

Ympäristöperusoikeus politiikkainstrumenttina ja kansalaisoikeutena – dikotomian yhteensovittaminen

SIINA RASKULLA

ABSTRACT

Right to Environment as Policy Instrument and Citizens Right – Reconciling the Dichotomy

According to Section 20 of the Constitution of Finland and the international treaty of Århus which binds the Finnish government, people have the right to have information about and to influence on decision making concerning their living environment. This article considers the development, practices and challenges relating to citizens' right to have information and right to influence. Although these rights have developed to be more inclusive, the current trend is restriction of rights in which economic reasons have played a key role. But distribution of information and guaranteeing participation can be seen as useful from this perspective as well. However, as a part of a wider concept of political rights, these procedural rights should be respected as an essential part of a democratic society. Article concludes that right to have information about and to influence on decision making concerning the environment should be operated more explicitly as it is done with other political rights in relation to general decision making in democratic society. Right to environment not just contribute to the technocratic protection of high level of protection of the environment. It has a value in relation to the legitimacy of government and self-value as citizens' fundamental right to take part in conversation and decision making concerning their living environment on every level of decision making. But in relation to environment the outcomes of decision making are limited by high level of protection for the environment.

Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n mukaan ”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.” Tämä niin kutsuttu ympäristöperusoikeus sisältää sekä substanssinormeja (kaikkien vastuu, jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön) että prosessinormin (oikeus mahdollisuuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon). Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sisältää vaikutusmahdollisuuksien lisäksi tiedonsaantioikeuden, joka on edellytys vaikutusmahdollisuuksien tosiasialliselle toteutumislle.

Elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa edustavat ovat erilaiset luonnon käyttöä, luonnonsuojelua, kaavoitusta ja rakentamista koskevat päätökset. Yleisesti ympäristöä koskeva päätöksenteko kattaa monen eri sektorin lainsäädännön, sekä useita eri viranomaisia (esim. aluehallintovirasto, ELY-keskus, kuntien ympäristönsuojeluviranomainen, kunnanvaltuusto, työ- ja elinkeinoministeriö) ja menettelyjä¹. Näiden osalta on tehty arvioita tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta lakien toimivuusarviointien yhteydessä². Kattavan kuvan saaminen ympäristöperusoikeuden sisällöstä on kuitenkin edellyttänyt akateemisen keskustelun tarkastelua (Viljanen ym. 2014, 17)³.

Vuonna 2014 toteutettiin ympäristöministeriön toimesta ympäristöministeriön, Tampereen yliopiston sekä Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuksien

instituutin yhteistyöhankkeena selvitys, jossa tavoitteena oli kokonaiskuvan muodostaminen ympäristöperusoikeudesta. Hankkeen johdosta julkaistiin *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu* -tutkimusraportti, jossa pyrittiin täsmentämään ympäristöperusoikeuden sisältöä sekä tarjoamaan useita konkreettisia suosituksia ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi niin tiedonsaannin, osallistumisen kuin muutoksenhaun osalta (ks. Viljanen ym. 2014). Hankkeen johdosta syntyi myös eräiden tutkimusryhmän jäsenten toimesta oikeustieteellinen artikkeli 'Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio' (Viljanen ym. 2016). Tämän Ympäristöjuridiikka -lehdessä (1/2016) julkaistun artikkelin lähtökohtana on tuomioistuinten keskeinen rooli suomalaisen perus- ja ihmisoikeuksien kehitykselle. Soveltamalla ratkaisukäytännössään ihmisoikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän yleisiä oppeja, kuten yleisiä rajoitusedellytyksiä, heikennyskieltoa, harkintamarginaalioppia ja julkisen vallan positiivisia velvoitteita, tuomioistuimet ovat turvanneet perusoikeuksien tason sekä vahvistaneet käsitystä julkisen vallan velvollisuudesta jatkuvasti kehittää perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. (Viljanen ym. 2016, 87.)

