökysymys kytkeytyy itse ympäristökysymysten lisäksi muun muassa talouteen, politiikkaan ja hallintoon.

Luonnon ja ympäristön tilan huononeminen voivat aiheuttaa kauaskantoisia seuraamuksia. Virheellisistä toimistamme voivat joutua kärsimään myös tulevat sukupolvet. Ympäristön kustannuksella tapahtuu taloudellista kasvua, mutta toisaalta ympäristön pilaantuminen uhkaa

taloudellista ja muuta kehitystä. Ympäristön suojelun kustannukset on alettu nähdä tärkeänä osana kansantuotetta ja tavaroiden hintaa. Ympäristön suojeleminen on alettu nähdä myös entistä enemmän arvona sinänsä. Kansallisvaltioiden, yritysten ja ihmisten itsekkyydet uhkaavat maapalloa ja sen eliöitä, joita tulee siksi suojella. On alettu puhua sekä ihmisten oikeudesta terveelliseen ja viihtyisään ympäristöön, että kaikkien ihmisten ja kansojen vastuusta luonnosta ja ympäristöstä. Muun muassa edellä mainituista syistä tarvitaan ympäristön suojelemiseksi kansainvälistä yhteistyötä ja norminantoa. Kansainvälisestä ympäristöoikeudesta on tullut tärkeä oikeudellinen sääntelyn alue ja kansainvälisten ympäristösopimusten määrä on 1970-luvulta alkaen kasvanut räjähdysmäisesti. Suomea koskevat sopimukset on pääsääntöisesti saatettu lailla ja asetuksilla voimaan osaksi Suomen oikeusjärjestelmää. Ympäristösopimukset ovat kuitenkin usein niin yleisluonteisia, että kansallisen tuomioistuim- tai viranomaisratkaisun perustaminen vain niihin voi olla vaikeaa.¹ Tähän kehityskulkuun liittyy myös ympäristöperusoikeussäännöksen lisääminen perusoikeussäännöstöön. Tulevien sukupolvien edusta huolehtiminen sisältyy kestäväen kehityksen ajatukseen, johon monet yritykset ovat jo toiminnassaan sitoutuneet.

Kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon korostetaan sekä perustuslain 20 §:ssä että ympäristönsuojelulain 1 §:ssä. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan teolliseen tai muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai voi aiheutua ympäristön pilaantumista, ja toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Kumpikin laki velvoittaa sekä oikeushenkilöitä että yksityishenkilöitä.

Merkittävimmän sysäyksen ympäristöperusoikeuden ottamiseksi mukaan perusoikeussäännöstöömme on antanut vuonna 1992 pidetyn Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssin yhteydessä annettu niin sanottu Rion julistus, jossa oikeus terveelliseen ja hedelmälliseen elämään luonnon kanssa sopusoinnussa vahvistetaan jokaisen oikeudeksi. Julistuksessa asetetaan tavoitteeksi kehittää ympäristötiedon julkisuutta, ennakkolisten osallistumisoikeuksien laajentamista sekä muutoksenhakuoikeutta koskevia menettelyllisiä oikeuksia. Toinen merkittävä ympäristöperusoikeuden kehittämiseen vaikuttanut kansainvälinen sopimus on vuonna 1998 laadittu Århusin sopimus, joka muun muassa pyrkii varmistamaan riittävän tiedonsaannin ympäristöasioissa.² Näiden sopimusten sisältöä avaan tarkemmin tutkielman kolmannessa luvussa.

¹ Nordström ym. 1994, s. 1, 5.

² Viljanen ym. 2014, s. 14 - 15 ja Kumpula 2010, 2.

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan siinä sanottuja oikeushyviä, joista erityisesti ympäristön terveellisyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla elinkelpoinen niin, ettei sen tila aiheuta ihmisille välitöntä tai välillistä terveysriskiä. Sille tulee kuitenkin asettaa myös pidemmälle meneviä vaatimuksia. Myös ympäristön tietynasteisen viihtyisyyden ulottuvuus tulee huomioida. Ympäristön ja luonnon suojelun eri osa-alueita sääntelevät useat lait. Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös merkitsee niiden rinnalla perustuslaillista toimeksiantoa kehittää ympäristölainsäädäntöä laajentamalla ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa.³ Luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy arvoja, joita ei voida palauttaa vain ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan siten nähdä joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi oikeudesta, joka kuuluu jakamattomasti kaikille ihmisille. Ympäristövastuun taustalla on myös kestävän kehityksen periaate, koska myös tulevat sukupolvet tulee nähdä tämän ihmisoikeuden subjekteina.⁴ Kauaskantoista ajattelutapaa tarvitaan, mutta päätöksiä kuitenkin tehdään aina senhetkisen tiedon valossa. Myös tulevaisuutta ennakoivan tutkimuksen hyödyntäminen on tarpeen.

Perustuslain esitöissä otettiin kantaa myös säännöksen taustalla olevaan käsitykseen luonnosta ja ympäristöstä. Vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (kasvit ja eläimet), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä sekä maa- ja kallioperä) että kulttuuriympäristöön, joka on syntynyt ihmisen toiminnan tuloksena (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännöksen viittaus kulttuuriperintöön sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia. Sekä ympäristön pilaantumisen tai tuhoutumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet kuuluvat säännöksen alaan. Kysymys on ihmisten kaikinpuolisesta vastuusta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaisuudesta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon säilymisen. Yksilön osuus voi olla aktiivista tekemistä tai passiivista pidättäytymistä ympäristön vahingoittamisesta.⁵

Julkishallinnon toiminta vaikuttaa monin tavoin jokaisen elämään, joten on varmistettava viranomaisten asianmukainen ja laillinen toiminta, kuten myös yksilön oikeuksien täysimääräinen toteutuminen. Pelkkä lainmukaisuus hallintotoiminnassa tai hyvinvointivaltiollisten etujen ja palvelujen saaminen ei riitä enää ihmisille, vaan viranomaisten toiminnalta edellytetään

³ Kokko 2008, s. 311.

⁴ Saraviita 2005, s. 160 – 161 ja Viljanen 1999, 93.

⁵ HE 309/1993, yksityiskohtaiset perustelut 14a §.

laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Näihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.⁶

Perustuslain pohjalta voidaan hyvän hallinnon takeet ja kriteerit jakaa 1) menettelyllisiin oikeusperiaatteisiin, 2) materiaalsiin oikeusperiaatteisiin ja 3) hyvän hallinnon toiminnallisiin laatuvaatimuksiin. Keskeisin hallinnollista menettelyä järjestävä yleissäädös on hallintolaki. Siinä säädetään kattavasti perustuslain edellyttämistä hyvän hallinnon takeista asioiden käsittelyn eri vaiheissa, joita ovat vireille tulo, selvittäminen ja käsittely, päätös ja perustelut, tiedoksianto ja virheiden korjaaminen. Hallinnollista menettelyä koskevia säädöksiä sisältyy hallintolain lisäksi erityislainsäädäntöön ja aineelliseen lainsäädäntöön.⁷ Niin ympäristöasioiden kuin muidenkin yhteisten asioiden hallinnollisen käsittelyn laadullinen parantaminen edellyttää päättäjiltä myös halua antaa kansalaisten vaikuttaa päätöksentekoon. Ei riitä, että vain noudatetaan lakia. Etenkään, kun laki yksinään ei tarkemmin määrittele, mitä vaikuttaminen käytännössä tarkoittaa.

Käsittelen ympäristöperusoikeutta ensisijaisesti juridisena kysymyksenä avaamalla sen taustoja ja kytkentöjä muuhun oikeusnormistoon. Käytännön esimerkeillä osoitan, millä tavoin julkinen valta on haasteeseen vastannut tai pyrkinyt vastaamaan. Kehittämisen tarvetta ilmenee varmasti. Jälkikäteinen oikeusturva ympäristöperusoikeuden viimeisenä takeena on perustuslain 21 §:n jokaiselle suoma perusoikeus, mutta tarve sen käyttämiseen voi tarkoittaa, että asianosaisilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa oikeaan aikaan, jo ennen päätöksentekoa. Kiinnostava kysymys on myös se, riittääkö pelkkä kuuleminen vai pitääkö kansalaisten näkökulma ottaa myös huomioon, jotta voidaan sanoa heidän vaikuttaneen päätöksenteossa.

Perustuslain valmistelutöiden mukaan ympäristöperusoikeuden vastuusäännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen, joka tarkoittaa muun muassa sitä, että se ei voi toimia sellaisenaan esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Vastuun kuulumisella kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristön suojelemiseksi tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen velvoittavuus korostuu kuitenkin perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen on julkisen vallan vastuulla. Tärkeänä takeena perusoikeuksien turvaamisessa on myös perustuslain 21 §:n määrittelemä oikeusturva, jonka toteutumisesta kuu-

⁶ Mäenpää 2011, s. 1.

⁷ Laakso 2009, s. 56.

lemisineen ja muutoksenhakuineen on erikseen lailla säädetty. Hallituksen esityksen maininta julistuksenomaisuudesta koskeekin vain 20 l §:n 1 momentin vastuulauseketta⁸.

Suurissa kansallisissa ympäristöä koskevissa päätöksissä kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lienevät rajalliset, koska niissä tarvitaan paljon erityisosaamista sekä hyötyjen ja riskien arviointikykyä. Niissäkin kansalaisen ajatuksia tulee kuulla, mutta lopulliset ratkaisut tekevät päättäjät eli julkinen valta. Tutkin, onko lainsäätäjät edes tarkoittanut, että varsinaista päätöksentekoa pitäisi siirtää kansalaisille. Kysymys on asioiden mittakaavasta. Niissä asioissa, joiden vaikutukset ovat rajatummalla ja lyhytkantoisemmalla, voidaan päätöksentekovaltaa helpommin antaa myös kansalaisille. Sitä myös kannattaa antaa, koska näin saadaan kansalaiset enenevässä määrin kiinnostumaan ympäristön tilasta ja kantamaan siitä vastuuta perustuslain 20 §:n hengessä. Isot ympäristöhankkeet tulee aina arvioida ilmastonmuutoksen näkökulmasta, vaikka siihen sisältyy paljon epävarmuustekijöitä. Niiden arvioimiseen tarvitaan laaja-alaista erityisosaamista.

Jotta vaikuttamisen vaikuttavuus olisi paras mahdollinen, on kyettävä vaikuttamaan oikeaan aikaan. Sen edellytyksenä on, että tietoa hankkeista on saatavilla riittävästi ja riittävän hyvissä ajoin. Julkisen vallan tiedottamisvelvollisuus perustuu muun muassa perustuslain 11 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei lailla ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu niiden julkisuutta. Salassapidon perusteista säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa (621/1999). Julkisuuslain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa ja mahdollistaa se, että yksilöt ja yhteisöt voivat valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä ja muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tiedonsaannissa on viranomaisten ja kansalaisten välisen tiedonvaihdon lisäksi kyse myös viranomaisten keskinäisestä tiedonvaihdosta tai muulla tiedonantamiseen liittyvällä yhteistyöllä, joilla on vaikutusta kansalaisten tiedonsaantioikeuden tosiasialliseen toteutumiseen⁹. Viranomaisten toiminnan merkitystä käsittelen tarkemmin kuudennessa luvussa Uksjoki-hankkeen yhteydessä.

Politiikka on yhdessä tekemistä ja ympäristöasiat ovat tänä päivänä vahvasti politisoituneita. Ympäristöpolitiikan kolme toimijaosapuolta ovat julkinen valta, markkinat ja kansalaisyhteis-

⁸ Tuori 2011a, s. 763.

⁹ Viljanen ym. 2014, s. 33.

kunta, joissa sama yksityishenkilö voi eri tilanteissa toimia erilaisissa rooleissa. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta on kiinnostunut lähielinympäristönsä kehittamisestä. Muun muassa tähän perustuu kansalaisten osallistaminen ja osallistuminen¹⁰ ympäristöasioissa. Pysin selvittämään myös, miksi on tärkeää, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisätään, ja tuo se jotain lisäarvoa ympäristöasioiden hoitamiseen.

Poliittisen ja taloudellisen säätelyn tavat ovat voimakkaasti muuttuneet. Valtiokeskeisestä hallinnosta on siirrytty hallintaan, jossa monet toimijat yhdessä neuvottelevat ja toimivat. Hallinnan toimijoina ovat julkisen hallinnon lisäksi usein yksityisen sektorin toimijat (yrityksiä ja elinkeinoelämän järjestöjä), julkisyhteisöjä (kunnat, maakuntaliitot ja valtion aluehallinnon organisaatiot) sekä erilaiset kansalaisjärjestöt (sosiaalipoliittiseen toimintaan, elinkeinojen kehittämiseen tai ympäristökysymyksiin keskittyvät yhdistykset). Häkli ym. lainaavat brittiläisen sosiologin Bob Jessopin luonnehdintaa hallinnasta: ”Hallinta tarkoittaa pyrkimystä saavuttaa yhteisiä päämääriä ja tavoitteita hallinnollisten organisaatioiden, taloudellisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen yhdessä muodostamien menettelytapojen ja käytäntöjen avulla”¹¹. Hallinta luo pohjan verkostoitumiseen perustuvalla toimintatavalla. Tämä 1980-luvulta alkaen voimistunut ajattelutapa on osaltaan vaikuttanut siihen, että kansalaisia on yhä enemmän alettu ottaa mukaan yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen ja päätöksentekoon.

Perustuslain 2 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen pohjalta hallintovallan on oltava sopu-
nussa oikeusjärjestelmän kanssa ja noudatettava sen periaatteita. Se pohjautuu ylhäältä alas-
päin etenevään järjestelmään, jossa alainen on vastuullinen esimiehelleen. Kritiikin mukaan
verkostollinen toimintaympäristö uhkaa demokraattista vastuuvollisuutta hämärtämällä
velvollisuussuhteita; kuka vastaa mistäkin.¹² Tältä pohjalta pohdin osallistumis- ja vaikutta-
mismahdollisuuksia myös vastuunjaon näkökulmasta. Laillisuusvaatimus sisältää useita peri-
aatteita, kuten oikeusvarmuus, yhdenvertaisuus, objektiviteetti ja luottamuksensuoja¹³.

Demokraattisessa yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa korostuvat kansan ääni ja tahto. Pää-
töksentekojärjestelmänä demokratia antaa kansalaisille arvostetuksi tulemisen kokemuksen,
jonka johdosta he vapaaehtoisesti antavat aikaansa ja ideoitaan yhteiseksi hyväksi. Demokra-

¹⁰Osallinen on sellainen, jolla on osuus tai osuutta johonkin toimintaan, etuun, omaisuuteen tai rasitukseen. Osallistaminen on osalliseksi tekemistä (kirjoittajan huomautus). Osallistuminen on mukana olemista, esimerkiksi yhteiskunnallisesti tiedostava ja aktiivinen toiminnassaan. Kts. *Nurmi* 2009, s. 666 - 667.

¹¹*Häkli ym.* 2009, s. 128.

¹²*Eriksson* 2009, s. 101 – 102.

¹³*Laakso* 2012, s. 378.

tia voidaan jakaa neljään muotoon: edustukselliseen demokratiaan, suoraan demokratiaan, käyttäjädemokratiaan ja tekemisen demokratiaan. Perinteistä demokratiaa demokratian muodoista edustaa edustuksellinen demokratia, jota ovat vaaleilla valitut kansanvaltaiset elimet, muun muassa eduskunta, kunnanvaltuusto ja erilaiset edustajistot. Edustajien tulee lähtökohdaisesti ottaa huomioon äänestäjiensä mielipiteet, vaikka toimivatkin itsenäisesti, tietojensa, arvojensa ja harkintansa mukaan. Suoran demokratian muotoja ovat muun muassa kuntalaisfoorumit, sitovat kansanäänestykset, kansanaloitteet, suora asiavaikuttaminen valmistelijoihin ja päättäjiin päin, adressit, yleisönosastokirjoitukset, mielenosoitukset ja kansalaistottelemattomuus. Tekemisen demokratiassa ihmiset eivät vain esitä mielipiteitä tai ota kantaa. Jonkun täsmällisen hankkeen kautta he pyrkivät yhdessä tekemällä ratkomaan havaittuja ongelmia tai puutteita. He toimivat yhteisönä ottaen omakohtaista vastuuta asioiden toteuttamisesta.¹⁴ Käyttäjädemokratiassa palvelujen käyttäjät voivat olla mukana palvelujen suunnittelussa tai äänestää omalla käyttäytymisellään, kuka tai mikä palveluntarjoajista on paras.¹⁵ Näissä demokratian eri muodoissa kanavoituvat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Käsittelen niitä tarkemmin viidennessä luvussa esimerkkitapausten yhteydessä.

1.2. Tutkimuskysymys, näkökulma ja rajaukset

Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden ohella oikeudelliseen sääntelyyn sisältyvät kollektiivisia intressejä ilmaisevat yleiset tavoite- ja politiikkanormistot (policies) edustavat uudenlaista orientaatiota kansallisessa sääntelyjärjestelmässämme. Vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin tullut 20 §:n ympäristöalaa koskeva edistämismääräys on tällainen normi. Ympäristöoikeus on tyypillinen esimerkki policy-orientoituneesta oikeudenalasta.¹⁶

Tutkimuskysymys tässä tutkielmassa on, millaisen oikeudellisen velvoitteen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden 2 momentti asettaa julkiselle vallalle erityisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta. Sen selvittämiseksi on haettava vastausta siihen muun muassa siihen, mitä säännöksen toisen momentin loppuosa oikeuslähteiden ja muun lähdeai-

¹⁴ *Kuisma* 2013, s. 59 – 61.

¹⁵ *Kuntaliitto* 2009, s. 54 - 55.

¹⁶ *Laakso* 2012, s. 377. Kts. myös Karhu 2003, 804-805: Oikeuslähdeopillisesta näkökulmasta ei aina ole tarpeen asettaa oikeaa tiukasti hyvän edelle. Esimerkkinä hän mainitsee sellaiset keskeiset perusoikeudet, joissa suojan kohde mielletään paremminkin kollektiiviseksi hyväksi yksilöllisten oikeuksien sijaan, muun muassa ympäristöperusoikeus. Oikeusjärjestyksen yhtenäisyys on arvo- ja moraaliväritteiden tärkeiden asioiden välittämää yhtenäisyyttä, ei enää normistojen auktoriteettiasemaan palautuvien loogisten yhteyksien välittämää.

neiston mukaan tarkoittaa. Onko itse päätöksen tekemiseen osallistumista tärkeämpää ennen päätöksentekoa tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen varsinaisten päätöksentekijöiden ratkaisuihin tai mahdollisesti vaikuttaminen itse tekemällä? Muutamalla käytännön esimerkillä kuvaan julkisen vallan luomia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon tai tuon mahdollisuuden jäämistä toteutumatta julkisen vallan toimista johtuen.

Tutkielmani keskittyy ympäristöperusoikeuden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, joten en niinkään käsittele luonnonsuojelua, ilmastonmuutosta, ilman saastumista tai muita biologisiin ilmiöihin perustuvia ympäristöongelmia. Tuon niitä esiin siinä määrin kuin katson tarpeelliseksi niiden avulla hahmottaa sitä kokonaisvaltaista viitekehystä, jossa ympäristöperusoikeus on syntynyt, kehittynyt ja jossa sitä käytetään. PL 20 §:n 1 momentin vastuukysymystä käsittelem siltä osin, kun arvioin tarpeelliseksi sen avulla avata päätöksentekoon vaikuttamisen taustaa. Koko PL 20 §:n käsitteistöä on kuitenkin tarpeen avata, jotta ympäristöperusoikeuden sisältö tarkentuu. Vastuun kantamisen edellytyksenä ovat toimivat osallistumis- ja vaikuttamiskanavat. Ympäristöperusoikeussäännöstä on ajateltava kokonaisuutena.

Ympäristöoikeudella on kiinteä yhteys myös rikosoikeuden alaan. Ympäristörikosten kriminalisointi pohjautuu muun muassa ympäristönsuojelulakiin (527/2014) ja rikoslakiin (39/1889). Rajaakaan kuitenkin rikosoikeudellisen ulottuvuuden tarkemman tutkimisen tämän tutkielman ulkopuolelle, koska sen mukaan ottaminen laajentaisi tutkimuskontekstia liiaksi vieden samalla huomiota pois pääasiasta eli ympäristöperusoikeuden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Ympäristösosiologian näkökulmaa tuon esiin siksi, että ympäristöperusoikeus ei ole irrallaan yhteiskunnasta, vaan kiinteä osa sitä. Ei ole sattumanvaraista, mihin suuntaan ympäristöasioiden ja -ongelmien hoitaminen on kehittynyt viime vuosikymmenien aikana. Yhteiskunnallisen ajattelutavan muutos on merkittävä tekijä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä. Oikeussosiologinen näkökulma on mukana esimerkkitapausten myötä, koska oikeussosiologia tutkii oikeuden toteutumista käytännössä.

1.3. Aiempaa tutkimusta aiheesta

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus on perusoikeuksistamme nuorin ja sen tutkiminen on toistaiseksi ollut vähäisempää kuin muiden perusoikeuksien. Oikeuskirjallisuudessa sitä on kuitenkin käsitelty varsin runsaasti. Ympäristöperusoikeus tuli ensimmäisen kerran perusoikeussäännöstöön vuoden 1995 Suomen hallitusmuotoon, sen 14 a §:ksi. Vuoden 1999 perustuslakiin säännös otettiin samansisältöisenä II luvun 20 §:ään. Viittaan jatkossa perustuslain 20 §:ään, mutta säännöksen valmistelutöihin viittaukset ovat pääosin vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (309/1993).

Jouni Ranta on tehnyt vuonna 2001 Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa väitöskirjan aiheesta Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Anne Kumpulan Turun yliopistossa vuonna 2004 laatima väitöskirja Ympäristö oikeutena on mukana tämän tutkielman lähdeaineistossa. Sen tutkimuksellisenä lähtökohtana on ympäristöllisten oikeuksien määrittelmä, jonka mukaan ympäristölliset oikeudet tarkoittavat ihmis- ja perusoikeuksia, jotka antavat yksilölle tai kollektiiveille oikeuden laadullisesti määritellyyn ympäristöön tai asettavat valtiolle, yksityiselle tai kollektiiveille ympäristön suojelun velvoitteen (aineelliset ympäristöoikeudet) sekä menettelyllisiä ja niitä tukevia oikeuksia¹⁷.

Liisa Häikiön vuonna 2005 Tampereen yliopistossa laatima väitöskirja Osallistumisen rajat käsittelee kestävän kehityksen hallintaa, suoran kansalaisvaikuttamisen suhdetta edustuksellisen demokratian ja paikallishallinnon vakiintuneisiin käytäntöihin. Tutkimus on sosiaalipoliittisesti väritynyt. Joiltain osin se nojaa ympäristöpoliittiseen tutkimukseen, mutta kestävä kehitys ja sen suunnittelu on ymmärretty laajana yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä. Kestävä kehitys ei ole irrallinen politiikkalohko, vaan se yhdistää paikalliseen hallintaan ja demokratiin liittyviä kysymyksiä. Tutkimusnäkökulmana on diskursiivinen¹⁸ valtanäkökulma.¹⁹ Tätä teosta käytän lähdeaineistona muun muassa osallistumisen vaikuttavuuden näkökulmaa kirjoittaessani.

Elina Pirjatanniemen Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa vuonna 2005 tekemä väitöskirja on nimeltään Vihertyvä rikosoikeus. Helena Leino on vuonna 2006 tekemässään

¹⁷ *Kumpula* 2004, s. 11.

¹⁸ Diskurssi tarkoittaa keskustelua (virkettä laajemmista kielellisistä tuotoksista). *Wiberg* 2011, s. 68.

¹⁹ *Häikiö* 2005, s. 13, 45.

ympäristöpolitiikan alaan kuuluvassa väitöskirjassa tutkinut kansalaisosallistumisen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikkaa käyttäen esimerkkinä Tampereen ja Lempäälän rajalle rakennetun Vuoreksen asuinalueen suunnitteluprosessia. Näkökulmana Leinolla oli vallan dynamiikka ja toiminnan politisoitumisen prosessi, jota hän tutki selvittämällä, miten kaupunkisuunnittelun erilaiset toimijat käyttävät paikallistasolla valtaa puheessaan ja toimintatyylin valinnassaan. Ilari Rasimus teki vuonna 2006 yhdyskuntasuunnittelun alaan kuuluvan diplomityön diskursiivis-etnografisen menetelmän kehittämisestä asemakaavasuunnitteluun, jossa hän käytti esimerkkinä Vuoreksen alueen Anniston kylää. Diskursiivisen lähestymistavan pohjalta häntä kiinnosti se, miten osalliset käyttivät taitavasti erilaisia diskursseja merkitysrakenteineen²⁰. Marjo Lindroth väitteli Lapin yliopistossa keväällä 2015 aiheesta Alkuperäiskansojen aseman vahvistuminen ei ole vähentänyt heihin kohdistuvaa vallankäyttöä. En käsittele edellä mainittuja tutkimuksia tässä tutkielmassa, mutta tuon ne esiin osoituksena siitä, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan lähestyä hyvinkin erilaisista näkökulmista, sekä yhteiskunnallisesti että juridisesti.

Milla Halmeen Tampereen yliopistossa vuonna 2013 tekemä pro gradu -tutkielma keskittyi ympäristöperusoikeuteen liittyviin oikeusperiaatteisiin ja niiden näkymiseen perustuslakivaliokunnan sekä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännössä²¹. Tässä tutkielmassa pyrin kuvaamaan ympäristöperusoikeutta osana perusoikeusjärjestelmää, erityisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta sekä muutoksenhakua ja valaisemaan joitakin vaikuttamiskanavia esimerkein. Mikko Värttö on Tampereen yliopistossa syksyllä 2014 tekemässään pro gradu -tutkielmassa tutkinut Hervannan kansalaisraatia osallistuvan demokration kanavana. Ympäristöministeriö ja Tampereen yliopisto toteuttivat yhteistyössä ympäristöperusoikeuden nykytilasta tutkimuksen, jonka loppuraportti julkaistiin 22.10.2014. Tutkimuksen tueksi tehtiin kyselytutkimus internetin otakantaa.fi-sivustolla. Sen tulosten mukaan kansalaisia kyllä kuullaan ja tietoa jaetaan ympäristöön liittyvissä hankkeissa, mutta parantamisen varaa on sekä erilaisista hankkeista tiedottamisessa että todellisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä²².

²⁰ *Rasimus* 2006, s. 2. Etnografinen tutkimusote tarkoittaa Rasimuksen mukaan sitä, että pyritään tavoittamaan kulttuurin sisäistä logiikkaa nimenomaan sisältäpäin havainnoimalla. Rasimuksen tavoitteena oli kehittää menetelmä asukkaiden kokeneman alueen kulttuuriperinnön huomioimiseksi asemakaavassa. Rasimus löysi kolme keskeistä diskurssia: Yhteinen kylä, Maanomistuksen pyhyys ja Minä en asetu kehityksen tielle!

²¹ *Halme* 2013, s. 1.

²² *Raskulla* 2014.

1.4. Tutkielman metodi ja lähteet

Tutkielmani on ensisijaisesti oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkielma, jota täydennän oikeus- ja ympäristösosiologisella näkökulmalla. Tutkielmassani huomioin oikeussosiologian näkökulmasta historian, yhteiskunnan, politiikan ja arvojen merkitystä ympäristöperusoikeuden kehittämisessä ja toteutumisessa, koska ne ovat ympäristöperusoikeuden sisällön kannalta tärkeitä tekijöitä²³. Ympäristöasiat ovat niin voimakkaasti yhteiskunnallisiin muutoksiin sidoksissa, että niiden käsittelyssä on tarpeen käyttää monitieteellistä lähestymistapaa; julkisoikeuden lisäksi on syytä huomioida muun muassa yhteiskuntatieteiden alaan kuuluva ympäristösosiologinen näkökulma. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan tee tutkielmastani suoranaisesti monitieteistä tutkimusta.

Määttän mukaan näyttäisi olevan ilmeistä tarvetta vahvistaa oikeustieteellisen tutkimuksen yhteyksiä muiden ympäristöalan toimijoiden suuntaan. Hän näkee oikeudellisesti merkityksellisinä toimijoina tai toiminnan kenttinä muun muassa lainsäätäjän, lainsoveltajat (tuomioistuimet ja oikeusharkintainen ympäristöhallinnon viranomaisten päätöksenteko), oikeustieteen, (ympäristö)hallinnon sen toimiessa muissa kuin viranomaistehtävissä, kansalaisyhteiskunnan, markkinat, ympäristötieteellisen tiedeyhteisön ja julkisuuden. Muiden oikeudellisesti merkityksellisten toimijoiden tunnistaminen lainsäätäjän, lainsoveltajien ja oikeustieteen rinnalle korostaa ympäristökeskustelun oikeudellisiin kysymyksiin heijastuvaa monimuotoisuutta ja -arvoisuutta.²⁴ Katsaus ympäristösosiologiaan ilmentää tätä perinteisestä oikeusdogmaattisesta linjasta poikkeavaa suuntausta, jonka mukaan lainopillisessakin tutkimuksessa on tarpeen tuoda esiin myös muiden tieteenalojen näkökulmia. Samaa tarkoitusta palvelee myös viidennessä luvussa esiteltävä muutos hallinnosta hallintaan sekä oikeussosiologisia piirteitä omaavat katsaukset ympäristöperusoikeuden toteutumiseen käytännössä.

Sisällön tulkinnassa käytän sekä sanamuodon mukaista että teleologista (tavoitteellista) metodia. Oikeudellisessa kontekstissa säädöstekstin kielellinen muotoilu ei useinkaan ilman lisäkriteereitä ilmaise merkityssisältöään vaan sisällön määrittäminen on monin tavoin relatiivinen asia. Oikeudellisen kielen rakenne ei yleensä edusta eksaktia symbolien järjestelmää, joten lainopissa tarvitaan lisäksi ajatussisältöjen ymmärtämistä. Laintulkinta on kontekstuaalista, mikä tarkoittaa sitä, että ilmaisun merkitys määräytyy sen asianomaiseen sääntelykokonai-

²³ Hirvonen 2011, s. 47.

²⁴ Määttä 2004, s. 1104.

suuteen liittyvällä käyttöyhteydellä (”contextual harmonization”). Vaatimus lain tulkitsemisesta sen sanamuodon mukaan perustuu oikeusvarmuuteen, jonka pohjalta kaikki ymmärtävät lain samalla tavalla ja sen soveltaminen on yhdenmukaista ja ennakoitavaa. Teknisluonteisia sääntelyjä lukuun ottamatta lakitekstejä ei kuitenkaan yleensä voida muotoilla siten, että edellä mainittu tavoite täysin toteutuisi. Oikeudellisen sääntelyn ymmärtäminen edellyttää lakipositivismia avarampaa tulkintaa.²⁵ Aarnion mukaan koko inhimillistä ajattelua voidaan ajatella suurena käsitteiden verkkona, jonka avulla yhdistämme havaintoja ja järjestämme niitä edelleen. Käsitteen avulla tunnistamme jonkun esineen ja voimme tehdä sen eri tilanteissa miten monta kertaa tahansa. Samalla tavalla kuin yksityinen ihminen rakentaa maailmankuvaansa käsitteiden avulla, myös tutkija rakentaa käsitteiden varassa omia teorioitaan todellisuudesta.²⁶

Teleologisen laintulkinnan tavoitteena on tavoitteen ja keinon välisen suhteen analysointi. Oikeusjärjestyksen ja sen yksittäisten normien teleologisen taustan mukaan oikeudellisella sääntelyllä pyritään tiettyihin tavoitteisiin. Tulkinnalla annetaan tulkinnanvaraiselle säädöstekstille sen tavoitteen mukainen merkityssisältö. Tavoitteellisessa tulkinnassa on keskeisellä tavalla huomioitu yhteiskunnallinen tai muu vaikutus, jota tulkittavan lain katsotaan edistävän. Teleologinen laintulkinta sisältää useita eri malleja. Näistä erityisesti amerikkalaisen realismin edustajan McDougal’n esittämän mallin ”policy-oriented jurisprudence” mukaan oikeudellinen sääntely realisoii yhteiskunnallisia arvoja ja toteuttaa käytännöllisiä arvoja. Tavoite/keino-relaatio hallitsee oikeudellista ajattelua ja ratkaisutoimintaa. Vaaditaan arvokons-tellaatioiden ja tavoitekompleksien samoin kuin sääntelyn vaikutusten empiiris pohjaista analyysiä (”goal-thinking, trend-thinking, scientific-thinking”).²⁷

Lähdeaineistona käytän lakeja, niiden esitöitä, oikeuskirjallisuutta ja jonkin verran myös oikeuskäytäntöä. Yksi tärkeimmistä lähteistä on perustuslain esitöihin kuuluva hallituksen esitys 309/1993. Tärkeänä innoittajana tämän tutkielman tekemiseen on ollut Tampereen yliopiston ja Ympäristöministeriön yhteishankkeena toteuttama tutkimus, joka julkaistiin 22.10.14 Helsingissä, sekä sen pohjaksi teetetty otakantaa.fi-kysely.

²⁵ Laakso 2012, s. 340 - 341. Lakipositivistisen ajattelun mukaan säädännäinen laki ilmaisee itsestään selvästi merkityssisältönsä.

²⁶ Aarnio 1978, s. 27 - 28.

²⁷ Laakso 2012, s. 357 - 360.

1.5. Tutkimuksen vaiheet

Ihmisten luontosuhde nähdään luonteeltaan evolutiivisena, eri aikakausien vaikutusten ja ajatusmallien mukaan elävänä ilmiönä, joten toisessa luvussa käsittelen ympäristökysymystä aluksi ympäristösosiologisesta näkökulmasta yhteiskunnallisena ilmiönä. Lisäksi avaan siinä ympäristöoikeuden ulottuvuuksia. Kolmannessa luvussa selvitän aluksi ympäristöperusoikeuden käsitteitä, jotta 20 §:n sanoma avautuu tutkielman pohjaksi. Termien avaamisen tarkoituksena on osoittaa, että pelkästään säännöksen sanamuodosta ei käy ilmi, mitä sillä tarkoitetaan. Säännöksen sisällön tarkentamiseksi on tarpeen avata niitä yhteyksiä, joita sillä on muuhun perusoikeusnormistoon ja kansainväliseen ihmis- ja perusoikeuksien kehittymiseen. Selvitän myös, miten muu lainsäädäntömme ja erityisesti monet kansainväliset sopimukset kytkeytyvät PL 20 §:n sisältöön. Tuon esiin, mitä ovat perusoikeussuojan tasot (suojaaminen, turvaaminen, edistäminen) ja miten erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutumista turvataan. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden luonnetta ei ole mahdollista avata ilman, että se suhteutetaan koko perusoikeusjärjestelmäämme. Tuleeko päätöksenteossa näkyä yleinen mielipide, jos sellainen on todennettavissa, vaikei kukaan pyrkisi sillä aktiivisesti vaikuttamaan päätökseen? Ympäristöperusoikeus kytkeytyy olennaisesti muihin perustuslain II luvun perusoikeuksiin, joita sen avulla pyritään turvaamaan tai joiden kautta ympäristöperusoikeuden on mahdollista toteutua. Näitä perusoikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä. Onko esimerkiksi maanomistajan oikeuksilla suurempi painoarvo kuin ympäristöä oman viihtyvyytensä näkökulmasta arvioivan? Pyrin tässä luvussa avaamaan myös sitä, miksi ympäristöperusoikeuden merkitys on kasvanut vuosien mittaan.

Viidennessä luvussa käsittelen erilaisia vaikuttamiskeinoja ja valaisen käytännön esimerkeillä erilaisia vaikuttamiskanavia. Esimerkkitapaukset edustavat erilaisia vaikuttamiskeinoja ja -kanavia; vaikuttamista asianosaisena, vaikuttamista edustuksellisen demokratian ja tekemisen demokratian keinoin sekä vuorovaikutuksellista aluevaikuttamista ja vaikuttamista kansalaisten omien hankkeiden kautta. Lopuksi kokoan kuudennessa luvussa yhteenvedon siitä, millaisen oikeudellisen velvoitteen PL 20 §:n 2 momentti julkiselle vallalle säätää ja millainen tilanne tutkielmani valossa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien suhteen pitäisi olla, millainen se on ja millaiseksi sen mahdollisesti tulisi kehittyä.

2. YMPÄRISTÖSOSIOLOGIA JA YMPÄRISTÖOIKEUS YMPÄRISTÖPERUSOIKEU- DEN KOKONAISUUDESSA

2.1. Ihmisen luontosuhde ja ympäristötietoisuus

Tutkielmani on ensisijaisesti lainopillinen, joten en syvenny ympäristösosiologisiin teorioihin tarkemmin. Tämän osion tarkoituksena on vain pääpiirteittäin tarkastella ihmisen luontosuhteen ja ympäristötietoisuuden muutosta sekä niiden merkitystä ympäristöperusoikeuden kehittymiseen vaikuttavana yhteiskunnallisena taustatekijänä.

Ympäristökeskustelua, jopa sen yhteiskunnallis-poliittisissa muodoissa, hallitsivat vielä 1960- ja 1970-luvulla luonnontieteilijät, erityisesti ekologit. Alan tieteellisessä työssä sosiologien pienenä roolina oli esimerkiksi "myydä" luonnontieteellisen tutkimuksen tuloksia yleisölle ympäristötietoisempien asenteiden aikaansaamiseksi ja hahmotella ekologisen tutkimuksen osoittamien kehitystendenssien yhteiskunnallisia seurauksia. Vähitellen tilanne on muuttunut, kun ympäristösosiologia on institutionalisoitunut ja laajalti on tunnustettu sosiaalitutkimuksen tarve ympäristötutkimuksessa, erityisesti globaalin muutoksen tutkimuksessa.²⁸ Ympäristötietoisuuden kasvamisen sekä päätöksenteon ja siihen osallistuvien tahojen muuttumisen myötä on ollut välttämätöntä kehittää ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia. Tästä ovat osoituksena myös neljännessä luvussa esiteltävät lainsäädännölliset ja sopimukselliset velvoitteet.

