

**Pekka Kainlauri**  
**ylituomari**  
**Vaasan hallinto-oikeus**

**Hallintotuomioistuinpäivä 15.11.2004, Helsingin yliopiston juhlasali**

## **OIKEUS JA YMPÄRISTÖ**

Hyvät kuulijat

Puheeni olen jakanut kolmeen pääjaksoon, joista ensimmäinen käsittelee lyhyesti lainsäädäntöä, tieteisoppia ja historiaa, toisessa jaksossa keskustelen itseni ja teidän kanssanne omista ajatuksistani ja kolmannessa jaksossa palaan lopuksi jälleen lyhyesti tieteisopin pariin.

### **ENSIMMÄINEN JAKSO**

Perustuslaki

Suomen hallitusmuodon 20 §:ssä säädetään

*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.*

Näin on perustuslain tasolle nostettu kaikkia koskeva vastuu huolehtia ympäristöstä.

Kirjassa "Perusoikeudet" hallintoneuvos Pekka Vihervuori lausuu: ”Sitä, että perustuslain

*20 §:n ensimmäisen momentin vastuusäännöksellä on ainakin jonkinasteinen konkreettinen sisältö, kuvastaa tapa, jolla vastuun toteutustapoja on esitöissä yksilöity. Vastuun piiriin kuuluvat hallituksen esityksen perustelujen mukaan sekä ympäristön pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Tältä kannalta ensimmäisen momentin säännös “ilmaisee ihmisen kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (HE 309/1993 vp, s. 66)”. Vihervuori jatkaa edelleen, että “yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta. Sanotut luonnehdinnat kuvaavat vastuun asiasisällön ohella myös sitä, että kyse on samanaikaisesti niin kollektiivisesta tai yhteisöllisestä kuin - ainakin jossakin määrin - yksilöllisestäkin vastuusta.”*

Perustuslain 20 §:n toisessa momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoitteita. Kun pykälän ensimmäinen momentti on julistuksenomainen, asettaa lain toinen momentti vaatimuksia esitöiden mukaan *“lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.”* ja toisaalta *“Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”* Lainkohta ei tarkoita vain lainsäädännöllisiä velvoitteita, vaan se velvoittaa myös hallintoa ja lainkäyttöä niin kunta kuin valtion tasollakin sekä ympäristöön kohdistuvassa valvonnassa että ympäristölupien käsittelyssä. Miten nämä vaatimukset voidaan käytännössä toteuttaa, onkin sitten jo toinen juttu.

Lyhyesti ympäristön käsitteestä

Ympäristöllä ymmärretään tavanomaisessa kielenkäytössä hyvin usein vain luonnon rikkomatonta luonnontilaa, mutta ympäristö on paljon muutakin kuin luonnontila. Hallintoneuvos Kari Kuusiniemi käsitellessään kirjassa *“Ympäristöoikeus”* ympäristön käsitettä katsoo *“.....ihmisen ympäristön koostuvan kolmesta kerroksesta: alkuperäisestä ekologisesta kerroksesta (luonto), alkuperäisestä sosiaalisesta ympäristöstä (sosiaalinen ympäristö) sekä nykyihmisen ekologis-sosiaalisessa ympäristössä aiheuttamista muutoksista, teollistumisesta, kaupungistumisesta jne. (kulttuuriympäristö).* Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö. Se voidaan jakaa elolliseen ympäristöön, kuten elävä luonto, kasvit eläimet ja ihmiset sekä elottomaan

*ympäristöön, kuten kallioperä, maaperä, topografia, ilmasto ja vesi.*” Eli ehkä voimme olla yksimielisiä siitä, että ympäristö muodostuu tapauskohtaisesti luonnonmukaisesta luonnosta tai rakennetusta ympäristöstä tai niiden välimuodosta.

Palataanpa ajassa taaksepäin eli vähän historiasta

Ympäristöjuridiikan historia ei ehkä ole kovinkaan pitkä ainakaan siinä mielessä kuin se tänä päivänä ymmärretään. Perustuslain 20 § on muutaman vuoden vanha ja sitä edelsi hallitusmuodon 14 a §, jossa jo 1990 luvun alkupuolella ympäristö nostettiin nykyisin voimassa olevan perustuslain tavoin korostettuun asemaan. Näitä säännöksiä edelsivät monet sektorikohtaiset ympäristöön vaikuttavat lait, olkoonkin että monessa niissä olivat taloudelliset näkökohdat alullepanevia voimia, ympäristönsuojelulliset näkökohdat vähemmän korostettuja.

