

# Omaisuuksensuoja ympäristönsuojelussa

Lectio praecursoria  
Tampereen yliopisto 1.12.1990

## Taustaa

Ympäristöongelmista alkaa vähitellen muodostua ihmiskunnan kohtalonkysymys. Aihetta käsitellään niin julkisessa sanassa, päätäjien keskuudessa, tutkijoiden parissa kuin yksityisten kansalaistenkin puhevuoroissa. Ongelmat on tiedostettu sekä kansainvälisillä foorumeilla että kotimaassamme. Kestävän kehityksen turvaamiseksi etsitään kumeisesti toimintaohjelmia. — Aihe ei ole kuitenkaan aivan uusi. Kuuluisan intiaanipäällikön väitetään lausuneen jo lähes puolitoista vuosisataa sitten seuraavaa:

»Tämän me tiedämme. Maa ei kuulu ihmiselle, vaan ihmiselle maalle.

Tämän me tiedämme. Kaikki luontokappaleet ovat yhtä kuin veri, joka liittyy suvun yhteen.

Kaikki luodut ovat yhtä.

Mitä tapahtuu maalle, tapahtuu maan pojille.

Ei ihminen kutonut elämän kudosta, hän on vain sen säie. Mitä hän kudokselle tekee, sen hän tekee itselleen.» (Intiaanipäällikkö Seattle Washingtonin Suurelle Valkoiselle päällikölle vuonna 1854)

Olivatpa nuo sanat todella intiaanipäällikön sanomia tai eivät, ne kuvaavat kauniilla tavalla ihmisen-luonto -suhteen ydintä. Nyt näyttää myös siltä, että nuo sanat alkavat vähitellen saada vastakäytävää yhteiskunnallisessa ajattelussa. Maamme poliittisen johdonkin mielestä »aika on kypsä voimakkaisiinkin toimenpiteisiin ympäristön puolesta». Mieli pidemmittausten mukaan kansalaisten valtaenemistön on samaa mieltä. Tässä tilanteessa ei tieteellinen tutkimuskaan ole voinut jäädä asialle kylmäksi.

Ympäristöongelmat kytkeytyvät lähes kaikkiin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin, esimerkiksi talous- ja kulttuuripolitiikkaan, niin myös oikeuspolitiikkaan. Tämä »moniongelmaisuus» heijastuu tutkimukseenkin: ympäristötutkimusta tehdään monilla eri tieteenaloilla. Tutkittua tietoa tarvitaan yhä enem-

män kaikista ihminen-ympäristö -suhteista: tietoa tarvitaan ihmisen toiminnan vaikutuksista luontoon ja rakennettuun ympäristöön ja toisaalta ympäristön pilaantumisen vaikutuksista ihmisen hyvinvointiin. Tiedonhankinta on suurelta osin luonnontieteellistä, lääketieteellistä tai teknillisiin tai taloustieteisiin luettavaa tutkimusta. Jotta näin hankittua tietoa pystytään myös hyödyntämään — ja jotta ympäristönsuojelussa onnistutaan — on myös tiedettävä mitkä yhteiskunnalliset ohjauskeinot ovat tehokkaita ja mitä reunaehtoja eri ohjauskeinoilla on.

Meillä on viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota taloudellisiin ja valituksellisiin tai kasvatuksellisiin ohjauskeinoihin. On myös korostettu niihin liittyviä reunaehtoja, esim. taloudellista rationaliteettia, tehokkuutta ja kilpailukykyä. On kuitenkin todennäköistä, että oikeudellisin keinoin toteutettavia ympäristöllisiä rajoituksia, kielloja ja muita vastaavia tarvitaan jatkossakin. Lainsäädäntö on niin meillä kuin muuallakin tärkeä ympäristönsuojelun harjoittamiskeino. Myös ympäristönsuojelulainsäädännöllä asetettuja reunaehtoja koskevalla tutkimuksella on siten sijansa.

Väitöskirjatutkimukseni sijoittuu ympäristötutkimuksen näkökulmasta ehkä selvimmin juuri viimeksi mainittuun tutkimusalueeseen. Tutkimuksessa kartoitetaan ympäristönsuojelua tarkoittavan lainsäädännön perustuslaillisia edellytyksiä, ts. niitä edellytyksiä, jotka hallitusmuodon omaisuuden suojauslainsäädännössä valtioväijärjestyksen määränemistösäännöksen kanssa ympäristökien säätämiseksi asettaa.