2.1.1. Sosiologian klassikoiden näkemys ihmisen luontosuhteesta

Varhainen sosiologinen määritelmä ympäristöstä kuvaa hyvin ympäristön asemaa sosiologisessa tutkimuksessa. Sen mukaan ympäristö oli jotain, joka on jonkun toisen ympärillä ja joka on pyrittävä näkemään erillään sosiaalisesta järjestelmästä itsestään. Ympäristöä ei nähty yhteiskunnallisesti merkityksettömänä, mutta biosfäärin ja ympäristöongelmien tutkimisen tuli pitäytyä oman tieteenalansa luonnontieteen piirissä.²⁹ Järvikosken mukaan 1900-luvun jälkipuoliskolla sosiologien keskuudessa eräänlaiseksi enemmistön mielipiteeksi olivat vakiintuneet kolmen suuren klassikon ajatukset. Näiksi klassikoiksi hän nimeää Karl Marxin (1818 –

²⁸ Järvikoski 2013, s. 194 - 195.

²⁹ Spaargaren ym. 2000, s. 2 – 3.

1883), Emilé Durkheimin (1858 – 1917) ja Max Weberin (1864 – 1920), joiden näkemyksiä ihmisen suhteesta ulkoiseen luontoon hän tarkastelee teoksessa *Näkökulmia ympäristösosiologiaan*.³⁰

Marx korosti ihmisen ja luonnon yhteyttä sekä työn, jossa ihminen muuttaa luontoa ja samalla itseään, keskeistä asemaa niin yhteiskuntaelämässä kuin filosofisena ja yhteiskuntateoreettisena käsitteenä. Ihminen eroaa muista eläimistä tietoisuudellaan sekä käsitteellistämisen ja oppimisen kyvyllään. Vain ihminen pystyy käsitteellistämään ja suunnittelemaan tekonsa. Marx uskoi yhteiskunnalliseen edistykseen ja katsoi erityisesti teknologian kehityksen tarjoavan keinon vapautua ulkoisen luonnon aiheuttamista pakoista, jotka aiheuttavat ihmisen ja luonnon välille tietynlaista vastakkaisuutta. Durkheim katsoi luonnon tutkimisen kuuluvan luonnontieteelle, eikä hän problematisoinut ympäristömuutoksia sosiologisesta näkökulmasta. Luonto itsessään on muuttumaton, ellei oteta huomioon sosiaalista alkuperää olevia muutoksia. Luonto konstruoidaan sosiaalisesti, vaikkei Durkheim uskonutkaan tämän näkemyksen pätevän moderniin yhteiskuntaan.³¹

Todennäköisesti juuri Durkheim on pitkälti vastuussa ympäristökysymysten jäämisestä vähäiselle huomiolle varhaisessa sosiologiassa. Durkheim pyrki asettamaan psykologiseen, biologiseen ja fyysiseen ympäristöön liittyvät tekijät sosiaalisten ilmiöiden tutkimukselle alisteiseen asemaan, mutta ei kiistämään niiden merkitystä. Yhteiskunta on osa luontoa, mutta silti oma todellisuutensa. Durkheim oli kehitysoptimisti, joka uskoi sosiaaliseen kehitykseen, mutta Marxisin vaalimaa teknologian yliveraisuutta yleisen onnellisuuden kohottajana hän kritisoi. Weber näki sosiologian nimenomaan sosiaalisen toiminnan tutkimuksena, joten myös häneen vedoten voitaisiin ympäristöön liittyvät kysymykset jättää sosiologiasta sivuun. Ympäristösosiologian kannalta kiinnostavin ajatus on hänen analyysinsä formaalisesta rationaalisuudesta, joka on hänen mukaansa tunkeutunut läntisen sivilisaation institutionaaliin ja kulttuuriin yhteyksiin ja luonut ”rautahäkin”, josta on mahdoton paeta. Tämä analyysi kuvaa sekä ihmisen ja luonnon välisen suhteen kehitystä että historiallis-sosiaalista maailmaa.³²

³⁰ Järvikoski 1995, s. 17.

³¹ Järvikoski 1995, s. 18 – 33

³² Järvikoski 1995, s. 18 – 33. Formaalin rationaalisuus laskelmoi vedoten päämääriin ja keinoihin sekä legitimoivat laskelmoinnin viitaten universaaleihin, abstrakteihin säännöksiin, lakeihin jne. Sen vastakohtana substantiivinen rationaalisuus määrää Weberin mukaan toimintamallit suhteessa aiempiin, nykyisiin ja tuleviin arvoihin. Weberin mukaan läntisen kulttuurin keskeiset instituutiot sekä byrokraatia ja toimintamallit pohjautuivat formaaliseen rationaalisuuteen. Kts. myös Giddens 1984, s. 352 - 353.

Sosiologian klassikoiden on toisinaan väitetty kokonaan unohtaneen luonnon ja ympäristön. Kuten edellä esitetty osoittaa, se ei pidä paikkaansa. Koska sosiologian valtavirta ainakin 1990-luvulle asti on pitkälti unohtanut luonnon ja ympäristön kysymykset, on ilmeistä, että kyse on enemmän siitä, miten klassikkoja on haluttu tulkita. Ei ole ehkä haluttu ymmärtää, että tarkoissa tieteenalojen välisissä rajauksissa on saattanut ollut kysymys lähinnä uuden tieteenalan perustamisvaiheelle tyypillisestä tarpeesta määritellä sen tutkimusala.³³ Sittemmin ympäristöä on yhä enemmän alettu tutkia osana yhteiskunnallista tutkimusta, ei vain erillisenä tieteenalana. Luonnonvarojen määrittely on aikaan ja yhteiskuntaan sidottua ja eri toimijat painottavat erilaisia asioita³⁴. Luonnonvarojen käytön kehitys näyttäytyy ristiriitaisena; toisaalta kamppailut luonnonvaroista kiihtyvät, toisaalta luonnonvaroja arvioidaan uudenlaisen kulutuseetoksen pohjalta. Perinteisessä teollisessa ja produktivistisessä ajattelussa luonto nähdään samanaikaisesti sekä keskeisenä että marginaalisena. Se on yhteiskunnan ulkopuolinen, neutraali resurssi, jota tulee voida rajattomasti hyödyntää. Tämän ajattelun rinnalle on syntynyt toisenlainen ajattelutapa, jossa globaalin ekologisen kriisin ja etenkin ilmastonmuutoksen seurauksena on tiedostettu luonnonvarojen rajallinen määrä. Luonto ei enää olekaan yhteiskunnan ulkopuolinen vaan erottamaton osa sitä. Maaseutu ei enää näyttäyty vain raaka-aineiden lähteenä, vaan luonnonvarat ovat myös monenlaisen yksilöllisen kulutuksen kohde ja elämysten lähde sekä luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjä ja erilaisten ympäristöpalveluiden tuottaja.³⁵

2.1.2. Luonnon yhteiskunnallistuminen

Ympäristösosiologit perustelevat yleensä tutkimuksiaan siten, että ympäristöongelmat ovat yhteiskunnallisia ja sosiaalisia ongelmia, koska ne ovat inhimillisten ja yhteiskunnallisten päätösten seurauksia. Ympäristöongelmien tunnistaminen ongelmiksi nähdään yhteiskunnallisena toimintana ja niiden ratkaisumallitkin ovat inhimillisen päätöksenteon kysymyksiä. Koska vain ihmisolennot pystyvät esittämään määritelmiä, sisältyy ympäristötutkimukseenkin aina yhteiskunnallisia arvioita. Luonnon ja ympäristön käsitteet ovat suhteellisia, yhteiskunnallisesti tuotettuja ja kulttuurisesti määrittäytyneitä.³⁶ Muun muassa sellaiset suuren riskin aiheuttavat ilmiöt kuin ilmastonmuutos ja otsonikerroksen oheneminen ovat ongelmia, joita ei

³³ Järvikoski 1995, s. 34.

³⁴ Jokinen - Sairinen 2013, s. 197.

³⁵ Jokinen - Sairinen 2013, s. 197 - 198 ja Rannikko 2008, s. 85 - 86.

³⁶ Jokinen ym. 1995, s. 7.

voida sivuuttaa ympäristösosiologisessa keskustelussa. Ne koskettavat kaikkia ihmisiä samalla tavalla, toisin kuin pääosa niin sanotuista normaaleista ympäristöriskeistä, joiden vaikutukset voivat riippua esimerkiksi yksilön sosio-ekonomisista taustatekijöistä.³⁷

Ympäristöongelmia tulee sosiologisesta näkökulmasta käsitellä laajasti, ei muista yhteiskunnallisista tapahtumista erillisinä ilmiöinä. Ympäristökysymykset ovat nousseet modernin kulttuurin keskiöön ja niihin kytkeytyy eri laajuisia, toisiinsa liittyviä ilmiöitä. Erojen havainnollistamisessa voidaan Buttelin mallin mukaan erotella vihertyminen (greening) ja ympäristökysymysten institutionalisoituminen (environmentalization).³⁸ Vihertymisellä tarkoitetaan laajaa yhteiskunnallista voimaa ja kulttuurin prosessia, joiden välityksellä ympäristöön liittyvät symbolit tulevat mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Se voitaisiin yhteiskunnallisen ymmärryksen muuttajana rinnastaa esimerkiksi protestanttiseen etiikkaan tai työväenluokan kulttuuriin. Vihertyminen tulee ideologisena voimana nähdä vuorovaikutuksessa yhteiskunnallisten muutosten kanssa. Jos ympäristökysymysten korostuminen nähdään vain fysikaalisten ja biologisten ympäristömuutosten suorana seurauksena, tämä vuorovaikutuksellisuus jää huomioimatta. Ympäristökysymysten institutionalisoitumisella tarkoitetaan konkreettisia tapahtumia, joissa ympäristötietoisuus välittyy esimerkiksi poliittiseen ja taloudelliseen päätöksentekoon sekä koulutus- ja tiedeinstituutioihin. Vihertyminen konkretisoituu yhteiskunnallisissa käytännöissä muun muassa silloin, kun puolueet tekevät ympäristöpoliittisia ohjelmia, yritykset painottavat markkinoinnissaan tuotteidensa ympäristöystävällisyyttä ja taloyhtiöissä organisoidaan jätteiden kierrätystä. Ympäristökysymykset tulee nähdä modernia aikaa määrittävinä muutostekijöinä.³⁹

Teollisen yhteiskunnan teorian mukaan teollistuminen ja erityisesti siihen liittyvä teknologinen kehitys ja ammattirakenteen muutokset ovat muuttaneet läntisiä kapitalistisia yhteiskuntia. On siirrytty maatalousyhteiskunnista teollisuusyhteiskunniksi ja myöhemmin kohti jälkiteollista yhteiskuntaa. Tätä 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa vaikuttanutta teollisuusyhteiskunnan teoriaa kutsutaan modernisaatioteoriaksi. Perusteellisen yhteiskunnallisen muutoksen ajateltiin juontuvan tieteen ja teknologian kehityksestä. Sen ajan ympäristösosiologit ovat kyseenalaistaneet teollisuusyhteiskunnan teorian perusoletukset kritisoiden niitä siitä, että ne eivät ole kyenneet ymmärtämään ympäristökysymyksiä kokonaisvaltaisesti. Ympäris-

³⁷ Spaargaren ym. 2000, s. 3.

³⁸ Jokinen 1995, s. 39. Jokinen viittaa erottelulla Frederick H. Buttelin esittämään malliin (1992).

³⁹ Jokinen 1995, s. 39 – 40.

töuhaittoja on kyllä tunnistettu, mutta niiden on katsottu olevan välttämättömiä sivutuotteita yhteiskunnan kehityksessä ja lisäksi teknologisin keinoin hallittavia. Teorian kyseenalaisti erityisesti saksalaisen Ulrich Beckin riskiyhteiskuntateoria, joka nosti ekologiset kysymykset esiin modernin ajan sosiaalisina ongelmina, jotka nopeuttavat yhteiskunnan suuria muutoksia. Luontoa ei nähty enää varsinaisesti olevan olemassa ihmistoiminnan vastapuolena eli naturalistisessa merkityksessä. Ympäristö ymmärrettiin edelleen fyysisenä, mutta ei enää luonnollisena. Suurina riskeinä nähtiin muun muassa ydinvoimateollisuuden, kemian teollisuuden ja geeniteknologian tuottamat riskit, joiden vaikutukset yksilöön eivät olleet ihmisen omalla toiminnalla ja valinnoilla vältettävissä, kuten niin sanottujen normaaliien onnettomuuksien aiheuttamat riskit, vaan ne koskivat laajoja yhteisöjä. Koska riskit perustuivat hyötyajatteluun ja päätöksentekoon, oli myös riskien yhteiskunnallisen vastuun ja hyväksyttävyyden kysymykset tuotava esiin.⁴⁰

Beck piti oikeusjärjestelmän periaatteita modernin yhteiskunnan ongelmana. Hän puhui organisoidusta vastuuvapaudesta, jonka mukaan ympäristöoikeudessa omaksuttu aiheuttajaperiaate suojaa ympäristötuhojen aiheuttajia. Jos ympäristövahinkojen aiheuttajia ei pystytä osoittamaan, ei ympäristörikoksiin voida puuttua. Koska organisaatioissa vastuu jää yleensä yksilöimättä, ei selviltäkään vaikuttavista ympäristörikoksista tule seuraamuksia. Hän peräänkuulutti uudenlaisen todistustaakan käyttöönottoa, jossa yritysten pitäisi todistaa olevansa syyttömiä saastuttamiseen. Esimerkkinä tällaisesta suuntauksesta hän käyttää Kalifornian osavaltiossa vuonna 1986 hyväksyttyä ympäristölakia, jonka mukaan teollisuuden velvollisuus oli huolehtia, että sen toiminnasta ei aiheudu väestölle merkittävää riskiä ja tarpeen vaatiessa todistaa se. Samalla säädettiin jokaiselle kansalaiselle oikeus saattaa vahingonaiheuttaja oikeuden eteen ja siten edesauttaa lain toteutumista. Oikeudenkäytössä yksi ratkaisevista muutoksista tapahtui, kun japanilaiset tuomarit ottivat laajaa huomiota herättäneissä ympäristöoikeudenkäynneissä kannan, että ankarankin tuomion perusteluiksi riittää, että tilastollisiin, ennen kaikkea epidemiologisiin tutkimustuloksiin, viitaten voidaan osoittaa tietyn sairauden ja tietyn saaste-esiintymän välinen todennäköisyys. Muun muassa tämä ja muut Japanissa tehdyt ympäristöoikeudelliset ratkaisut ovat luoneet pohjaa yksilön perusoikeudelle ympäristönsuojeluun. Teollinen toiminta on oikeutettua vain, jos se kunnioittaa väestön oikeutta elävään

⁴⁰ Beck 1990, s. 62 - 68 ja Jokinen 1995, s. 40 – 45.

luontoon. Teollisuuden voittoja ei pidä arvioida arvokkaammiksi kuin oikeus elämään ja terveyteen.⁴¹ Vastuukysymyksiin ympäristöasioissa alettiin näin kiinnittää uudenlaista huomiota.

2.1.3. Ympäristötietoisuuden kasvaminen

Historian ja yhteiskunnallisten prosessien tarkastelussa on ihmisen ja luonnon välisellä suhteella keskeinen asema. Sillä on jokaisella aikakaudella ollut oma erilainen konkreettinen muotonsa, mutta aina se on ollut merkityksellinen historiallisen todellisuuden tiedostamisessa. Marxilaisuuden aikakaudella ihmisen luontosuhde suljettiin idealistisesta historiankäsitteestä johtuen historian ulkopuolelle. Valistuksen aikakaudella yhdistettiin ihmiskunnan edistymisen ajatukseen jatkuvasti lisääntyvästä luonnonhallinnasta tieteen ja teknologian avulla. Tuolloin rajaton kasvu rajallisessa maailmassa näytti täysin mahdolliselta. Luonto nähtiin harmonisena ja hyödyllisenä sekä hallittavana kokonaisuutena, joka oli ihmistä varten luotu. Tästä vallitsevasta edistysajattelusta poikkeavan näkemyksen mukaan luonto nähtiin avoimena kysymyksenä, dynaamisesti ja laadullisesti monimuotoisena kokonaisuutena, jota ihminen ei täysin ymmärrä ja hallitse. Tässä suhteessa valistusajattelijoiden voidaan nähdä olleen ajatuksia, jotka olivat myöhemmin edesauttamassa modernin ympäristötietoisuuden syntyä.⁴²

Ympäristöongelmien määrittelyyn osallistuvat monimuotoisten vaikutus- ja vuorovaikutussuhteiden kautta muun muassa tutkijat, ympäristöliikkeet, poliitikot, kansalaiset ja julkiset päätöksentekijät. Ympäristötietoisuuden muutoksissa taloudelliset tai muut yhteiskunnalliset intressit ja ympäristöön liittyvät tavoitteet ovat törmänneet toisiinsa. Ympäristötietoisuus on keskeinen käsite, kun kuvataan ympäristön merkityksen kasvua länsimaissa yhteiskunnissa. Käsitteenä se on syytä erottaa ympäristöarvoista ja -asenteista. Arvot ovat pysyvämpiä kuin asenteet. Arvot on yleensä sisäistetty ja niiden vastainen toiminta aiheuttaa mielipahaa. Asenne on taipumus reagoida johonkin asiantilaan, tapahtumaan, henkilöön tai esineeseen joko hyväksyvästi tai hylkäävästi. Mielipiteen tai asenteen muutos ei välttämättä muuta ihmisen käyttäytymistä, kun taas ympäristötietoisuuteen liittyy tiedollisen ja asenteellisen puolen lisäksi myös toiminta eli se, miten ihmiset toimivat konkreettisessa tilanteessa. Sen taustalla ovat ihmisen ja luonnon välistä suhdetta koskevat yleisemmät näkemykset, toisin sanoen ym-

⁴¹ Beck 1990, s. 191 - 199. Suomen lainsäädännössä oikeudenkäymiskaaren (571/1948) 17.1 §:n mukaan varsinainen todistustaakka on sekä riita- että rikosasiassa kantajan vastuulla.

⁴² Jokisalo 2008, s. 122. Jokisalo viittaa poikkeavalla näkemyksellä Diderotin, Kantin ja Herderin näkemyksiin K. Värysen teoksessa Ympäristöfilosofian historia. Määrittämystistä Marxiin, Tampere Niin & Näin, 2006, s. 219 - 231.

päristökäsitys. Ympäristöliikkeiden synnyssä ja toiminnan suuntautumisessa ympäristötietoisuudella on keskeinen merkitys. Tietoisuutta ei voi olla ilman tiedostajaa, subjektia, jonka tietoisuutta se on. Yksilön lisäksi subjekti voi olla myös kollektiivinen subjekti, esimerkiksi yhteiskuntaluokka tai yhteiskunnallinen liike. Eri ajanjaksoihin voidaan liittää erilaisia ympäristötietoisuuden piirteitä, esimerkiksi kollektiivista tietoisuutta. Ympäristöliikehännän aktiivisuuteen vaikuttaa ympäristötietoisuuden lisäksi muun muassa kunkin aikakauden kulttuuri-ilmapasto, joka määrittää poliittisen käyttäytymisen malleja ja elämäntyyplejä.⁴³

Maailmanlaajuisen ympäristöliikkeen yhtenä käynnistäjänä on mainittu Rachel Carsonin (1907 – 1964) teos *Silent Spring* vuodelta 1962, jonka Pertti Jotuni suomensi vuonna 1963 nimellä *Äänetön kevät*. Carson kuvaa siinä ihmisten vastuuta elinympäristöstään näin:

Elämän historia maapallolla on kertomusta siitä, kuinka elollisten olentojen ja niiden ympäristön välillä vallitsee aina molemminpuolinen vuorovaikutus. Niin kasvien kuin eläintenkin rakenne ja erikoisominaisuudet riippuvat suuresta määrin siitä, millaisiksi niiden elinympäristö ne on muovannut. Ja kun otetaan huomioon se tosiseikka, että maapallo on ollut olemassa paljon pitemmän aikaa kuin sen pinnalla tavattava elämä, ei viimeksi mainittu puolestaan ole voinut paljonkaan muuttaa ympäristöään. Vain sen ohikiitävän hetken kuluessa, jota nykyinen vuosisata edustaa, on yksi ainoa laji – ihmislaji – saavuttanut voiman muuttaa luonnon toiseksi siinä maailmassa, jossa se elää.⁴⁴

Rachel Carson oli biologi, jonka mainittu teos käsitteli sittemmin kielletyn kemiallisen hyönteismyrkyn DDT:n⁴⁵ vahingollisuutta maaperälle, vesistöille, kasveille ja eläimille. Vastuukysymys tulee hyvin esille yllä olevassa suorassa lainauksessa hänen kirjastaan. Vastuuta ei voi kantaa, ellei ole mahdollisuutta vaikuttaa asioihin, joten Carsonin tekstissä ovat nähtävissä PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kaikki elementit. *Silent Spring* -teos voidaan nähdä yhtenä moraalis-poliittisena herättäjänä, joka käynnisti lainsäädännön kehittämisen luonnonsuojelua edistävään suuntaan⁴⁶.

Ympäristöliikehännä on ollut luonteeltaan aaltomaista ja lyhytkestoista. Uusi liikehännä on aina syntynyt protestoimaan yhteiskunnan tapaa kohdella luontoa. 1960-luvulta alkaen ihmisen luontosuhde on ollut yksi keskeisistä yhteiskunnallisen keskustelun peruskysymyksistä.⁴⁷ Suomessa yhtenä ensimmäisistä kansallisista ympäristöliikkeistä voidaan pitää Kojjärven suojelemiseksi 1970-luvun lopulla syntynyttä toimintaa. Joukko nuoria ympäristöaktivisteja ryh-

⁴³ *Rannikko* 1995, s. 67 - 69.

⁴⁴ *Carson* 1962, s. 10.

⁴⁵ *Carson* 1962, s. 25. DDT on lyhenne sanasta diklooridifenyylitrikloorietaani.

⁴⁶ *Hollo* 2009a, s. 12.

⁴⁷ *Rannikko* 2003, s. 175.

tyi Forssan Kojjärvellä suoraan toimintaan, jonka tavoitteena oli lintujärven puolustaminen estämällä sen kuivatus. Tuo pitkäaikainen kiista sai osakseen paljon julkisuutta ja aiheutti laajan yhteiskunnallisen keskustelun, jonka keskeinen teema oli kulutusyhteiskunnan kritiikki ja elämäntavan muuttamisen välttämättömyys.⁴⁸ Kojjärvelle saapui ihmisiä eri puolilta Suomea, joten Kojjärvi-liike edusti ympäristöliikehdintää, joka ei ollut kiinnostunut vain omasta lähiympäristöstä⁴⁹. 1980-luvun alun jälkeen ihmisten ympäristöaktiiviteetti väheni, kun ympäristöjärjestöjen asema vahvistui, Vihreät-puolueen edustajia valittiin eduskuntaan ja ympäristöministeriö perustettiin vuonna 1983⁵⁰. Koettiin, että ympäristöasiat hoituvat ilman kansalaisyhteiskunnan merkittävää panostusta. Medialla on suuri merkitys siihen, mistä asioista ja milloin ihmiset kiinnostuvat ja innostuvat toimimaan.

Perinteinen eettinen keskustelu keskittyy pohtimaan sitä, miten ihmiset kohtelevat toisiaan. Aika ajoin vaaditaan ottamaan huomioon myös muut elävät olennot ja luonto. Tällaista eettistä huomioonottamista on kuvattu eettisen kehän käsitteellä. Ihmiset ja ihmisyyhteisöt tekevät jatkuvasti uusia rajanvetoja siitä, keitä heidän eettisen harkintansa eli eettisen kehänsä piiriin kuuluu. Tätä kehää on ympäristöliikehdintä jatkuvasti laajentanut. Sen taustalla on kysymys siitä, millaisia seurauksia ihmisen toiminnalla on, mihin ja keihin hän vaikuttaa. Kehä ulottuu ajallisesti laajemmin kuin yksilön omaan elinaikaan, joten sen puitteissa kannetaan vastuuta myös tulevista sukupolvista ja vaalitaan perinteitä. Keskustelu eettisen kehän laajenemisesta on oikeudenmukaisuusproblematiikan kannalta tärkeä, koska oikeudenmukaisuudessa on kyse erityisesti siitä, kenen oikeudet päätöksenteossa ja muissa tilanteissa huomioidaan. Kenelle esimerkiksi ympäristövelvoitteet kuuluvat ja kuka niiden kustannuksista huolehtii? Velvoitteita on asetettu valtiolle ja teollisuudelle vaatien niitä kontrolloimaan ja vähentämään ympäristöhaittoja. Velvoitteita on voitu asettaa myös yleisesti länsimaisille ihmisille vaatimalla heitä muuttamaan luontoa kuluttavaa elämäntapaansa. Vaikka näitä yleisluonteisia velvoitteita on toteutettu vain valikoivasti, eivät ne ole yleensä synnyttäneet suurempaa vastustusta.⁵¹

Edellä on kuvattu ihmisen luontosuhteen kehittymistä lähinnä ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä, johon tuo kehitys osaltaan on johtanut. Sen jälkeen ovat luontosuhteessa korostuneet erityisesti luonnon mahdollisuudet virkistyskäyttöön. Ihmisten vapaa-aika ja sen arvostus ovat lisääntyneet ja toisaalta yhä harvempi saa elantonsa suoraan maataloudesta, jonka kan-

⁴⁸ *Rannikko* 1995, s. 72 - 73.

⁴⁹ *Yle* 2006.

⁵⁰ *Rannikko* 1995, s. 73.

⁵¹ *Littunen - Lähde* 2001, s. 227 ja *Rannikko* 2003, s. 176 - 177.

nalta luonnon tuottavuus on ensiarvoisen tärkeä suojeltava ominaisuus. Tutkielmani lähdeaineistosta on nähtävissä, että luontosuhteen melko radikaali muutos on edellyttänyt sen huomioimista lainsäädännössä aivan uudella tavalla.

2.2. Ympäristöoikeus kokoaa yhteen ympäristöön liittyvän sääntelyn ja periaatteet

2.2.1. Ympäristöoikeuden jäsentelyä

Ympäristöllisen ulottuvuuden sääntely on melko uutta ja ympäristökäyttämisen säännöt ovat vielä vakiintumattomat. Ympäristö-käsite tuli maailmanlaajuiseen poliittiseen ja oikeudelliseen kielenkäyttöön vasta 1950-luvulla. Perinteinen ajatus on ollut, että se on yleensä sallittua, mikä ei nimenomaisesti ole kiellettyä tai säänneltyä. Jos sääntely rajoittaa jonkun taloudellista tai muuta etua, on perustelujen esittäminen tärkeää. Omistusoikeuden rajoihin, kansalaisten vapauksiin ja tuotantotoiminnan ohjaukseen liittyvää satunnaista sääntelyä on ollut, muun muassa terveydellisin perusteluin, mutta ei niinkään ympäristönäkökohtien kannalta. Uutta sääntelyssä on myös se, että rajoitusten ja määräysten ainoana perusteena saattaa olla esimerkiksi luontoympäristön tai suojeltavan rakennetun ympäristön säilyttäminen ennallaan.⁵² Ympäristö-käsitteen käyttöönotto on mahdollistanut ympäristön huomioimisen myös muussa kuin suoraan luontoa ja ympäristöä koskevassa lainsäädännössä.

Nykyisin ympäristöoikeudella tarkoitetaan lähinnä ihmisen tai yhdyskunnan elinympäristöä ja luontoympäristöä koskevia sääntelymekanismeja, joilla on tarkoitus hallita ihmisen toiminoista aiheutuvia haitallisia ympäristömuutoksia. Erilaisiin luonnonilmiöihin ihminen voi sääntelyllä vaikuttaa melko vähän, joten sääntelyn tuleekin keskittyä ihmisten välisten olosuhteiden sääntelyyn, jolla pyritään varmistamaan, että ympäristö häiriintyy ihmisen kuluttavista toimista mahdollisimman vähän. Väestönkasvun myötä on tiedostettu, että maapallon luonnonvarat ovat rajalliset. Luonnon varat on käytettävä aina uudelleen, käytetystä tavarasta tulee jätettä, jätteestä taas uutta raaka-ainetta tai energiaa ja mahdollisesti jokin uudelleen tuotetettu hyödyke. Tämän vuoksi ympäristöajattelun tulee läpäisyperiaatteella toimia kaikessa inhimillisessä toiminnassa. Ei ole kyse vain moraalista, vaan ihmiskunnan itsekkästä pyrkimyksestä oikeudenmukaisuuteen sen varmistamiseksi, etteivät luonnonvarat ehdy hallitsemattomasti. Suomessa 1970-luvulla omaksuttu laaja ympäristöoikeuden käsite sisältää sekä mo-

⁵² Hollo 2009a, s. 1 - 2.

dernin eli varsinaisen ympäristöoikeuden että perinteisen maa- ja vesioikeuden.⁵³ Kuvaan neljännessä luvussa tarkemmin ympäristölainsäädännön keskeisiä säännöksiä, jotka yhdessä ympäristöperusoikeuden kanssa luovat ympäristöasioiden kokonaisvaltaisen sääntelyn.

Ympäristön käyttöä ohjaavilla ohjauskeinoilla tarkoitetaan ympäristöoikeudessa yleisellä tasolla kaikkia yhteiskunnan käytössä olevia keinoja, joilla voidaan vaikuttaa ympäristön käyttöön ja erityisesti ympäristöhaitalliseen toimintaan. Niiden tavoitteena voi olla ympäristön (esimerkiksi luonnon) säilyttäminen, kulutuksen hillitseminen tai pilaantumisriskien torjuminen. Puhutaan luonnonsuojelun, maisemansuojelun ja ympäristönsuojelun ohjauskeinoista. Ympäristöoikeudessa käytetään eri tasoilla erilaisia ohjausperiaatteita ja ohjelmallisia tavoiteperiaatteita. Periaatteen ja säännön merkitystä voidaan kuvata esimerkiksi siten, että periaate on suuntaa antava, mutta ei välttämättä sitova. Sääntö, vaikka sen sisältö olisi joustava, on otettava päätöksenteon pohjaksi. Säännöt usein ilmentävät periaatteita ja periaatteet vaikuttavat sääntöjen tulkintaan.⁵⁴ Säännön ja periaatteen välinen ero ei ole ehdoton, eikä siten tarkoita ehdotonta luokittelua yksiselitteisiin ja harkinnanvaraisiin normeihin. Periaatteet nähdään kuitenkin yleensä harkintaluonteisina ja arvosidonnaisina. Oikeusjärjestyksen säännöistä tiedämme, että ne ovat voimassa ja milloin ne tulevat voimaan. Erityisesti tämä koskee eduskunnan säätämiä normeja. Oikeusperiaatteet sen sijaan kehittyvät hitaasti ja niiden voimassaoloon sisältyy myös kysymys tulkinnallisesta sisällöstä, jota voidaan muotoilla erilaisin vivahtein. Periaatteen voima on sen painoulottuvuudessa, joka muistuttaa yhteiskuntamoraalista kannanottoa siitä, mitkä yhteisöelämän normit ovat tärkeitä ja arvokkaita. Periaatteet liittävät oikeuden moraaliiin.⁵⁵

Modernin ympäristöoikeuden vanhimpia periaatteita on aiheuttamisperiaate, jonka tarkoituksena on, että sen, joka pilaa tai muuten vahingoittaa ympäristöä, tulee vastata aiheuttamistaan vaurioista ja menetyksistä sekä mahdollisesti saattaa ympäristö entiselleen. Oikeudellisia mahdollisuuksia tämän periaatteen toteuttamiseksi ovat vahinkoa estävät toimenpiteet ja korvaukset sekä ympäristömaksut ja rikosoikeudellinen vastuu. Kestävän käytön periaate viittaa luonnonvarojen hyödyntämiseen ja sen tarkoituksena on turvata luonnonvarojen uudistuminen. Huolellisuus- ja varovaisuusperiaatteen mukaan toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä toimintansa aiheuttamista haitallisista vaikutuksista ja pyrkiä välttämään niitä aina, kun se on

⁵³ *Hollo* 2009a, s. 2 - 3, 7.

⁵⁴ *Hollo* 2009a, s. 19 - 20.

⁵⁵ *Tolonen* 2003, s. 44 - 45.

teknis-taloudellisesti mielekästä. Viimeksi mainittua periaatetta astetta korkeampana velvoittavana tasona voidaan pitää varautumisperiaatetta, jossa vaikutukset tulee ennakoida epätoennäköistenkin vaaratekijöiden osalta jo ennen kuin toiminta aloitetaan. Tämän periaatteen tehostimena on vaatimus parhaimman käyttökelpoisen tekniikan käyttämisestä siitä riippumatta, mikä on ympäristön sietokyky.⁵⁶

Yleisesti tunnettu kestävä kehityksen periaate on maailmanlaajuinen, sekä yhteiskunnallistaloudellisia että ympäristöllisiä tavoitteita painottava periaate, jolla pyritään vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön ja yhteiskunnan muihin toimintoihin. Se sisältää neljä ulottuvuutta: taloudellisen, ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen tavoitteen, joiden kautta tavoitteena on yhteiskunnallisten parannusten kautta säästää luonnonvaroja ja vähentää niiden pilaantumista. PL 20 §:n turvaama luonnon monimuotoisuus (biologinen diversiteetti) on kestävä kehityksen konkreettisempi ilmentymä, joka palvelee uhanalaisten lajien suojelua ja lajien puhtauden säilyttämistä asettamalla lainsäädännöllisiä tavoitteita biotekniselle sääntelylle ja ympäristötietojen julkiselle saatavuudelle. Luonnonvarojen tasapuolisen jaon (kansainvälinen) periaate liittyy etenkin merten, avaruuden ja muiden yhteisiksi katsottavien varojen järkipäraseen käyttöön. Sen tavoitteena on sopimuksin luoda eri valtioille ja valtiosisäisesti alueille tai tarvisjaryhmille mahdollisuus tuoda omat näkemyksensä esiin ja saada tasapuolisuutta koskevat oikeutensa toteutumaan. Lisäksi on erotettavissa ekologisen itseisarvon periaate, joka ei kuitenkaan terminä ole vakiintunut. Sen mukaan luonnolle ja sen osille annetaan oikeudellista merkitystä riippumatta siitä, ovatko kyseessä ihmisen taloudelliset tai muut arvot.⁵⁷

Ympäristöoikeus on tieteenalana sekä osa oikeustiedettä että osa ympäristötutkimuksen kenttää. Ympäristötutkimuksen osana ympäristöoikeuden tehtävänä on ympäristöarvojen merkityksen täsmentäminen ja vahvistaminen oikeusjärjestyksessä. Osana oikeustiedettä ympäristöoikeuden on tunnistettava perinteisen oikeudellisen käsitteistön ja periaatteiden - oikeuden yleisten oppien - oikeudellisille muutoksille asettamat rajat. Näiden tehtävien samanaikainen toteuttaminen korostaa monitieteisen lähestymistavan tärkeyttä. Ympäristönkäytön oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa voidaan oikeutta käyttää kahdella tavalla; joko säätämällä ympäristöarvoille tehokkaampaa oikeudellista suojaa tarjoavia uusia lakeja tai soveltamalla olemassa olevaa ympäristölainsäädäntöä tavalla, joka entistä enemmän korostaa ympäristöar-

⁵⁶ *Hollo* 2009a, s. 21 - 25.

⁵⁷ *Hollo* 2009a, s. 21 - 25.

voja. Oikeudenmukaisuuden haaste voi näin kohdistua sekä lainsäätäjään että lainsoveltajaan, joiden toimintatavat tosiasiaassa liittyvät toisiinsa.⁵⁸

Hollon mukaan ympäristösektori on avoin erilaisille yhteistyörakenteille, toisin kuin perinteiset oikeudenalat. Erityisesti se näkyy kansalaisille ja myös edunvalvontajärjestöille taatussa oikeudessa ympäristöä koskevan tiedon saamiseen ja oikeudessa osallistua kaikkeen omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.⁵⁹ Edellä mainittu oikeus määräytyy sekä kansainvälisten sopimusten että Suomen perustuslain ja ympäristölainsäädännön pohjalta. Yleisellä tasolla tiedonsaannista ja osallistumisoikeuksista säädetään myös muussa kuin suoraan ympäristöä koskevassa lainsäädännössä, ja niitä tulee soveltaa yhdessä ympäristönormiston kanssa. Hollo toteaa oikeuden kuuluvan kansalaisille, mutta kuten edellä ja myöhemmin käy ilmi, on kyse muidenkin kuin kansalaisten oikeudesta. Termiä kansalainen näytetäänkin oikeuskirjallisuudessa usein käytettävän synonyyminä kansalaisyhteiskunnalle, jossa luonnollisestikaan kansalaisuudella ei ole merkitystä. Myöskään tässä tutkielmassa termi kansalainen ei sisällä maan kansalaisuuden vaatimusta, ellei erikseen niin todeta.

2.2.2. Ylikansallisen ympäristöoikeuden merkitys ympäristöperusoikeuden kehittämisessä

Moderni ympäristöoikeus kuuluu kansainvälisessä oikeudenalajaottelussa sekä julkisoikeuteen että yksityisoikeuteen ja on jaoteltavissa valtiosisäiseen ja ylikansalliseen tasoon. Ylikansallisella tasolla tarkoitetaan sekä kansainvälistä ympäristöoikeutta että Euroopan yhteisön ympäristöoikeutta. Euroopan yhteisön (nykyisin Euroopan unionin) oikeuden jäsenvaltioita velvoittava oikeus muuntuu toteutuessaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Sitä ei siis lueta kansainväliseen oikeuteen. Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 aiheutti muutoksia lainsäädäntömme rakenteessa, vaikka lainsäädäntömme tuolloin olikin riittävä ja joiltain osin ylittikin yhteisön asettamat aineelliset ympäristövaatimukset.⁶⁰ Perusoikeusuudistuksen eräänä tavoitteena oli saattaa perusoikeusoikeussäätely vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Kansallisten perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien määräysten suhteissa on lähtökohtana, että perusoikeuksien tulee taata vähintään ihmisoikeussuojaa vastaava taso.⁶¹

⁵⁸ Määttä 2003, s. 112 - 113.

⁵⁹ Hollo 2009a, s. 10.

⁶⁰ Hollo 2009a, s. 6, 8, 10.

⁶¹ Tuori - Lavapuro 2011, s. 817.