Vanhemmassa lainsäädännössä on vaikea löytää ympäristönsuojelullisia näkökohtia korostavia säännöksiä. Vuoden 1734 rakennuskaareissa ja myöhemmin annetuissa lähinnä vesirakentamista koskevista säännöksistä voidaan lukea, jos hyvää tahtoa on, ympäristöäkin suojelevia määräyksiä, kuten Rakennuskaaren 20 luvun 6 §, jossa annetaan määräyksiä *“Toukokuun ensimmäisenä päivänä on vesiportti avattava, missä vesi saattaa peltoa tahi niittyä vahingoittaa”*. Ja edelleen samassa lainkohdassa lausutaan, että *“Missä saha on, katsokoon omistaja, ettei sahajauhot täytä virtaa taikka juokse pellolle tahi niitylle.”* Myös saman luvun 7 §:ssä voi löytää ympäristönsuojelullisen vivahteen, kun siinä säädetään, että: *“Älköön kukaan, toiselle vahingoksi ja haitaksi, kaivako uusia juovia ja ojanteita järvistä, joista tahi puroista, älköönkä muulla tavalla puoleensa vetäkö vettä ja kalastusta entisestä syvyydestänsä ja paikastansa”*.

Jos halutaan mennä aivan muinaisiin roomalaisiin saakka, niin sieltäkin löytyy ympäristöä koskevia määräyksiä ainakin liikenteeseen ja ympäristömeluun liittyen. Julius Caesarin määräykseksi väitetään säännöstä, joka kielsi - liikenneneruuhkien välttämiseksi - päiväsaikaan auringonnousun ja päivän kymmenennen tunnin välisenä aikana ajaa Rooman mukulakivisillä kaduilla raskailla vankkureilla lukuun ottamatta kuolemattomille jumalille pyhitettyjen temppelien rakennusmateriaalien kuljetusta. Tämä kielto johti puolestaan yöaikaiseen liikennöintiin ja roomalaisten yöunien häiriintymiseen, koska raskas liikenne ilmeisestikin pakotettiin näin siirtymään yöaikaisiin kuljetuksiin.

## TOINEN JAKSO, omia ajatuksia

### Ympäristöön kohdistuvista paineista

Ihminen on osa ympäristöä ja siksi hän käyttää ja on aina käyttänyt sitä hyväkseen niin hyvässä kuin pahassa. Aiemmin ihmisen vaikutus ympäristöön oli vähäistä. Hän otti elantonsa ympärillä olevasta luonnosta ja koska ihmisiä oli vähän ja teknisiä apuvälineitä ja keinoja oli rajoitetusti, ei ympäristöön kajoaminen rasittanut ympäristöä juuri laisinkaan. Luonto paikkasi sen, minkä ihminen rikkoi. Kaadettujen ja kaskettujen metsien tilalle kasvoivat pellot ja metsät, kaivetut ja padotut ojat ja joet sekä lasketut järvet mukautuivat vähitellen luonnolliseksi osaksi ympäristöä. Luontaistalous ja perinteinen agraariyhteiskunta ei tarvinnut pitkälle vietyä lainsäädäntöä. Sen tarve tuli vasta nopeasti kehittyneen teollisuuden ja yhteiskuntarakentamisen myötä. Näin kasvoivat myös ympäristöön kohdistuvat paineet eri suunnilta ja näitä paineita on ollut pakko säännellä.

Jos nyt palaamme tämän päivän yhteiskuntaan voimme todeta, että paineet ympäristöön tulevat monelta suunnalta, ne ovat osin vastakkaisia ja osin ristikkäisiä. Maanomistaja haluaa hyödyntää omistuksiaan, metsää, maakamaraa ja vettä. Teollisen tai muun elinkeinotoiminnan harjoittaja haluaa aloittaa uutta tai laajentaa jo olemassa olevaa toimintaansa ympäristöön vaikuttavalla tavalla. Poliitikko, kansallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla, haluaa elinkeinojen ja työllisyyden edistämisen nimissä hyödyntää olemassa olevia luonnonvaroja. Ns. tavallinen kansalainen haluaa suojella omaa lähiympäristöään tai joskus lähtee jopa maan eri puolilta omasta mielestään oikeutetusti suojelemaan ympäristöä ja saattaa jopa sitoa itsensä puuhun tavoitteittensa läpiviemiseksi. Yleistä ympäristöetua valvova viranomainen tasapainoilee valvonta- ja lausunnonantamistehtävissään edellä mainittujen välillä ja lainsäätäjä tekee parhaansa luodessaan pelisäännöt joita kaikkien tulisi noudattaa ja joissa kaikkien oikeudelliset edut tulisivat parhaiten huomioonotetuksi.