Tutkimus tuottaa siten tietoa oikeudellisen säätelyn reunaehdoista ympäristönsuojelussa, erityisesti omaisuuden perustuslainsuojan ympäristölainsäädännöllä asettamista vaatimuksista. Mutta samalla siitä voidaan löytää empiirisen valtiosääntöoikeuden, oikeusteorian ja -metodologian alaan luettavia aineksia. Ympäristöongelman moniaineksisuus näkyy siten yksittäisen tutkimuksenkin tasolla.

## Tutkimusmenetelmistä

Jo tutkimuksen alkuvaiheessa kävi ilmeiseksi, että empiirillä

tiedolla tulee olemaan työssä keskeinen merkitys. Tutkimuksen kohteena oleva omaisuuden suojauslainsäädännös (hallitusmuodon 6 §) on nimittäin sanamuodoltaan varsin niukka. Siinä todetaan: »Jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu ... omaisuuden puolesta. ... Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla». Säännös on lisäksi suhteellisen vanha. Näinollen pelkästään säännöksen sanamuotoon ja esitöihin perustuva tulkinta ei voinut tulla kysymykseen ratkottaessa ympäristönsuojelun perustuslaillisuusongelmia nykyaikaisessa yhteiskunnassa. Tarvittiin tietoa tulkintakäytännöstä ja siihen kytkeytyvistä yhteiskunnallisista arvolähtökohdista. Tutkimuksen teoreettisen taustoituksen yhteydessä asetettiin kaksi perustavaa laatua olevaa hypoteesia:

1) Ensinnäkin oletettiin, että omaisuuden suojauslainsäädännöstä, sen syntyä ja yhteiskunnallisia kytkeviä sekä sitä koskevia väitteitä voidaan tutkia empiirisiin menetelmiin. Esitettiin hypoteesi, että eri oikeuslähteistä on empiirisesti saatavissa relevanttia tietoa, jota voidaan hyödyntää myös lainopillisessa tutkimuksessa.

2) Toinen oletamus koski omaisuuden suojauslainsäädännön sitoutumista yhteiskunnallisiin arvolähtökohtiin. Oletettiin, että tulkinta on sekä taustalla olevien arvolähtökohtien että juristien perusteiden määräämä. Lainsäädäntökäytännössä harjoitetun tulkinnan ja sen argumentoinnin oletettiin siten eriytyvän tulkitsijoiden arvolähtökohtien mukaan.

Molemmat lähtökohthypoteesit saivat analyysin tuloksista tukea.

Empiirisen otteen hyödyntäminen kytkeytyy hyvin pitkälle miksi-kysymykseen vastaamiseen, jota siis pidetään tässä tutkimuksessa myös osana lainopillista kysymyksenasettelua. Tulkintakäytäntöä ja siihen liittyviä ilmiöitä kuvaamalla voidaan kartuttaa tietoa siitä, mikä tulkintasisältö omaisuuden suojauslainsäädännökselle on kulloisessakin yhteiskunnallisessa tilanteessa annettu.

Perusluonteeltaan selittävän asetelman tavoitteena on puolestaan tehdä ymmärrettäväksi, miksi tietynsisältöisiin tulkintoihin on

päädytty. Tätä kautta tulee mukaan myös toinen edellä mainituista hypoteeseista: arvolähtökohtien merkitystä tulkinnaa korostava oletama. Ajatus on sopuisoinnussa aikaisempien tutkimustulosten kanssa: tulkinnaa tietyntaiteinen arvosidonnaisuus on osoitettu niin yleistä oikeudellista tulkintaa koskevissa teoreettisissa töissä kuin nimenomaan perusoikeustulkintaa koskevassa empiirisessä valtiosääntö tutkimuksessa. Kun nyt tulkittava säännös on vanha, sanamuodoltaan väljä ja merkittäviä yhteiskunnallisia arvolatauksia sisältävä, ei ajatus tunnu yllättävältä. Mutta sillä on tulkintastrategiset seuraamuksensa: arvolähtökohdat on otettava huomioon tulkintaa tehtäessä, ne on syytä tiedostaa ja paljastaa — ja niitä on myös syytä analysoida.

### Tutkimustuloksia

Tutkimustulokset voidaan jakaa kolmeen peruskategoriaan:

1) perusoikeustulkintaa koskevan teoreettisen mallin hahmotelmaan,

2) eri oikeuslähteiden antamaa oikeusinformaatiota koskeviin tuloksiin ja

3) näiden pohjalle rakentuvaan pohdintaan omaisuudensuojan rajoista ympäristönsuojelussa. Tässä rajankäynnissä on paljolti kysymys reaalisesta argumentaatiosta — lähinnä seuraamusharkintaan — perustavasta vaihtoehtoisten tulkintasisältöjen punninnasta. Tarkastelu-ulottuvuudet on tutkimuksessa kiteytetty tiukan/joustavan tulkinnaa ulottuvuudeksi ja toisaalta oikeusvaltio-hyvinvointivaltioajattelua kuvaavaksi dimensioksi.