Maailmanlaajuinen ympäristöyhteistyö alkoi vuonna 1972 Tukholmassa pidetystä Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökonferenssista ja saavutti toisen huippunsa vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä vastaavassa konferenssissa.⁶² Osallistumisoikeuksiin kiinnitettiin erityistä huomiota vuoden 1998 Århusin sopimuksessa, jonka 4. artiklan mukaan tavoitteena on pyrkiä varmistamaan, että yleisöllä on mahdollisuus halutessaan saada ympäristöä koskevasta ympäristöpäätöksestä riittävästi tietoa, ellei ole olemassa erityistä ja hyväksyttävää syytä evätä sitä. Tiedonsaannin oikeus on kaikilla, siis muillakin kuin asianosaisilla tai tietyn aseman vuoksi sitä tarvitsevilla. Yleisöllä tulee olla myös oikeus tuoda mielipiteensä esiin ympäristöpäätöksentekoa koskevassa menettelyssä.⁶³ Näistä julistuksista ja sopimuksista kerron tarkemmin kolmannessa luvussa.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995, maa liittyi samalla unionin Natura-ohjelmaan, jolla pyrittiin saavuttamaan Rio de Janeiron kokouksessa sovittuja luonnon biodiversiteetin suojelun velvoitteita. Eurooppalaisessa yhdentymispolitiikassa tuli ympäristöohjauksesta tärkeä elementti, jonka käytäntöjä yhtenäistettiin jäsenvaltioita sitovilla unionin ympäristödirektiiveillä. Euroopan unionin uudet ympäristösuunnitelmat herättivät täällä Euroopan pohjoisilla syrjäseuduilla alusta alkaen syviä epäilyksiä, etenkin kun luonnon kanssa oli osattu tulla toimeen ennenkin ja omatoimisesti suojeltukin erikoisimpia luontokohteita. Ymmärrettiin kuitenkin, että luonto oli alkanut jäädä pahasti alakynteen teollisen metsätalouden vaikutuksille, eikä kaikkia hankkeita pystytty itse hallitsemaan. Sitä eivät unionin luontodirektiivit tuntuneet helpottavan ja ylikansallisen päätöksenteon ja ulkopuolisten luonnonkäytön rajoitusten nähtiin vaikuttavan paljon ihmisten arkeen. Ne nostattivat maaseudulla kysymyksen kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta ja etelästä johdetun politiikan oikeutuksesta. Maaseudun asukkaat halusivat itse olla mukana heitä koskevista asioista päätettäessä. Näitä toimia vastustamaan syntynyt Natura-liike haki syrjäseutujen väestölle oikeutta päättää metsiensä ja oman ympäristönsä käytöstä. Kyse oli siitä, kenelle metsät viime kädessä kuuluivat. Paikalliset katsoivat niiden olevan paikallista yhteistä hyvää ja toisaalta maanomistajan omaisuutta, mutta niitä oltiin Natura-ohjelman myötä ja luonnonsuojelun nimissä siirtämässä eurooppalaisten yhteiseksi omaisuudeksi. Natura-kiistoissa tuli ilmi poliittisessa kulttuurissa yleisemminkin tapahtunut muutos, kansanliikkeiden aseman vahvistuminen.⁶⁴ Natura-liikkeen syn-

⁶² *Hollo* 2009a, s. 13 - 14.

⁶³ *Viljanen ym.* 2014, 21.

⁶⁴ *Björn* 2003, s. 181 - 182.

tyminen osoittaa osaltaan, että mitä kauempaa asioita ohjataan, sitä vähäisemmäksi nähdään paikallistuntemuksen ja paikallisten oikeuksien huomioimisen jäävän. Tarvitaan toimia, joiden avulla ne saadaan paremmin kuuluviin päätöksenteossa.

Vaikka valtioilla viranomaisineen ja tuomioistuimineen onkin tärkeä rooli kansainvälisten ihmisoikeuksien valvonnassa, ei sitä voida jättää vain valtioiden itsensä hoidettavaksi. Valtion ja ihmisoikeuksien suhde on kaksijakoinen; toisaalta valtion tulee taata, suojata ja edistää alueellaan olevien ihmisoikeuksia aktiivisesti, toisaalta ihmisoikeudet on tarkoitettu sen toimivaltapiirissä olevien ihmisten suojaksi juuri valtion toimia vastaan. Kaikki valtiot eivät toteuta ihmisoikeuksia esimerkiksi, joten niiden täysimääräisen toteutumisen turvaamiseksi tarvitaan myös valtiosta riippumaton taho tai prosessi, joka valtioiden ihmisoikeustoimintaa voi arvioida. Tehokkaita kansainvälisiä valvontakeinoja on kuitenkin vaikea rakentaa, koska valtiot neuvottelevat ja hyväksyvät kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja samalla päättävät myös siitä, miten niiden ihmisoikeustoimia valvotaan. Ainoat varsinaiset ihmisoikeustuomioistuimet ovatkin alueellisia, joista esimerkiksi Suomen kannalta merkityksellinen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Toisinaan on esitetty perustettavaksi myös yleismaailmallinen ihmisoikeustuomioistuin, mutta vielä sellaista ei ole saatu aikaiseksi.⁶⁵

Ihmisoikeuksien valvontaan on olemassa monenlaisia valvontajärjestelmiä, jotka voidaan karkeasti jakaa kahteen pääryhmään: erityisiin valvontaelimiin ja pysyviin tuomioistuihin. Erietyiset valvontaelimet perustetaan yleensä jollakin nimenomaisella kansainvälisellä ihmisoikeussopimuksella ja ne koostuvat riippumattomista asiantuntijoista, jotka arvioivat, miten kyseistä sopimusta on tulkittava. Tällaisia sopimusvalvontaelimiä ei pidetä täysin tuomioistuihin rinnastettavina, mutta sopimusvaltioiden on otettava vakavasti niiden näkemykset sopimuksen oikeasta tulkinnasta. Harvinaisempi valvontajärjestelmän muoto on pysyvä tuomioistuin, joihin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuuluu. Niitä on perustettu joidenkin ihmisoikeussopimusten, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus pöytäkirjoineen, toteutumista valvomaan ja niiden ratkaisut ovat sopimusvaltioita oikeudellisesti sitovia. Henkilö voi tehdä niihin niin sanotun yksilövalituksen eli valituksen, jossa vetoaa sopimusvaltion rikokseen hänen ihmisoikeussopimuksella turvattuja oikeuksiaan. Tietoa mahdollisista ihmisoikeusrikkomuksista valvontajärjestelmät saavat sekä valtioilta että kansalaisjärjestöiltä saamistaan raporteista, joita valtioilta useiden sopimusten pohjalta edellytetään. Kansalaisjärjestöiltä ne saavat niin sanottuja varjoraportteja tai rinnakkaisraportteja, joiden pohjalta ne voivat teh-

⁶⁵ Koivurova - Pirjatanniemi 2014. s. 311.

dä hankalia kysymyksiä valtioiden edustajille. Saamiensa tietojen pohjalta ne voivat nostaa esiin ihmisoikeuksien loukkauksia tai puutteita tai pyytää valtioita korjaamaan tilanteen.⁶⁶

Yhdistyneet kansakunnat valvoo jäsenvaltioidensa ihmisoikeustilannetta vuonna 2006 aiemman ihmisoikeustoimikunnan (1946 - 2006) tilalle perustamansa ihmisoikeusneuvoston toiminnan avulla. Ihmisoikeusneuvostossa on mukana 47 jäsenvaltiota, jotka valitaan neuvoston päätöslauselmassa (A/RES/60/251) sovitun maantieteellisen paikkajaon pohjalta kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Se kokoontuu Sveitsin Genevessä. Neuvosto pitää säännöllisesti niin sanottuja tavanomaisia istuntoja ja tarvittaessa niiden lisäksi erityisistuntoja kiireellisten ihmisoikeusasioiden käsittelyä varten. Näiden istuntojen ohella neljä tärkeintä toimintamekanismia ovat yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu, erityistoimenpiteet, ihmisoikeusneuvoston neuvoa-antava komitea sekä valitusmenettely. Erityistoimenpiteisiin luetaan muun muassa henkilöt (erityisedustajat, itsenäiset asiantuntijat sekä erityisraportoijat) ja ryhmät (työryhmät ja erityistyöryhmät), jotka raportoivat neuvostolle tietyn valtion tilanteesta tai jostakin tietystä ihmisoikeusteemasta. Erityistoimenpiteitä on pidetty yhtenä YK:n joustavimmista ja toimivimmista ihmisoikeusinstrumenteista. Vuonna 2012 nimitettiin ympäristöasioiden itsenäiseksi asiantuntijaksi John H. Knox, jonka kokoama raportti hyvistä ihmisoikeuksista edistävistä käytännöistä (Good Practices) julkaistiin maaliskuussa 2015 Genevessä pidetyn kokouksen yhteydessä.⁶⁷ Raportissa⁶⁸ olivat Suomesta mukana internetissä toimivat Harava ja Tarkkailija-sovellukset sekä Tampereen kaupungin Alue-Alvarit⁶⁹, joista kerron tarkemmin viidennessä luvussa.

YK:n ihmisoikeusinstrumentteihin kuuluu myös luottamuksellinen valitusmenettely (complaint procedure), jonka avulla yksittäinen kansalainen tai järjestö voi saattaa neuvoston tietoon jossain YK:n jäsenvaltiossa todistettavasti tapahtuneita räikeitä ihmisoikeusloukkauksia.⁷⁰ Erilaisilla valvonta- ja oikeusturvamekanismeilla on parhaimmillaan ennaltaehkäisevä vaikutus ihmisoikeusloukkauksien syntymiseen, mutta valitettavan usein silti käynee niin, että vasta valvontajärjestelmän puututtua ihmisoikeuskysymyksiin aletaan tehdä jotain niiden korjaamiseksi tai kehittämiseksi. Hyvien käytäntöjen luominen ja niistä tiedottaminen ovat mielestäni hyvä esimerkki oma-aloitteisesta ja positiivisesta ihmisoikeuksien edistämisestä.

⁶⁶ Koivurova - Pirjatanniemi 2014. s. 312 - 313.

⁶⁷ YK:n ihmisoikeusneuvosto 2013.

⁶⁸ UN Human Rights A/HRC/28/61.

⁶⁹ Tampereen kaupungin Alvari-toiminta sai vuonna 2011 Globe Award -palkinnon uuden, avoimen ja kestäväan kehitykseen tähtäävän poliittisen kulttuurin luomisesta. Kts. *Globe Award* 2011.

⁷⁰ YK:n ihmisoikeusneuvosto 2013.

3. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JOKAISEN OIKEUTENA

3.1. Kansalaisten oikeuksista jokaisen oikeuksiin

Kansainvälisesti merkittävimpiä kiinnekohtia nykyaikaisen perusoikeussäännösten kehittämisessä on ollut Englannin Magna Charta vuodelta 1215. Modernin ihmisoikeusajattelun voidaan kuitenkin katsoa alkaneen 1700-luvulta, jolloin on julkaistu ensimmäisiä ihmisoikeuksia koskevia oikeudellisia asiakirjoja. Tuolloin puhuttiin vielä kansalaisyhteiskunnasta, jotka kuuluivat maan kansalaisille, eivät kaikille ihmisille. Samoihin aikoihin syntyivät Amerikan yksittäisvaltioiden muodostumisen yhteydessä laaditut kansalaisyhteiskuntien julistukset, joista ensimmäisenä Virginian vuonna 1776 ja myöhemmin seitsemän muuta valtiota sekä Ranskan suuren porvarillisen vallankumouksen yhteydessä annettu julistus vuonna 1789. Ranskan julistuksen taustalla oli ajatus valtion velvoitteesta turvata ihmisoikeuksien säilyminen, kun amerikkalaisten julistuksissa lähdettiin ajatuksesta, että tiettyjä synnynnäisiä oikeuksia eivät ihmiset valtion muodostaessaan voi esimerkiksi lainsäädännöllä riistää jälkeläisiltään. Näillä julistuksilla on ollut vaikutusta ihmisoikeusajattelun kehittymiseen ja kansallisten perusoikeussäännösten muodostumiseen. Eurooppalaisen valtiosääntö- ja perusoikeuskehityksen kannalta erityisesti Ranskan ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistuksella on ollut ratkaisevan tärkeä merkitys.⁷¹

Toisen maailmansodan jälkeen siirryttiin perusoikeusajattelusta ihmisoikeusajatteluun, jonka mukaan oikeudet eivät määrittele vain valtion ja sen kansalaisten välisiä suhteita, vaan yleisemmin kansalaisuudesta riippumattomasti valtioiden ja ihmisten eli yksilöiden välisten suhteiden sääntelyä. Vuonna 1945 perustettiin Yhdistyneet kansakunnat (YK) kansainväliseksi organisaatioksi estämään uusien maailmanlaajuisten sotien puhkeaminen.⁷² Eräitä nykyisin ihmisoikeuksina pidettäviä oikeuksia oli jo aiemmin suojeltu kansainvälisin sopimuksin Kansainvälisen työjärjestön (ILO) piirissä ja vähemmistösuojajärjestelyissä, jotka perustuivat Versailles'n rauhansopimukseen vuonna 1919.⁷³ Ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun käännekohtana voidaan kuitenkin pitää vuonna 1948 laadittua YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta, jonka 2. artiklan mukaan:

⁷¹ Hallberg 2011, s. 31 ja Husa - Pohjolainen 2008, s. 130 - 131.

⁷² Husa - Pohjolainen 2008, s. 131.

⁷³ Ojanen - Scheinin 2011, s. 172.

jokainen on oikeutettu kaikkiin tässä julistuksessa esitettyihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun tekijään perustuvaa erotusta. Mitään erotusta ei myöskään pidä tehdä sen maan tai alueen valtiollisen, hallinnollisen tai kansainvälisen aseman perusteella, johon henkilö kuuluu, olipa tämä alue itsenäinen, huoltohallinnossa, itsehallintoa vailla tai täysivaltaisuudeltaan minkä tahansa muun rajoituksen alainen.⁷⁴

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan siis oikeuksia, jotka kuuluvat yhtäläisesti jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle. Ihmisoikeuksina pidetään nykyisin lähinnä sellaisia oikeuksia, jotka turvataan yleismaailmallisissa tai alueellisissa kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa eli niin sanoituissa ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeussopimukset ovat valtioiden välisiä ja niitä oikeudellisesti velvoittavia sopimuksia, joissa sopimusvaltiot sitoutuvat tiettyjen oikeuksien turvaamiseen omille kansalaisilleen ja muille alueellaan tai oikeudenkäyttöpiirissään oleville ihmisille. Perusoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansallisissa perustuslaeissa turvattuja ihmisten oikeuksia, kun taas ihmisoikeudet ovat luonteeltaan kansainvälisoikeudellisia. Sisällöltään ihmisoikeudet ja perusoikeudet turvaavat kuitenkin hyvin samankaltaisia oikeuksia. Edellä mainittuja ihmisoikeuksien tunnusmerkkejä on myös kritisoitu, lähinnä niiden perustumisella erityisesti länsimaisiin arvoihin, "mieskeskeisyyteen" ja universalismiin sisältyvän tasa-arvon ajatuksen näennäisyydestä.⁷⁵ Kritiikki on toisaalta helppo ymmärtää, kun ajattelee, että eri puolilla maailmaa on ihmisoikeuksien toteutumisen suhteen hyvin eritasoisia valtioita. Periaatteessa kuitenkin jokaisella valtiolla on mahdollisuus pyrkiä näiden laajasti tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseen. Joillakin valtioilla on siihen pidempi matka kuin toisilla.

Perusoikeus on terminä tullut Suomen perustuslakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, vaikka se on perustuslaissa vakuutettuna yleisenä oikeutena vakiintunut jo 1870-luvun säätyvaltiopäivillä. Suomen tasavaltaisen valtiosäännön yleiset perusperiaatteet ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perusoikeuksien keskeistä asemaa maamme valtiosäännössä turvaa erityisesti perustuslain säännös yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta. Koko oikeusjärjestyksemme pohjautuu perusoikeuksiin, joiden kehittymiseen ovat vaikuttaneet erilaiset rakenteelliset, historialliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Oikeuden sisältöä tulee tarkastella ihmisten kannalta. Lakien säätäminen ja soveltaminen, koko oikeusjärjestelmämme

⁷⁴ YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948.

⁷⁵ Ojanen - Scheinin 2011, s. 172.

toimivuus perustuvat valtiosääntöön ja perusoikeuksiin. Perusoikeuksia ovat vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet, joiden tulee olla yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Muodollisesta perustuslaintasoisuudestaan johtuen perusoikeuksien luonne on erityisen pysyvä ja oikeudellinen.⁷⁶ Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan perusoikeussäännösten ilmentävän yhteiskunnassa hyväksytyjä perusarvoja, jonka vuoksi ne voivat toimia tulkintaperusteina muuta lainsäädäntöä sovellettaessa⁷⁷. Perusoikeussäännösten tulkintavaikutuksen pohjalta tuomioistuinten tulee perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista valita sellainen, joka edistää parhaiten perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja eliminoi vaihtoehdot, jotka katsotaan perustuslain kanssa ristiriitaisiksi.⁷⁸

3.2. Ympäristöperusoikeussäännöksen tulkintaa

3.2.1. Ympäristöperusoikeus perustuslaillisena toimeksiantona

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon otettiin mukaan erityinen ympäristöperusoikeuspykälä (14 a §), joka sellaisenaan siirrettiin vuoden 2000 perustuslain 20 §:ksi. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukaan ihmisten hyvinvointi kytkeytyy yhä selvemmin myös ympäristöön ja sen kestävykseen, minkä vuoksi ympäristönäkökulmien tulee näkyä myös perustuslain perusoikeusnormistossa, jossa ovat kirjattuna suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot ja jossa näkyy suomalainen käsitys oikeudenmukaisuudesta⁷⁹.

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa suojattu luonnon itseisarvo ja tulevien ihmiskupolvien oikeudet ovat perusoikeussääntelyn taustalähtökohtina uudenlaisia. Niiden taustalla on ajatus siitä, että oikeudenmukaisuutta ei ole riittävää tarkastella vain tässä ja nyt elävien ihmisten keskinäisten suhteiden näkökulmasta. Oikeudenmukaisuusvaatimuksia oikeusjärjestystä kohtaan on myös nyt elävien ihmisten ulkopuolelta ihmisten luontosuhteesta käsin ja ihmiskunnan vastuusta tuleville sukupolville. Jos oikeusjärjestys toteuttaa oikeudenmukaisuutta nyt, mutta samalla riistää tulevilta sukupolville oikeudenmukaisen elämän edellytykset, se ei lopultakaan ole oikeudenmukainen oikeusjärjestys. Tästä seikasta muistuttaa perustuslain 20 §:n

⁷⁶ Hallberg 2011, s. 29, 32.

⁷⁷ HE 309/1993 vp.

⁷⁸ PeVM 25/1994 vp.

⁷⁹ Viljanen 1999, s. 93

1 momentin vastuusäännös.⁸⁰ Ympäristöperusoikeutta ei voida katsoa vain yksilön oikeudeksi, kuten kaikille kuuluvasta vastuustakin ilmenee. Muun muassa erilaiset luonto- ja ympäristöjärjestöt ajavat jäsentensä tärkeiksi kokemia asioita, joten järjestön toiminnan välityksellä toteutuu yksilöiden oikeus. Myös yritysten tulisi toteuttaa laajaa yhteiskuntavastuuta, jota niistä moni jo kilpailuedellytystenkin vuoksi tekee luonnon suojelun edistämiseksi. Tietyn lain muotovaatimukset täyttävällä yhdistyksellä voi olla valitusoikeus, joka perustuu sen toiminnan tarkoituksen vastaiseen yleisen edun loukkaamiseen. Tämä tulkinta tuo luonnollisesti yhdistykselle paitsi osallistumisoikeuksia, myös vastuun toimia yleisen luonnon- ja ympäristönsuojeluedun ajamisessa asianmukaisesti ja harkitsevasti⁸¹. Näin ollen ei yhteisten etujen vaaliminen ole vain satunnaisten yksityishenkilöiden aloitteellisuuden tai yleistä etua valvovien viranomaisten aktiivisuuden varassa. Tulkintatilanteissa julkisen vallan tulisi perustuslaillisen toimeksiannon pohjalta antaa säännöksille myös sellaisia merkityssisältöjä, jotka edistäisivät kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia.⁸²

Perustuslain 20 §:n 2 momentti on 1 momentin vastuusäännöstä helpommin yhdistettävissä perustuslain perusoikeusluvun muuhun kirjoittamistapaan. Siinä on velvoitettuna tahona julkinen valta, kuten useissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisissä perusoikeussäännöksissä (TSS) ja perustuslain 22 §:n yleisessä turvaamisvelvollisuudessa, joka koskee perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säännöstä voidaan kirjoittamistapansa pohjalta luonnehtia perustuslailliseksi toimeksiannoksi tai perustuslaissa säädetyksi turvaamisvelvollisuudeksi, joka esitöidensä mukaan vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.⁸³ Lain esitöiden mukaan ”säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan”.⁸⁴ Turvaamisvelvoitteen kohteena olevan säännöksen jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon voidaan nähdä konkretisoivan perustuslain 14 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä yleistä velvoitetta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.⁸⁵ Perustuslain 2 §:n mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen on yksi kansanvaltaisuuden tunnusmerkeistä.

⁸⁰ *Viljanen* 1999, s. 93.

⁸¹ *Kokko* 2008, s. 341.

⁸² *Kuusiniemi* 1998, s. 76 - 77.

⁸³ *Viljanen* 1999, s. 93.

⁸⁴ *HE 309/1993*, yksityiskohtaiset perustelut.

⁸⁵ *Viljanen* 1999, s. 94.

Perustuslaillisen toimeksiannon ydin on lainsäädäntötoiminnassa, mutta sillä näyttää olevan tietynasteista välitöntä merkitystä myös lainkäytössä, erityisesti silloin, kun tietty vaikutuskanava tai sen yksilöiminen on jäänyt oikeuskäytännön varaan, mahdollisesti lainsäätäjän tietoisella ratkaisulla. Tällainen tilanne syntyy usein, kun määritetään asianosaisten ja valitus-oikeuden käyttöön oikeutettujen piiriä. Varsinkin kansalaisjärjestöjen puhevalta on saanut ympäristöperusoikeudesta tukea jo 1990-luvun lopulla. Erilaisia kuulemisvelvoitteita sovellettaessa lienee epäselvissä tilanteissa parempi päätyä kuulemiseen kuin kuulematta jättämiseen, vaikkei PL 20 §:n kaltainen säännös voikaan johtaa tulkinnassa mihinkään kaavamaisuuteen. Uudemmissa ympäristösäädöksissä valitusoikeussäännökset ovat toteuttaneet ympäristöperusoikeussäännöksen perustuslaillista toimeksiantoa.⁸⁶

3.2.2. Ympäristöperusoikeuden käsitteiden merkitys

Ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan vastuu⁸⁷ luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vaikka säännöstä on luonnehdittu lähinnä julistuksenomaiseksi, se korostaa eri tahojen keskinäisen laaja-alaisen yhteistyön tarvetta ympäristöasioissa. Vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (kasvit ja eläimet), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnallaan aikaansaamaan kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisema). Säännös tarkoittaa ympäristövastuun ottamista yli sukupolvien.⁸⁸ Vastuun kuuluminen kaikille korostaa laaja-alaista yhteistyötä, johon tarvitaan mukaan niin yksilöt, julkinen valta, yhteisöt ja yritykset. Oikeuksien turvaaminen jokaiselle tuo oikeuden piiriin kaikki valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvat kansalaisuudesta riippumatta. Tämä liittyy yleiseen yhdenvertaisuuden periaatteeseen, jota erikseen niin perustuslaissa kuin muussakin lainsäädännössä sekä valtioiden välisissä sopimuksissa suojataan.

Luonto, ekosysteemi ja luonnon monimuotoisuus viittaavat puhtaasti luonnonympäristöön, ja luonto kattaa esimerkiksi Euroopan unionin ympäristövastuudirektiiveissä sekä lajit että luon-

⁸⁶ *Vihervuori* 2011, s. 763 - 767.

⁸⁷ Vastuu on velvollisuutta vastata. Vastaaminen tarkoittaa vastuussa olemista, vastuun kantamista ja huolehtimista jostakin. Kts. *Nurmi* 2009, s. 1146, 1148.

⁸⁸ *Hallberg* 2011, s. 54.

totyytit.⁸⁹ Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (Rion sopimus SopS 78/1994) 2 artikla määrittelee biologisen monimuotoisuuden tarkoittavan kaikkien, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäisen ekosysteemin tai ekologisen kokonaisuuden elävien eliöiden vaihtelua. Tähän luetaan mukaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus, joka sopimuksen 2 artiklan mukaan tarkoittaa dynaamista kokonaisuutta, jossa kasvi-, eläin- ja pieneliöyhteisöt toimivat toiminnallisena yksikkönä elottomassa ympäristössään.⁹⁰

Ympäristö voidaan nähdä ihmisten havaintojen kohteena, jota ei sellaisenaan voida pitää oikeudellisten toimien kohteena, koska sen ominaispiirteistä ei voida määrätä, eikä sen tilaan aina voida vaikuttaa. Tämän ihmiskeskeisen havaintotekijän pohjalta ympäristö voidaan oikeudellisesti hahmottaa luonnonympäristönä ja rakennettuna ympäristönä. Siltä osin, kun ympäristöllä on kytkentä ihmiseen, esimerkiksi hänen varallisuuteensa, siitä voidaan ainakin jossain määrin sopia. Naapurit voivat esimerkiksi sopia, millä tavoin toinen hyvittää toiselle aiheuttamansa meluhäiriön tai maanomistaja sitoutua olemaan suorittamatta alueellaan toimia, jotka vaikuttavat haitallisesti yksilöitäviin luonnon osiin tai alueen rakennettuun ympäristöön.⁹¹ Säännöksen viittaus kulttuuriperintöön sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia.⁹²

Ihmistoimintojen näkökulmasta ympäristö voidaan jaotella myös fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Sosiaalisella ympäristöllä tarkoitetaan rajattua, yleensä ihmisen välittömässä lähipiirissä olevaa aluekokonaisuutta, jossa tämä asuu, työskentelee, liikkuu ja viettää vapaa-aikaansa. Keskinäinen turvallisuus, hygieenisuus ja sosiaalinen viihtyisyys ohjaavat ihmisten käyttäytymistä heidän sosiaalisessa ympäristössään. Kyse on muun muassa erilaisten tilojen terveellisyydestä, työturvallisuudesta ja liikenneturvallisuudesta. Fyysiseen ympäristöön kuuluvia elementtejä ovat muun muassa ihmisen terveys, luonnon biologinen tasapaino ja luonnonvarojen uusiutumiskyky, luonnon viihtyisyys sekä ympäristön aikaansaama esteettinen vaikutelma. Fyysisen ympäristön suojelulla tarkoitetaan ensisijaisesti sen pilaantumisen- ja kulumisilmiöiden ehkäisyä, jossa ihmissidonnaiset arvot ja tarpeet voivat jäädä taka-alalle ja määrääväksi tekijäksi muodostuu luonnon itseisarvoinen hallinta. Tällöin on kyse luontoympäristön sietokykyä koskevasta laajasta ympäristökäsitteestä. Pilaantumisen- ja eroosioilmiöt

⁸⁹ *Viljanen ym.* 2014, s. 26.

⁹⁰ *Rion sopimus*, 2. artikla.

⁹¹ *Hollo* 2009a, s. 3 - 4.

⁹² *HE 309/1993 vp.*

ovat olleet suurin tekijä modernin ympäristöoikeuden kehittämisessä.⁹³ Koska ihmisen ja luonnon suhde on aina suhteellinen, muun muassa ihmisen arvoista riippuva, on ihmisillä hyvin erilaisia odotuksia luonnon ja ympäristön käytöstä, ja siksi käsitteen määrittely ei ole yksiselitteinen. Erilaisten odotusten aiheuttamien ristiriitojen ratkaisemiseksi tai niiden ennalta ehkäisemiseksi tarvitaan erilaisia ohjauskeinoja ja sääntöjä.

Hallitsevan lähestymistavan mukaan luontosuhteella tarkoitetaan luontoa koskevia arvoja, jotka vaihtelevat eri yhteyksissä. Haila näkee tässä tulkinnassa ongelmana sen, että arvojen vaaliminen edellyttää aina käytännöllisiä tekoja. Luonnon ja ympäristön määrittely riippuu aina määrittelijästä, joka tekee kulttuurisia eli poliittisia ratkaisuja. Ympäristö on ihmisten elinehtoja määräävien konkreettisten tekijöiden kokonaisuus.⁹⁴ Nämä tekijät voidaan määritellä esimerkiksi lain ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1004) 2 §:n mukaisesti jonkin hankkeen vaikutuksina a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; sekä d) luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Kansainvälisessä keskustelussa käytetään käsitteitä terveellinen tai kelvollinen ympäristö. Terveellisessä ympäristössä ihmiset eivät altistu sairastumiselle. Oikeus terveelliseen ympäristöön sisältää myös ympäristön viihtyvyyden, kuten maisemalliset arvot. Viihtyisyyttä turvataan myös ympäristönsuojelulain (527/2014) 1 §:ssä. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) riskinarviointiyksikön tuottaman tiedon mukaan ympäristöä uhkaavat niin kotoperäiset kuin maailmanlaajuisetkin moninaiset ongelmat. Uhat voivat olla hyvinkin paikallisia tai ne voivat ylittää myös valtioiden rajat. Keskeisimpiä ympäristöterveysongelmia Suomessa ovat nykyisin sisäilmaongelmat ja meluhaitat.⁹⁵ Vaikka perustuslain 20 §:n sanamuoto viittaa vain terveellisen ympäristön turvaamisvelvoitteeseen, on sen tulkittu sisältävän myös yksilöllisen oikeuden terveelliseen ympäristöön. Tätä voidaan perustella muun muassa sillä, että ilman tällaista laajempaa tulkintaa olisi kysymys hyvin rajatusta osasta koko nykyaikaisen ympäristösääntelyn kenttää, eikä säännös näyttäisi antavan terveyden edistämiseksi sen parempaa suojaa kuin perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös jo antaisi, ainakin terveellisyttä ahtaasti tulkittaessa.⁹⁶ Hallituksen esityksen mukaan terveellisuuden vaatimus on kylläkin käsitettävä

⁹³ *Hollo* 2009a, s. 4 - 5.

⁹⁴ *Haila* 2001, s. 200.

⁹⁵ *Viljanen ym.* 2014, s. 28.

⁹⁶ *Vihervuori* 2011, s. 761 - 762.

laajaksi. Ei riitä, että elinympäristön tila ei aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriski, vaan sen terveellisyyteen sisältyy myös tietynasteinen viihtyisyyden ulottuvuus.⁹⁷

Yksilön oikeuksien perusteet määritetään perusoikeussäännöksissä ensisijaisesti suhteessa julkiseen valtaan⁹⁸. Julkinen valta on sen perinteisen määritelmän mukaan sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta⁹⁹. Perustuslain kannalta julkisen vallan käsite vaihtelee perusoikeuksittain; sitä käytetään sekä subjektikäsitteenä että toimintakäsitteenä. Käsitteen merkitys käy ilmi asiayhteydestä. Subjektikäsitteenä se osoittaa tahot, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Toimintakäsitteenä julkisen vallan käyttöä ovat yksipuolisesti tehtävät norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka vaikuttavat yksityisiin oikeussubjekteihin sekä välitön voimakeinojen käyttäminen ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinaluetta ovat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuineläytöksen lainkäyttötoiminta, ulosottoimi ja verotus sekä viranomaisten oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia. Julkisen vallan alaa voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa, joten sitä on hankala määritellä tyhjentävästi.¹⁰⁰

Julkisen vallan käsitteen ottamisella perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä haluttiin nimenomaan saada myös valtion ulkopuolinen julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta perusoikeussäännösten alaisuuteen, myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta. Keskeiset velvoitettavat tahot ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen. Ensisijainen velvoitettu on valtio, joka ei esimerkiksi voi vapautua vastuustaan pelkästään siirtämällä jonkin perusoikeuksien toteuttamistehtävän muun oikeussubjektin, esimerkiksi kunnan tehtäväksi. Jos kunta ei suoriudu toteuttamistehtävästä, palautuu vastuu valtiolle. Lain esitöiden mukaan PL 20 §:n 2 momentin säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäädäntötoimintaan ja muuhun norminantoon, mutta ei siis sulje pois hallintoa ja lainkäyttöä.¹⁰¹

Julkisen hallinnon organisaatio Suomessa käsittää kolme päälohkoa: valtion hallinnon, kunnallishallinnon ja välillisen julkishallinnon. Lisäksi sen rakenteeseen kuuluvat Ahvenanmaan

⁹⁷ HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

⁹⁸ Viljanen 2011a, s. 116.

⁹⁹ Husa - Pohjolainen 2008, s. 74.

¹⁰⁰ Viljanen 2011a, s. 117.

¹⁰¹ Viljanen 2011a, s. 118, Vihervuori 2011, s. 760 ja HE 309/1993 vp, kohta 3.4.

maakuntahallinto sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan hallinnot. Myös Euroopan unionin yksiköt on luettava laajassa mielessä julkisen hallinnon organisaatioon, kun niillä on EU-oikeudesta johtuvia vaikutuksia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Keskeisessä asemassa julkisessa hallintotoiminnassa ovat valtion hallinto ja kunnallinen hallinto. Valtionhallintoon kuuluvat valtion keskushallinto sekä paikalliset ja alueelliset viranomaiset.¹⁰²

Julkiselle vallalle hallituksen esityksen perusteluissa asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoite koskee julkisen vallan ja yksityisten ihmisten välisten suhteiden lisäksi myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoitteen kohteena on lähinnä lainsäätäjää, jonka tulee täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta koskemaan myös yksityisiä suhteita. Tätä turvaamisvelvoitetta lainsäätäjää täyttää säätämällä rangaistaviksi perusoikeussäännösten turvaamiin oikeushyviin (esimerkiksi elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, omaisuuteen, yksityiselämään, kunniaan ja kotirauhaan) kohdistuvia loukkauksia.¹⁰³ Perusoikeuksien turvaamisen yleissäännös on PL 22 §, jota perusoikeussäännösten erityiset julkiseen valtaan kohdistuvat edistämismääräykset täydentävät. PL 20 §:n 2 momentin säännös kuuluu tällaisiin täydentäviin erityissäännöksiin. Sen muusta perusoikeussäännöstöstä poikkeava sanamuoto "pyrittävä turvaamaan" asettaa sen hiukan toisenlaiseen valoon velvoittavuutensa suhteen. Se rinnastuneekin asiallisesti niihin säännöksiin, joissa nimenomaisesti puhutaan perusoikeuden edistämisestä, vaikkakin säännös on luonteeltaan turvaamisvelvoite. Säännöstä on luonnehdittu kaksijaakoiseksi; velvoitettu taho on julkinen valta ja välittömänä suojelusubjektina näyttäisi olevan ihminen, ei itse ympäristö, luonto tai tulevat sukupolvet, kuten 1 momentin säännöksessä.¹⁰⁴ Säännöksen suhteellisen sanamuodon vuoksi ei velvoittavuudelle ole tutkielmaa varten tutustumissani oikeuslähteissä esitetty tyhjentyvää tulkintaa. Edistämismääräyksiä viittäisi siis kuitenkin laajempaan velvollisuuteen kuin turvaamisvelvollisuus, jolla oikeuden toteutumisen tulisi säilyä vähintään nykyisellä tasolla.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin vaikutusmahdollisuuksia koskevan perustuslaillisen toimeksiannon yhteydessä korostuvat hallintomenettelyssä ja lainkäytön eri lajeissa sovellettavat

¹⁰² Laakso 2009, s. 50 - 51.

¹⁰³ Viljanen 2011a, s. 135.

¹⁰⁴ Vihervuori 2011, s. 759 - 761. Vrt. Tuori - Lavapuro 2011, s. 809, jonka mukaan perustuslain 22 §:n yleinen turvaamisvelvoite täydentää yksittäisten perusoikeussäännösten erityisiä toimeksiantoja. Säännösten suhde on esitetty toisensuuntaisena.

kuulemista, puhevaltaa ja valitusoikeutta koskevat säännökset siltä osin, kun on kysymyksessä ihmisten elinympäristö. Mahdollisuus vaikuttaa ei voine kuitenkaan rajoittua vain menettelynormeihin. Myös materiaalisen sääntelyn pitänee aineellisen ympäristösääntelyn puolella taata osallistumismahdollisuudelle tietyt vähimmäisvaatimukset. Esimerkiksi laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004) edellyttää, että tiettyihin voimajohtoihin ja siirtoputkiin sovelletaan tätä menettelyä, vaikkei olisikaan kysymys lunastuksesta. Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) säädetään vuorovaikutuksellisesta arviointimenettelystä, mutta koska siinä ei tehdä varsinaisia päätöksiä, ei se voine riittää laissa edellytetyn vaikutusmahdollisuuden turvaamiseksi.¹⁰⁵ Arvioinnilla on tai ainakin pitäisi olla varsinaisessa päätöksenteossa kuitenkin niin vahva merkitys, että kyseenalaistan ainakin osittain viimeksi mainitun näkemyksen. Arviointimenettely on osa päätöksentekoa, kun päätöksenteko ymmärretään kokonaisvaltaisesti.

Oikeudelliseen toimintaan liittyy aina käsitys oikeudenmukaisuudesta, jonka ihmiset kokevat omista lähtökohdistaan eri tavoin. Ensimmäinen oikeudenmukaisiin menettelytapoihin liittyvä kysymys on, keillä on oikeus tulla kuulluksi ja osallistua päätöksentekoon¹⁰⁶. Suora demokratia mielletään nykyisin yhä luonnollisemmaksi osaksi päätöksentekoa. Ympäristön käyttöä koskevassa suunnittelussa on kuitenkin aiemmin usein pyritty jättämään erilaisiin arvostuksiin liittyvien päämäärien ajaminen eli niin sanotut poliittiset kysymykset suunnittelun ulkopuolelle. Suunnittelu nähtiin neutraalina toimintana, jossa pyrittiin valitsemaan rationaaliset keinot annettujen päämäärien saavuttamiseksi.¹⁰⁷ Tällainen ajattelutapa korosti asiantuntijoiden roolia ja supisti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistuvien määrän pieneksi¹⁰⁸. Ympäristöperusoikeuden yhteydessä puhutaan oikeuskirjallisuudessa yleisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, vaikka PL 20 §:n 2 momentin säännöksessä puhutaan vain vaikuttamismahdollisuuksista. Osallistumismahdollisuudella voidaan tarkoittaa tosiasiallista osallistumista päätöksentekoon, konkreettista mukana olemista päätöksentekomenettelyssä tai vain oikeutta osallistua siihen. Niillekään, joilla olisi oikeus osallistua, se ei aina ole mahdollista esimerkiksi tiedon tai osaamisen puuttumisen vuoksi. On vaikea nähdä mahdollisuuksia vai-

¹⁰⁵ Vihervuori 2011, s. 764 ja Hollo 2009a, s. 29.