Ympäristöön kohdistuvissa paineissa on pääasiassa kyse laillisista toiminnoista, toiminnoista, joissa yksityinen taho hakee ympäristöoikeudellista toimintalupaa samalla loukaten toisen yksityisen oikeudellisia etuja ja oikeuksia. Ns. rikolliset menettelyt ovat kaiken kaikkiaan ainakin Suomessa verraten vähäiset, enkä niihin nyt puutu, etenkin kun

nyt vietämme hallintotuomioistuinpäivää.

Ehkä nyt on syytä hetki pohdiskella, kenen tehtävä on kenttätasolla huolehtia siitä, että kaikkien osapuolten - myös ympäristön - etu tulee puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti hoidettua ympäristölupamenettelyssä.

Kuten jo edellä totesin:

-maanomistaja, jolla on yksityisen omistusoikeuden suoja maahansa, metsäänsä ja veteensä saattaa ajatella metsää kaataessaan, että kaadanpa vielä tuonkin palstan avohakkuuna tai että otanpa vielä tuostakin kumpareesta maa-ainesta aina pohjaveden pinnan alapuolelle saakka, onhan se kaikki minun ja itse haluan päättää, mitä omalle omaisuudelleni teen.

-teollisuuden- ja elinkeinotoiminnan harjoittaja saattaa ajatella, maksimoidessaan taloudellisen tuloksen, että säästänpä puhdistuskustannuksista vielä tänä vuonna, jotta sitten tulevaisuudessa saatan voida sijoittaa enemmän puhdistuslaitteisiin ja ympäristönsuojeluun. Lykkään näitä hankintoja vielä jonkin verran, kyllä ympäristö vielä kestää tämän vähäisen kuormituksen lisäyksen.

-politiikassa toimiva saattaa ajatella, että kuntani tai vaalipiirini asukkaat tarvitsevat kipeästi uusia ja korvaavia työpaikkoja ja niiden hankkimiseksi on ryhdyttävä pikaisesti toimenpiteisiin teollisuuden ja infrastruktuurin saamiseksi paikkakunnalle.

Ympäristönsuojelu hoituu siinä samassa yhteydessä varmasti.

-ns. tavallinen kansalainen huomaa yllättäen, että hänen lähipiiriinsä suunnitellaan jotakin ympäristöä perusteellisesti muuttavaa. Hän huolestuu ja pelästyy. Miten tässä saattoikaan käydä näin. Kukaan ei minulta ole kysynyt mitään. Mitä minä teen? Toinen kansalainen, useimmiten edellistä huomattavasti nuorempi kerää joukkonsa, nostaa selkärepun selkäänsä, painaa villapipon syvälle päähänsä ja lähtee maan toiselle laidalle puolustamaan ympäristöä ja samalla tätä hämmentynyttä kansalaista.

-yleistä ympäristöetua valvova viranomainen tuskailee, miten sovittaa sanansa ja lausuntonsa niin, että kaikkien edellä kerrottujen osapuolten lailliset oikeudet tulee tapauskohtaisesti oikealla tavalla ottaa huomioon ja nimenomaan siten, ettei yleinen

ympäristöetu, jota viranomaisen virkansa puolesta valvoo, tule ylenmäärin loukatuksi.

-lainvalmistelija osaltaan tekee parhaan kykynsä mukaan poliittiselta johdolta saamiensa ohjeiden ja asiantuntijoiden antamien vihjeiden avulla valtioneuvostolle ja eduskunnalle ehdotuksiaan ympäristölainsäädännöllisiksi pelisäännöiksi, jotka eduskunta viimekädessä säätää ja joissa määritellään, mitä on pidettävä oikeana ja milloin peli pitää viheltää poikki.

Pelaajia on monia ja pelipanokset ovat korkeat, miten voi ihminen ja miten voi ympäristö. Kuka päättää ja miten päätetään siitä mitä saa tehdä ja mitä ei?

Tämä kysymys nousee voimakkaasti esiin etenkin silloin, kun on kyse ns. yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, olkoonkin, että jokainen ympäristöön liittyvä oikeudellinen ratkaisu on tärkeä ja vaikuttaa aina jonkun oikeudellisiin intresseihin.

Nykyisin voimassaolevan lainsäädännön mukaan kaikissa merkittävässä ympäristölupa-asioissa ensimmäisen asteen päätöksentekijä on itsenäinen ja eri etupiireistä riippumaton viranomainen. Kun ympäristölupaharkinta on oikeusharkintaa, ottaa lupaviranomainen huomioon vain ja ainoastaan lain ja oikeudenmukaisuuden jättäen tarkoituksenmukaisuuskysymykset sivuun. Muutoksenhakutienä ovat riippumattomat tuomioistuimet, jotka puolestaan takaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaikille osapuolille. Näin on toimittu jo pitkään Suomessa ja niin uskon, melko hyvin tuloksin.