1) Tulkintamallin teoreettisessa kehittämisessä päädyttiin siihen, että omaisuudensuojatulkinnassa arvolähtökohtien vaikutus näkyy argumenttien valinnan ja painotuksen kautta. Tulkitsija ts. valitsee ja painottaa argumenttinsa siten, että ne tukevat hänen arvolähtökohdiansa sopivaa tulkintasisältöä. Tämä olettamus sai myös tukea tulkintakäytännön empiirisestä analyysistä.

2) Eri oikeuslähteistä saatava informaatio on tulkinnaa sisällön kannalta hyvinkin eri tasoista. Vuoden 1919 HM 6 §:n eli voimassa olevan omaisuudensuojasäännöksen *sanamuoto ja syntyhistoria* jättävät omaisuudensuojan rajat auki, joten omaisuuden käyttöoikeu-

den sisältö määräytyy pääasiassa tulkintakäytännössä. Ympäristönsuojelu ei ollut pykälää säädettyä vielä esillä, mutta vaatimuksia tehokkaan yhteiskuntapolitiikan turvaamisesta kyllä nostettiin esiin.

*Oikeuskirjallisuudessa* olivat pitkään vallalla perinteiset tulkintaopit. Uusiakin oppeja on kehitelty. Erityisesti »omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksi käyttämistä» on pidetty perustuslain suojaamana. Viime aikoina on ryhdytty korostamaan myös ns. dynaamista tulkintaa, joka jättää uusiutumattomien ja hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen käyttöoikeuden perustuslain suojan ulkopuolelle, osittain kotitarvekäyttöä lukuunottamatta.

*Tulkintakäytäntö* on ollut ympäristölakeja säädettyä joustavampaa kuin muita käyttörajoituksia säädettyä. Käytännössä tämä on merkinnyt lainsäätäjälle suurempaa vapautta päättää kiinteistön käyttörajoituksista ympäristön suojelemiseksi. Valtaosa kaikista ympäristönsuojelulajeista onkin säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Näin meneltiin jo 1920-luvulla. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli vaikeuttua säätämisyjärjestyksestä noudatetaan ympäristönsuojelulakeja säädettiin ensimmäisen kerran niinkin myöhään kuin 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa. Sen jälkeen säännöksiä on taas annettu pääsääntöisesti tavallisessa järjestyksessä, varsinkin kun kysymyksessä on ollut terveellisyys tai turvallisuuden vaikuttavan käytön rajoittaminen. Ns. kotitarvekäytön ylittävän käyttöoikeuden rajoittaminen on muutoinkin katsottu mahdolliseksi perustuslain estämättä, mutta rajoituksista on joissakin tapauksissa maksettu korvaus.

Tulkintakäytännössä syntyi erityisesti 1980-luvulla kiistaa rajoitusten perustuslainvastaisuudesta. *Syntyi kaksi tulkintalinjaa*. Tiukan tulkinna (= vahvan omaisuudensuojan) kannattajat vaativat vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä tai ainakin täyden korvauksen maksamista rajoituksista. He katsovat, että omaisuudensuojan on keskeinen yhteiskunnallinen arvo, jonka yläpuolelle ei ympäristönsuojelukaan yllä — vaikka sen tarpeellisuus kyllä sinänsä heidänkin keskuudessaan tunnustetaan. Tiukan tulkinnaa tueksi haetaan yleensä argumentit oikeusvaltioteologialle tyypillisten näkökoh-

tien piiristä: yksityisautonomian perusteluista.

Joustavamman tulkinnaa kannattajat ovat puolestaan katsooneet, että ympäristönsuojelulliset omaisuuden käyttörajoitukset eivät ole perustuslain vastaisia — eivät ainakaan muuhun kuin kotitarvekäyttöön kohdistuessaan. Heidän mielestään ympäristönsuojelu on hyvinvointivaltiossa yhteiskunnallinen välttämättömyys, jonka rinnalle omaisuuden perustuslainsuojaa ei yllä. Argumentointi nojaa hyvin pitkälle reaalisesta argumentaatiosta, mutta myös muita perusteluja käytetään omaa tulkintaa tukevalla tavalla.

3) Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että lyhyellä tähtämällä tiukka tulkinta on omaisuuden käyttövaipauksien kannalta edullisempi vaihtoehto. Pitkällä aikavälillä näin ei välttämättä ole, vaan omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun välinen yhteys yhtyvät. Joustavan tulkinna taustalla olevien ympäristönsuojeluarvojen tueksi löytyy sekä rationaalisia että yleiseen mielipiteeseen nojaavia painavia perusteluja. Sen yhteiskunnallisena etuna on, että tuntuu jopa ympäristönsuojelullisista käyttörajoituksista voidaan päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Tämä turvaa mahdollisuuden tehokkaaseen ympäristönsuojeluun. Haittapuolena taas on, että kiinteän omaisuuden omistajan tai haltijan käyttöoikeudet vähenevät — ainakin siinä tapauksessa, että tehokkaita rajoituksia todella asetetaan. Rajoitusten aiheuttamia menetyksiä ei välttämättä myöskään korvata. Omistusoikeuksien painoarvon laskun myötä oikeusvaltion yksilölle turvaama »yksityisautonomia» ja yksilökohtainen »oikeudenmukaisuus» heikkenee. Toisaalta ympäristön tilan kohentuminen tai sen heikkenemisen estyminen hyödyttää ainakin pidemmän päälle myös omistajia ja haltijoita, koska omaisuuden turmeluminen estyy. Tässä mielessä ympäristönsuojelu on myös omaisuudensuojelua. Koko yhteiskunnan kannalta tehokkaan ympäristönsuojelun edut ovat ilmeisiä.

Omaisuus ei siten nauti ehdottomaa perustuslainsuojaa välttämättömiä ympäristönsuojelutoimenpiteitä vastaan. Muuta kuin kotitarvekäyttöä on voitava rajoittaa ympäristönsuojelullisista syistä, myös ilman, että siltä maksettaisiin täysi korvaus. Yksityistään omaisuutta ei saa käyttää toisten

ihmisten elämän laatua alentavalla tavalla. Tässä mielessä omistusoikeuksilla on myös velvoittava ulottuvuutensa.

### Oikeuspoliittisia Johtopäätöksiä

Perusoikeuksia ja myös omaisuuslainsuojasäännöstä ollaan parhaillaan uudistamassa. Tämä itse asiassa jo pari vuosikymmentä sitten alkunsa saanut uudistushanke on perusoikeuskomitean valmisteltavana. Valmistelutyöstä ei ole vielä yksityiskohtaista tietoa käytettävissä. Ei ole esimerkiksi tiedossa, aiotaanko omaisuuslainsuojaa vahvistaa, heikentää, kondensoida omaisuuslajeittain tai henkilökohtaiselta ulottuvuudeltaan eri tavoin jne. Tutkimukseni pohjalta ei ole siten vielä mahdollista tarkemmin kommentoida uudistushanketta. Tutkimustulosten valossa voitaneen kuitenkin esittää joitakin ehkä pohtimisen arvoisia näkökohtia.

1. Tulokset osoittavat, että kansalaisen omaisuuslainsuojan ja yhteiskunnan ympäristötavoitteiden välille syntyy konfliktitilanteita. Näin on ilmeisesti tulevaisuudessakin. Tämä viittaa siihen, että perusoikeussäännöstä uudistettaessa on syytä ottaa huomioon myös ympäristönsuojeluintressit, esimerkiksi asettamalla omaisuuslainsuoja alisteiseksi ympäristölistien ja terveydellisten oikeuksien suhteen.

2. Nykyisen säännöksen tulkintakäytännössä esiin nousseiden tapausten laaja kirjo puolestaan osoittaa, että on erittäin vaikeaa säännellä suojaa kovin yksityiskohtaisesti, esimerkiksi omaisuuslajeja eritellen. Näyttäisikin perustellummalta pitäytyä sisällöltään selkeään mutta lyhyeen sanamuotoon. On kyllä eräitä yksityiskoh-  
tia, joiden nimenomaista sisällyttämistä säännökseen voitaisiin mielestäni tutkimustulostenkin va-

lossa puolustaa. Esimerkiksi uusiutumattomien ja hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen käyttöoikeus voitaisiin jättää perustuslainsuojan ulkopuolelle, ainakin kotitarvekäytön ylittäviltä osiltaan. Ympäristönsuojelun näkökulmasta tietynasteinen kotitarvekäyttö voitaisiin kyllä turvata tehokkaastikin. Tällaisten erityismainintojen sisällyttäminen perustuslain kirjaimen saattaa kuitenkin tuottaa ongelmia — ellei kirjoitettaessa, niin ainakin tulkittaessa.

\* \* \*

Väitöskirjan bibliografiset tiedot:

Jukka Kultalahti, Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200. Finnpublications Oy, Jyväskylä 1990. XXXII + 384 sivua. ISBN 951-848-033-8.