¹⁰⁶ Raitio 2003, s. 197. Raitio viittaa tässä teoksiin *Blowers, Andrew: The limits of Power*. Oxford: Pergamon, 1980, s. 2 ja *Albrecht, Johann: Planning a Social Process: The Use of Critical Theory*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, 1985, s. 1.

¹⁰⁷ Raitio 2003, s. 197. Raitio viittaa tässä teoksiin *Blowers, Andrew: The limits of Power*. Oxford: Pergamon, 1980, s. 2 ja *Albrecht, Johann: Planning a Social Process: The Use of Critical Theory*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, 1985, s. 1.

¹⁰⁸ Raitio 2003, s. 197.

uttaa ilman mahdollisuutta osallistua, joten vaikuttamisen turvaaminen sisältänee myös velvoitteen pyrkiä turvaamaan myös konkreettisia osallistumismahdollisuuksia. Osallistumisen olennainen kysymys on sen vaikuttavuus eli se, miten päätöksenteossa huomioidaan osallistujien antama palaute¹⁰⁹.

Tutkielmaa varten tutustumassani aineistossa, jossa ympäristöperusoikeutta ja muuta perusoikeussäännöstöä käsiteltiin, ei juurikaan pohdittu, mitä päätöksenteolla oikeastaan tarkoitetaan, vaikka se on nähdäkseni erittäin keskeinen termi ympäristöperusoikeutta tulkittaessa. Termi ei loppujen lopuksi ollutkaan aivan niin tulkinnanvarainen kuin aluksi ajattelin. Nurmen mukaan päätös tarkoittaa 1) loppua, lopputulosta, päätepistettä 2) harkinnan tulosta, valintaa ratkaisujen välillä, ratkaisua, sopimusta, sitoumusta, velvoitetta, kontrahtia, konventiota, paktia¹¹⁰ tai 3) päätelmää, johtopäätöstä¹¹¹. Wibergin politiikan sanakirjan mukaan päätös on arvioinnin tai punninnan jälkeen tehty ratkaisu, kokouksen tai neuvottelun lopputulos, joka merkitään pöytäkirjaan. Päätöksentekoa on 1) laajassa mielessä asian käsittely viranomaisessa ja 2) varsinaisen päätöksenteko hallintomenettelyssä, joka koostuu asian vireillepanosta, asian valmistelusta, päätöksestä, päätöksen täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon valvonnasta. Päätösvallan Wiberg määrittelee olevan päätäntävaltaa, päätösoikeutta ja valtaa tehdä asianomaisia sitovia päätöksiä.¹¹² Byrokraattisissa organisaatioissa, joihin julkinen hallinto pääosin kuuluu, päätökset tehdään hierarkkisia käskyvaltasuhteita käyttämällä¹¹³. Termien päätöksenteko ja päätösvalta erottaminen toisistaan antanee parhaiten vastauksen siihen, mihin PL 20 §:n 2 momentti sekä muut päätöksentekoon vaikuttamista turvaavat säännökset julkista valtaa velvoittavat. Päätöksentekoa on siis asian käsittely eri vaiheissaan, mutta päätösvalta on erilaisilla instituutioilla, kuten eduskunnalla, kunnallisilla toimielimillä, hallinnolla ja muilla viranomaisilla. Jotta päätösvaltaa voisi käyttää joku muu kuin viranomainen, pitäisi julkinen hallintotehtävä delegoida edelleen ja siihen asettaa perustuslain 124 § tietyt rajoitteet. Päätöksentekoa on myös kahden tai useamman henkilön tai yhteisön keskenään tekemä sopimus, joka sitoo osa-

¹⁰⁹ Raitio 2003, s. 202.

¹¹⁰ Pakti tarkoittaa sopimusta. Wiberg 2011, s. 393.

¹¹¹ Nurmi 2009, s. 797.

¹¹² Wiberg 2011, s. 448.

¹¹³ Paloheimo - Wiberg 1996, s. 273 - 274. Byrokraattisuudella tarkoitetaan tässä Max Weberin perinteen mukaisesti termin neutraalia merkitystä, jolle ovat ominaisia 1) selkeisiin esimies-alaisuuksiin perustuva hierarkia 2) tarkasti määrätty vastuualueet 3) kirjallinen ja säilytettävä viestintä 4) koko työajan omistaminen organisaatiolle 5) yksityis- ja virka-asioiden jyrkkä erottaminen 6) käyttäytymistä säännellään tarkoilla normeilla 7) erikoistuneet toiminnot ja 8) päällekkäistoimintojen välttäminen. Arkipuheessa byrokraatia mielletään usein tehottomaksi ja huonosti toimivaksi hallinnoksi.

puolia¹¹⁴. Tällainen sopiminen voisi ympäristöasioissa tapahtua esimerkiksi ympäristösovitte-
lussa, josta kerron tarkemmin kohdassa 5.3.4..

3.3. Ympäristöperusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin

Ympäristöperusoikeus ei ole vain irrallinen perusoikeussäännös, jonka tulkintavaikutus perus-
tuu vain sen sisältöön. Sillä on yhteyksiä useisiin muihin perustuslain säännöksiin, joiden
kanssa yhdessä sitä tulkitaan. Säännöksen kanssa vahvan velvoitteen julkiselle vallalle antaa
22 §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksi-
en toteutuminen. Tärkeä merkitys on myös perustuslain perusoikeusluvun ensimmäisellä
säännöksellä eli 6 §:llä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Myös tässä
säännöksessä oikeus turvataan jokaiselle, ei vain maan kansalaisille. Lisäksi siinä tähdenne-
tään, että myös lasten tulee saada kehitystään vastaavasti vaikuttaa itseään koskeviin päätök-
siin. Maanomistajien oikeudet ovat keskeinen osa ympäristöasioiden käsittelyä. Niitä arvioi-
taessa on huomioitava muun muassa 10 §:n yksityiselämän suoja kotirauhan turvaajana, 15
§:n omaisuuden suoja, joka sisältää lakivarauksen omaisuuden pakkolunastuksesta tietyissä
tilanteissa ja 18 §:n oikeus työhön ja elinkeinovapaus, jotka kaikki luonnollisesti suojaavat
myös muita kuin maanomistajia.

Tämän tutkielman pääaiheen, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, kannalta erityisen
tärkeitä suojattavia oikeuksia ovat 12 §:n sananvapaus ja julkisuus, 13 §:n kokoontumis- ja
yhdistymisvapaus sekä 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeudet, joista jokaisesta annetaan tar-
kempia säädöksiä muussa lainsäädännössä. Myös 7 §:n oikeus elämään sekä henkilökohtai-
seen vapauteen ja koskemattomuuteen voivat vaarantua, ellei ympäristöperusoikeus toteudu.
Kaikkia perusoikeuksia, kuten myös muuta lainsäädäntöä ja niihin perustuvaa hallintomenet-
telyä suojaa 21 §:n oikeusturva, joka turvaa jokaiselle oikeuden asianmukaisesti ja ilman ai-
heetonta viivytystä saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeu-
den saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippu-
mattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 21 §:n mukaan käsittelyn julkisuudesta sekä oikeu-
desta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeuden-
mukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Muutoksenhakuoikeus

¹¹⁴ *Paloheimo - Wiberg* 1996, s. 273.

eli juridinen kontrolli on menettelytapoihin liittyvän oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeä, sillä mahdollisuus päätöksen kyseenalaistamiseen myöhemmässä oikeusprosessissa tehostaa päätöksentekoa edeltävän osallistumisen merkitystä¹¹⁵. Kunnallisvalituksen alaan kuuluvissa päätöksissä valitusoikeus on laaja, koska se koskee paitsi asianosaisia, myös kaikkia kunnan jäseniä¹¹⁶. Se, että oikeusturvaa joudutaan tosiasiallisesti käyttämään, on usein osoitus siitä, että jokin perusoikeuteen liittyviä osa-alue, esimerkiksi tiedottaminen, ei ole oikeusturvaa hakevan mielestä toteutunut niin, että asiaan olisi ollut mahdollista vaikuttaa jo ennen lopullista päätöstä.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvataan yleisesti perustuslain 14 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumiseksi ja itseään koskevaan päätöksentekoon vaikuttamiseksi. Ympäristöperusoikeus näyttääkin jonkinasteisesta julistuksenomaisen leimastaan huolimatta saaneen muihin perusoikeuksiin nähden jopa erityisaseman, koska sen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvataan vielä erikseen 20 §:ssä. PL 14 §:n sanamuoto (tulee edistää) on julkista valtaa vahvemmin velvoittava kuin PL 20 §:n sanamuoto (pyrittävä turvaamaan). PL 14 §:ssä tarkoitetaan kuitenkin yhteiskunnallista toimintaa yleisimmin ja vaikuttamista itseään koskevaan päätöksentekoon, kun taas PL 20 §:ssä puhutaan vaikuttamisesta omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. PL 14 §:ssä säädetään myös oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksistä ja että oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Ympäristöperusoikeus ei valtiosääntöiseltä merkitykseltään tyhjene vain lainsäätäjää koskevaan toimeksiantovaikutukseen. Ympäristöperusoikeudelle kuuluu osana perusoikeusjärjestelmää täysimääräinen tulkintavaikutus oikeudellisen ratkaisutoiminnan eri tasoilla, sekä lainsäädäntövaiheen oikeudellisissa arvioinneissa esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa sekä tuomioistuimissa ja muussa viranomaistoiminnassa. Ympäristöperusoikeus voidaan nähdä tasapainottavana tekijänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, koska se vaikuttaa myös muiden perusoikeussäännösten tulkintaan. Erityisesti omaisuudensuojasäännösten kannalta sillä on mahdollisia tulkinnallisia vaikutuksia.¹¹⁷ Eduskunnan perustuslakivalio-

¹¹⁵ Raitio 2003, s. 207.

¹¹⁶ Kuntalain (365/1995) 4 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaiden eli kunnassa asuvien luonnollisten henkilöiden lisäksi yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa. Myös kiinteän omaisuuden omistus tai hallinta kunnassa tuottaa kunnan jäsenyyden kuntalain 4 §:n mukaan. Pelkkä elinkeinon tai ammatin harjoittaminen kunnassa ei tee henkilöstä kunnan jäsentä. Kts. *Mäenpää* 2011, s. 225.

¹¹⁷ *Viljanen* 1999, s. 94 - 95.

kunta totesi lausunnossaan vuodelta 1996, että ympäristöperusoikeussäännös ”ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita”¹¹⁸. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin esimerkiksi tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin”.¹¹⁹ Myöhemmin perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota ympäristöperusoikeuteen, kun se on arvioinut perusoikeusjärjestelmän kannalta toisen perusoikeuden, esimerkiksi omaisuudensuojaan, elinkeinon harjoittamisen vapautteen tai henkilökohtaiseen vapautteen ja koskemattomuuteen liittyvää lainsäädännöllisten rajoitusten sallittavuutta.¹²⁰

Edellä mainittu PL 15 §:n omaisuuden suoja, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, on yksi keskeisimmistä muista perusoikeuksista, joihin ympäristöperusoikeudella on yhteys. Aarnion mukaan omaisuuden suojan yhteydessä yleisesti käytettävä käsite omistusoikeus on oikeusjärjestyksen avainkäsitteitä¹²¹. Käsitteellä tarkoitetaan muun muassa sitä, että henkilö on esimerkiksi ostanut esineen¹²² laillisella kaupalla ja koska hän omistaa sen, hän voi vapaasti käyttää sitä hyväkseen. Tämä määritelmä ei kuitenkaan ota kantaa siihen, mitä omistaminen merkitsee juridis-teknisesti. Oikeudelliselta kannalta omistamisessa on kyse siitä, että tietty henkilö on suojatussa asemassa muihin henkilöihin nähden ja oikeussäännöt antavat hänelle vapauden käyttää esinettä rajoittaen samalla muiden vapautta sen käyttöön. Omistusoikeus on oikeussääntöjen tuote, joka juridis-teknisesti on vain oikeussäännöin suojattu, riippumatta siitä, miten siihen suhtaudumme ideologisesti.¹²³ Ideologiset näkemykset ilmenevät erityisesti poliittisissa kannanotoissa, mutta myös esimerkiksi maanomistajan suhtautuminen omistusoikeuteen on hänen poliittisista näkemyksistään riippumatta sanan laajemmassa merkityksessä eräänlainen ideologinen kannanotto, joka joudutaan perusoikeuksien kollisiotilanteissa¹²⁴ huomioimaan. Joka tapauksessa on nähtävissä, että aiemmin hyvin tarkoin varjeltuun omis-

¹¹⁸ Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) 4 §:n mukaan sietämisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että ympäristövahinko korvataan vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuutena sekä häiriön yleisyys vastaavissa tilanteissa muutoin. Sietämisvelvollisuus ei koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettuja vahinkoja, eikä henkilövahinkoja tai vähäistä suurempia esinevahinkoja.

¹¹⁹ *PeVL 21/1996 vp.*

¹²⁰ *Viljanen 1999, s. 95.* Viljanen mainitsee esimerkkeinä lausunnot 22/1996 vp, 44/1996 vp, 24/1998 vp, 38/1998 vp ja 47/1998 vp.

¹²¹ *Aarnio 1978, s. 76.*

¹²² Esineitä ovat sekä kiinteät (kuten tila tai tontti) että irtaimet esineet. Esineellä ei tarvitse olla varallisuusarvoa, eikä sen tarvitse kuulua jollekulle. Kts. tarkemmin *Karttunen ym. 2009, s. 358 - 362.*

¹²³ *Aarnio 1978, s. 76 - 77.*

¹²⁴ Oikeudellinen kollisio tarkoittaa parempaa oikeutta esineeseen. Kts. tarkemmin *Karttunen ym. 2009, s. 371.*

tusoikeuteen suhtautuminen on oikeusjärjestelmässämme ympäristöperusoikeussäännöksen johdosta jossain määrin muuttunut.

Ympäristöä pilaava toiminta on useimmiten juuri maaomaisuuden, rakennusten ja tuotantovälineiden käyttöä tavalla, joka turmelee ympäristöä. Tällaiseen toimintaan puuttuminen merkitsee näin ollen omistusoikeuksiin puuttumista. Myös ympäristön säilyttämiseksi ja parantamiseksi tarkoitetut toimenpiteet voivat rajoittaa omaisuuden käyttöoikeuksia. Syntyy ihmisen elinympäristöä suojaavan lainsäädännön ja omaisuuden suojan välisiä yhteentörmäyksiä.¹²⁵ Oikeusjärjestys antaa suojaa näille varallisuusarvoihin kohdistuville oikeuksille erityisesti julkisen vallan taholta tulevia rajoituksia vastaan. Niin sanottu konfiskaatiokiello kieltää ottamasta omaisuutta tai varallisuusoikeuksia mielivaltaisin perustein. Varallisuusoikeuksia¹²⁶ yksityisten välisissä suhteissa suojataan muilla keinoin. Konfiskaatiokiello sisältää ympäristöllisiä piirteitä, kun oikeudenhaltijoille pyritään asettamaan esteitä omaisuuden hyödyntämiselle, kuten esimerkiksi rakentamiselle, luonnonvarojen ottamiselle tai niihin perustuvien elinkeinojen harjoittamiselle. Nykyisin on säännönmukainen menettelytapa, että toisen omaisuuden perustettaviin oikeuksiin tai asetettaviin rajoituksiin sovelletaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta eli lunastuslain (603/1997) säännöksiä. Sen nojalla voidaan lunastaa alueita vaikkapa luonnonsuojelualueiden perustamiseksi tai kaavan nojalla kunnan ja valtion yleisiin tarpeisiin taikka maantielain ja ilmailulainsäädännön nojalla liikennealueeksi. Lunastukseen oikeuttavien hankkeiden katsotaan tällöin olevan yleisen tarpeen vaatimia ja muodostavan oikeuden täyteen korvaukseen. Vaikka omistusoikeuden sisältö on oikeusjärjestyksessä määrittelemätön, on oikeudenhaltijan otettava toiminnassaan huomioon yhteiskunnan turvallisuutta, terveydellisyttä, yleistä järjestystä ja muita perustoimintoja koskevat vaatimukset, joista voidaan säätää myös tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tätä kutsutaan omaisuuden sosiaalisiksi sidonnaisuudeksi, jonka mukaan yhteiskunnalle ei aiheudu rajoituksista korvausvelvollisuutta kuin poikkeusolosuhteissa.¹²⁷

Edellä oleva luettelo ympäristöperusoikeuden yhteyksistä muuhun perusoikeusnormistoon ei ole tyhjentävä, mutta se kuvaa jo hyvin sitä, että perusoikeusjärjestelmää on tulkittava kokonaisuutena, ei vain yksittäisten oikeuksien pohjalta. Kaikkia perusoikeuksia ei voida toteuttaa

¹²⁵ *Kultalahti* 1990, s. 1 - 2.

¹²⁶ Varallisuusoikeuksia ovat 1) esineoikeus 2) velvoiteoikeus ja 3) immateriaalioikeus. Kts. *Kaisto - Lohi* 2013, s. 7.

¹²⁷ *Hollo* 2009b, s. 45 - 48. Kts. myös *Kuusiniemi* 1998, s. 68.

samanaikaisesti, vaan niitä on punnittava yhdessä ja välillä jopa toisiaan vastaan¹²⁸. Se, kenen oikeuksia ja minkä perusoikeuden pohjalta milloinkin suojataan, tarkentuu tapauskohtaisessa harkinnassa. Pyrkimyksenä on oikeuksien yhtäaikaisen toteutumisen turvaaminen ja oikeuteen puuttumisen minimoiminen¹²⁹. Perusteluina käytetään muun muassa perustuslain säännösten sanamuotoa, niiden valmistelutöitä ja perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Jokaisella perusoikeudella on olemassa ydinsisältö, jonka vuoksi säännös on olemassa. Sen painoarvo tulee punninnassa erityisellä tavalla huomioida.

Perustuslain teksti sisältää valtiosääntöisiä reunaehtoja perusoikeuden rajoittamisen sallittavuudelle lakivarauksissa eli lausekkeissa, joissa täsmennetään perusoikeuden rajoittamisen tai käytön sääntelyn edellytyksiä. Perusoikeusrajoitusten sallittavuuden kriteerit ovat täsmentyneet erityisesti perusoikeusuudistuksessa ja perustuslakivaliokunnan uudistuksen jälkeen tekemissä tulkinnoissa. Keskeinen asema rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on yleisillä rajoitusperusteilla, jotka perustuslakivaliokunta on kirjannut perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä.¹³⁰ Yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat: 1) rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä 3) rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia 4) perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisella lailla 5) rajoitusten tulee olla tavoitteen saavuttamiseksi välttämättömiä sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon 6) perusoikeutta rajoitettaessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) rajoitukset eivät voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹³¹ Arvioitaessa eri perusoikeuksien painoarvoa erilaisissa tilanteissa esimerkiksi yksilöiden eturistiriitatilanteessa, on perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä tarkoin punnittava. Perustuslain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta lailla säätää perusoikeuksiin välttämättömiä tilapäisiä poikkeuksia poikkeusoloissa.

Jo varhaisissa maakunta- ja maanlaeissa edellytettiin oikeuksiin puuttumiselta laillista tutkintoa ja tuomiota. Nämä perusoikeuksien ja julkisen vallan lakisidonnaisuuden juuret vaikuttavat vahvasti oikeusajatteluun. Tärkeimpiin oikeusturvaperiaatteisiin kuuluva lainalaisuusperiaate kirjattiin vuoden 1919 hallitusmuotoon ja myöhemmin entistä korostetumpana oike-

¹²⁸ Kokko 2008, s. 311 - 312.

¹²⁹ Kuusiniemi 1998, s. 67.

¹³⁰ Viljanen 2011b, s.144 - 146.

¹³¹ PeVL 25/1994 vp ja Viljanen 2011b, s. 146.

usvaltioperiaatteena nykyisen perustuslain 2 §:ään.¹³² Perustuslain 22 §:n sisältämä yleinen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet kohdistuu käytännössä usein nimenomaan lainsäätäjään. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ei ole määritelty, millä keinoin julkisen vallan tulee velvollisuutensa toteuttaa, vaan keinovalikoima harkitaan kussakin tapauksessa erikseen. Keskeisiin keinoihin kuitenkin kuuluu perusoikeuksien käytön turvaaminen ja täsmentäminen lainsäädännöllä.¹³³ Perustuslaissa säädetään, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (2 §) ja että jokaisen on saatava asiansa ilman viivytystä käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa (21 §). Nämä säännökset ovat suomalaisen oikeusturvan kulmakiviä.

Vahvasti yksilökeskeisessä oikeusvaltiollisessa näkökulmassa perusoikeuksiin on kyse yksilön oikeuksista ja vapauksista ensisijaisesti julkiseen valtaan nähden. Julkiselle vallalle on asetettu perusoikeuksien kunnioittamisvaatimus, jonka mukaan se ei saa itse loukata yksilön perusoikeuksia. Toisaalta oikeusvaltiollinen näkökulma painottaa myös sitä, että yksilöiden tueksi on järjestettävä tehokkaat oikeusturvakeinot, joihin voi vedota. Niiden tärkeitä elementtejä ovat oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto. Oikeusturvan takeisiin kuuluvat myös perusoikeuksien säätämistasonormit, joiden mukaan perusoikeuksien käytön sääntelylle ja rajoittamiselle on asetettu laissa säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Vain riittävän täsmällisellä eduskuntalain tasoisella säädöksellä voidaan rajoittaa perusoikeutta.¹³⁴

Ympäristöperusoikeuden kehityksessä on niin sanottu heikennyskielto keskeinen huomioitava perusoikeusoppi. Sen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus kohdentaa perusoikeuksien toteutumiseen taloudellisia voimavaroja, jotta suojaustaso pysyy riittävällä tasolla taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Perusoikeuksien toteutuminen ei saa olla riippuvaista suhdanteista. Ympäristöperusoikeudella on usein vahva yhteys yhteiskunnan haavoittuvimpiin ryhmiin, joten nykyistä suojelutasoa ei saa madaltaa.¹³⁵ Vihervuoren mukaan kysymys siitä, asettaako ympäristöperusoikeuspykälän 2 momentti jonkinlaisen kiellon heikentää ympäristön tilaan vaikuttavaa aineellista lainsäädäntöä, on saanut kirjallisuudessa erisuuntaisia vastauksia; sitä on sekä puollettu että vastustettu. Vastustus on tosin liittynyt lähinnä perusoikeussäännöksen "ohjelmaluontoisuuteen", jonka Vihervuori kuitenkin toteaa koskevan vain 20 §:n 1 moment-

¹³² Hallberg 2011, s. 31.

¹³³ Viljanen 2011a, s. 121.

¹³⁴ Viljanen 1999, s. 91.

¹³⁵ Viljanen ym. 2014, 24.

tia. Soveltamiskäytännön toistaiseksi vielä paljolti puuttuessa ei heikennyskiellon astetta voitane yleisellä tasolla määrittää.¹³⁶ Rautiaisen mukaan perusoikeusargumentaatio perusoikeuksien minimisuojatason yläpuolella mahdollisesti sallittuun heikentämiseen on ollut vähäistä, joten johdantoa asiaan on ollut haettava ulkomailta. Muun muassa Liettuan valtiosääntötuomioistuimen ja Kanadan korkeimman oikeuden ratkaisujen pohjalta hän määrittelee heikennyskiellon rajoitusehdoiksi:

1. Heikennyksen on oltava kestoaltaan rajattu: se ei saa ulottua ajallisesti pidemmälle kuin sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyin arvion perusteella kestävän.
2. Heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan: perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on julkistalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä.
3. Heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun: perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin.¹³⁷

Kun arvioidaan esimerkiksi omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden rajoittamista lainsäädännöllisesti, ympäristöperusoikeuden merkitys kulminoituu sen arviointiin, onko kyse perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä rajoittamisperusteesta ja suhteellisuusperiaatteen edellyttämään punnintaan, onko rajoitusperusteen tärkeys oikeassa suhteessa rajoituksen laajuuteen. Ympäristöintressien painoarvoa perusoikeuksien ilmentämien intressien ja arvojen välisessä punninnassa ilmentää ympäristöperusoikeuden kirjoittaminen perusoikeussäännösten osaksi. Hyväksyttävyy- ja suhteellisuuspunninta ovat vain osa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arvioinnissa. Esimerkiksi se, missä intressissä omaisuuden suoja ehdotetaan rajoitettavaksi, ei oikeuta poikkeamaan vaikkapa omaisuuden suojan rajoituksille asetettavista lailla säätämisen vaatimuksista, rajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta tai oikeusturvavaatimuksista. Erilaiset sisäiset jännitteet kuuluvat oikeusjärjestykseen; oikeus ei ylipäätään turvaa vain yhdelle oikeuksia eikä vain yhdenlaisia oikeuksia. Oikeusjärjestyksen yhtenä tehtävänä onkin näiden ristiriitojen ratkaiseminen. Kyse on optimaalisen tasapainon löytämisestä perusoikeuksien välille, ei jommankumman syrjäyttämisestä.¹³⁸ Rajoittamisedellytysten punninta edellyttää aina kaikki vaatimukset huomioivaa kokonaisvaltaista arviointia.

¹³⁶ *Vihervuori* 2011, s. 763.

¹³⁷ *Rautiainen* 2013, s. 271 - 272.

¹³⁸ *Viljanen* 1999, s. 95.

3.4. Ympäristöperusoikeuden kansainvälisen ja Euroopan unionin oikeuden konteksti

Kotimaista perusoikeussuojaa täydentävät Euroopan neuvostossa (EN), Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) tai Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) laaditut kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Ihmisoikeussopimukset ovat muodollis-juridisesti kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, joilla on kuitenkin kansainvälisten valtiosopimusten joukossa tietynlainen erityisasema. Kansainväliset sopimukset, kuten myös kansainvälinen oikeus, ovat perinteisesti olleet ennen kaikkia valtioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävää oikeutta. Kansainvälistä oikeutta onkin perinteisesti kutsuttu "valtiosopimusoi-keudeksi". Ihmisoikeussopimuksissa toisaalta tunnustetaan oikeuksia sopijavaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille ja myös asetetaan vastavuoroisesti velvollisuuksia sopija- valtioille, joten niiden voidaan katsoa murtaneen kansainvälisen oikeuden perinteistä omi- naispiirrettä.¹³⁹

Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhteen näkökulmasta Suomi perinteisesti luetaan dualistisen järjestelmän valtioksi, joskin jako dualistisiin ja monistisiin teorioihin on nyttem- min väistynyt erilaisten välimuotojen tieltä. Monistisissa maissa riittää kansainvälisten sopi- musten valtiosisäisen voimassaolon perustaksi yleensä, että valtio on ratifioinut tietyn kan- sainvälisen sopimuksen valtiosääntönsä mukaisessa järjestyksessä ja sopimusteksti julkaistaan virallisesti. Ratifiointiin saatetaan edellyttää kansanedustuslaitoksen suostumusta. Dualistinen valtiosääntö korostaa valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden erillisyyttä valtiosisäi- sesti voimassaolevina noudatettavien normien suhteen. Periaatteessa voisi olla valtiosääntöoi- keudellisesti hyväksyttävää, että tuomioistuimien soveltaa kansallista lakia, joka on ristiriidassa valtion solmiman kansainvälisen sopimuksen kanssa. Tuolloin kyseessä olisi kuitenkin kan- sainvälisen oikeuden loukkaus, josta valtio olisi kansainvälisoikeudellisesti vastuussa.¹⁴⁰

Valtiosäännön dualistisen perusratkaisun vuoksi sellainen ihmisoikeussopimus, jota ei ole saatettu valtiosisäisesti voimaan, ei kuulu Suomen oikeusjärjestykseen. Sama koskee myös julistuksia, päätöslauselmia ja suosituksia, jotka on laadittu kansainvälisen sopimuksen muo- dossa. Jonkin välineen oikeudellinen sitovuus on tärkeää erottaa sen kyvystä aikaansaada oi- keudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi yksittäisissä ratkaisutilanteissa tuomioistuimet ja viran- omaiset voivat käyttää tällaisia "sitomattomia" ihmisoikeusinstrumentteja laintulkinnan apu-

¹³⁹ Ojanen - Scheinin 2011, s. 171, 174 - 175.

¹⁴⁰ Ojanen - Scheinin 2011, s. 177.

neuvoina antaen niille siten oikeudellista merkitystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon¹⁴¹ mukaan yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavan sääntelyn tulee olla laintasoista, joten ihmisoikeussopimukset on lailla saatettava osaksi Suomen oikeutta. Nykyisin tästä on säännös PL 80 §:ssä. Käytännössä voimaansaattaminen tehdään niin sanotulla blankettilailla, joka ei sisällä aineellisoikeudellisia säännöksiä, vaan ainoastaan siirtää sopimuksen määräykset sellaisenaan osaksi Suomen sisäistä oikeutta. Tätä kutsutaan inkorporoinniksi, jonka seurauksena lailla voimaan saatettuja kansainvälisiä sopimuksia, mukaan lukien suurin osa Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista, ovat sellaisenaan sovellettavissa esimerkiksi tuomioistuimissa. Ne saattavat näin saada etusijan kotimaista alkuperää oleviin oikeusnormeihin nähden esimerkiksi hierarkkisen ylemmänasteisuuden tai myöhemmän lain etusijan perusteella.¹⁴²

Vuonna 1948 YK:n yleiskokouksessa hyväksytty ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on aidosti yleismaailmallinen asiakirja, joka pyrki kattamaan koko ihmisoikeuksien kentän. Siten se myös muodosti eräänlaisen määritelmän siitä, mitä ihmisoikeudet tarkoittavat. Julistuksen laatimisessa oli länsimailla vahva osuus, mutta siitä huolimatta olisi väärin sanoa, että se edustaisi vain länsimaista ihmisoikeuskäsitystä. Myös Latinalaisen Amerikan maita osallistui aktiivisesti julistuksen muotoiluun. Ihmisoikeuksien julistuksessa artikkelit 1-28 sisältävät luettelon tuolloin yleismaailmallisina ja perustavanlaatuisina pidetyistä oikeuksista. Ihmisoikeuksien julistus ei ole valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, vaan kuten sen nimikin sanoo, kansainvälisen yhteisön antama julistus, jolla on siitä huolimatta oikeudellista merkitystä. Julistus on toiminut lähtökohtana yli 60 vuotta kestäneelle kehitykselle, jossa kansainväliset järjestöt ja valtiot ovat laatineet ihmisoikeuksien suojaksi kansainvälisesti velvoittavia valtiosopimuksia, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen. YK:n ihmisoikeuksien julistusta pidetään yhä enemmän velvoittavana, koska myös ihmisoikeuksista on tullut lähes yleismaailmallisia. Ihmisoikeuksien ydinsisältöä vuoden 1948 julistuksessa ilmaistussa muodossa luonnehditaan usein osaksi tavanomaista kansainvälistä oikeutta. Kansainvälisen yhteisön toiminnan kautta tavanomainen kansainvälinen oikeus katsotaan niin vakiintuneeksi, että se sitoo myös niitä valtioita, jotka eivät ole liittyneet ihmisoikeussopimuksiin. Suomi on ratifioinut ja saattanut valtionsisäisesti voimaan useimmat ihmisoikeussopimukset, joten tavanomaisoikeudellisilla ihmisoikeusvelvoitteilla on Suomessa vähemmän merkitystä kuin niissä maissa, jotka eivät ole niin tehneet.¹⁴³

¹⁴¹ *PeVL 2/1990 vp.*

¹⁴² *Ojanen - Scheinin 2011, s. 180 - 181 ja PeVL 2/1990 vp.*

¹⁴³ *Ojanen - Scheinin 2011, s. 172 - 174, 177.*

Yhtenä merkittävimmistä Suomen perusoikeussäätelyyn vaikuttaneista ihmisoikeussopimuksista pidetään yleensä Euroopan neuvostossa vuonna 1950 hyväksyttyä ja vuonna 1953 voimaan tullutta yleissopimusta eli Euroopan ihmisoikeussopimusta useine lisäpöytäkirjoineen, joka suojaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.¹⁴⁴ Ensimmäinen sopimusta täydentävä lisäpöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi maaliskuussa 1952 eli ennen kuin pääsopimus oli tullut voimaan. Lisäpöytäkirjoista merkittävin on yhdestoista pöytäkirja, jolla uudistettiin perusteellisesti sopimuksen valvontajärjestelmä; valvonta on sen jälkeen perustunut yhteen pysyvään ihmisoikeustuomioistuimeen.¹⁴⁵ Sopimuksen allekirjoittaneet maat sitoutuvat ottamaan huomioon YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen ja katsovat, että julistuksella pyritään turvaamaan sen sisältämien oikeuksien maailmanlaajuinen ja todellinen tunnustaminen ja noudattaminen.¹⁴⁶ Sopimuksen 1 artiklan velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia kuuluu seuraavasti:

Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet.¹⁴⁷

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen artiklan sanamuoto "takaavat" osoittaa sopimuksen antamien velvoitteiden olevan tiukkoja, eivät vain tavoitteellisia päämääriä ja edellyttävät sopimuksen ratifioineen valtion toteuttavan ne välittömästi. Tämä sanamuodon mukainen tulkinta on myös sopimuksen esitöiden ja sitä koskevan myöhemmän tulkintakäytännön valossa täysin kiistaton. Mitään velvoitetta sopimuksen muuttamiseksi osaksi valtiosisäistä oikeutta ei sopimusvaltioilla ole, vaan sopimuksen asettamat vaatimukset voidaan toteuttaa myös ottamalla ne huomioon ihmisoikeuksia koskevia kysymyksiä säätelevissä erityislaeissa ja niiden soveltamisessa. Kuten kansainvälisessä oikeudessa yleensäkin, on valtion oma asia, miten se varmistaa sopimusvelvoitteiden toteutumisen. Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioilla ei ole suoraan sopimuksen nojalla kansallisen oikeuden tasolla välittömiä vaikutuksia. Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen on lainsäädännön alaan kuuluvilta osin Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä. Muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnon¹⁴⁸ mukaan voidaan pitää selvänä, että lainsäädännön alaan kuuluvat yksittäisiä oikeuksia ja vapauksia määrittelevät artiklat, joten voidaan sanoa sopimuksen

¹⁴⁴ Ojanen - Scheinin 2011, s. 171.

¹⁴⁵ Pellonpää ym. 2012, s. 13 - 14.

¹⁴⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus.

¹⁴⁷ Euroopan ihmisoikeussopimus, 1 artikla.

¹⁴⁸ PeVL 2/1990 vp.

olevan "valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä".¹⁴⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksistä kansallisen ympäristöperusoikeutemme kannalta merkittäviä ovat muun muassa 5 artiklan oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, 8 artiklan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, 9 artiklan ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus, 10 artiklan sananvapaus, 11 artiklan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus ja 13 artiklan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Vuonna 1972 Yhdistyneiden kansakuntien Tukholmassa pidetyn ympäristökokouksen antamassa niin sanotussa Tukholman julistuksessa käytettiin ihmisoikeuskäsitteistöä ja ensimmäistä kertaa selkeästi liitettiin ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu toisiinsa sekä määriteltiin ympäristönsuojelu keinoksi toteuttaa ihmisoikeuksia. Julistuksen lähtökohtana olivat ihmisoikeudet, joiden toteutumisen edellytyksenä on ympäristönsuojelun toteuttaminen.¹⁵⁰ Sen 1 artiklassa yhdistyvät kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.¹⁵¹ Julistuksessa ei mainita menettelyllisiä oikeuksia koskevia periaatteita, mutta sen 18 periaate käsittelee ympäristökasvatusta ja joukkotiedotusvälineiden tiedotusvastuuta. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se on ollut lähtökohtana myöhemmille kansainvälisille ympäristöllisiä oikeuksia koskeville julistuksille ja oikeuksia koskeville ehdotuksille ja suosituksille.¹⁵²

Kansainvälistä yhteistoimintaa ja valvontaa vahvistaa muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), jonka Suomi on ratifioinut 23.6.1975 ja saattanut voimaan asetuksella (8/1976). Suomi on tunnustanut sopimuksen 28 artiklan tarkoittaman komitean oikeuden vastaanottaa ja tutkia sellaisia ilmoituksia, joissa toinen sopimusvaltio väittää, että toinen sopimusvaltio ei täytä tämän yleissopimuksen mukaisia velvoitteita. KP-sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan "Kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia elinehtoja."¹⁵³

¹⁴⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 15, 48 - 49, 63.

¹⁵⁰ Kumpula 2004, s. 61.

¹⁵¹ Tukholman julistus 1972, 1 artikla.

¹⁵² Kumpula 2004, s.62.

¹⁵³ KP-sopimus.

Vuonna 1982 YK:n yleiskokous hyväksyi maailman luonnon peruskirjan, joka ei Tukholman julistuksen tapaan ole sitova asiakirja. Se ei sisällä viittausta ihmisoikeuksiin, vaan sen erityislaatuisuus johtuu siitä, että siinä on eettiset perustelut ympäristön ihmisen välittömistä tarpeista riippumattomalle ja ympäristön itseisarvoon perustuvalla huomioon ottamiselle. Siinä todetaan, että ihmiskunta on riippuvainen luonnosta ja sen toimintakyvystä ja että kaikkia elämänmuotoja tulee suojella, koska ne ansaitsevat kunnioituksen riippumatta niiden merkityksestä ihmiselle. Luontoa tulee kunnioittaa, eikä sille olennaisia prosesseja saa heikentää. Julistuksen 23 periaatteessa tunnustetaan oikeus osallistua ympäristöä koskevien päätösten valmisteluun ja oikeus saada oikeussuojaa ympäristövahinkoja ja ympäristön heikentymistä vastaan. Peruskirjan mukaan jokaisen tulee toimia yksilöllisesti yhteisöjen tai poliittisen osallistumisen kautta peruskirjan tavoitteiden toteuttamiseksi.¹⁵⁴ Peruskirjassa siis selkeämmin turvattiin oikeutta osallistua ympäristöä koskevien päätösten valmisteluun (formulation), ei päätöksentekoon, kuten PL 20 §:n 2 momentin säännöksessä.