Viimeaikoina on esiintynyt harrastusta sen pohtimiseen, tulisiko ns. yhteiskunnallisesti merkittävien ympäristöön vaikuttavien asioiden muutoksenhakua rajoittaa, ja sen pohtimiseen pitäisikö ns. yhteiskunnallisesti merkittävien vesilupa-asioden itse luparatkaisun tekeminen siirtää korkealle poliittiselle päättäjälle eli valtioneuvostolle.

Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista koskeva pohdiskelu on käsittääkseni kuollut jo omaan mahdottomuuteensa. Ei liene ajateltavissa, että kehittyneessä länsimaisessa demokratiassa voitaisiin jollekin osapuolelle sanoa, että tuo etu on niin paljon merkittävämpi kuin sinun etusi ja oikeutesi, että sinä et saa hakea muutosta tähän päätökseen.

Ns. yhteiskunnallisesti merkittävän vesilupa-asian itse luparatkaisun siirtäminen

valtionneuvostolle, onkin jo ehkä vähän ongelmallisempi kysymys. Tällaiseen poliittisen tason päätöksentekijän päätökseen voitaisiin sisällyttää niin paljon alue- ja työvoimapolitiittisia tavoitteita, että puhdas oikeusharkinta ei silloin varmaankaan tule kysymykseen, vaan päätös ehkä tehtäisiin - näin uskallan epäillä - poliittisin perustein. Lopputulos saattaisi jäädä riippumaan kulloinkin valtionneuvostossa vallitsevista poliittisista ja alueellisista voimasuhteista sekä yhteiskunnassa vaikuttavista taloudellisista ja ympäristöllisistä suhdanteista. Myös muutoksenhakumahdollisuuksiin tulisi nykyiseen verrattuna huomattavia kavennuksia. Kuinka moni osaisi oikealla tavalla hakea muutosta valtionneuvoston itse luparatkaisua koskevaan päätökseen ja mitkä mahdollisuudet asianosaisilla olisi hakea muilta osin muutosta lupaehtojen käsittelyä koskeviin ammattiviranomaisen tekemiin ratkaisuihin ja mikä merkitys näillä valituksilla olisi lopputuloksen kannalta, on julkisuudessa vielä täysin pohtimatta.

Oma pohdintani johtaa sellaiseen tulokseen, että mikäli tahdomme tulevaisuudessakin säilyttää kansalaisten luottamuksen puolueettomaan ja oikeudenmukaiseen menettelyyn ympäristölupa-asioissa, on nykyisen kaltainen intressipiireistä vapaa, itsenäinen ja riippumaton viranomaismenettely ja sen jatkeena oleva riippumattomiin tuomioistuimiin perustuva muutoksenhakumenettely varmaankin pitkässä juoksussa paras vaihtoehto. Ympäristölupahankkeiden osapuolet ja varmaankin hankkeen ulkopuoliset tahot yleensäkin kokisivat, ettei päätöstä ole tehty jonkun erityisen intressin nimissä tai sen takia, vaan puhtaasti lakiin ja tosiasioihin perustuen.

## LOPUKSI

Etteivät omat pohdiskeluni saisi arvoisissa kuulijoissa liiallista painoarvoa, palaan vielä lyhyesti tietoisopin pariin. Kuten edellä olevasta käynee ilmi, olen - ehkäpä pitkäaikaisesta tuomioistuintaustastani johtuen - hyvinkin voimakkaasti oikeudenmukaisuuden kannalla. Ympäristöä ja siinä toimijoita on käsiteltävä ja tulee käsitellä lain määräysten, vaan ei jonkun osapuolen tavoitteiden mukaisesti.

Päättänkin esitykseni presidentti Pekka Hallbergin tuoreessa väitöskirjassa *The Rule of Law* esittämiin kannanottoihin oikeusvaltiosta. *“Oikeusvaltion olennainen sisältö on vallankäytön lainalaisuus, sitoutuminen yhteisiin pelisääntöihin.”* Ja edelleen *“Oikeusvaltio ilmaisee yleisesti oikeudenmukaisuuden ihannetta modernissa valtiossa, jossa normien yleisyys,*

*pysyvyys, julkisuus ja takautuvien säännösten kieltö, vallanjaon tasapaino sekä kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat olennainen osa oikeusajattelua”.*

Hyvät kuulijat, oikeusvaltiossa on hyvä elää ja asua.