Maailman terveysjärjestö (WHO) on tärkeä tekijä ympäristötekijöiden aiheuttamien terveysvaikutusten tutkimisessa ja niiden aiheuttamien haittojen ehkäisemisessä. Sen ensimmäisessä Euroopan ympäristö- ja terveystieteiden konferenssissa vuonna 1989 Euroopan alueen sosiaali- ja terveysministerit hyväksyivät ympäristöä ja terveyttä koskevan peruskirjan, joka käynnisti prosessin, jota seurasivat Helsingin (1994) ja Lontoon (1999) julistukset. Prosessin puitteissa on laadittu kansallisia ympäristöterveysstrategioita, jotka kokoavat yhteen ympäristön, terveyden ja muita aloja lisäten ympäristötekijöiden näkyvyyttä terveysalalla. WHO:n ympäristöä koskeva yhteisö korostaa lainsäädännön merkitystä ympäristöuhkien terveysvaikutuksiin puuttumisessa. Kansallisten ympäristöstrategioiden ohella on kehitetty erilaisia ympäristöterveyden liittyviä aloitteita muun muassa tiedotuskampanjoiden, tietoisuudenlisäämiskampanjoiden, henkilöstön koulutuksen, ympäristöterveyden seurannan ja tutkimusten avulla. WHO on kiinnittänyt erityistä huomiota myös lasten ympäristöterveyden sen tiimoilta käynnistettyjen erillisten hankkeiden kautta. Yksi niistä on Euroopan unionin tuella Johannesburgissa vuonna 2002 pidetyssä kestävä kehityksen huippukokouksessa käynnistetty maailmanlaajuinen hanke "Healthy Environment for Children - Call for a Global Alliance."¹⁵⁵

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin tavoitteena oli muun muassa määritellä valtioiden ja yksilöiden, ryhmien ja järjestöjen ympäristöä koske-

¹⁵⁴ Kumpula 2004, s. 62 ja *Maailman luonnon peruskirja 1982*.

¹⁵⁵ Komissio 2003.

vat yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Erityisenä tavoitteena oli kansalaisten ja erilaisten ryhmien oikeus saada ympäristöä koskevaa informaatiota sekä oikeus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka koskee hankkeita, joilla saattaa olla vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön. Konferenssissa annettu Rion julistus on luonteeltaan suositus, joka sisältää osin samoja periaatteita kuin Tukholman julistus vuonna 1972.¹⁵⁶ Toisin kuin maailman luonnon peruskirjassa, Riossa puhuttiin siis osallistumisesta suunnittelun lisäksi päätöksentekoon. Julistuksessa on kuitenkin päädytty käyttämään termiä "decision-making processes", joka ei nähdäkseen välttämättä kata lopullista päätöksentekoa vaan yleisemmin päätöksentekoprosessia. Vastaavalla termillä PL 20 §:n 2 momentti olisi saanut toisenlaisen sisällön kuin sillä nyt on. Yhdeltä tulkinnanvaraiselta ulottuvuudelta olisi välttytty.

Kestävä kehitys on alunperin poliittinen käsite, joka on yhdistänyt ympäristö- ja kehityskäsitteet toisiinsa. Keskustelu on lähtökohtaisesti globaalinen, mutta se on Rion prosessin vauhdittamana nopeasti laskeutunut paikalliselle tasolle. Rion kokoukseen vuonna 1992 osallistuneiden valtioiden kesken hyväksyttiin Agenda 21 -ohjelma, jonka mukaan paikallishallinto on yksi kestävän kehityksen prosessin tärkeimmistä toimijoista, koska sen ongelmat ja ratkaisut ovat paikallisia. Myös vuonna 2002 Johannesburgissa pidetyssä Rio +10 -seurantakokouksessa paikallisten toimijoiden rooli oli keskeisesti esillä. Rion sopimus suositteli paikallisagendakonseptia, jossa paikallishallinto, asukkaat ja erilaiset paikallisyhdistykset yhdessä kokoavat kestävän kehityksen ohjelman. Paikallisagendan tavoitteena oli poikkihallinnollisuus, jolla kestävän kehityksen suunnittelu laajennetaan ympäristösektorilta muille yhteiskuntapolitiikan sektoreille. Tavoitteena oli laaja osallistuminen, hallinnon toiminnan muuttuminen lukuisia toimijatahoja yhdistäviksi hallintaverkostoiksi, joiden toiminta perustuu suoran demokratian argumenteille painottaen kansalaisten itsemääräämisoikeutta ja suoraa osallistumista päätöksentekoon. Paikalliseen päätöksentekoon ja hallintokulttuuriin vaikuttavat muodollisten rakenteiden ohella myös yksittäiset ihmiset, heidän tulkintansa ja asioille antamansa merkitykset.¹⁵⁷

Rion sopimukseen liittyy tiiviisti Aalborgin sopimus, joka syntyi Euroopan kestävien kaupunkien ja kuntien kokouksessa vuonna 1994. Sen tavoitteena oli edistää Agenda 21 -sopimukseen sisältyvän paikallisagendan toteutumista. Keskeisenä toimijana oli kuntien kansainvälinen ympäristöjärjestö ICLEI, jonka jäseneksi Tampereen kaupunki liittyi vuoden 1994

¹⁵⁶ Kumpula 2004, s. 65 ja Rion julistus 1992.

¹⁵⁷ Häikiö 2005, s. 19 - 23.

lopulla. Aalborgin sopimuksessa korostetaan kansalaisten osallistumista ja demokraattisen paikallishallinnon asemaa kestävän kehityksen edistämiseksi ja maapallon elämän tulevaisuuden turvaamisessa sekä yhteistyötä ja kaikkien kuntalaisten, yritysten ja intressitahojen mahdollisuutta saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon.¹⁵⁸ Agenda 21 -ohjelman viitoittamana käynnistyi Tampereella vuonna 1998 Tampere 21 -prosessi, jota kuvaan tarkemmin viidennessä luvussa esimerkkinä suoran demokratian toimintamahdollisuuksista ja sen koetusta vaikuttavuudesta.

Kansalaisten oikeusturvan parantamiseen ympäristöasioissa on johtanut uusi ajatusmalli, jonka mukaan toiminnan harjoittaminen toisen etupiiriin ja ympäristön tilaan vaikuttavalla tavalla ei voi olla vain toimijan itsensä ratkaistavissa. Toiminnasta ja sen vaikutuksista tulee antaa ennakoita asianmukaista tietoa julkisuuteen. Tietoa tarvitsevat sekä viranomaiset valvontatehtävässään että lähialueiden osalliset omassa edunvalvonnassaan. Aiemmin oli sivullisten tarvinnut osoittaa ja selvittää toiminnan väitetyt haitalliset vaikutukset. Tietojen julkistaminen ei riittänyt tavoitteeksi, koska sitä ei noudatettu ja tietoa jopa salattiin. Siksi tarvittiin oikeudellinen keino, jonka avulla kansalaiset saavat tietoa tarvitsematta selvittää asiaa oma-aloitteisesti. Tällainen järjestetty oikeus ympäristötiedon saamiseen ja oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ovat kansainvälisesti keskeinen osa sosiaalisia ympäristöoikeuksia ja ympäristöedun valvontaa. Euroopan yhteisön alueella siitä oli annettu säädöksiä jo 1990-luvun alussa, joissakin jäsenvaltioissa jo aiemminkin, mutta kansainvälisesti se tunnustettiin vuonna 1998 solmitussa Århusin sopimuksessa. Suomessa ympäristöasiat käsitellään pääsääntöisesti hallintoviranomaisissa, joten ensimmäisenä oikeusturva-asteena on hallinto-oikeus.¹⁵⁹ Oikeusturva on vaikuttamiskeinona jälkikäteen varmistus, että lainvastaisesti tai epäasianmukaisesti hoidetuksi koettu ympäristötoimi voidaan saattaa tuomioistuinkäsittelyyn. Oikeusturvan olemassaolo kuitenkin antaa myös syyn pyrkiä toteuttamaan ympäristöperusoikeutta jo asian käsittelyprosessin aikana, koska selkeisiin puutteisiin voidaan tehokkaasti vedota ja päätös voi tulla kumotuksi, muutettavaksi tai palautettavaksi uuteen käsittelyyn.

Århusin yleissopimuksessa erilaisia oikeuksia perustavat sen kolme pilaria. Ensimmäinen pilari mahdollistaa ympäristöä koskevan tiedon saannin, toinen osallistumisen päätöksentekomenettelyihin ja kolmas muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden. Jokaisella ihmisellä on sopimuksen mukaan oikeus elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympä-

¹⁵⁸ Häikiö 2005, s. 79 - 80.

¹⁵⁹ Hollo 2009a, s. 67 - 69.

ristössä sekä velvollisuus yksilönä ja yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä sekä nykyisten että tulevien sukupolvien hyödyksi. Sopimuksen 6 artiklan mukaan vastaava oikeus on sopimuksessa annettu paitsi asianosaisille myös kansalaisille eli yleisölle sekä heitä edustaville yhteisöille. Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan sopimuksessa yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä, joiden etua asia koskee. Myös valtiosta riippumattomia ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä järjestöjä pidetään tämän määritelmän mukaisena yleisönä, jonka etua asia koskee. Euroopan yhteisö antoi vuonna 2003 direktiivin Århusin sopimuksen voimaansaattamisesta jäsenvaltioissa yhteisesti.¹⁶⁰ Tiedonsaanti ja sananvapauden käyttäminen ovat oleellisia, jotta yleisöllä on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon oikeiden tietojen pohjalta.¹⁶¹ Sopimuksen 6 artiklassa painotetaan muun muassa tiedonsaannin oikea-aikaisuutta.¹⁶² Oikea-aikaisuus onkin keskeinen tekijä, jotta yleisö voi vaikuttaa asioihin riittävän varhaisessa vaiheessa joutumatta turvautumaan jälkikäteisen oikeusturvan käytäntöihin.

Vuonna 2000 allekirjoitettiin Nizzassa Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01), joka kokoaa yhteen unionin alueella olevan perusoikeussäädännön. Ympäristöperusoikeuden toteutumiseksi tukea antavat muun muassa sen 11 artiklan sananvapaus ja tiedonvälitysvapaus, 12 artiklan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, 16 artiklan elinkeinovapaus, 17 artiklan omistusoikeus, 37 artiklan ympäristönsuojelun korkean tason vaatimus ja ympäristön laadun parantaminen, 41 artiklan oikeus hyvään hallintoon ja 47 artiklan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Perusoikeuskirjan johdannossa todetaan, että:

Tässä perusoikeuskirjassa vahvistetaan yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimukseen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaaliin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Nämä oikeudet tuovat mukanaan vastuuta ja velvollisuuksia sekä muita ihmisiä että koko ihmiskuntaa ja tulevia sukupolvia kohtaan.¹⁶³

¹⁶⁰ *Hollo* 2009a, s. 68, 109 ja Århus 1998, 6 artikla.

¹⁶¹ *Viljanen ym.* 2014, s. 21.

¹⁶² Århus 1998, 6 artikla.

¹⁶³ *Euroopan unionin perusoikeuskirja* 2000.

Noin vuotta myöhemmin aloitettiin kunnianhimoinen hanke Euroopan perustuslain laatimiseksi, jota varten kutsuttiin koolle Eurooppa-valmistelukunta. Valmistelukunnan työn tuloksena syntyi Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista 2003, jonka pohjalta allekirjoitettiin lokakuussa 2004 Roomassa uusi perustuslaillinen sopimus, jonka II osastoon EU:n perusoikeuskirja sisältyi. Jäsenvaltiot päättivät kuitenkin Alankomaiden ja Ranskan kielteisten kansanäänestysten jälkeen luopua perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisesta ja laativat sen sijaan sitä osittain muistuttavan Lissabonin sopimuksen joulukuussa 2007. Samalla hyväksyttiin perusoikeuskirjaa koskevat tulkintaselitykset vuosilta 1999 - 2000. Lissabonin sopimuksella muutetun EU-sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan oikeuksia, vapauksia ja periaatteita tulee tulkita "ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitetut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet".¹⁶⁴

¹⁶⁴ *Rosas* 2011, s. 203.

4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN MUU VIITEKEHYS

4.1. Ympäristölainsäädäntö ja ympäristöperusoikeus

Lainsäädännöllä on keskeinen merkitys ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamisessa. Alan lainsäädäntö on varsin kattava, mutta siitä huolimatta sitä on jatkuvasti kehitettävä vastaamaan yhteiskunnan muutoksia ja tarpeita. Suomi pyrkii osaltaan vaikuttamaan EY-lainsäädännön sisältöön, johon kansallisen ympäristönsuojelulainsäädännön kehittäminen on vahvasti sidoksissa. Keskeisin ympäristöasioiden ohjauskeino on ympäristönsuojelulaki.¹⁶⁵ Ympäristöperusoikeussäännös on osa ympäristölainsäädäntöä. Esittelen seuraavaksi muuta ympäristönsuojelulainsäädäntöä, joka on yhteydessä ympäristöperusoikeuden päätöksentekoon vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksiin.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 1 §:n mukaan sen tarkoitus on:

- 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja;
- 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta;
- 3) edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia;
- 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena; sekä
- 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeva yleislaki, jota sen 2 §:n mukaan sovelletaan sellaiseen toimintaan, josta aiheutuu tai voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Uuden lain myötä Euroopan unionin teollisuuspäästädirektiivi tuli osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämisestä päästötasojen osalta tuli sen myötä oikeudellisesti sitova velvoite. Uudistuksen tarkoituksena on muun muassa tehostaa ympäristönsuojelun lupamenettelyä ja lupien valvontaa. Valvontaa suunnataan erityisesti sinne, missä se on ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi perustelluinta.¹⁶⁶ Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on siis muun muassa turvata terveellinen ympäristö ja parantaa kansalaisen mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, joihin myös

¹⁶⁵ YM 2014a.

¹⁶⁶ YM 2014b.

PL 20 §:n 2 momentti velvoittaa julkisen vallan pyrkimään. Ympäristönsuojelulain säännöksillä julkinen valta toteuttaa tuota velvoitettaan. Lain 43 §:n mukaan myös muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Asianosaisten kuuleminen perustuu hallintolain (434/2003) 34 §:ään, jota ympäristönsuojelulain säännös täydentää. Ympäristönsuojelulain 44 §:ssä säädetään ympäristölupahakemuksesta tiedottamisesta. Ympäristönsuojelulaissa viitataan ympäristörikosten yhteydessä myös rikoslakiin (39/1889), jonka 48. luvussa (578/1995) säädetään ympäristö-, luonnonsuojelu- ja rakennussuojelurikoksista säädettyistä rangaistuksista.

Luonnonsuojelulakia (LSL 1096/1996) sovelletaan sen 2 §:n mukaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Luonnonsuojelulain mukaisessa luonnonsuojelusuunnittelussa ja maiseman suojelussa tulee ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. LSL 6 §:n mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan (22.12.2009/1587). Lain 9 §:n mukaisesti se voi myös myöntää luvan poiketa valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen toimenpiderajoituksesta.

Luonnonsuojelulain 61 §:n mukaan valtioneuvoston ja ministeriön tekemästä, lainvastaiseksi koettavasta päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen, Metsäntutkimuslaitoksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) sekä kunnallisen viranomaisen LSL 26 ja 28 §:n nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan, lukuun ottamatta ELY-keskusten päätöksiä, joissa toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kyseisestä alueesta sijaitsee. Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, myös asianomaisella kunnalla, kun kyse on muusta kuin korvausasiasta. Valitusoikeus on muissa kuin korvausasioissa sekä 31 §:n ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevissa asioissa myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka toiminnan tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valtakunnallisen luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä voivat valittaa myös mainitunlaiset valtakunnalliset yhteisöt ja maanomistajien etua valvovat valtakunnalliset yhteisöt. Luonnonsuojelulaki ei suoraan edellytä kansalaisyhteiskunnan osallistumisen edistämistä, mutta viittaukset TSS-oikeuksiin ja muutoksenhakuoikeuden laajuus puoltavat tätä näkökulmaa.

Osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen tähtää myös laki ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-laki 468/1994) 1 §. Lakia sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, joista Suomen velvoittaman kansainvälisen sopimuksen täytäntöön paneminen edellyttää arviointia tai joista voi aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi. Arviointimenettelyssä arvioitavista hankkeista ja niiden muutoksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. YVA-laissa säädetään siitä, miten arviointimenettelyn etenemisestä tulee tiedottaa ja keitä tulee kuulla arviointimenettelyn eri vaiheissa. Kuulemisvelvollisuus koskee erityisesti hankkeen vaikutusalueen kuntia, mutta kunnan hoitaessa oman tiedottamisvelvollisuutensa asianmukaisesti on jokaisella mahdollisuus vähintäänkin lausua mielipiteensä hankkeesta.

Laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994) säädetään korvausvastuusta ympäristövahingosta, joka on lain 1 §:n mukaan aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta tai 3) muusta vastaavasta häiriöstä. Lain 3 §:n mukaan ympäristövahinko korvataan, mikäli voidaan osoittaa toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys todennäköiseksi. Sitä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun ohella toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin. Lain 4 §:n mukaan tulee huomioida jo aiemmin mainittu sietämisvelvollisuus.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on keskeinen aineellisista ympäristökysymyksistä säättävä laki. Ennen ympäristönsuojelukysymysten merkityksen kasvua ja ympäristöperusoiden tuloa perustuslakiin se oli kenties tärkein ympäristön käyttöä koskeva laki. Lain esitöissä perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen tarkoituksena oli hallitusmuodossa säädettyjen elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä koskevan perustuslaillisen toimeksiannon pohjalta lisätä avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta kaavoituksen suunnitteluprosessissa¹⁶⁷. Ratkaisevaa valiokunnan lausunnon mukaan on, miten todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä.¹⁶⁸ Tämän lain esitöissä on korostettu todellisia vaikuttamismahdollisuuksia, toisin kuin PL 20.2 §:n esitöissä.

Århusin yleissopimuksen oikeusturvajärjestelmän katsottiin jo alun perinkin toteutuneen Suomessa sekä perustuslain että hallintomenettelyä koskevien säännösten kannalta. Joitakin

¹⁶⁷ *PeVL 38/1998 vp, s.2.*

¹⁶⁸ *PeVL 38/1998 vp, s.2.*

vajeita kuitenkin todettiin olevan, ja niitä paikkaamaan säädettiin laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004).¹⁶⁹

Eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n mukaan kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai vastaavista vaikutuksista. Tämän niin sanotun immissiokiellon¹⁷⁰ sisältö näkyy myös kansainvälisen KP-sopimuksen 1 artiklassa, jonka mukaan rasituksen kohtuuttomuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat. Säännös kattaa sekä vastuun että päätöksentekoon vaikuttamisen näkökulman. Jos immissiokielloa rikotaan, voi siitä kärsivä hakea oikeutta oikeusturvan suomien mahdollisuuksien mukaan.

Hallituksen esityksessä (HE 82/2014) ehdotetaan säädettäväksi ilmastopolitiikan suunnittelua varten uusi ilmastolaki, jonka tavoitteena olisi kansallisen ilmastopolitiikan vahvistaminen. Ilmastopolitiikan kannalta merkittävää lainsäädäntöä on tullut jatkuvasti lisää, mutta se on ollut hajanaista. Uudella ilmastolaille olisi tarkoitus luoda pohja pitkäjänteisen, johdonmukaisen ja kustannustehokkaan ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen avoimella ja ennakoitavissa olevalla tavalla. Laki olisi luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, joka ei sisältäisi eri toimialojen aineellista lainsäädäntöä. Suomen tulevaisuuden kannalta yhä tärkeämmän politiikka-alueen päätöksentekoa ja vähähiilisen yhteiskunnan rakentamista koskeva sääntely tulisi näin lain tasolle, mikä vahvistaisi päästöjen vähentämisen tavoitteiden toteutumista ja samalla ilmastopolitiikan ennakoitavuutta, avoimuutta ja kustannustehokkuutta. Laki ei koskisi kuntien suunnittelua, vaan ne kehittäisivät ilmastomuutoksen hillintään ja muutokseen sopeutumiseen tähtäävää suunnitteluaan itsenäisesti. Ilmastolaki varmistaisi osaltaan Suomen kansainvälisten sitoumusten, EU-lainsäädännön ja poliittisten sitoumusten noudattamista. Yhteiskunnallisesti uusi ilmastolaki vaikuttaisi ilmastopolitiikan yhteiskunnalliseen painoarvoon, avoimuuteen ja osallistamiseen, tietoperustan vahvistamiseen ja suunnittelun kehittämiseen, joissa kaikissa on viimeaikaisissa selvityksissä ja asiantuntijalausunnoissa todettu olevan kehittämisen tarvetta.¹⁷¹

¹⁶⁹ *Hollo* 2009a, s. 111.

¹⁷⁰ *Hollo* 2009a, s. 421.

¹⁷¹ *HE* 82/2014.

Uusi ilmastolaki sisältäisi perussäännökset ilmastopolitiikan valmistelun avoimuudesta ja osallistumismahdollisuuksista, millä pyritään antamaan sekä kansalaisille että keskeisille ilmastoon vaikuttaville toimijoille mahdollisuus tuoda esiin näkemyksensä tulevasta ilmastopolitiikasta. Esitetyt näkemykset ja niiden huomioon ottaminen olisivat selvillä suunnitelmia hyväksyttäessä, mikä lisäisi suunnitelmien yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Ilmastopolitiikan suunnitelmat tulisi saattaa eduskunnan arvioitavaksi, mikä tähtää siihen, että ilmastopolitiikan merkittävillä linjauksilla olisi keskeisen valtioelimen poliittinen tuki.¹⁷² Myös tämä esitys uuden lain säätämiseksi perusteluineen osoittaa sen, että kansalaiset ovat julkisen vallan tärkeä kumppani ympäristökysymysten hallinnassa. Ennen kaikkea on kuitenkin kyse ihmisten toiminnasta ja ottamalla heidät mukaan, osallistamalla, tuodaan yhteisen vastuun näkökulmaa kansalaisten tietoisuuteen.

Luontoon ja ympäristöön liittyvää lainsäädäntöä on paljon enemmänkin, mutta edellä on esitelty niistä ehkä keskeisimpiä. Viidennessä luvussa esittelemäni Uksjoen tapauksen yhteydessä käsittelem vielä muun muassa vesilakia (587/2011).

4.2. Muu lainsäädäntö ja hallinnon oikeusperiaatteet ympäristöperusoikeuden turvaajina

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 perustuslain myötä pyritään hallinnon joustavuuden, palvelevuuden, tehokkuuden ja aineellisen oikeudenmukaisuuden tavoitteita edistämään oikeudellisin keinoin. Keinot kuitenkin poikkeavat aiemman legalistisen sääntelytradition aikaisista. Tämä uudentyyppinen sääntely kohdistaa julkishallintoon paljon laadullisia vaatimuksia ja ehtoja, mutta ”juridisena byrokratiana” sitä ei enää voida pitää.¹⁷³ Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään, että 1 momentin oikeusturvaan kuuluvista käsittelyn julkisuudesta sekä oikeudesta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja haakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla. Perustuslain 124 §:ssä säädetään, että hyvän hallinnon perusteet tulee turvata myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa joku muu kuin viranomainen.

¹⁷² HE 82/2014.

¹⁷³ Husa - Pohjolainen 2008, s. 68 - 69.

Perustuslain 21 §:n turvaamien oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden ohella muita hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate ja menettelyä koskeva neuvonta. Oikeusvaltiossa viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin ja tämä lainalaisuusperiaate on myös yksi hyvän hallinnon perustekijöistä. Hyvän hallinnon takeisiin luetaan myös hallinnon avoimuus ja julkisuusperiaate, joista säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Hyvään hallintoon sisältyy myös PL 2, 14 ja 20 §:ssä säädettyjen sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat yleisen osallistumisen ja vaikuttamisen itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallintolaissa määritellään hallinnon oikeusperiaatteet, jotka perustavat hyvän hallinnon toteutumiselle sekä muodollisia että sisällöllisiä takeita. Näiden periaatteiden mukaan viranomaisten toiminnan tulee olla 1) suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeasuhtaista 2) yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tasapuolista 3) objektiivisuusperiaatteen mukaisesti puolueetonta ja käsittelyn riippumatonta 4) tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti harkintavaltaa oikein käytävää ja 5) luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti yksilön perustellut odotukset huomioon ottavaa. Perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset koskevat myös hyvän hallinnon takeita.¹⁷⁴

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena 1 §:n mukaan on hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen hallintoasioissa sekä hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen. Lain 2 §:n mukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvat valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan vi-rastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lain 4 §:ssä rajataan soveltamisen ulkopuolelle lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta, ulosotto, sotilaskäskyt ja muut tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskevat hallinnon sisäiset määräykset. Myöskään ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan hallintolakia ei sovelleta, ellei erikseen toisin säädetä. Hallintolain 5 §:ssä säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, että jos muussa laissa on hallintolakia koskevia säännöksiä, sovelletaan niitä. Esimerkiksi 11 §:ssä määritellään hallintoasiassa asianosaiseksi se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 191 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisen lisäksi muun muassa ympäristön-, terveyden- tai luonnon-suojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistämistä ajavalla rekisteröidyllä yhdistyk-

¹⁷⁴ Mäenpää 2011, s. 3 - 4.

sellä tai säätiöllä, jonka toiminta-alueella kyseessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, kunnalla, jonka alueella toiminta tapahtuu tai jonka alueelle sen ympäristövaikutukset ulottuvat sekä valtion viranomaisella sekä toiminnan sijainti- tai vaikutusaluekunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukainen valitusoikeuden omaava valittaja ympäristökysymyksissä määräytyy ympäristönsuojelulain 191 §:n perusteella. Hallintolainkäyttölain 8 §:n mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (365/1995).

Hallintolain (586/1996) 54 §:n mukainen päätöksen tiedoksianto-velvollisuus koskee asianosaista ja muuta tiedossa olevaa, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto, on viranomaisen annettava tiedoksi. Tiedoksianto-velvollisuus koskee myös käsittelyn kuluessa annettavaa ilmoitusta, kutsua tai muuta asian käsittelyyn vaikuttavaa asiakirjaa. Ympäristöasioissa kunnallisen viranomaisen tulee siis tämän säännöksen pohjalta huomioida ympäristönsuojelulain laajennettu valitusoikeus arvioidessaan, kenelle päätöksestä tulee tiedottaa.

Viranomaisen asiakirjojen julkisuutta ja tiedottamista säätelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli niin sanottu julkisuuslaki (621/1999), jonka 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Lähtökohtana on näin ollen julkisuus ja tietojen salaamiseksi tarvitaan lain mukainen perustelu. Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään 1 §:n mukaan erikseen. Julkisuuslain 2 §:n mukaan laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi tarvittavista välttämättömistä rajoituksista asiakirjojen julkisuuteen ja muuhun tietojensaantiin sekä viranomaisten velvollisuuksista lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Lain 3 §:n mukaan sen tarkoituksena on toteuttaa viranomaisten toiminnassa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvomiseen, mielipiteensä vapaaseen muodostamiseen sekä julkiseen vallan käyttöön vaikuttamiseen sekä oikeuksiensa ja etujensa valvomiseen. Lain 4 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, kun ne käyttävät julkista valtaa. Julkisuuslaissa on tarkoin määritelty, mitä viranomaisen asiakirjoilla tarkoitetaan ja milloin ne tulevat julkisiksi. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oike-

us saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Myös sellaisesta asiakirjasta, joka ei julkisuuslain mukaan vielä ole julkinen, voidaan viranomaisen harkinnan pohjalta antaa tieto 17 §:n säännökset huomioiden. On siis pitkälti viranomaisen omassa harkinnassa, missä vaiheessa se antaa tietoa sellaisessa asiassa, jonka asiakirjat joka tapauksessa tulevat jossain vaiheessa olemaan julkisia. Usein kansalaisten mahdollisuudet tosiasiallisesti vaikuttaa päätöksentekoon riippuvat nimenomaan siitä, missä vaiheessa he saavat tietoa suunnitelluista toimenpiteistä.

Århusin sopimuksen mukaisesti osallistumis- ja tiedonsaantioikeus ei ole absoluuttinen¹⁷⁵. Asianosaisten ja yleisön oikeus osallistua päätöksentekoon eivät perusta asianosaispuhevaltaa kenelle tahansa, vaan sen voidaan kansallisesti säätää edellyttävän oman edun valvomista. Suomessa asianosainen on se, joka pystyy osoittamaan päätöksenteon koskevan hänen oikeuttaan tai etuaan. Tiedon saamisen oikeus on riippumaton asianosaisuudesta ja muista rajoituksista. Osallistumisoikeus perustuu erityisesti siihen, että menettelyn avoimuus takaa riittävän tiedonsaannin. Tietoa on oikeus saada myös kysymällä, mikä on yhteydessä siihen, että yleisöllä on oikeus esittää mielipiteensä menettelyssä. Myös kansalaisia edustavilla yhteisöillä, joilla on riittävä yhteys asiaan, esimerkiksi alueellisesti tai intressiperusteella, on samat oikeudet. Suomessa yhteisöjen puhevallan käyttöoikeus rinnastuu useiden lakien mukaan asianosaisuuteen, kun niille annetaan valitusoikeus viranomaisen päätöksestä. Valitusoikeuden perusteluna on yhteisön edustama asiantuntemus, joka on viranomaisasiantuntemuksen rinnalla eduksi asian käsittelylle. Kansalaisen osallistumisoikeus koskee hallinnollista päätöksentekoa, mutta ei siviilioikeudellista kahdenvälistä riita tai rikosprosessia, paitsi jos sillä on yhteys osallistumista vaativan henkilön etupiiriin, mutta tällöin hän on yleensä asianosainen.¹⁷⁶

Viranomaisen ei voi vain passiivisesti odottaa, pyydetäänkö siltä jotakin tietoa ja pyydettyäsestä antaa se julkisuuslain säännösten mukaisesti. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja siinä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Tiedon laatimisessa tulee ottaa huomioon, missä määrin jo asiakirjojen julkisuuden tai yleisen tilastotuotannon avulla on muutenkin tietoa saatavissa. Viranomaisen tulee tiedottaa toimialaansa liittyvissä asioissa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Viranomaisen

¹⁷⁵ *Viljanen ym.* 2014, s. 22.

¹⁷⁶ *Hollo* 2009a, s. 109 - 111.

tulee myös huolehtia, että kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla ovat saatavissa yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat (20 §). Viranomaisen päätökseen olla antamatta tietoa julkisesta asiakirjasta voi hakea muutosta julkisuuslain 33 §:n säännösten mukaisesti. Viranomaisen on tiedottamiskäytännössään arvioitava muun muassa sitä, miten toteutuu kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus saada tietoa. Yleiset tietoverkot eivät erilaisista syistä ole kaikilla käytössä, eivätkä kaikki pääse omin avuin kirjastoon. Helposti käytettävissä oleminen on tulkinnallinen kysymys.

Samoihin aikoihin perusoikeusuudistuksen kanssa voimaan tulleen kuntalain (365/1995) esitöissä nähtiin lain säätäminen tarpeelliseksi muun muassa jo 1980-lähtien nähtävissä olleen valtion ja kuntien välisen suhteen muutoksen vuoksi, joka ilmeni norminannon uudistuksena ja valtionosuusuudistuksen ja vapaakuntakokeilun tavoitteenasettelussa. Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen vähentyessä vastuu kunnallishallinnon uudistumisesta jäi yhä enemmän kunnille itselleen. Aiemmin katsottiin kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edellyttävän palvelutuotannon ohjaamista yhdenmukaisin hallinnollisin ja toiminnallisoin standardein. Kuntalaissa samaan tavoitteeseen pyrittiin korostamalla kuntien toimintavapautta. Syynä valtion ja kunnan ohjauksuhteiden muutokseen nähtiin muun muassa yleisen ajattelutavan muutos yksilöllisyyden korostamiseen, yhteiskunnan kehityksen valtiokeskeisen ohjaamisen vaikeutuminen ja se, että julkinen talous oli Suomessakin saavuttanut nykypohjalta kasvunsa rajat. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnallishallinnossa demokratia tarkoittaa asukkaiden oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen. Kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu edustuksellista demokratiaa, joka kaipaa kuitenkin asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista tuekseen. Asukkaille tulee luoda edellytykset mahdollisimman laajaan osallistumiseen, joka ei voi tapahtua tiukoin laissa säädetyin velvoittein. Kunnille tulee antaa mahdollisuus järjestää hallintonsa ja toimintansa niin, että halutessaan eri asukasryhmät, kunnanosien asukkaat ja palvelujen käyttäjät voivat osallistua ja vaikuttaa.¹⁷⁷ Hallituksen esityksessä näkyy myös kuntalain mukaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan oikeuden kuuluminen kaikille. Vaikka siinä puhutaan edellytysten luomisesta asukkaille, todetaan oikeuden kuuluvan myös palvelujen käyttäjille, joita ovat muutkin kuin kunnan asukkaat, kansallisuudesta riippumatta.

¹⁷⁷ HE 192/1994 vp, yleisperustelut. Vapaakuntakokeilusta annetun lain (718/88) ja sitä täydentävien säännösten nojalla oli vuoden 1989 alusta kokeilua toteutettu 56 vapaakunnassa ja yli 200 hallinnon kokeilukunnassa. Kokeilun tavoitteena oli kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen, voimavarojen käytön tehostaminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään kuntalain (365/1995) neljännessä luvussa, jossa ovat säännökset ääni- ja äänestys-oikeudesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, aloiteoikeudesta, tiedottamisesta, kansanäänestyksestä ja kansanäänestysaloitteesta. Kuntalain 27 §:n mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti 1) palvelujen käyttäjien edustajien valinnalla kunnan toimielimiin 2) kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon järjestämisellä 3) kunnan asioista tiedottamisella ja kuulemistilaisuuksien järjestämisellä 4) asukkaiden mielipiteiden selvittämisellä ennen päätöksentekoa 5) yhteistyön järjestämisellä kunnan tehtävien hoitamisessa 6) asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun avustamisella ja 7) kansanäänestyksiä järjestämällä. Säännös sisältää samoja elementtejä kuin aiemmin mainittu muu osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvaava lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen on kunnan omasta tahdosta kiinni; miten paljon se haluaa asukkaitaan ja palvelujensa käyttäjiä osallistaa päätöksentekoon ja sen valmisteluun.

Uusi kuntalaki (410/2015) tulee voimaan 1.5.2015. Hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan sähköiset toimintatavat mahdollistavat kunnan päätöksentekojärjestelmän ja muiden kunnan toimintatapojen uudistamisen. Ne mahdollistavat myös uudenlaiset vuorovaikutusmahdollisuudet asukkaiden ja kunnan kesken. Muun muassa kunnallisen henkilöstön voimakkaan eläköitymisen seuraavan kymmenen vuoden aikana nähdään luovan paineita sähköisten toimintatapojen käyttöönotolle. Laissa mahdollistetaan sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely sekä edellytettäisiin kunnan julkaisevan ilmoitukset yleisessä tietoverkossa. Palvelujen käyttäjien vaikuttamiskeinoissa pyritään entistä parempaan käyttäjälähtöisyyteen, jossa palvelujen käyttäjä voi toimia ideoijana, suunnittelijana, testajana ja arvioijana palvelujen kehittämisen eri vaiheissa. Hallituksen esityksessä mainitaan, että Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemän kyselyn mukaan kuntalaistilaisuuudet olivat olleet yleisin tapa kuntalaisten näkemysten ja mielipiteiden kartoitukseen. Kunnista selvä enemmistö käyttää myös yhdistysten ja järjestöjen kuulemisia sekä asiakaskyselyjä. Yli puolet kunnista kerää hallinnolle palautetta kuntalaisilta ja tekee asiakaskyselyjen lisäksi kuntalaiskyselyjä. Mielipiteitä kerätään myös luottamushenkilöitä jalkauttamalla. Noin kolmasosa kunnista järjestää yhteissuunnittelutilaisuuksia. Varsin harvat kunnat käyttävät kuntalaismielipiteiden kartoittamiseen internetin keskustelupalstoja, kuntalaishaastatteluita sekä kansalaisraateja ja verkkovaltuustoja, vaikka verkkoviestinnän ja sosiaalisen median käyttö viestintäkanavana on kasvussa. Kyselyn mukaan lähes kaikissa kunnissa sekä sähköposti että suora henkilökohtainen

palaute olivat käytössä palautekanavina. Melko yleistä oli myös palautteen antaminen kunnalle internet-sivuston kautta sekä paikallis- ja aluelehtien yleisönosastot. Harvemmin käytössä olevia palautekanavia olivat aloitelaatikko, paikallisradio tai kaapelitelevisio sekä palautepuhelin.¹⁷⁸

Digitaaliset tiedonvälityskkeinot ovat siis Kuntaliiton kyselyn mukaan olleet jo laajasti käytössä palautteen antamisessa, mutta hallituksen esityksessä painotetaan nyt niiden hyödyntämistä jatkossa myös tiedon jakamisessa kunnalta palvelujen käyttäjille. Toki on niin, että monen kunnan internet-sivustot ovat jo nyt jakaneet laajasti tietoa kuntien toiminnasta, myös vireillä olevista hankkeista. Suomen väestön ikärakenteen painottuessa yhä enemmän ikäihmisiin on syytä tarkoin harkita, miten pitkälle kuntien virallinen tiedotus digitalisoidaan. Esimerkiksi kaikilla ikäihmisillä ei ole riittävästi tietoteknistä osaamista, mutta myös heidän mielipiteensä tulee yhdenvertaisuussäännösten hengessä saada näkyviin. Entiset vuorovaikutuskeinot kunnan ja palvelujen käyttäjien välillä tulisi säilyttää ja niitäkin tulee kehittää edelleen. Keskustelua tulee käydä kaikilla niillä foorumeilla, jotka ovat tarpeen kaikkien palvelujen käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi. Uusi kuntalaki ei sitä estäisi, vaikka digitaalisuutta painottaakin. Sen voi nähdä myös vain lisätiedotuskanavana täydentämässä entistä tiedonvälitystä. Tiedon välittämisessä tulisi olla kyse ensisijaisesti kunnan halusta jakaa tietoa, jolloin se aktiivisesti itse etsii parhaat mahdolliset kanavat.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 §:n 1 momentin mukaan lain yhtenä tarkoituksena on väestön terveyden, hyvinvoinnin, työ- ja toimintakyvyn sekä sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan terveyden edistämällä tarkoitetaan yksilöön, väestöön, yhteisöihin ja elinympäristöön kohdistuvaa toimintaa, jonka tavoitteena on ylläpitää ja parantaa terveyttä ja työ- ja toimintakykyä sekä vaikuttaa terveyden taustatekijöihin, ehkäistä sairauksia, tapaturmia ja muita terveystilanteita, vahvistaa mielenterveyttä, kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja sekä kohdistaa voimavaroja suunnitelmallisesti terveyttä edistävällä tavalla. Lain tarkoituksena on myös perusterveydenhuollon toimintaedellytysten parantaminen. Perusterveydenhuoltoon kuuluu muun muassa ympäristöterveydenhuolto. Lain 21 §:n mukaan kunnan tulee järjestää ympäristöterveydenhuollon palvelut alueellaan ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) mukaisesti. Lakia sovelletaan terveydenhuoltolain 21 §:n 2 momentissa mainituissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien tehtävien (ympäristöterveydenhuolto)

¹⁷⁸ HE 268/2014 vp.

järjestämiseen kunnassa tai kuntien välisenä yhteistoimintana. Näitä lakeja ovat terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), tupakkalaki (693/1976), kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011) ja eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Ympäristöterveydenhuolto turvaa väestön hyvinvointia kehittämällä siihen liittyviä toimintoja eettisesti hyväksyttävällä tavalla ja lakien noudattamista valvomalla varmistetaan, että elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltua ja että toimintaa harjoitetaan turvallisesti¹⁷⁹. Terveystieteiden lain säännökset suojaavat ensisijaisesti PL 20 §:n 1 momentin vastuunjakoja ja 2 momentin terveellistä ympäristöä, eivät niinkään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

4.3. Yhteiskunnallisen ajattelun ja toimintatapojen muutos

Ympäristön pilaantumisen ja luonnonvarojen hupenemisen estämisessä turvaudutaan helposti lähinnä symbolisiin toimiin, joiden tavoitteena on vaimentaa kansalaisilta ja järjestöiltä tulevaa kritiikkiä. Useat yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen suuntaukset ovat ottaneet kategorisesti kriittisen kannan valtion ympäristöpoliittiseen toimijuuteen. Esimerkiksi poliittisessa ekologiassa ja vihreän politiikan teoriassa yhtenä kritiikin aiheena kansallisvaltioita kohtaan nähdään se, että ne ovat keskittyneitä ja hierarkkisia instituutioita, joiden käytännöt eivät sovi yhteen osallistuvan demokratian ja hajautuneen hallinnan kanssa.¹⁸⁰ Yhteiskunnallisen ympäristötutkimuksen kentällä on kuitenkin monta tapaa ajatella kansallisvaltiota ja hallintaa. Osa tutkijoista näkee, että hallinnan kysymykset ja kansallisvaltiot siirretään kokonaan pois ympäristömuutoksen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen keskipisteestä. Osa tutkijoista painottaa ympäristöhallinnan uutta luonnetta ja haasteita, joissa kansallisvaltiot nähdään mukana aktiivisina toimijoina.¹⁸¹ Valtion rooli ympäristötoimien pääasiallisena rahoittajana antaa sille joka tapauksessa merkittävän roolin ympäristöasioihin vaikuttavana tahona. Sen tulee varainkäytössään ja muussakin toiminnassaan huolehtia erityisesti yleisen edun toteutumisesta. Kansalaisyhteiskunnalla ei ole muodollista vastuuta päätöksenteosta, joten viime kädessä julkisen vallan tulee kantaa lopullinen vastuu tehdyistä päätöksistä ja niiden seurauksista. Kokonaan toinen kysymys on, miten muiden toimijoiden näkemykset huomioidaan päätöksissä.

¹⁷⁹ Valvira 2015.

¹⁸⁰ Jokinen 2008, s. 75. Jokinen viittaa tässä R. Eckersleyn (2005) näkemyksiin teoksessa *Greening the nation-state: from exclusive to inclusive sovereignty*. In: Barry J – Eckersley R (eds.), 159-180.

¹⁸¹ Jokinen 2008, s. 80.

Paikallistasolla käytetään käsitettä paikallinen hallinta (local/urban governance). Siinä toimintapolitiikan muotoilusta ja toimeenpanosta vastaavat hallintaverkostot. Paikallisessa hallinta - ajattelussa korostuvat paikallisten verkostojen ja liittoutumien sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudelleen organisoituminen. Paikallisen hallinnan muodot edistävät uudenlaista ja aiempaa suurempaa paikallista demokratiaa. Tutkijat ovat ymmärtäneet paikallisen hallinnan monin eri tavoin, mutta Häikiön mukaan valtaosa sitä käsittelevästä kirjallisuudesta esittää, että modernin yhteiskunnan hallinnassa keskeistä on verkostojen merkityksen kasvu yhteiskuntapolitiikan muodostamisessa ja toteuttamisessa. Hallinta on käsitteenä laaja-alainen ja sen avulla voidaan tarkastella sekä pieniä että suuria kysymyksiä. Olennainen lähtökohta on, että merkitystään ovat kasvattaneet uudet strategiat, jotka perustuvat epäviralliseen vaikuttamiseen, toimintamahdollisuuksien parantamiseen ja säätelyyn. Yhteiskunnallisten ongelmien selvittämiseksi on luovuttava perinteisestä hallinnosta ja kehitettävä hallintakäytäntöjä. Nyky-yhteiskunnan hallitseminen perustuukin toiminnan koordinoimiseen sekä sosiaaliseen, poliittiseen ja hallinnolliseen vuorovaikutukseen vaikuttamiseen. Rajojen yli toimivat hallintaverkostot näyttävät välttämättömiltä ja niiden myötä hallinnon sisäiset ja hallinnon ja muiden yhteiskunnan toimijoiden väliset rajat hälvenevät ja muuttuvat. Uusien hallintamuotojen toteutuminen ei käytännössä välttämättä vähennä hallinnon merkitystä, mutta se ei nojaa käskyvaltaan, vaan käyttää toiminnan ohjaamiseen uusia keinoja.¹⁸²

Tekniikan ja tieteen edistys ovat osaltaan vieneet ihmiskuntaa eteenpäin. Maapallo ja sen asukkaat voivat huonosti, vaikka teollisista yhteiskunnista ei vaurautta puutu. On aika kansalaisten astua keskusteluun ja ryhtyä rakentamaan uutta yhteiskuntaa ja samalla ohjata tekniikan sekä yhteiskunnan kehitystä. Hallinnon rooli on tukea kansalaisia uuden luomisessa, ja siihen tarvitaan uudenlaista sopimusta kansalaisten ja hallinnon välille. Internetin, sosiaalisen median ja suomalaisten innostuksen ansiosta meillä on mahdollisuus kytkeä ihmisjoukkoja suunnittelemaan, päättämään ja toteuttamaan yhteisiä asioita. Se edellyttää avointa, kokeilevaa kulttuuria, jossa ovat mukana niin kansalaiset kuin virkamiehetkin. Kun avoin innovaatio yhdistetään käyttäjälähtöisiin menetelmiin, voidaan tuottaa ihmiskasvoisia ratkaisuja, jotka ovat sekä taloudellisesti että ympäristöä ajatellen kestäviä.¹⁸³ Kuten myös edellä esiin tuomani uusi hallituksen esitys kuntalaiksi osoittaa, digitaalisuuteen pyritään yhä enemmän panostamaan viestinnässä.

¹⁸² Häikiö 2005, s. 27 - 29.

¹⁸³ Kuittinen 2012, s. 10 - 11. Ossi Kuittinen on tietoyhteiskuntakehityksestä vastaava johtaja Sitrassa.

5. OSALLISTUMISEN KÄYTÄNNÖISTÄ JA NIIDEN VAIKUTTAVUUDESTA

5.1. Viranomaisten toiminnan merkitys – tapaus Uksjoki

Lakeja, muita normeja ja periaatteita tulee yksittäisissä tapauksissa soveltaa ja punnita kaikki siihen liittyvät tiedossa olevat tosiseikat huomioon ottaen. Eräs tällainen tapaus on Porin Ahlaisissa virtaavaan Uksjokeen liittyvä tapahtumaketju. Sain tämän osion kirjoittamiseksi apua Ilpo Koppiselta ja Kauko Heikkilältä, joita kävin tapaamassa 18.3.2015 Porissa. Kävimme myös paikanpäällä tutustumassa tapahtumien kannalta keskeisiin paikkoihin Uksjoen varrella. Tässä tapahtumaketjussa olisi ainesta laajemmankin oikeudellisen selvityksen tekemiseen. Sen rooli omassa tutkielmassani on kuitenkin toimia lähinnä yhtenä esimerkkinä ympäristöperusoikeuden toteutumisen arvioinnissa, joten keskityn tapauksen kulkuun vain sen tutkielmani kannalta keskeisiltä osin eli vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta, erityisesti viranomaisten toiminnan merkityksestä käsin.

Ympäristöperusoikeuden turvaamien vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi viranomais-
ten tulee huolehtia siitä, että asianosaisille järjestetään mahdollisuus vaikuttaa päätöksente-
koon prosessin aikana. Asianosaisia olivat ainakin Uksjoen varren vakituiset asukkaat ja ke-
sääsukkaat sekä ympäristölainsäädännön laajennetun asianosaismääritelmän mukaisesti luon-
non- ja ympäristönsuojelua harjoittavat järjestöt. Tapahtumiin liittyy kaksi erillistä hanketta,
joista toista Koppinen ja Heikkilä ovat aktiivisesti olleet ajamassa. Kuvaan tapahtumia viral-
listen dokumenttien ja muun julkisesti saatavilla olevan aineiston pohjalta, jotta osapuolten
tasapuolinen kohtelu ei tutkielmassani vaarannu. Suomen ympäristökeskuksen maisema-
arkkitehdin Jukka Jormolan mukaan Uksjoen tapahtumat eivät ainakaan kaikilta osin täytä
viranomaiselta edellytettävän toiminnan, hyvän hallinnon ja ympäristövastuun tunnusmerkke-
jä, kun 100 vuotta vanhan suunnitelman mukaan tehtiin ruoppaus, jolla on aiheutettiin lietty-
mähaittoja¹⁸⁴.

Uksjoen tapahtumat saivat maa- ja metsätalousministerille 12.2.2010 tehdyn kirjallisen kysy-
myksen mukaan alkunsa siitä, kun Uksjoen kalataloudellisesta kunnostamisesta tehtiin Varsi-
nais-Suomen TE-keskuksen (nykyisin ELY-keskus) aloitteesta ja rahoituksella selvitys vuon-
na 2008. Suunnitelman laatimisen jälkeen osa Uksjoen varren maanomistajista herätti henkiin

¹⁸⁴ MTV uutiset 2011 ja Jormola 2012.

vanhan perkausyhtiön toiminnan jokuoman perkaustoimien käynnistämiseksi ja hakivat avustusta 70 000 euron hankkeelle. Satakunnan TE-keskus (nykyisin ELY-keskus) on 1.12.2009 myöntänyt 33 500 euron avustuksen perkaustoimiin, jotka osittain perustuvat vuonna 1934 ja osittain vuonna 1961 laadittuun suunnitelmaan. Kirjallisen kysymyksen tekijä arvelee perkaushankkeesta tulleen periaatekysymyksen ja että Uksjokeen liittyvien eri tahojen intressejä ei ole haluttu sovittaa yhteen. Viranomaisten välinen yhteistyö ja informaation vaihto eivät ole olleet täysin toimivia. Tarkoituksenmukaista olisi ollut yhdistää Uksjoen perkaustoimet ja kalataloudellinen kunnostus, mikä olisi hyödyttänyt kaikkia intressitahoja ja olisi tullut halvemmaksi kuin toimenpiteiden tekeminen erikseen.¹⁸⁵

Edellä mainittuun kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila toteaa muun muassa, että vesistöihin vaikuttavien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa on eri tahojen intressien yhteensovittaminen tärkeä tavoite. Yhteensovittamisen parantamiseksi toteutetaan jatkuvasti toimenpiteitä esimerkiksi hallinnon kehittämisen, säädösvalmistelun sekä opastuksen ja neuvonnan kautta. Erilaiset intressit ja tavoitteet otetaan huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja parhaat tulokset saavutetaan yleensä silloin, jos kohdealueella saavutetaan yhteinen näkemys yhteensovittamisesta. Ministeri näkee vesitalouteen, kalatalouteen ja maatalouteen sekä ympäristökuormituksen vähentämiseen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien näkökohtien ja intressien yhteensovittamisen edellytysten parantuneen vuonna 2010 alusta voimaan tulleen aluehallinnon uudistuksen myötä. Valtion aluehallinnon viranomaistehtävät koottiin siinä yhteen organisaatioon, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskus), joiden toiminnan alkuvaiheen keskeisiä tavoitteita olivat yhteistyön tiivistäminen, yhtenäisten toimintatapojen luominen ja synergiahyötyjen saavuttaminen.¹⁸⁶ Uksjoen tilanteeseen ei ELY-keskusten toiminnan myötä parantuvaksi kaavailtu yhteistyö ehtinyt avuksi, kuten ei melko pian tapahtumien jälkeen voimaan tullut uusi vesilakiaan (587/2011). Uuden vesilain 5:1 §:n mukaan ojituksessa¹⁸⁷ tulee noudattaa vesilain ojitussäännöksiä, mikäli ojan voidaan kokonaisuutena tarkasteltuna katsoa muuttuneen luonnontilaisen kaltaiseksi uomaksi ja tällöin muun muassa tarvittaisiin

¹⁸⁵ Kirjallinen kysymys 45/2010 vp. Kirjallisen kysymyksen teki kansanedustaja Reijo Kallio.

¹⁸⁶ Kirjallinen kysymys 45/2010 vp.

¹⁸⁷ Ojituksella tarkoitetaan maan kuivattamiseksi taikka muunlaisen alueen käyttöä haittaavan veden poistamiseksi toteutettavaa: 1) ojan tekemistä; 2) ojan, noron tai puron suurentamista tai oikaisemista; sekä 3) sellaista noron tai puron perkaamista, johon ei sovelleta 6 luvun säännöksiä. Vesilaki 5:1 §.

uusi ojitussuunnitelma. Vanhan vesilain (264/1961) aikaankaan ei kuitenkaan mikään olisi estänyt silloisten TE-keskusten virkamiehiä tekemästä hyvää yhteistyötä hankkeiden yhteensovittamiseksi ja edellyttämästä uutta suunnitelmaa. Peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain (947/1997) 5 §:n mukaan tuen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa, että hankkeen suunnitelma tulee vahvistaa vesilain mukaisessa ojitustoimituksessa siinäkin tapauksessa, että ojitustoimitus ei olisi vesilain perusteella välttämätön.

Hallintolain (434/2003) 25 §:n mukaan samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevat asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jos ne voivat merkittävästi vaikuttaa toisiinsa. Ne voidaan kuitenkin käsitellä erikseen, jos yhdessä käsittelystä aiheutuisi haitallista viivytystä tai jos se olisi asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta. Kun Uksjoki oli saanut olla perkaustoiminnalta rauhassa useita kymmeniä vuosia, ei muutaman kuu- kaudenkaan viivästyksestä olisi varmaankaan ollut haittaa, ja hankkeet olisi voitu valmistella yhteistyössä, vaikka päätökset tehtiinkin eri TE-keskuksessa. Hallintolain esitöissä¹⁸⁸ 25 §:n perusteluissa ei tarkenneta, mitä samalla viranomaisella tarkoitetaan. Viittaus laajemman vi- ranomaisen eri toimintayksiköissä käsiteltävistä erilaisista asioista puoltaisi ehkä sitä, että esimerkiksi ELY-keskusten (aiemmin TE-keskus) toimintayksiköt voitaisiin tässä mielessä laskea samaksi viranomaisiksi. Jos ne luetaan eri viranomaiseksi, ei hallintolain säätämää vel- vollisuutta yhdessä käsittelyyn olisi ollut. Asioiden kulusta käy ilmi, että ne olivat tietoisia kahdesta mahdollisesti toisiinsa vaikuttavasta samanaikaisesta hankkeesta, joten hyvän hal- linnon periaatteiden pohjalta mahdollisuus yhdistää hankkeiden käsittelyä olisi joka tapauk- sessa tullut selvittää, vaikka laki ei sitä suoraan edellyttäisikään. On lähinnä viranomaisten tahdosta kiinni, miten hyvin asioita hallintomenettelyssä hoidetaan. Ainakaan resurssipulaan ei voi vedota, koska mahdolliset tulevat muutoksenhakuprosessit ne vasta resursseja vaativat.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin säätämä kaikille kuuluva vastuu luonnosta ja sen monimuo- toisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuului Uksjoen tapahtumissa yhteisesti kaikil- le osapuolille; ojitusyhtiön toimijoille, kalataloushankkeen toimijoille ja virkamiehille. Jos tuo vastuu olisi kaikilta osin asianmukaisesti kannettu, ei koko selkkausta olisi syntynyt. Nyt syn- tyi tilanne, jossa toisen (perkaus) hankkeen toteuttaminen aiheutti vakavia ympäristöhaittoja ja vei sen lisäksi pohjan pois toiselta (kalatalous) hankkeelta. Kalataloushanke sisälsi suunni- telmia myös joenuomien kunnostamiseksi niin, että luonto- ja ympäristönäkökohdat olisi otet- tu huomioon. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Kalatalouspalvelut-ryhmän vastineessa

¹⁸⁸ HE 72/2002 vp.

maa- ja metsätalousministeriön pyytämään, hallintokantelua koskevaan lausuntoon todetaan, että se oli pyrkinyt näiden kahden hankkeen yhdistämiseen niin, että myös peruskuivatushanke toteutuisi, mutta vain sellaisin luontoa ja ympäristöä säästävin toimenpitein, joilla nykytietämyksen mukaan olisi saatu toivottu vaikutus aikaan¹⁸⁹. Maa- ja metsätalousministeriön hallintokanteluun antaman päätöksen mukaan tätä lausuntoa ei oltu huomioitu peruskuivatustukea koskevassa päätöksessä, vaikka niin olisi pitänyt tehdä¹⁹⁰.

5.2. Demokraattinen vaikuttaminen

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista sekä valtion tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen perustuslaki ilmentää demokraattisen oikeusvaltion mallia, jonka tärkeimpiä ainesosia ovat perusoikeudet ja demokratian eli kansanvallan periaate. Demokratian periaatetta kuvastaa jo perustuslain 1 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Kansanvallan periaate on vahvistettu PL 2 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.¹⁹¹ Uuden perustuslain esitöissä korostettiin, että lähtökohtana kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta, vaikka PL 2 §:n 1 momentissa säädetään vain valtiollisen vallan kansanvaltaisesta järjestämisestä. Näin ollen kansanvallan toteuttamisessa on esimerkiksi kunnallisella itsehallinnolla olennainen merkitys.¹⁹² Kuntien hallinnon perustumisesta asukkaiden itsehallintoon säädetään PL 121 §:n 1 momentissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan PL 2 §:n kansanvaltaisuuden periaate tarkoittaa PL 121 §:n edellyttämän kunnallisen itsehallinnon kannalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.¹⁹³

Suomen perustuslain 2 §:n 2 momentti sisältää kansanvallan sisältöä koskevan säännöksen, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös on otettu

¹⁸⁹ *Varsinais-Suomen ELY-keskus* 2012.

¹⁹⁰ *MMM* 2012.

¹⁹¹ *Tuori* 2011b, s. 535.

¹⁹² *HE 1/1998 vp*, 2 § yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁹³ *PeVL 23/2001*, s. 2.

perusoikeusluvun lisäksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun. Säännöksessä on kyse osallistumisesta ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Se kattaa äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä koskeviin päätöksiin. Säännös viittaa myös ihmisten yhteistoiminnan muotoihin yleisemmin, ilmaisten siten periaatteen, että yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.¹⁹⁴

5.2.1. Edustuksellinen demokratia

Perinteisessä demokraattisessa ajattelussa edustaminen on keskeinen käsite. Se viittaa siihen, että kansa hallitsee, vaikka vain muutamat harjoittavat hallintaa. Edustamisen kautta abstrakti ihmisjoukko, kansa, muuttuu konkreettiseksi yhteiskuntaa hallitsevaksi tahoksi. Edustaminen mielletään niin, että siinä yhteiskuntaa hallitaan kansan tahdon ja intressien mukaisesti. Kansalaismielipiteen edustamisoikeus ja poliittinen vastuu muodostuvat vaalien kautta. Vastuu luo perustan vallan käyttöön. Vastuussa olevat luottamushenkilöt eivät voi toimia samalla tavoin vapaasti kuin kansalaisryhmät, koska poliittinen järjestelmä noudattaa tiettyjä sääntöjä ja periaatteita, jotka ovat kansalaisryhmille vieraita.¹⁹⁵ Luottamushenkilöt eivät ole äänestyskäyttäytymisessään sidottuja antamiinsa vaalilupauksiin taikka eduskunta- tai valtuustoryhmänsä kannanottoihin. Tästä esimerkkinä mainittakoon paljon julkisuutta saanut tapaus, jossa Tampereella neljä kaupunginvaltuutettua vastoin edellä mainittuja odotuksia äänesti Tampereen Rantatunnelin rakentamisen puolesta ja näin varmistivat sen rakentamisen. Tällaisen suuren ympäristöön ja kaupunkikuvaan vaikuttavan hankkeen odottaisi olevan niin hyvin valmisteltu, että viime hetkellä ei voisi tulla esiin sellaista tietoa, joka antaisi aihetta muuttaa äänestyskäyttäytymistä. Jos sellaista ilmenee, tulisiko asian käsittelyä vielä jatkaa ennen lopullista päätöksentekoa? Edustuksellisessa demokratiassa on aina mahdollista, että luottamushenkilö ei toimi edustamiensa henkilöiden tahdon mukaisesti. Kaikissa asioissa eivät edustetutkaan ole yksimielisiä, mutta isot kysymykset, joista vaalilupauksiakin annetaan, saattavat olla tärkein valintaperuste äänestettäessä.

¹⁹⁴ HE I/1998 vp, 2 § yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁹⁵ Häikiö 2005, s. 221, 223.

Kansalaisten tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen edellyttää edustuksellista demokratiaa täydentäviä tai siitä erillisiä uusia toimintatapoja, joita ovat erityisesti suora demokratia ja tekemisen demokratia.

5.2.2. Suora demokratia

Kuvaan tässä suoran demokratian ideaa Liisa Häikiön Tampereen paikallisagendatyötä koskevan tutkimuksen avulla.

Kestävän kehityksen ajattelu on syntynyt globaalista pyrkimyksestä yhdistää samaan keskusteluun ympäristö- ja kehityskysymykset. Taustalla on huoli nykyisen kehityksen aiheuttamista tuhoista maapallon kestokykyyn. Rion konferenssi vuonna 1992 heijasti monien toivetta paikallisten eri toimijatahojen välisen yhteistyön kehittämistä kestävän kehityksen vastausten ja konkreettisten ratkaisujen löytämiseksi. Yhtenä kestävän kehityksen suunnittelun lähtökohtana on, että kestävän kehityksen käsitys muodostuu paikallisesti demokraattisessa keskustelussa kuntalaisten osallistuessa aktiivisesti keskusteluun ja kestävän kehityksen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseen paikallishallinnon kanssa. Häikiö tarkastelee väitöskirjassaan Tampereella vuosina 1994 - 2002 toteutunutta kestävän kehityksen suunnitteluprosessia, joka käynnistettiin Rion konferenssin hengessä paikallisten toimijoiden omista lähtökohdista. Kuten Suomessa tällaiset paikallisagendat useimmiten, se käynnistyi paikallisten ympäristöviranomaisten esityksestä. Paikalliset hallintaverkostot ovat usein toteutuneet viranhaltijoiden ja kansalaisten kesken, paikallisten luottamushenkilöiden jäädessä marginaaliseen asemaan. He eivät ole oma-aloitteisesti integroituneet verkostoihin, eivätkä niitä koordinoivat toisaalta ole aktiivisesti yrittäneet sitouttaa luottamushenkilöitä suunnitteluprosessin toteuttamiseen. Kestävän kehityksen suunnittelussa julkilausuttuna tavoitteena ei kuitenkaan ole edustukselliseen demokratiaan perustuvan järjestelmän purkaminen. Tavoitteena on täydentää sitä aikaisempaa välittömämmillä ja laajemmilla osallistumismahdollisuuksilla.¹⁹⁶ Suurimmissa kunnallisissa ympäristökysymyksissä päätösvalta on valtuustolla, joten luottamushenkilöiden osallistumisen hallintaverkoston toimintaan olettaisi olevan itsestään selvää ja välttämätöntä, jotta verkoston näkemykset voisivat tulla otetuiksi huomioon asioista päätettäessä. Kuvaan seuraavaksi vuonna 1998 käynnistyneen Tampere 21 -prosessin kulkua ja prosessiin osallistuneiden kokemasta osallistumisen vaikuttavuudesta.

¹⁹⁶ Häikiö 2005, s 7 - 8, 31 - 32.

Tampereen kestävän kehityksen suunnitteluprosessi (1994 - 2002) voidaan jakaa neljään vaiheeseen: 1) ympäristönäkökulman integroituminen kaupungin hallintoon ja kaupungin sisäisen hallintaverkoston muodostuminen 2) sitoutuminen kansainväliseen kestävän kehityksen prosessiin 3) keskustelun laajentuminen kansalaiskeskusteluksi ja paikallisagendan hallintaverkoston muodostuminen ja 4) kestävän kehityksen suunnittelun yhdentyminen kaupungin strategiasuunnitteluun. Vaiheet olivat osittain kronologisia ja osittain päällekkäisiä. Tampere 21 -prosessissa korostuivat uudenlaiset kansalaisten osallistumismuodot, muun muassa yleisötilaisuudet ja teemaryhmien työskentely. Tavoitteena oli pohtia sitä, mitä kestävä kehitys voisi Tampereella olla. Teemaryhmiin osallistuivat lähinnä kansalaisosallistujat, kun taas yleisötilaisuuksilla kaupungin ympäristövalvonta pyrki vahvistamaan erityisesti viranhaltijoiden osallistumista. Tavoitteena oli, että paikallisagendatyön tuloksena aikaan saatu kestävän kehityksen ohjelma etenisi valtuuston käsittelyyn ja saisi siten virallisen aseman Tampereen kaupungin päätöksentekojärjestelmässä. Tavoitteena oli myös, että kaupungin yksiköt aloittaisivat Tampere 21 -ohjelman pohjalta työstää kestävän kehityksen ohjelmia, joista johdettaisiin myös budjettiin vietävät toiminnalliset tavoitteet. Nämä tavoitteet eivät toteutuneet; valtuusto sai ohjelman vain tiedoksi, ei päätettäväksi. Alkuperäinen ajatus Tampere 21 -ohjelman luonteesta oli muuttunut kolmen kuukauden aikana. Siitä oli tullut suunnittelujärjestelmän ulkopuolinen ohjelma.¹⁹⁷

Valtaosa paikallisagendatyöhön osallistuneista kuntalaisista oli tulkinnut sen uudenaikaiseksi vaikuttamismahdollisuudeksi ja kaupungin kehittämishankkeeksi, jonka tavoitteena oli kestävä kehitys, havaittujen ongelmien korjaaminen sekä kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välinen yhteistyö. Kansalaisosallistujien mielestä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välinen yhteistyö näytti mahdolliselta ja tavoiteltavalta. Virkahallinto ja virkamiehet tulkittiin keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi. Kyse ei kansalaisosallistujien mielestä ollut kansalaisten omaehtoisesta osallistumisesta vaan ympäristövalvonnan hallinnoimasta prosessista, jonka tavoitteeksi kansalaisosallistujat kokivat paikallisen suunnittelun ja politiikan muuttamisen, avoimuuden, osallistumisen, tiedon lisäämisen ja kestävyuden. Luottamushenkilöiden piirissä sen sijaan prosessin kyseenalaistaneet olivat sitä mieltä, että kyse on kansalaisten omaehtoisesta osallistumisesta ja että kansalaisosallistujat eivät voi esittää virallisia kannanottoja kaupungin kehittämisestä. Kaupungin hallinnon edustajat näkivät, ympäristövalvonnan edustajia lukuun ottamatta, paikallisagendatyön kaupungin hallinnon ulkopuoliseksi toiminnaksi. Viranhaltijoiden

¹⁹⁷ Häikiö 2005, s. 76, 86 - 88, 94.

ja luottamushenkilöiden mielestä paikallisagendatyö ei muistuttanut rationaalisiin, virallisiin päätöksiin perustuvaa toimintapolitiikan muotoilua.¹⁹⁸

Tampereella paikallisagendatyössä aktivoitunut hallintaverkosto ei tavoitellut perinteisen kansalaisvaikuttamisen toimintatapoja, vaan se nojautui uuden kansalaisosallistumisen ajatuksiin. Rion prosessin osallistumisdiskurssi kiinnittyi suoran demokratian ajatuksiin, jossa uutta on se, että kansalaiset käyttävät hyväkseen hallinnon suoria palaute- ja vaikutuskanavia. Kansalaisosallistujat eivät hae vastakkainasettelua puoluepoliittisen järjestelmän kanssa, vaikka eivät sitä suoraan tuekaan. Kansalaisten yhteiskumppaneina hallinnossa näyttäytyvät lähinnä viranhaltijat, eivät puolueet ja luottamushenkilöt. Yhteistyöprosessista puhuessaan kansalaisosallistujat korostivat kansalaisten toimijuutta ja osallistumisdiskurssissa osallistuminen oli merkityksellistä, mikäli hallinnon edustajat huomioivat osallistujien näkemykset päätöksenteossa. Osallistumisen ideaalimallissa kansalaisosallistujat ja ympäristövalvonnan virkamiehet jakaisivat innostuksen käsiteltävään aiheeseen, mutta tarkastelisivat sitä erilaisista näkökulmista. Osallistuminen olisi mahdollisimman laajaa ja avointa ja se täydentäisi edustuksellista demokratiaa. Poliittista järjestelmää haluttiin laajentaa ja tuoda siihen uusia elementtejä, ei vain uudistaa poliittisen järjestelmän sisäisiä toimintatapoja. Erona entisiin toimintatapoihin olisi esimerkiksi se, että kollektiivisten toimijoiden lisäksi yksilöt pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen hallintaan. Se tarkoittaa alhaalta ylöspäin vaikuttamista.¹⁹⁹

Häikiön tutkimuksessa haastatelluista kaupungin johtavista virkamiehistä ja luottamushenkilöistä pääosa ajatteli eri tavoin kuin kansalaisosallistujat. He eivät mieltäneet paikallisagenda uusien osallistumismuotojen kehittämiseksi, vaan katkokseksi perinteisiin osallistumistapoihin. Heidän mielestään piti erottaa toisistaan kansalaisvaikuttaminen ja poliittinen vaikuttaminen, eivätkä paikallisagendassa heidän mielestään olleet edustettuina perinteisen kansalais-toiminnan legitiimit edustajat. Uudenlaisen osallistumisen kyseenalaistava diskurssi rakentui sellaisen kansalaisuuskäsityksen varaan, joka kuvasti puoluepolitiikkaan sidottuja kansalaisten intressejä. Edustuksellisen demokratian periaatteet ja toimintatavat määrittelivät heidän mielestään sen, mikä oli normaalia ja mikä ei. Edustuksellisen demokratian logiikkaa noudatti tavallinen yhteiskunnallinen osallistuminen, mutta uusi osallistuminen rajattiin pois poikkeavana toimintana.²⁰⁰ Tässä saattaa olla suurin syy siihen, että uudenlaiset toimintatavat eivät

¹⁹⁸ Häikiö 2005, s. 108 - 112.

¹⁹⁹ Häikiö 2005, s. 113 - 118.

²⁰⁰ Häikiö 2005, s. 118 - 119.

pääse kehittymään. Ne, joilla olisi mahdollisuus edesauttaa niiden kehittymistä, pitävät tiukasti kiinni vanhoista poliittisista toimintamalleista. Juuri siihen kohtaan tarvittaisiin professori Hailan Tampereen seminaarissa 29.8.2014 peräänkuuluttamaa poliittista rohkeutta. Pitäisi haluta uudistaa käytäntöjä, jotta se olisi mahdollista.

5.2.3. Uusi demokratia on tekemisen demokratiaa

Uusi demokratia on tekemisen demokratiaa, jossa ihmiset oma-aloitteisesti ryhtyvät toimeen edistääkseen yhteiseen hyvään liittyviä asioita. Enää ei oleteta sen olevan pelkästään julkisen sektorin tai markkinoiden vastuulla. Tämän on mahdollistanut muun muassa se, että olemme koulutetumpia kuin aiemmin ja meillä on enemmän vapaa-aikaa kuin aikaisemmin. Sosiaalisen median avulla välitetään tietoa ja kootaan joukot toimintaan nopeasti. Tekemisen demokratiassa saadaan aikaan enemmän suorita tuloksia kuin vaatimuksia, mitä jonkun muun pitäisi tehdä. Uudessa demokratiassa ideoidaan ja tehdään yhdessä julkishallinnon kanssa. Kansalaisia ei nähdä hallinnon asiakkaina vaan yhteiskunnan jäseninä, ja heidät otetaan mukaan julkisten palveluiden suunnitteluun, testaukseen ja toteutukseen. Lopputulos vastaa näin todellista tarvetta ja ihmiset kokevat omistavansa yhteiset palvelut. Demokraattisessa hallinnossa kokeillaan uusia ideoita rohkeasti ja nopeasti ja välillä myös epäonnistuen. Saadaan aineksia jatkoideoiksi ja uusiksi käytännöiksi.²⁰¹

Uudessa demokratiassa toteutuvat sekä hallinnon että päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys, jotka ovat kaiken julkisen tiedon lähtökohtana. Suomessa julkinen tieto on laissa määrätty avoimeksi, mutta käytännössä sen saaminen on usein hidasta ja kallista tai niitä pitää, joskus jopa oikeusteitse anoa erikseen. Demokratia ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet paranevat, kun kaikki pääsevät avoimeen tietoon käsiksi. Julkisen toiminnan jatkuva läpinäkyvyys on tehokkaampaa kuin jälkikäteinen valvonta, koska se ehkäisee väärinkäytöksiä asioiden tullessa keskusteluun silloin, kun niihin pystyy vielä vaikuttamaan. Avoimen julkisen datan sovellukset voivat osoittautua tärkeiksi innovaatioiksi.²⁰² Edellä olevassa Sitran kuvauksessa tekemisen demokratiasta on hyvin kiteytetty ne odotukset, joita kansalaisilla on omia vaikuttamismahdollisuuksiaan kohtaan; tosiasiallinen vaikuttaminen toimintaan, yhdessä tekeminen, tiedottamisen oikea-aikaisuus ja tietoteknisten sovellusten hyödyntäminen. Ne ovat tärkeitä elementtejä päätöksenteossa, riippumatta niinkään demokratian muodosta.

²⁰¹ Sitra 2015. Sitra on eduskunnan alainen Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.

²⁰² Sitra 2015.

Sitra on muun muassa rahoittanut Ominvoimin-verkoston toiminnasta laaditun raportin, joka tekee näkyväksi suomalaisten moderneja talkoita. Niillä tarkoitetaan pieniä ja suuria ponnistuksia, joissa usein on yhden ihmisen ideasta lähtenyt liike, joka tuottaa yhteistä hyvää. Raportin laatijat uskovat, että ihmiset haluavat tehdä töitä yhteisen hyvän eteen, mutta sen tekemiseksi tarvitaan uusia keinoja. Ihmiset eivät välttämättä halua toimia aina saman järjestön kautta, vaan tehdä silloin tällöin jonkun projektin, jopa hallinnon kanssa. Tekemisen demokratia pakottaa miettimään, millainen nykyaikana voisi olla julkisen sektorin työntekijöiden ja luodun palveluinfrastruktuurin rooli ja luonne, jossa hallinto voisi toimia alustana ihmisten yhteiselle tekemiselle. Ominvoimin-hankkeiden taustalla on monenlaisia teorioita ja käsitteitä. Toimintaan liittyvä englanninkielinen termi co-operation tarkoittaa yhdessä luomista, ja sitä käytetään usein sellaisissa yhteyksissä, joissa eri lähtökohdista tulevat toimivat yhdessä, olipa sitten kyse liiketoiminnasta, designin tekemisestä tai ekosysteemin rakentamisesta. Voidaan puhua ihmiskeskeisyydestä, jossa rakenteet luodaan ihmistä varten ja jossa ihminen on kehityksen keskiössä omalla osallistumisellaan luomassa ympäristöään. Usein kyse on samoista tavoitteista kuin on julkisella hallinnolla ja hankkeissa ihmiset omalla toiminnallaan tukevat julkista sektoria yhteisissä tavoitteissa. Hankkeet voivat olla esimerkiksi uusia tapoja tuottaa kunnan palveluja - sellaisia, joissa kansalaiset pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan niihin asioihin, joista he tietävät.²⁰³

Edellä mainitun kaltaisia talkoohankkeita tarvitaan, koska ne luovat kansalaisten yhteiskuntaa. Hankkeet sosiaalistavat kansalaisia yhteiskuntaan heille itselleen merkityksellisillä tavoilla. Ne osoittavat, että omalla aloitekyvyllä on merkitystä ja että asioihin kannattaa vaikuttaa. Ne osoittavat myös, että demokratiassa voi toimia yhteisen ja oman hyvän eteen muullakin tavoin kuin vain neljän vuoden välein äänestämällä ja odottamalla, että aloitteet tekee joku muu, esimerkiksi hallinto, virkamiehet tai poliitikot. Luomalla talkoohankkeita ja osallistumalla niihin ihmiset myös hallinnoivat itseään. "Samalla he vastaavat sosiologi Emilé Durkheimin aikoinaan esittämään kysymyksen: Kuinka yhteiskunta voidaan järjestää siten, että yksilö säilyttää vapautensa samalla kun vallitsee yhteinen moraalinen järjestys, joka antaa pohjan elää samassa yhteiskunnassa?" Hankkeissa luodaan tuotannon rakenteita, jotka eivät kuitenkaan ole itse tarkoitus, kuten usein perinteisessä, jäykistyneessä hallinnossa. Nämä rakenteet ovat puhtaan instrumentaalisia, jotka vievät kohti tavoitetta, luoden samalla sosiaalista pääomaa ja verkostoja, joissa opitaan uusia taitoja ja tehdään parempaa Suomea. Aina julkista

²⁰³ Aitamurto ym. 2012, s. 6 - 7.

puolta ei edes tarvita, mutta siltä tarvittaisiin joka tapauksessa herkkyyttä vastaanottaa käyttökelpoisia ideoita. Hankkeet eivät välttämättä tuo rahaa, mutta niiden tuoman sosiaalisen pääoman mittaamiseen tarvittaisiin uusia mittareita niiden arvon ymmärtämiseksi.²⁰⁴

Talkoohankkeet syntyvät ihmisten omista ideoista, jolloin he ovat aidosti päättämässä, mitä ja minkä asioiden hyväksi jotain tehdään. Julkinen hallinto voisi olla mukana hankkeiden käytännön toteuttamisessa sekä myös rahoittamassa niitä, jos rahallista tukea tarvitaan. Kaikki hankkeet eivät edellytä suuria taloudellisia investointeja, joillekin tärkeintä on löytää kanava, jonka kautta toimitaan sekä asiaa tuntevan verkoston apu. Käytännössä tuo kanava toimii yleensä internetissä. Yksi Ominvoimin - mutta yhdessä -raportin hankkeista on Oulun kaupungin toimintaan liittyvä energian säästämiseen tähtäävä hanke nimeltään Hoksauttava rakennusvalvonta: Virkamies ylitti rajat²⁰⁵. Se on oivallinen esimerkki siitä, että virkamies voi halutessaan tehdä enemmänkin kuin mitä häneltä edellytetään.

Yksinkertainen esimerkki siitä, miten kunta voi tukea tekemisen demokratiaa, on niin sanottu omatoimiraha, jonka turvin esimerkiksi kylä- ja asukas-yhdistykset voivat talkoovoimin kohentaa ympäristönsä tilaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällainen käytäntö on muun muassa Lempäälässä, joka markkinoi vuosittain jaettavaa omatoimirahaa internet-sivustollaan näin:

Omatoimiraha on tarkoitettu kuntalaisten, kuten asukas- ja kyläyhdistysten sekä muiden kuntalaisten yhteisöllisyyttä ja omaa aluettaan kehittävien harrastajaryhmien projekteihin ja hankkeisiin. Tuettavilta hankkeilta edellytetään suunnitelmallisuutta sekä raportointia ja ne voivat olla myös useamman yhdistyksen tai ryhmän yhteisiä. Omatoimirahan hakija voi olla myös rekisteröitymätön taho. Omatoimirahan myöntämisessä noudatetaan tasapuolisuuden sekä kestävän kehityksen periaatteita.²⁰⁶

Omalle kotikylälleni on tuon omatoimirahan ja kyläyhdistyksen talkootyön turvin asennettu katuvalot noin kolmen kilometrin matkalle, joten mistään puuhastelusta ei ole kyse omatoimirahan käyttömahdollisuuksissa. Omakohtainen kokemukseni on, että valot ovat merkittävästi parantaneet ympäristöni viihtyvyyttä, turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

Tekemisen demokratiassa osallistumisen vaikuttavuus on suuri, koska hankkeet syntyvät kansalaisten omista tarpeista ja he ovat myös itse toteuttamassa niitä. Tekemisen demokratiaa edustaa myös Leader-toiminta, josta tarkemmin kohdassa 5.3.2..

²⁰⁴ Aitamurto ym. 2012, s. 14 - 16.

²⁰⁵ Aitamurto ym. 2012, s. 54 - 57.

²⁰⁶ Lempäälän kunta 2015.

5.2.4. Käyttäjädemokratia

Käyttäjädemokratialla tai käyttäjien ja asiakkaiden osallistumisella viitataan monenlaisiin toimintatapoihin, kuten esimerkiksi käyttäjäneuvostot ja tai muuta toimielimet, joissa käyttäjät ovat edustettuina. Käyttäjädemokratia tarkoittaa myös erilaisia raateja, paneeleita ja tilaisuuksia, joissa käyttäjiä kuullaan, sekä palautteen keräämisestä. Myös käyttäjien valinnan vapautta eri palveluyksiköiden tai palvelujen tuottajien välillä pidetään käyttäjädemokratiana.²⁰⁷ Joissakin tapauksissa on lähinnä määrittelykysymys, mikä uudeltaisista vaikuttamiskeinoista luetaan suoraan demokratiaan ja mikä käyttäjädemokratiaan. Käyttäjädemokratia on erityisesti palvelujen käyttäjien vaikuttamiskeino.

5.3. Käytännön esimerkkejä vaikuttamiskanavista

Tämän luvun esimerkeistä Tampereen Alue-Alvarit edustavat kaupunkiympäristön kehittämistä, Leader-ryhmät maaseutu ympäristön kehittämistä ja tietotekniset sovellukset niiden molempien kehittämiseen käytettävissä olevia menetelmiä. Ympäristösovittelu on uudenlainen vapaaehtoisuuteen perustuva keino ratkaista ympäristökiistoja. Alue-Alvareiden ja Leader-ryhmien toimintaan voi kuka tahansa osallistua, kuten periaatteessa myös yleisessä tietoverkossa käytössä olevien menetelmien käyttöön. Viimeksi mainittuja on kylläkin kritisoitu siitä, että ne eivät tarjoa yhdenvertaista mahdollisuutta, koska kaikilla ei ole esimerkiksi riittäviä tietoteknisiä taitoja niiden käyttämiseen.

5.3.1. Alueellinen osallistuminen - Tampereen Alue-Alvarit

Tämän osion kirjoittamiseen taustatukea antoivat Tampereen kaupungin kuntademokratiasuunnittelija Eija Uurtamo ja vuorovaikutussuunnittelija Annamaria Valanto-Pyhältö.

Tampereen kaupungin alueellinen työryhmä Alue-Alvari on asukkaiden ja kaupungin yhteistyöelin, joka kootaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan alueen toimijoiden, kuten järjestöjen edustajista ja yksittäisistä asukkaista. Alue-Alvarit toimivat Etelä-, Kaakkois-, Koillis- ja Länsi-

²⁰⁷ *Kuntaliitto* 2009, s. 54 - 55.

Tampereella. Aluejaon ulkopuolelle jäävien kaupunginosien asukkaat voivat ilmoittautua lähimpään Alue-Alvariin.²⁰⁸ Käytännössä aluejaon ulkopuolelle jää kaupungin keskusta-alue²⁰⁹.

Alunperin palvelufoorumeiksi, sittemmin alueelliseksi osallistumiseksi kutsuttujen toimintojen tavoitteeksi asetettiin vuonna 2006 kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen oman asuinalueensa palveluiden ja kaupunkiympäristön suunnitteluun. Lisäksi niiden avulla oli tarkoitus pyrkiä tuomaan asioiden valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäksi kuntalaisia, madaltamaan asukkaiden ja päätöksentekijöiden välistä kynnystä, lisäämään vuoropuhelua sekä kohdentamaan päätöksentekoa paikallisiin asioihin. Toiminnan kautta saataisiin tilaajaorganisaatioon²¹⁰ tietoa alueen palvelutarpeesta ja palvelut saataisiin sopeutumaan alueille mahdollisimman hyvin. Toiminnan toivottiin lisäksi tuovan alueellisten verkostojen kautta uusia ideoita palvelujen tuottamiseen. Tarkoituksena oli myös, että kaupunki esittelee aluetta koskevat suunnitelmat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa työryhmälle. Alueellisen osallistumisen suunnittelua varten perehdyttiin muiden kaupunkien toimintoihin. Vastaavaa toimintaa oli järjestetty suurista kaupungeista Vantaalla, Espoossa, Turussa, Oulussa ja Lahdessa. Kaikille malleille yhteisiä haasteita olivat alueellisen työn tunnetuksi tekeminen asukkaille sekä kaikkien ikä- ja väestöryhmien saaminen mukaan toimintaan.²¹¹

Alue-Alvareiden työryhmien kokoontumisissa keskustellaan ja pohditaan kaupungissa valmistelussa olevia asioita, kuten esimerkiksi terveystalouksia, ikäihmisen kotihoitoa, uimaran-toja, koulujen sijaintia, joukkoliikennettä, puistoja, päivähoitoa ja nuorisotiloja. Näkemykset kootaan muistioiksi tai lausunnoiksi kaupungin suunnittelijoiden ja päättäjien käyttöön. Alue-Alvari osallistuu myös kaupungin talousarvion ja strategian laadintaan. Se voi myös ilmoittautua osalliseksi kaavoitushankkeissa ja tehdä aloitteita kaupungin käsiteltäväksi. Yhteys-henkilönä työryhmän ja kaupungin päättäjien välillä toimii kaupungin vuorovaikutussuunnit-telija. Alvari-toiminnan hyödyksi jäsenille mainitaan tiedon saanti asuinalueita koskevista suunnitelmista ja palveluiden muutoksista jo suunnittelun alkuvaiheessa, asukkaiden ajatusten kulkeminen Alue-Alvarin kautta suunnittelijoille ja päättäjille ja yhteistyömahdollisuuksien luominen kaupungin eri toimijoiden välille. Alue-Alvarit ovat suora kanava kaupungin, asuk-

²⁰⁸ Tampereella on 1.1.2007 käytetty palvelujen järjestämisessä tilaaja-tuottaja -mallia, jossa palvelujen hankin-nassa erotetaan niitä tilaavat yksiköt niitä tuottavista yksiköistä. Kts. *Tampereen kaupunki* 2014.

²⁰⁹ *Tampereen kaupunginhallitus* 26.1.2015 § 37. Kaupunginhallitus edellyttää tehdyn ja kannatetun lisäpönsiehdotuksen pohjalta, että selvitetään keskustan asukkaiden osallistumismahdollisuuksien parantamista ja val-mistellaan Keskusta-Alvarin tai muun vastaavan toimintamallin toteuttaminen.

²¹⁰ *Tampereen kaupunki* 2009.

²¹¹ *Blåfield - Teittinen* 2006, s. 3 - 4, 14.

kaiden ja yhdistysten välillä. Varsinaisen jäsenyyden lisäksi Alue-Alvarin toimintaan voi osallistua esimerkiksi ilmoittautumalla Alvari-postilaiseksi, joille lähetetään Alvarien postit ja tietoa kokoontumisista. Alvarien kokoontumiset ovat avoimia, joten niihin voivat osallistua muutkin kuin varsinaiset jäsenet. Alvarit toimivat myös sosiaalisessa mediassa. Kullekin alueelliselle työryhmälle varataan aluerahaa, jonka työryhmä jakaa alueellaan hakemusten perusteella. Aluerahalla voi järjestää esimerkiksi ympäristötalkoita, korttelijuhlia, kerhoja lapsille, virkistystä ikäihmisille ja kaupunginosatapahtumia. Työryhmän laatiman ehdotuksen pohjalta aluerahan käytöstä päättää pormestari.²¹²

Alue-Alvari-toiminta käynnistyi vuonna 2007 Länsi-Tampereella. Kaupunki teetti vuonna 2008 Net Effect Oy:llä alueellisen osallistumisen mallin pilotin arvioinnin, jonka kohteena oli nimenomaan Alue-Alvarin käytäntöjen toimivuus. Arviointiraportissa todetaan, että luottamushenkilöillä ei ole erityistä roolia ryhmän toiminnassa. Alue-Alvarin toiminta kohdistuu päätösten, suunnitelmien ja alueen kehittämisen valmistelutyöhön, jota tehdään yhdessä virkamiehien kanssa. Osallistujat ja virkamiehistö eivät halunneet toiminnan olevan poliittisena, eikä sitä sellaisena nähtykään. Vaikka osa toimintaan osallistuvista henkilöistä on poliittisten puolueiden jäseniä, ei Alvarilla ole mitään suoraa tai edes tunnistettua suhdetta poliittiseen päätöksentekoon. Vuorovaikutussuunnittelija nähdään oleellisena yhdyslenkkinä, jonka täytyy tuntea kaupungin palvelut melko hyvin ja tietää missä mennään sekä hallita kansalaisten ja hallinnon kieli. Alvarin esitysten huomioimisesta palautetta antavan kanavan luominen virkamiehistöstä Alue-Alvariin päin nähtiin tärkeänä kehitysehdotuksena. Se on ensiarvoisen tärkeää osanottajien motivaation kannalta ja tukee mallin kehittämistyötä. Alvari tulee omakseen osaksi päätöksentekojärjestelmää, alueen asukkaiden mielipiteitä välittävänä neuvoa-antavana elimenä ja virkamiehiä tulee rohkaista hyödyntämään Alvaria. Alue-Alvari oli arviointia tehtäessä toiminut vasta vuoden verran, joten oli selvää, että käyttöönottoon sisältyy vielä monia haasteita ja parannuskohteita.²¹³

Vuonna 2014 Tampereen kaupunki teetti tilaaja-tuottaja-toimintamallinsa arvioinnin Tampereen yliopistolla. Kuntaliiton keväällä 2015 julkaisemassa raportissa Jenni Airaksinen ja Kaisa Kurkela arvioivat asukasosallistumista Tampereen toimintamallissa. Raportin mukaan Tampereen toimintamallin kokonaisuudistamisen yhtenä tavoitteena on ollut parantaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Alueellisen osallistumisen tavoitteiksi ja

²¹² Tampereen kaupunki 2014.

²¹³ Net Effect Oy 2008, s. 13 - 14.

hyödyiksi on esitelty asukkaiden, virkamiesten ja luottamushenkilöiden välille syntyvää pysyvää vuorovaikutuskanavaa. Alvareita koskevan osuuden tutkimuskysymys toimintamallin arvioinnissa oli: "Miten erilaiset asukas- ja käyttäjäfoorumit ovat toimineet asukkaiden, palveluiden käyttäjien ja politiikan näkökulmasta? Millaisia vaikutuksia niillä on ollut päätöksentekoon?" Järjestelmälle asetetun tavoitteen pysyvän vuorovaikutuskanavan syntymisestä asukkaiden, viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välille nähdään osittain toteutuneen. Pysyvä vuorovaikutuskanava on syntynyt, mutta lähinnä kaupungin kuntademokratiayksikön ja kuntalaisten välille, ei niinkään asukkaiden ja viranhaltijoiden tai asukkaiden ja luottamushenkilöiden välille. Vuorovaikutussuunnittelijoiden kautta kaupunki näyttäytyy asukkaille helposti hahmotettavassa ja ymmärrettävässä muodossa. Heidän välityksellään asukkaiden arkiymmärrystä ja arjen kokemuksia viedään eteenpäin. Asukkaat luottavat vuorovaikutussuunnittelijoihin ja arvostavat heitä, mutta samaa arvostusta he eivät nauti kaupunkiorganisaation taholta.²¹⁴

Asukkaiden vuorovaikutus luottamushenkilöiden kanssa on ollut erittäin vähäistä, eivätkä luottamushenkilöt juurikaan hyödynnä asukkaiden näkemyksiä. Osa luottamushenkilöistä ei tunne Alvareiden toimintaperiaatteita eivätkä he myöskään koe järjestelmästä olevan hyötyä. Ainoastaan muutama toimintamallin arviointia varten haastatelluista luottamushenkilöistä näkee järjestelmän omasta näkökulmastaan hyödyllisenä. Alvareiden toiminnan yhtenä tarkoituksena olleet osallistumiskanavien selkiyttäminen ja osallistumisen yhtenäistäminen olivat toteutuneet. Toiminnan tuloksena on syntynyt vaivaton ja matalan kynnyksen toimintamalli, jonka avulla sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat halutessaan voivat varsin helpolla tavalla kurottautua alueen asukkaita kohti. Arvioinnin tulosten valossa Alvari-järjestelmä nähtiin ehdottomasti säilyttämisen arvoisena ja sen jatkuvuus tärkeänä. Alvareiden yhtenä tavoitteena oli lisätä osallistumista ja siinä ne ovat onnistuneet. Esimerkiksi vuonna 2012 oli pidetty yhteensä 143 Alvari-tilaisuutta.²¹⁵ Alvari-toiminnassa nähtiin siis sama ilmiö kuin aiemmin esitelmässäni Tampere 21 -suunnitteluprosessissa. Yhteistyö toimii lähinnä asukkaiden ja viranhaltijoiden kesken, mutta luottamushenkilöt eivät siinä juurikaan ole mukana. Voisiko se olla kehittämisen tärkein painopiste? Jos todellista vaikuttamista päätöksentekoon halutaan edistää, eikö luottamushenkilöiden pitäisi olla prosessissa mukana? Voiko aitoa yhdessä tekemisen henkeä muutoin syntyä? Raportin mukaan osallisuuden kannalta olennaisia merkityksiä voidaan tosin löytää jo osallistumisen prosesseista ja osallisuuden kasvun tuloksissa

²¹⁴ Airaksinen - Kurkela 2015, s. 96 - 97.

²¹⁵ Airaksinen - Kurkela 2015, s. 97 - 98.

itsessään; toiminnassa mukana oleminen tuottaa osallisuutta ja kiinnittää ihmisen tietyllä tavalla kuntaan ja kuntayhteisöön tuoden samalla ymmärrystä kaupungin kehittämisen realiteeteista²¹⁶. Kysymys on ennen kaikkea siitä, millaiseksi asukkaiden ja palvelujen käyttäjien roolin valmistelutyössä halutaan kehittyvän.

Tampereen kaupungin pormestariohjelma 2013 – 2016: ” Tampereella toteutetaan alueellisia osallistuvan budjetoinnin kokeiluja ja lisätään alueellisen vaikuttamisen kanavia. Alvari toimintaa laajennetaan ja vaikuttavuutta parannetaan. Aluelautakuntamallia kokeillaan erikseen valittavassa kaupunginosassa. Kehitetään asukasiloja ja muita vuorovaikutuskanavia. Aloitetaan säännölliset, kuntalaisille tarkoitetut kaupungin johdon asukastapaamiset verkossa.”²¹⁷ Olisiko alueellisten työryhmien toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi ja byrokratian vähentämiseksi esimerkiksi ajateltavissa, että alueelliset työryhmät itse saisivat päättää alueen vuorovaikutussuunnittelijan toimiessa muodollisena hyväksyjänä. Vaikuttavuuden kokemista varmastikin lisäisi myös aiemmin mainittu luottamushenkilöiden osallistuminen.

Kuntademokratiasuunnittelija Eija Uurtamon mukaan vuoden 2015 painopistealueena toiminnan kehittämisessä on kuntalaisten osallistuminen palveluiden suunnitteluun eli käyttäjädemokratian kehittäminen. Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta ehkä merkittävin palvelu on kaupunkiympäristön kehittäminen, joka on yksi Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen ydinprosesseista²¹⁸. Siihen kuuluvat kaupungin rakennetun ja luonnonympäristön kehittäminen ja ylläpidosta huolehtiminen sekä edellytysten luominen tamperelaisten hyvinvoinnille²¹⁹.

5.3.2. Vaikuttaminen kansalaisten omien hankkeiden kautta - paikalliset Leader-ryhmät

Yksi tekemisen demokratiaan kuuluva paikallisen vaikuttamisen muoto on Leader-ryhmän hallituksen kolmikannan mukainen rakenne. Leader²²⁰-toiminnan kehittäminen Euroopassa on käynnistynyt Euroopan unionin yhteisöaloitteen pohjalta vuonna 1991²²¹. Leader-ryhmät ovat ruohonjuuritason kehittämisyhdistyksiä, jotka laatimaansa strategiaan perustuen suunnitelmal-

²¹⁶ Airaksinen - Kurkela 2015, s. 98.

²¹⁷ Tampereen kaupunki 2013.

²¹⁸ Kork ym. 2015, s. 53

²¹⁹ Tampereen kaupunki 2015.

²²⁰ MMM 2014. LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista Liason Entre Actions de Developpement l'Economie Rurale, yhdyssiteet maaseudun talouden kehittämiseen tähtäävien toimien välillä.

²²¹ Hyyryläinen 2007, s. 25

lisesti rahoittavat hankkeita ja myöntävät yritystukia. Ryhmän hallitus valitsee rahoitettaviksi paikallisiin tarpeisiin vastaavia hankkeita. Leader-ryhmät koostuvat yksityishenkilöistä, paikallishallinnosta ja yhdistyksistä ja ne saavat vuosittain käyttöönsä tietyn summan julkista rahaa, jolla rahoittavat oman toiminta-alueensa hankkeita. Myös alueen kunnat ja kaupungit rahoittavat osaltaan ryhmien toimintaa. Sitä rahoitetaan osin myös EU:n maaseuturahaston Leader-varoista. Yksityistä rahoitusta ja talkootyötä on noin kolmannes rahoituksesta. Leader-toiminta on kaikille avointa, joten siihen voi osallistua kuka tahansa oman alueensa kehittämistä kiinnostunut.²²²

Leader-toimistoa ei koeta viranomaiseksi, joten sitä on helpompi lähestyä. Toimistoon on helpompi tulla keskustelemaan omasta kehittämisideasta. Toimintaryhmät toimivat usein myös puskurina ja välittäjinä, jotta byrokratia kansalaisten ja viranomaisten välillä ei haittaisi liikaa toimintaa. Leader-metodi²²³ on osoittanut toimivuutensa ja tehokkuutensa. Suhteellisen pienillä resursseilla on saatu aikaan hyviä tuloksia; työpaikkoja, yrityksiä ja vireytyvää toimintaa maaseudulle. Metodi on osa maaseutupolitiikan strategisen toiminnan ydintä ja toimii tärkeänä sopimisen mekanismina keskushallinnon ja paikallisen kehittämisen välillä. Puhutaan niin sanotusta sosiaalisesta pääomasta, joka tarkoittaa yhteisten toimintasääntöjen, vuorovaikutuksen ja luottamuksen vahvistumista maaseutupolitiikan toteuttamisessa.²²⁴ Kansalaisyhteiskunta ja yhdistystoiminnan traditio ovat meillä vahvoja, joten Leader-metodi sopii hyvin suomalaiseen tapaan toimia. Maaseudulla osataan toimia omaehtoisesti ja paikallisesti, siellä elää edelleen talkooperinne ja siellä on paljon pieniä yhdistyksiä. Leader-metodille ja koko toimintaryhmätyölle Suomessa on luonut hyvän perustan 1970-luvun alussa aktivoitunut uudenlainen kylätoimintaliike.²²⁵

Leader-ryhmien rahoituksesta säädetään laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta eli maaseudun kehittämislaisissa (28/2014), joka ei koske maatalouden tuotantotoimintaan liittyviä maataloustukia, joista on oma lainsäädäntö. Laki ei koske myöskään sellaisten valtakunnallisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittamista, jotka rahoitetaan kokonaan kansallisin

²²² MMM 2014.

²²³ Toimintaryhmätyö metodina tarkoittaa tiettyä tapaa tehdä ja ajatella maaseudun kestäväää kehittämistä. Leader rakentaa toimintojen vuorovaikutuksen ja toimijoiden kumppanuutta. Leader-metodi (toimintaryhmätyö) tarkoittaa maaseudun kehittämisen henkisen ja sosiaalisen pääoman hallinnan ja käyttämisen tapaa, jossa käytetään ja luodaan tietoa siitä, *miten* aikaansaadaan kestäväää kehitystä maaseudun niukoista voimavaroista. Metodi koostuu erityispiirteistä, jotka määrittelevät, miten kehittämistoimet tulisi suunnitella ja toteuttaa. Leader-metodin erityispiirteet ovat 1) alueperusteisuus 2) alhaalta ylös -periaate 3) paikallinen kumppanuus 4) monialaisuus 5) innovatiivisuus 6) alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö ja 7) verkostoituminen. Kts. tarkemmin *Hyyryläinen 2007*, s. 21.

²²⁴ *Hyyryläinen 2007*, s. 31.

²²⁵ *Hyyryläinen 2007*, s. 28, 30.

varoin eivätkä perustu Euroopan yhteisön ja kansallisista varoista tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuun ohjelmaan. Lain 2 §:n mukaan sen soveltamisalaan kuuluvat Euroopan yhteisön osaksi tai kokonaan rahoittamien tukien myöntäminen, maksaminen, seuranta, tarkastus ja takaisinperintä, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu. Maaseutuohjelmista säädetään asetuksella maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (634/2007). Maaseudun kehittämislain 34 §:ssä säädetään rahoitusmahdollisuuksista tiedottamisesta. ELY-keskus on velvollinen tiedottamaan myöntämänsä tuen hakumahdollisuudesta, hakumenettelystä ja tuen pääasiallisista edellytyksistä. Paikallisilla toimintaryhmillä on velvollisuus tiedottaa niiden tukien osalta, jotka se rahoittaa omasta rahoituskiintiöstään. Tarkemmin tiedottamisesta ei laissa säädetä. Osana julkista hallintoa Leader-ryhmien tulee huomioida muun muassa hallintolain (434/2003) ja julkisuuslain (621/1999) säännökset hyvästä ja avoimesta hallinnosta.

Paikalliset Leader-ryhmät toimivat kanavana erityisesti maaseudun kehittämishankkeissa, mutta jatkossa kehittäminen saattaa koskea myös kaupunkialueita²²⁶. Ryhmille on alunperin maaseudun kehittämislain (1443/2006) delegoitu julkinen hallintotehtävä, joten ne ovat hyvä esimerkki julkisen vallan toimista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Nykyisin tämä säännös on uudistun maaseudun kehittämislain (28/2014) 38 §:ssä. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n säännöksen mukaan delegoida muille kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisen hallintotehtävän delegoiminen Leader-ryhmille osoittaa julkisen vallan ottavan ne vastuullisina kumppaneina mukaan pyrkiessään turvaamaan jokaiselle oikeuden vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Leader-toimintamalli voidaan kiteyttää kolmeen elementtiin, jotka ovat toiminta, neuvonta ja rahoitus²²⁷. Leaderin kantavana ajatuksena on hyödyntää kehittämistyössä paikallista asiantuntemusta ja osaamista. Suomen 55 paikallista Leader-ryhmää (54 Manner-Suomessa ja 1 Ahvenanmaalla) tekevät kukin omat strategiansa ja valitsevat toteutettavat hankkeet ja yritystuet. Leader-rahoituksella voidaan tukea muun muassa yritysten perustamista, kehittämistä ja investointeja, kylien elinvoimaisuutta, harrastusmahdollisuuksia ja kansainvälistä toimintaa, joilla lisätään maaseudun mahdollisuuksia ja vetovoimaa.²²⁸ Leader-toiminnassa toteutuu alueellinen yhdenvertaisuus, koska toiminta

²²⁶ *Leader-toimintaryhmät 2015.*

²²⁷ *Leader-toimintaryhmät 2015.*

²²⁸ *Leader-toimintaryhmät 2015.*

kattaa koko Suomen maaseutualueet. Leader-toiminnan rahoittamat hankkeet liittyvät usean eri perusoikeuden alaan, joista ympäristöperusoikeuden osalta korostuu erityisesti terveellisen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.

Oman kotiseutuni Tampereen seutukunnan Leader-ryhmä Kantri ry on vuodesta 1997 alkaen rahoittanut noin 450 maaseudun hanketta tai yritystukea. Nykyisellä ohjelmakaudella 2014 - 2020 sen strategian nimenä on Vastuu yhteisöstä ja ympäristöstä. Painopistealueet alueen kehittämässä ovat 1) ympäristövastuinen asuminen (20 % rahoituksesta), 2) yhteisöllisyys, osallisuus ja nuoriso (45 %) ja 3) paikallinen yrittäjyys (30 %). Ympäristövastuisen asumisen hankkeilla tavoitellaan sitä, että alueen ympäristö voi aiempaa paremmin, sen käyttö on kestävä ja alueella on mahdollisuus monimuotoiseen asumiseen. Ympäristövastuisen asumisen hankkeina rahoitetaan ympäristön tilaa parantavia ja sen kuormitusta vähentäviä hankkeita, esimerkiksi maankäyttöön tai ympäristöön liittyviä suunnitelmia, niihin liittyvää tietoisuuden lisäämistä sekä ympäristöön, energiaan ja erityisesti vähähiiliseen talouteen liittyviä investointeja. Yhteisöllisyyden, osallisuuden ja nuorison painopistealueen hankkeiden tavoitteena on muun muassa, että alueen yhteisöt ovat aiempaa yhteisöllisempiä ja ottavat myös erityisryhmät huomioon toiminnassaan. Kansain- ja alueidenvälinen yhteistyö ovat vakiintuneita toimintatapoja ja paikallinen kulttuuri nähdään merkittävänä osana alueen vetovoimaa. Paikallisen yrittäjyyden painopistealueen tavoitteena on ympäristön ja yhteisön kannalta vastuulliseen toimintaan perustuva yrittäjyys, joka tarjoaa toimeentulon aiempaa useammalle.²²⁹

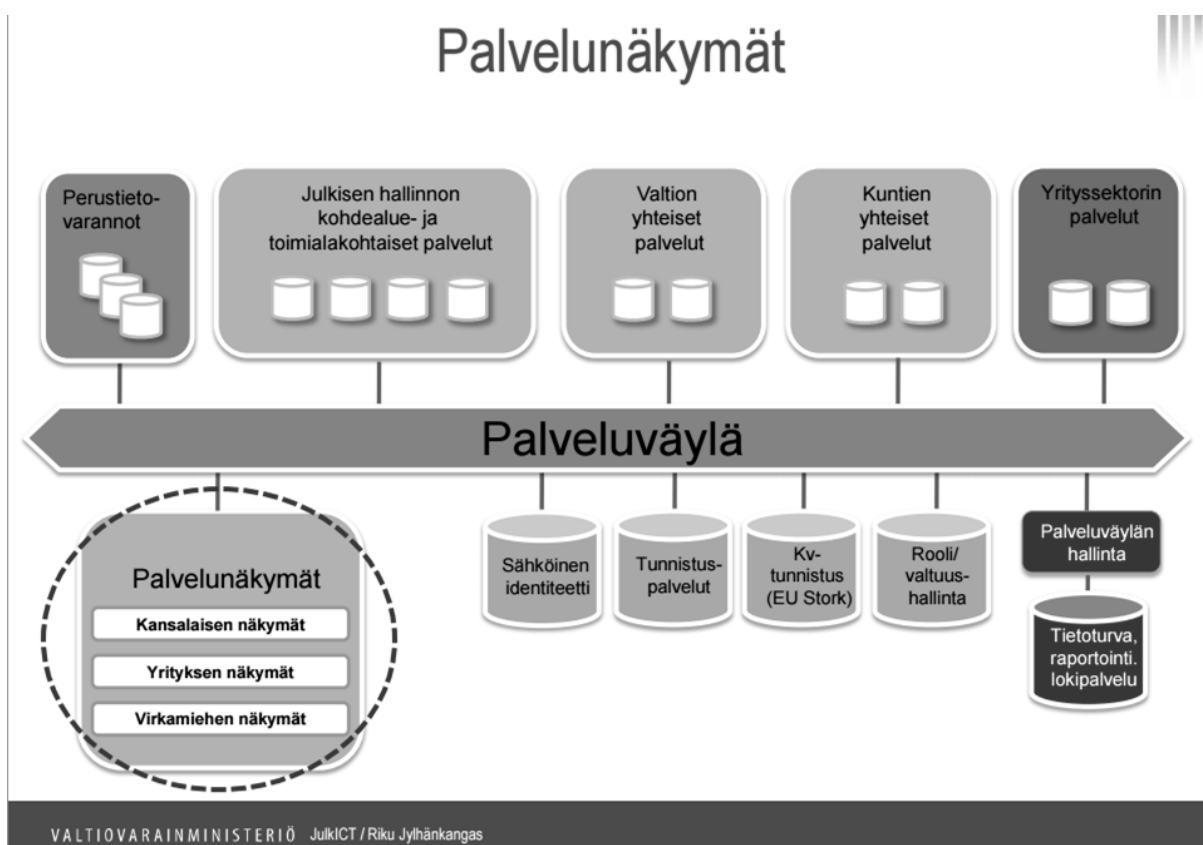
5.3.3. Tietotekniset vaikuttamiskanavat verkossa

YK:n ihmisoikeusneuvoston hyvien käytäntöjen raportissa (kts. kohta 2.2.2) esitellyt eTarkkailija- ja Harava-sivustot ovat esimerkkejä monista erilaisista tiedon keräämiseen ja jakamiseen tarkoitetuista vaikuttamiskanavista, joita hyödynnetään Internetin kautta. Muita vastaavia kanavia ovat muun muassa Otakantaa.fi-sivusto, Ominvoimin-verkoston sivusto ja Tampereen kaupungin Valma-valmistelufoorumi²³⁰. Vastaavia tietoteknisiä vaikuttamiskanavia on

²²⁹ Kantri ry 2015.

²³⁰ Tampereen kaupunki 2012. Valman kautta voi esittää mielipiteensä Tampereen kaupungin käsittelyssä olevista asioista. Tavoitteena on taata kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa käsiteltäviin asioihin koko valmistelutyön ajan. Asioita voi kommentoida myös rekisteröitymättä järjestelmän käyttäjäksi.

valtava määrä, mikä varmasti osaltaan hankaloittaa niiden tehokasta käyttöä. Toisiko siihen ratkaisun valtiovarainministeriön johdolla kehitteillä oleva kansalaisten palveluväylä²³¹?



Kuva 1²³².

Digitalisoitunut yhteiskunta tarvitsee yhtenäisen tietoon liittyvän infrastruktuurin, kansallisen palveluarkkitehtuurin, jonka keskeinen tarkoitus olisi mahdollistaa tiedon välittyminen eli yhteentoimivuus. Siinä tietoa välitettäisiin yhdenmukaisella ja standardoidulla tavalla, eikä rakennettaisi tuhansia päällekkäisiä erillISRatkaisuja julkisen hallinnon tiedon välitykseen. Yhteisen mallin käyttöön velvoitettaisiin ja sen huomioimisesta tulisi tehdä vaatimus kaikissa tietojärjestelmähankinnoissa. Hanke lähtee siitä, että yhteiskunnan perustietovarantojen tiedon tulee tietosuoja taaten olla helposti ja tehokkaasti hyödynnettävissä. Palveluväylän virkamies-näkymä toisi viranomaisten keskinäiseen toimintaan uudet tarpeelliset sähköiset mallit.²³³ Tällainen palveluväylä ainakin mahdollistaisi sen, että sekä kansalaiset että julkisen hallinnon ja yksityissektorin edustajat näkivät samasta paikasta julkista hallintoa koskevan tiedon. Myös erilaiset mielipidekyselyt ja aloitteet voitaisiin tehdä saman kanavan välityksellä.

²³¹ Jylhänkangas 2014. Riku Jylhänkangas on valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon ICT-toiminto -yksikön päällikkö.

²³² Jylhänkangas 2014.

²³³ Jylhänkangas 2014.

5.3.4. Sovittelu uudenaikaisena ympäristökiistojen ratkaisukeinona

Vaikka erilaisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja on kehitetty ja kehitetään, tulee aina olemaan kiistoja, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan tehokkaita keinoja, joiden avulla vältetään pitkiltä ja kalliilta oikeuskäsittelyiltä. Perinteisten oikeusturvakeinojen rinnalla on kokeiltu niin sanottua ympäristösovittelua²³⁴. Sovittelu mielletään vapaaehtoiseksi ja luonteeltaan epäviralliseksi, tuomioistuimen ulkopuoliseksi prosessiksi, jossa osapuolten välistä konfliktia sovittellee puolueeton kolmas osapuoli. Sovittelun keskeisiä piirteitä ovat prosessin neuvottelemisesta erottava kolmannen osapuolen väliintulo ja vapaaehtoisuus tai hyväksyttävyyys, joilla viitataan osapuolten haluun päästää puolueeton sovittelija auttamaan ratkaisun löytämisessä. Sovittelijan puolueettomuus on sovittelun perusedellytys, jolla viitataan reiluuteen ja tasapuolisuuteen osapuolten kohtelussa, sovittelijan roolin rajoitukseen sekä objektiivisuuteen. Sovittelijan puolueettomuuden arvioivat viime kädessä konfliktin osapuolet. Sovittelun ja muiden niin sanottujen vaihtoehtoisten konfliktinratkaisun menettelyiden yhteisiä piirteitä ovat 1) nopeus ja käsittelyn alhaiset kustannukset 2) eivät pohjautu juridiikkaan 3) osapuolten oman roolin korostaminen 4) minimalistinen ja epävirallinen menettelytapa 5) toimitaan pitkälti yksityisesti 6) painotus on menettelyssä ja vuorovaikutuksessa aineellisen oikeuden sijaan.²³⁵

Tyypillisesti sovittelumenettelyjä käytetään jo pitkälle edenneiden ja umpikujiin ajautuneiden ristiriitojen ratkaisemisessa. Osa sovittelun hyödyistä liittyy kuitenkin sen ennakoivaan käyttöön, mikäli sen periaatteita ja pelisääntöjä hyödynnetään vaikeiksi ennakoituissa prosesseissa jo niiden alusta lähtien. Tällöin sovittelun voidaan nähdä ylittävän yhtäältä demokratian, avoimuuden ja osallistumisen ja toisaalta tehokkuuden välisen kuilun. Sekä osallistavan suunnittelun että sovittelun tarkoituksena on varhainen osallistuminen, mutta sovittelun erityispiirteenä osallistavaan suunnittelun nähden on osapuolten valta yhdessä tehdä prosessissa kaikkia osapuolia sitova ratkaisu. Sovittelu tähtää yhteiseen sopimukseen, mutta vuorovaikutteisessa, osallistavassa suunnittelussa yleensä on tavoitteena erilaisten näkökantojen kartoittaminen ja osapuolten välinen dialogi, joka kyllä evästää suunnittelua ja päätöksentekoa, mutta jättää päätöksenteon muille, esimerkiksi kunnan edustuksellisesti valituille toimielimille.²³⁶

²³⁴ Peltonen ym. 2012.

²³⁵ Ervasti 2004, s. 110 - 115, 129.

²³⁶ Peltonen ym. s. 10.

Suomen Sovittelufoorumi ry:n ympäristöasioiden sovittelutyöryhmän vuonna 2009 käynnistämässä pilottihankkeessa, joka myöhemmin sai nimen “Sovittelu maankäyttö- ja ympäristöristiriidoissa” (SOMARI), oli mukana kolme tapausta, joista kaksi sijoittui Turkuun ja yksi Ylöjärvelle. Tapausten aiheina olivat 1) kaavoitukseen liittyvä kiista puutalon kohtalosta Turun keskustassa 2) ympäristölupaan liittyvä kiista jätehuoltoyhtiön asukkaille aiheuttamista haitoista Saramäen alueella Turussa sekä 3) naapureiden välinen kiista hevostallin toiminnan vaikutuksista Ylöjärvellä. Vuonna 2010 Sovittelufoorumin ympäristösovittelun työryhmä kutsui Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) käynnistämään riippumattoman tutkimuksen arvioimaan pilottihankkeen lähtökohtia, seuraamaan sovitteluprosessien kulkua ja arvioimaan sen lopputuloksia sekä keräämään osapuolten kokemuksia ja arvioita sovittelusta. Tutkimuksen tavoitteena oli myös tuottaa evästyksiä laajempaan keskusteluun sovittelumenettelyn kehittämiseksi ympäristö- ja kaavoitusasioissa.²³⁷

Missään pilottihankkeen tapauksessa ei lopulta päästy selkeään allekirjoitettavaan sopimukseen, joka on yksi sovittelun keskeisistä tunnusmerkistä. Monille osapuolille jäikin epäselväksi, mitä prosessilla tavoiteltiin. Myös sovittelumenettelyn paikan osoittaminen suhteessa virallisiin prosesseihin osoittautui haastavaksi. Pilottihanke opetti muun muassa, että ympäristökiistojen ominaislaatu julkisen sektorin kiistoina täytyy huomioida suunniteltaessa sovitteluyhteyksiä. Sovittelu on nivellettävä osaksi virallisia suunnittelun, päätöksenteon ja muutoksenhaun menettelyjä. Sitä on mahdollista hyödyntää esimerkiksi kaavoitukseen liittyvässä valmistelussa tai erilaisissa vaikutusten arviointiprosesseissa. Sovittelun roolin ja paikan täytyy olla selkeä ja prosessilla tulee olla julkisen vallan taholta valtuutus, jotta sillä olisi todellista merkitystä. Ympäristösovittelua tekeville sovittelijoilta edellytetään erityistä osaamista. Heidän täytyy tuntea ympäristökiistojen erityispiirteitä ja virallisten prosessien puitteita riittävässä määrin. Sovittelijan pitää olla vastuussa koko prosessista, sen edustuksellisuudesta, tiedon tarpeista, linkityksistä virallisiin prosessiin ja niin edelleen, ei vain sovittelutilaisuuksien vetämisestä.²³⁸ Ympäristösovittelu vaikuttaa kiinnostavalta mallilta uusien vaikuttamiskeinojen kehittämisessä, mutta arvelen, että ilman lailla säätämistä siitä ei vielä pitkään aikaan tule varteenotettavaa keinoa. Jos kiistan osapuolet eivät näe todellista vaikuttamisen mahdollisuutta, on heitä vaikea motivoida panostamaan riittävästi menettelyn onnistumiseksi ja sopimuksen aikaansaamiseksi. Uusia keinoja tarvitaan, joten sovittelumenettelyä kannattaa kehittää.

²³⁷ Peltonen *ym.* s. 12 - 13.

²³⁸ Peltonen *ym.* s. 20 - 21, 27 - 28.

6. POHDINTA

6.1. Perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asettama oikeudellinen velvoite

Oikeudellisen velvoittavuuden pohdinta on aloitettava siitä, mitä oikeus ja siitä juontuva oikeudellisuus tarkoittavat. Tutkielmani luonteen ja laajuuden vuoksi pitäydyn tästä laajasta aiheesta varsin yleisen tason määritelmässä. Oikeuteen liittyy myös kokemus oikeudenmukaisuudesta, johon sisältyy yhteiskunnallisia, poliittisia ja taloudellisia sekä yksityisoikeudellisia arvoasetelmia. On luonnollista, että esimerkiksi maanomistaja ja luonnonsuojelija kokevat saman ympäristökysymyksen ratkaisun oikeudenmukaisuuden eri tavoin, koska heidän suhteensa kyseessä olevaan asiaan on erilainen. Näitä erilaisia lähtökohtia joutuvat lainsäätäjät, tuomioistuimet ja viranomaiset aina punnitsemaan yksittäisissä asioissa ratkaisuja tehdessään.

Tolonen käsittelee oikeuden olemusta reaalisen maailman ja normien maailman käsitteiden avulla. Oikeus on normatiivisia vaateita ja pitämistä koskevien sääntöjen joukko ja yhteiskunta on oikeudesta riippumattomien, tosiasiallisesti vallitsevien asiointilojen joukko. Edellä olevan väitteen mukaan oikeuden ja yhteiskunnan suhde nähdään oikeuden ja tosiasioiden suhteena. Hans Kelsenin "Puhtaan oikeusopin" periaatteiden mukaan oleminen ja pitäminen on pidettävä ehdottomasti ja tarkasti erillään. Omalakisena järjestyksenä oikeus poikkeaa muista yhteiskunnallisista järjestyksistä; esimerkiksi tapaan ja moraaliin verrattuna oikeus on pakon käyttöä koskeva järjestys. Oikeudellisessa tarkastelussa oikeus koskee sanktioiden tai oikeudellisten seuraamusten käyttöä tietyillä edellytyksillä. Nykyisin harva tyytyy tähän Kelsenin jyrkään erotteluun yhteiskunnallisen reaalimaailman ja normien pitämismaailman välillä tai yhtyy ajatukseen "puhtaista normeista". Laajempaa kannatusta Tolosen mukaan saa ajatus, että oikeuden alueella yhteys tosiasiamailmaan ja reaaliseen yhteiskuntaan on ilmeinen. Ensinnäkin jokainen tuomari ottaa kantaa tosiasiallisesti tapahtuneeseen tekoon ja toiseksi lainsäätäjät toimii yhteiskunnallisten tavoitteiden pohjalta. Lisäksi oikeus kehittyy ja muuttuu yhteiskunnassa ilmenevien reaalisten tarpeiden ja intressien mukaan. Tämän ajattelutavan mukaan oikeus on yhteiskunnallinen järjestys, jonka mukaisesti oikeudellista toimijaa eivät määrää pelkät normit, joita hän soveltaa. Tuomioistuimen tulee pyrkiä ottamaan huomioon kaikki tapauksen reaaliset olosuhteet ja oikeustieteen tulee systematisoidessaan ja tulkitessaan huomioida myös yhteiskuntaelämän kehityspiirteet.²³⁹ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia näke-

²³⁹ Tolonen 2003, s. 50 - 52.

myksiä siitä, voiko lainopillinen tulkinta sisältää perusteluja yhteiskunnallisten ilmiöiden pohjalta. On ilmeistä, että oikeusnormeja ja niiden yhteyttä reaali maailmaan ei tule täysin erottaa toisistaan, mutta eri asia on, miten lainoppi mielletään. Kuten aiemmissa luvuissa kirjoittamastani käynee jo ilmi, pidän oikeuden yhteiskunnallista ulottuvuutta tärkeänä oikeudellisuuden elementtinä. Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta on varmastikin paikallaan, että myös tiukan lakipositivistiselle ajattelulle on edelleen omat kannattajansa. Lainopillinen tutkimus olisi muutoin kovin yksipuolista.

Tässä tutkielmassa on ympäristöperusoikeutta käsitelty sekä oikeustieteellisenä että yhteiskuntatieteellisenä kysymyksenä. Oikeustiede kuuluu oikeudellisiin toimintakäytäntöihin lain säätämisen ja tuomioistuinkäytäntöjen ohella ja sille on ominaista sitoutuminen oikeuslähteisiin sekä normatiivinen näkökulma²⁴⁰. Oikeuslähteet ovat tulkintaperusteita, joista oikeus muotoutuu. Aarnion esittämässä mallissa²⁴¹ juridisia tulkintaperusteita ovat laki²⁴², systemaattiset näkökohdat, maan tapa, lainsäätäjän tarkoitus ja lain ratio, tuomioistuinratkaisut, oikeusvertailevat argumentit, oikeushistorialliset argumentit sekä oikeustiede eli lainoppi.²⁴³ Lakien hierarkiassa perustuslain etusijasta säädetään PL 106 §:ssä, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen noudattaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Vakiintuneena pidettävää oikeuslähdeoppia²⁴⁴ on kritisoitu siitä, että se ei huomioi kansallisen perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien asemaa ja niiden keskinäis-

²⁴⁰ Määttä 2003, s. 111.

²⁴¹ Aarnio jakaa Friedrich Carl von Savignyn tavoin tulkintaperusteet 1) termien merkitystä koskeviin semanttisiin perusteisiin 2) syntaktisiin eli kieliopillisiin perusteisiin 3) loogisiin perusteisiin 4) juridisiin perusteisiin 5) teleologisiin eli reaalisiin argumentteihin 6) arvoihin ja arvostuksiin ja 7) analogia- ja e contrario -argumentteihin. Oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa käytetään Aarnion mukaan yleensä oikeuslähteiden laajaa merkitystä (sensu largo), joka käsittää juridiset perustelut ja niiden lisäksi arvot ja arvostukset sekä teleologisen argumentin. Ne ovat tyypillisesti oikeudellista aineistoa, jonka puuttuminen tekee tulkinnasta muuta kuin oikeudellista tulkintaa. *Kts. Aarnio* 1989, s. 217 - 218.

²⁴² Laki tarkoittaa tässä 1) lakitekstiä, joka informoi voimassa olevista lainsäännöksistä 2) lain esitöitä, jotka informoivat lainsäätäjän tarkoituksesta 3) ylimpien oikeuksien vuosikirjoja, jotka informoivat tuomioistuinratkaisuista ja 4) oikeustieteellistä kirjallisuutta, joka informoi asiasta esitetyistä mielipiteistä. *Kts. Aarnio* 1989, s. 219.

²⁴³ *Aarnio* 1989, s. 219.

²⁴⁴ Vakiintuneena oikeuslähdeoppina pidetään Aarnion mallia, jonka mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti velvoittaviin eli pakollisiin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, jotka ovat joko niin sanottuja auktoriteetilähteitä tai asialähteitä. Vahvasti velvoittavia tässä jaottelussa ovat auktoriteetilähteinä laki (sisältää myös asetukset, valtioneuvoston päätökset ja ministeriöiden antamat ohjeet) ja asialähteenä maan tapa. Heikosti velvoittavia auktoriteetilähteitä, joiden syrjäyttämisestä ei seuraa virkavirhesanktiota, mutta tuomarin päätös suurella todennäköisyydellä muuttuisi ylemmässä oikeusasteessa, ovat muun muassa lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Sallituista oikeuslähteistä ei ole kirjoitettuja oikeusohjeita, mutta niihin luetaan muut kuin edellä mainitut von Savignyn esittämät tulkintaperusteet. Sallittujen oikeuslähteiden sivuuttamisesta ei ole ennustettavia seurauksia, mutta joka tapauksessa ne vahvistavat argumenta-

tä suhdetta. Näille niin sanotuille supernormeille ei ole siinä luontevaa paikkaa. Kritiikin mukaan oikeuslähdeoppi tulee ymmärtää muuttuvana ja että se voidaan nykyään hahmottaa vain kontekstuaalisesti tai tilannesidonnaisesti.²⁴⁵ Karhun mukaan edellä mainitut ylimmät normistot nostavat esiin niiden sisällölliset linjaukset, eivät ole vain vahvempia lakeja muiden joukossa. Niiden sijoittaminen perinteisen oikeuslähdeopin normihierarkiaan on hankalaa, koska ne itse asiassa muodostavat tiettyjen yleisten oikeusperiaatteiden, osan moraalialueita ja joidenkin reaalisten argumenttien tärkeisintä. Ratkaisijalle ei pystytä etukäteen tarkoilla säännöillä osoittamaan, miten samanaikaisesti sovellettavien perusperiaatteiden punninta tulisi tehdä. Pelkästään perustuslain sijoittaminen normihierarkiassa uudeksi tasoksi lain yläpuolelle ei vielä tuota hankaluuksia, koska perusoikeudet toteutuvat tavallisten lakien sisältöinä niin sanotun lakivarauma-ajattelun mukaisesti.²⁴⁶ Riippumatta siitä, miten näiden ylimpien normistojen keskinäinen suhde oikeuslähdeopin kannalta muotoillaan, on niiden merkitys perusoikeuksien suojaamisen oikeudellisen velvoittavuuden kannalta nähdäkseni varsin merkittävä. Suomen perustuslain perusoikeussäännöstö suojaa samoja oikeushyviä kuin muut mainitut ylimmät normistot, joten kansallisella tasolla perustuslain asema ylimpänä lakina näyttää kiistattomalta. Sen sisällöllisen tulkitsemisen tueksi tarvitaan kuitenkin myös muita ylimpiin normistoihin kuuluvia säännöksiä.

Oikeuslähteitä voidaan tulkita useilla tavoilla ja erilaisista teoreettisista lähtökohdista. Myös oikeuden sisäisestä näkökulmasta voidaan oikeusjärjestyksen osaksi rakentuneita ympäristöarvoja painottaa eri tavoin. Määttä erottelee kaksi lähestymistapaa oikeuslähteisiin; julistuksellisuusmallin ja operationalisointimallin. Julistuksellisuusmallissa jotkin ympäristönäkökulmasta myönteisiltä vaikuttavat oikeuden pintakerroksen (lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö) muutokset ovat ainakin osittain niin väljästi muotoiltuja, että niille on sellaisenaan vaikea määrittellä velvoittavaa normatiivista merkitystä. Vasta väljien ympäristötavoitteiden tai periaatteiden (kuten kestävän kehityksen periaate tai varovaisuusperiaate) täsmällisiksi oikeussäännöiksi konkretisoiminen antaa oikeuden julistuksellisille elementeille normatiivisen vaikuttavuuden eli oikeudellisen velvoittavuuden. Operationalisointimallin näkökulmasta pyritään myös ympäristöoikeudellisen sääntelyn yleisille epämääräisille ja joustaville oikeudelli-

tiota. Sallittujen argumenttien painoarvo vaihtelee, mutta se ei ole yhteydessä niiden käytön velvoittavuuteen. Vahva tai heikko velvoittavuus ja sallittavuus koskevat vain tuomarin ja hallinnollisen lainkäyttöelimen käytännön toimintaa eli lainkäyttöjärjestelmän pelisääntöjä siitä, millaisten oikeuslähteiden nojalla toisaalta vältetään virkavirhe ja toisaalta turvataan ratkaisun pysyvyys. Tutkijaa ne eivät samalla tavoin koske, mutta kun niin sanotun parhaan mahdollisen ratkaisun muotoamisessa otetaan huomioon kaikki asianhaarat, niin silloin kaikki muut oikeuslähteet kuin laki luetaan "heikosti velvoittaviin". Kts. *Aarnio* 1989, s. 220 - 222.

²⁴⁵ *Heinonen* 2012, s. 181 - 182 ja *Karhu* 2003, s. 789-807.

²⁴⁶ *Karhu* 2003, s. 796 - 797.

sen muodon saaneille ympäristöarvoille antamaan oikeudellinen sisältö ja siten täsmentämään niiden oikeudellista merkitystä. Sitä tehdään muun muassa oikeusperiaatteiden tai perusoikeuksien muodossa, käsitteistöä osiin purkaen tai osoittaen systemaattisia yhteyksiä yhteiskuntakehitykseen. Oikeuden nähdään olevan muutakin kuin yksiselitteisiä sääntöjä, joita voidaan joko soveltaa tai olla soveltamatta. Määttä näkee edellä esitetyt mallit ideaalituoppisinä, mutta katsoo niiden kuvaavan oikeudellisessa keskustelussa vallitsevia asennoitumiseroja. Hänen mukaansa yhteiskuntatieteellinen ympäristötutkimus ei voi luoda oikeusjärjestyksen ympäristöelementeille oikeudellista tehokkuutta ja vaikuttavuutta.²⁴⁷ Hallituksen esityksen mukaan ympäristöperusoikeussäännöksessä vain 1 momentin vastuusäännös on tarkoitettu julistuksenomaiseksi, joten tässä jaottelussa tämän tutkielman aiheena oleva säännöksen 2 momentti kuuluu operationalisointimalliin. Kuten edellä on jo todettu (kts. 3.2.1. ja 3.3.) se on kirjoitusasunsa perusteella perustuslaillinen toimeksianto, joka muiden perusoikeussäännösten tavoin on tarkoitettu sovellettavaksi normiksi, jonka velvoittavuus ei tyhjene pelkästään lainsäätäjään, vaan koskee myös lainsoveltajaa ja muuta viranomaistoimintaa.

Ympäristöperusoikeus perustuslaillisena toimeksiantona velvoittaa julkista valtaa kehittämään lainsäädäntöä niin, että jokaisen oikeus voi mahdollisimman täysimääräisesti toteutua. Vaikka 20 §:n 2 momentin säännöstä ei ole 20 §:n 1 momentin tavoin tarkoitettu julistuksenomaiseksi, ei se aivan yksinään näytä antavan erittäin vahvaa oikeudellista velvoitetta julkiselle vallalle. Muiden perusoikeuksien ja muun lainsäädännön kanssa yhdessä se antaa vahvan oikeudellisen velvoitteen, koska siihen voidaan ainakin muun lainsäädännön aukkotilanteessa vedota päätöksen ja valituksen perusteluissa. Moraalisen velvoitteen PL 20 §:n 2 momentti julkiselle vallalle joka tapauksessa yksinäänkin antaa. Koska julkinen valta on velvoitettu toimimaan perusoikeusmyönteisesti, on sen pyrittävä järjestämään sellaisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon, jotka voivat vaikkapa vain riittävän vahvasti esiin tulevana yleisenä mielipiteenä vaikuttaa päätöksentekoon. Päätöksentekoa ei ole vain nuijan kopautus jonkin ratkaisun tekemiseksi vaan myös ne toimenpiteet, jotka jätetään tekemättä tai jotka eivät välttämättä edes ajaudu virallisesti päätettäviksi. Siinäkin voi olla kyse yleisen mielipiteen huomioimisesta, jos se nähdään riittävän voimakkaana.

Jos oikeudellinen vastuu määritellään niin, että se on vastuuta tekojen ja tekemättä jättämisten seurauksista, PL 20 §:n 2 momentin säädös sisältää oikeudellisen velvoitteen julkista valtaa kohtaan, koska osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvässä laiminlyöntitilanteessa

²⁴⁷ Määttä 2003, s. 111 - 112.

on asianosaisilla mahdollisuus hakea muutosta päätökseen. Tuo vastuu ei nähdäkseni kuitenkaan synny yksin kyseisestä säännöksestä, erityisesti sen suhteellisesta luonteesta johtuen. Todennäköisimmin muutoksenhaku- tai valitusperustekin on näissä tilanteissa esimerkiksi hallintolain pohjalta valittu. PL 20 §:n 2 momentin yksi keskeinen velvoite julkiselle vallalle on sen hallitukselle osoittama poliittinen vastuu uudistaa lainsäädäntöä eduskunnan tahdon mukaisesti²⁴⁸. Toinen momentti sääntelee niin sanottua sosiaalista ympäristöoikeutta eli asianosaisten ja yleisön osallistumisoikeutta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Sääntelyn taustalla on kansallisen kehityksen ohella ylikansallinen ajatus, että ympäristöasioihin tulee voida osallistua niiden, joilla on alueella oikeuksia valvottavanaan ja niiden, joiden elinoloihin tai muuhun asemaan jokin hanke voisi vaikuttaa. Toinen osa sääntelyä merkitsee, että ympäristötietoon tulee olla kaikilla avoin pääsy siitä riippumatta, onko tiedolla asianomaisen oikeuksien valvonnan kannalta merkitystä. Näin ollen toinen momentti ei aseta yhteiskunnalle velvollisuutta huolehtia hyvästä elinympäristön laadusta vaan se jää eräänlaiseksi tavoitteeksi, jota ympäristölainsäädäntö päätöksentekojärjestelmineen pyrkii osaltaan toteuttamaan. Säännöksen kummankin momentin osalta tavallinen lainsäädäntö määrittelee tarkemmin, miten ympäristöoikeudet ja -velvollisuudet toteutuvat. Ilman muun lain tukea säännöstä voidaan kuitenkin käyttää soft law`n²⁴⁹ kaltaisena argumenttina, kun tulkitaan aiempia, vanhentuneiksi koettuja säännöksiä, ei kuitenkaan vastoin niiden nimenomaista sanamuotoa.²⁵⁰

Perusoikeus hyvään hallintoon saa toisaalta jo sellaisenaan aikaan oikeusvaikutuksia ja se koskee jokaista perusoikeussäännöstä. Jokainen voi edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltäessä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Perusoikeus hyvään hallintoon tarkoittaa, että jokainen voi ainakin omassa asiassaan vedota oikeudellisesti tehokkaalla tavalla hyvään hallintoon ja edellyttää viranomaisten käytännön toiminnassaan toteuttavan sen keskeisiä piirteitä.²⁵¹ Tässä mielessä asian tekee suhteelliseksi asianosaisuuden määrittely. Hallintolaissa se on rajatumpi kuin perustuslain perusoikeussäännöksissä ja ympäristöperusoikeuden alaan kuuluvaa asianosaisuutta on ympäristölainsäädännössä laajennettu kansalaisjärjestöihin. Muutoksenhakuoi-

²⁴⁸ *Hollo* 2009a, s. 29.

²⁴⁹ Soft law kattaa erilaisia lain tulkintaa ohjaavia lähteitä, joilla ei ole kirjoitetun lain tukea, mutta periaatteina tai usein kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvinä julistuksina taikka tavoitteina saattavat vaikuttaa lain tulkintatilanteissa. Soft law liittyy sellaisiin lainsoveltamistilanteisiin, joissa varsinaiset tai perinteiset oikeuslähteet eivät näytä antavan yhteiskuntakehityksen kannalta asianmukaista ratkaisua. Kts. *Hollo* 2009b, s. 64.

²⁵⁰ *Hollo* 2009b, s. 50 - 51.

²⁵¹ *Mäenpää* 2011, s. 6 - 7.

keuden kautta kansalaisjärjestöt ja kansalaiset osaltaan toteuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa virallisten valvontajärjestelmien ohella.

Oikeudellinen velvoite syntyy myös sillä perusteella, että Suomen allekirjoittamat kansainväliset ja Euroopan unionin ihmisoikeuksia koskevat sopimukset ovat sitovaa oikeutta. Ympäristöperusoikeus on tuotu perustuslakiin näiden sopimusten seurauksena, joten näen sen antavan oikeudellisen velvoitteen, mutta siis vasta yhdessä muun lainsäädännön kanssa, joka on sen täsmentämiseksi tehty sekä ennen sitä säädetyn lainsäädännön, joka selkeästi tähtää samojen oikeushyvien suojelemiseen. Perustuslain tulkintavaikutuksen pohjalta tulee mahdollisissa lainsäädännön aukkotilanteissa tulkita lakia perusoikeusmyönteisesti, jolloin kyse on sekä siitä, että ympäristöperusoikeus täydentää muuta ympäristölainsäädäntöä, ja että toisaalta muu lainsäädäntö täydentää sitä.

Perusoikeudet ovat pysyviä ja perustavanlaatuisia, ja niitä voidaan rajoittaa vain erityisin rajoittamisedellytyksin, jotka on lueteltu kohdassa 3.3. Perusoikeuksien ydinalueen rajoittaminen on tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, joka ilman kiireelliseksi luokittelua edellyttää käsittelyä kaksilla valtiopäivillä. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen velvoittavuus syntyy muun muassa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä ja heikennyskiellosta sekä ympäristö-, hallinto-, maankäyttö- ja kaavoituslainsäädännöstä. Olisi mielestäni ylipäättään ristiriitaista, jos perusoikeuden statuksella olisi lainsäädännössämme säännös, jota ei nähtäisi oikeudellisesti melko vahvastikin velvoittavana, niin tulkinnanvarainen kuin sen sanamuoto onkin. Näin siis siitäkkin huolimatta, että PL 20 §:n 2 momentin vaikuttamismahdollisuuksia koskeva säännös sisältää määreen, jonka mukaan oikeudet on pyrittävä turvaamaan, ei siis turvattava, eikä hyvää terveyttäkään ole mahdollista tyhjentävästi määritellä. PL 20 §:n 2 momentin säännöksessä termi "on pyrittävä" tekee säännöksen velvoittavuudesta suhteellisen²⁵². Tällaisen velvollisuuden oikeudellinen toteuttaminen ei aina ole mahdollista ilman lainsäätäjän omaa erityislainsäädäntöä, elleivät sitten joustavien normien tulkintarajat muuhun oikeutea²⁵³. Ympäristöperusoikeuden 1 momentin vastuusäännöksen julistuksellinen leima saattaa osaltaan heikentää 2 momentin velvoittavuutta ihmisten mielissä, mitä sen ei tietenkään pitäisi tehdä.

²⁵² Vihervuori 2011, s. 761.

²⁵³ Hollo 2009a, 30.

Hallituksen esityksessä todetaan, että "ehdotettuun ympäristöä koskevaan perusoikeuspykälään sisältyisi elinympäristöä koskevia vaikutusmahdollisuuksia turvaava säännös", ei siis turvaamaan pyrkivä säännös, kuten esityksessä myöhemmin todetaan. Onko siis ollut alunperin tarkoitus tehdä säännöksestä sitovampi kuin siitä lopulta tuli, vai onko ensimmäisessä kyse vain epätarkasta ilmaisusta? Jos alunperin oli tarkoitus esittää oikeuden todellista turvaamista ja se olisi lopulliseen lakitekstiin päätenyt, olisi sen velvoittavuus huomattavasti yksiselitteisempi kuin lakiin päätyneen sanamuodon. Näen kuitenkin niin, että tuo säännöksen nykyinen sanamuoto on tarkoituksenmukainen. Jos PL 20 § 2 momentissa edellyttäisiin oikeuksien turvaamista turvaamaan pyrkimisen sijasta, pitäisi nähdäkseni myös tarkemmin määritellä muussa lainsäädännössä, miten se tehdään. Myös valvonnan järjestämiseen tarvittaisiin tällöin huomattavasti lisää voimavaroja. Kysymys on ennen kaikkea lain hengestä ja lainsäätäjän tahtotilasta. Perustuslain esitöiden pohjalta on nähdäkseni todettavissa, että ympäristöperusoikeuden toinen momentti on tarkoitettu julkista valtaa oikeudellisesti velvoittavaksi. Ympäristökysymysten valtavan laajuuden ja moniulotteisuuden vuoksi on oletettavasti täysin tietoisesti jätetty säännös sanamuodoltaan sillä tavoin suhteelliseksi, että sen lopullinen velvoittavuus täsmentyy vasta muun lainsäädännön ja oikeusnormiston kanssa yhdessä tulkittuna, kun säännökseen aletaan systemaattisemmin vedota oikeuskäytännössä. Vasta tuon täsmentymisen myötä aletaan ympäristöperusoikeus säännös ottaa vakavasti sekä hallintomenettelyissä että tuomioistuinkäytännössä. Ympäristöperusoikeuden soveltaminen on vielä sen verran uutta ja tulkinnat vakiintumattomia, että ympäristökysymyksissä pitäydytään liian paljon vanhoissa toimintamalleissa ja tulkitaan tilanteita lähinnä perinteisen ympäristölainsäädännön näkökulmasta, ei vielä niinkään perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

6.2. Muuta pohdintaa ja kehittämissuhteita

Yksittäisen ihmisen osallistuminen ympäristöään koskevaan päätöksentekoon on yksinkertaisimmillaan hänen omiin arvoihinsa ja valintoihinsa pohjautuva ratkaisu esimerkiksi siitä, mitä tuotteita hän ostaa kaupasta tai mitä kulkuvälinettä hän käyttää liikkumiseensa. Kotien ja koulujen ympäristökasvatuksella on tässä suhteessa suuri merkitys. Tätä ympäristökasvatustyötä valtio tukee rahoittamalla Maailman luonnonsäätiön (WWF) koulukiertueita²⁵⁴. Pyrkimään PL 20 §:n 2 momentin pohjalta turvaamaan jokaisen mahdollisuuksia tähän päätöksentekoon, on julkisen vallan tuettava ekologisesta järkeviä vaihtoehtoja, esimerkiksi luomutuotteiden

²⁵⁴ Viljanen ym. 2014, s. 25.

käytön mahdollisuutta hintapolitiikan avulla tai julkisten liikennevälineiden mahdollisimman kattavan verkoston järjestämistä kohtuullisin hinnoin saataville. Ympäristöperusoikeus on seurausta sille nähtävissä olevalle yleiselle kehityssuuntaukselle, että ihmisten on päästävä vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin. Se käy ilmi lainsäädännöstä, mutta on nähtävissä myös ihmisten asenteissa tapahtuneissa muutoksissa. Ei hyväksytä "ylhäältä annettua" vaan halutaan saada oma näkökulma mukaan ratkaisuihin. Oman elinympäristön sekä fyysinen että psyykkinen terveellisyys ja viihtyisyys on varmasti valtaosalle ihmisistä erittäin tärkeä asia. Siihen panostamisella on ihmisten hyvinvoinnin ja sitä kautta koko kansanterveyden kannalta suotuisa vaikutus.

Kuten kohdassa 3.3. mainitaan, ovat esimerkiksi mahdolliset ydinvoimaan liittyvät ongelmat sellaisia suuria riskejä, joihin ihminen ei pysty omilla valinnoillaan juurikaan vaikuttamaan. Jotta hänen perustuslaillinen oikeutensa terveyteen toteutuisi, tulisiko hänen päästä vaikuttamaan siihen, rakennetaanko ydinvoimaloita hänen elinympäristöönsä? Helppo vastaus olisi, että tietenkin tulisi. Asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen. Energiapoliittiset kysymykset edellyttävät niin suuria ja kokonaisvaltaisia ratkaisuja, että niiden tekemiseen on harvalla riittävästi tietoa ja osaamista. Tämentyypisissä asioissa mielipiteet muodostetaan usein tunnepohjalta, joten esimerkiksi ydinvoiman rakentamisesta järjestettävä kansanäänestys ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen, vaikka se olisikin vain neuvoa-antava. Toisaalta se kyllä antaisi tietoa ihmisten asennoitumisesta, eikä toisaalta missään ei ole määritelty, millaiselta pohjalta jokaisella tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa.

Ympäristöperusoikeuden tosiasiallinen toteutuminen on sidoksissa siihen, miten ihmiset kokevatsa olevansa osallisina päätöksenteossa. Jos ihmiset odottavat osallistumiselta jotain muuta kuin mitä julkinen valta näkee tai haluaa nähdä sen tarkoittavan, ei säännöksellä ole sitä uskottavuutta, joka sillä perustuslaintasoisena säännöksenä tulisi olla. Tampere 21 -prosessissa kävi ilmi, että muodollisesta vaikuttamismahdollisuudesta huolimatta prosessiin osallistuneet kansalaisosallistujat kokivat, etteivät heidän vaikuttamismahdollisuutensa olleet juurikaan parantuneet. Prosessi oli luotu Rion julistuksen pohjalta. Syynä tietynlaiseen epäonnistumiseen, ainakin siihen osallistuneiden kuntalaisten mielestä näyttää olleen se, että taustalla ei ollut riittävästi aitoa halua ottaa kuntalaiset mukaan. Prosessi oli ehkä käynnistetty vain, jotta voitaisiin osoittaa, että jotain on tehty vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi. Todellinen jokaisen vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen edellyttää aitoa halua tehdä päätöksiä yhdessä, vaikka lopullinen nuijankopautus tehtäisiinkin hallinnon rattaissa.

Jokaisen oikeus osallistua elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon edellyttää myös alueellista tasa-arvoisuutta. Esimerkiksi Tampereen Alue-Alvarien toiminnassa ei kaupungin keskustan alueella ole omaa toimintaa, mutta sen asukkaat voivat osallistua kaupungin muiden alueiden toimintaan. Niissä kuitenkin keskitytään muihin kuin kaupungin keskustan asioihin, joten aidosta mahdollisuudesta vaikuttaa omaa lähiympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ei voitane puhua. Kuten kohdasta 5.3.1. käy ilmi, asian korjaaminen on vireillä. PL 6 §:n yhdenvertaisuus ei nimenomaisesti määrää alueellisesta tasa-arvoisuudesta, koska sen syrjäntäkiellon kriteerit ovat henkilöön liittyviä ominaisuuksia, joskin asuinpaikkakin tietysti on henkilökohtainen, muttei henkilön ominaisuus. Säännöksen 1 momentissa kuitenkin todetaan ihmisten olevan yhdenvertaisia lain edessä, joten sitä kautta säännös koskee kaikkia, ja kun ympäristöperusoikeus koskee jokaista ihmistä Suomen oikeudenkäyttöpiirin alueella, pitäisi myös alueellisen yhdenvertaisuuden olla turvattu. Toinen esimerkkitapaukseni, Leader-toiminta, ulottuu koko Suomen maaseutualueelle. On kuitenkin huomioitava, että ratkaisu, joka sopii jollekin alueelle, ei välttämättä sovi jollekin toiselle. Alueiden rakenteelliset erot ja maantieteellinen sijainti on huomioitava päätöksentekoon osallistumismahdollisuuksia kehitettäessä. Yhdenvertaisuus aiheuttaa tulkintaongelmia myös siitä syystä, että erilaiset intressit omaavat ihmiset saattavat haluta samalle asialle erilaisen ratkaisun tai samalle ratkaisulle erilaisen toteutustavan, mutta voivat yhtäkaikki kukin vedota perustuslaillisiin oikeuksiinsa.

Vaikka ympäristökysymykset näyttävätkin läpäisyperiaatteen mukaisesti olevan jo laajasti huomioituna lainsäädännössä, ovat ne kuitenkin vain yksi tärkeistä huomioon otettavista näkökulmista, kun ratkaistaan julkisen vallan ja ihmisten tai ihmisten keskinäisiä oikeussuhteita. Niin tärkeitä kuin ne ovatkin, ei niitä tule yli kaiken muun arvottaa päätöksenteossa. Kokonaisuus ratkaisee aina ja kulloinkin tärkeimmiksi kohoavien periaatteiden ja normien suhteet ratkaistaan aina tapaus kerrallaan. Päätöksenteossa on otettava huomioon niin monenlaisia näkökulmia, että lainsäätäjän ratkaisu jättää ympäristöperusoikeus tällaiseksi suhteelliseksi oikeudelliseksi veloitteeksi vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Lukuisat erilaiset tavat, joilla kuntalaisille, kansalaisille, jokaiselle, on pyritty tarjoamaan mahdollisuuksia osallistua omaa elinympäristöönsä koskevaan keskusteluun, osoittavat julkisen vallan täyttäneen PL 20 §:n 2 momentin sille antamaa veloitetta pyrkiä turvaamaan mahdollisuus vaikuttaa. Tätä tutkielmaa varten tutkimani aineiston valossa näyttää kuitenkin siltä, että tuossa tehtävässä ei ole kansalaisyhteiskuntaa tyydyttävällä tavalla vielä onnistuttu. Lain säännös asettaa vähimmäis-

tason, joka on lupa ylittää, mutta siihen tarvitaan uudenlaista rohkeutta ja ennen kaikkea halua tehdä niin.

Kohdassa 5.3.3. esitelty kansalaisten palveluväylä on mielestäni ehdottomasti kehittämisen arvoinen toimintamalli, joka toivottavasti ei jää pelkäksi suunnitelmaksi. Sen virkamiesnäytön käyttöönoton myötä voitaisiin ehkä jopa velvoittaa viranomaiset huolehtimaan siitä, että jos samaa aluetta koskee useampi kuin yksi ympäristökysymyksiin liittyvä hanke, niiden käsittely tulee mahdollisuuksien mukaan yhdistää. Voitaisiin ainakin joissakin tilanteissa välttää se, että toisen toimenpiteen vaikutukset tekevät toisen toimenpiteen merkityksettömäksi. Nykyisin hallintolaki edellyttää yhdessä käsiteltäviksi samassa viranomaisessa käsiteltävänä olevat samanaikaiset toimenpiteet. Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tulisi luonnollisesti huolehtia, että palveluväylä olisi helposti myös niiden käytettävissä, jotka eivät tietoverkkoja itse pysty syystä toisesta hyödyntämään. Kun tieto olisi yhdessä paikassa, se löydettäisiin helpommin ja ajoissa, jotta pystytään vaikuttamaan oikeaan aikaan.

Ympäristösovittelu olisi saattanut esimerkiksi Uksjoen tapauksessa olla ratkaiseva keino. Hankkeiden osapuolet olisivat voineet sovittelijan avulla päästä yhteiseen sopimukseen siitä, että hankkeet yhdistetään niin, että vastuu luonnosta ja ympäristöstä huomioidaan samalla kun tehdään elinkeinon harjoittamisen kannalta tarpeelliset toimenpiteet. Myös viranomaiset olisivat voineet hoitaa osuutensa niin, että hankkeet olisi käsitelty yhdessä hyvän hallinnon periaatteiden hengessä. Uksjoella toisten omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus toteutuivat, mutta toisten ympäristöperusoikeus ei toteutunut. Tapahtumien kulusta kertovien dokumenttien pohjalta näyttää siltä, että hyvällä vastuunkannolla ne olisivat kaikki voineet toteutua. Ylipäätään olisi tärkeää tavalla tai toisella löytää keinoja siihen, että perinteinen ympäristöoikeus, ympäristöperusoikeus ja muut perusoikeudet saataisiin mukaan samaan keskusteluun. Parhaimmillaan ne voisivat hienosti täydentää toisiaan, eivät vain kilpailla toisiaan vastaan. Se edellyttää viranomaisilta muun muassa asioiden avointa käsittelyä kuulemisineen ja katselmuksineen. Myös erilaisten näkökulmien ja ratkaisuun johtaneen punninnan esiin tuominen päätösten perusteluissa voisivat joissakin tapauksissa osaltaan tehdä päätöksen hyväksyttävämmäksi myös sille, jonka etujen mukainen se ei ole. Aina on lupa tehdä enemmän ja paremmin kuin mitä lain kirjaimen toteuttamiseksi vaaditaan. Siten ehkä usein välttyttäisiin pitkiltä ja kalliilta muutoksenhakuprosesseilta.