Artikkelissa päädyttiin toteamaan, ettei kaikkia käytettävissä olevia työkaluja ole perusoikeuksien osalta hyödynnetty tuomioistuimissa ja esittää näiden oikeudellisten työkalujen esille kaivamista ja pölystä puhdistamista (Viljanen ym. 2016, 109). Se, että kysymyksessä ovat Suomea sitovat kansainvälisen velvoitteet ja siten kotimaisen lainsäädännön ja hallintoratkaisujen yhteensopivuutta ympäristöperusoikeuden kanssa valvotaan kansainvälisten tuomioistuinten ja valvontaviranomaisten toimesta, on lähinnä teoreettinen mahdollisuus (ks. Viljanen ym. 2016, 95). Tosiasiassa ympäristöperusoikeuden nykyisen tason turvaaminen ja erityisesti tason nostaminen edellyttää toimia kotimaisilta toimijoilta, kuten tuomioistuimilta ja lainsäätäjiltä. 'Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio' -artikkelissa tuodaan kuitenkin esille, että ympäristöperusoikeus on alikehittynyt oikeuskäytännössä poikkeukselliseksi jäänyttä niin kutsuttua Vuotos-tapausta (KHO 2002:86) lukuun ottamatta (Viljanen ym. 2016, 17). Asianajaja Matias Wallgren on Vuotos-tapausta koskevassa oikeustapauskommentaarissaan jopa todennut, ettei Vuotos-päätösestä varsinaisesti seuraa "mitään", muun muassa siitä syystä

että KHO perusteluillaan palautti juridisen argumentaation takaisin sille perinteelle, johon suomalainen oikeuskäytäntö vakiintuneesti on nojautunut: ratkaisevaa on lainsäätäjän lain säätämisen yhteydessä ilmaiseman tahdon selvittäminen ja noudattaminen,

ja että KHO:n päätöksestä ilmenee miten

yhteiskunnallisten arvostusten huomioiminen muuttuvassa maailmassa kuuluu KHO:n päätöksen valossa edelleen lainsäätäjälle eikä tuomioistuimille, joiden ei tule ennakoita tulevaa oikeuskehitystä vaan soveltaa lakia sen säätämishetkellä tarkoitettulla tavalla. (Wallgren 2003, 59). Vuotos-tapauksen jälkeen PL 20 § on noussut merkittäväksi argumentiksi vain yksittäisissä tapauksissa (Viljanen ym. 2016, 91).

Vaikka 'Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio' -artikkelissa kannustetaan tuomioistuimia hyödyntämään tulkinnan tarjoamia mahdollisuuksia, lopussa todetaan myös, että

poliittisten päätöksentekijöiden on huomioitava perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden asettamat oikeudelliset reunaehdot myös ympäristölainsäädäntöä uudistaessaan, sillä toimenpiteet eivät saa johtaa perus- ja ihmisoikeuksien vastaiseen lopputulokseen (Viljanen ym. 2016, 109).

Syntyy vaikutelma, ettei tuomioistuinten ympäristöperusoikeuden tulkinta poliittisen ja oikeudellisen päätöksenteon keskinäisyyden vaikutuksesta ja siten poliittisesta päätöksenteosta johtuvista syistä välttämättä kykene vastaamaan muista lähteistä, kuten laajasta kansalaisyhteiskunnasta tai kansainvälisistä velvoitteista nouseviin vaatimuksiin ympäristöperusoikeuden turvaamisesta ja kehittämisestä. Miten tällaisessa oikeuspoliittisessa ympäristössä voidaan päästä eteenpäin kohti tavoitetta, sikäli kun tavoitteena on ympäristöperusoikeuden menettelyllisten osa-alueiden, eli tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhaun turvaaminen ja kehittäminen?

Tässä artikkelissa käsitellään Ympäristöperusoikeus -hankkeen linjalla jatkaen yleisesti ja erittelemättä tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Artikkelin fokuksena on kansalaisten menettelyllisiin oikeuksiin liittyviin haasteisiin vastaaminen nykyisessä toimintaympäristössä erityisesti ennakkolisen vaikuttamisen ja päätöksentekoon osallistumi-

sen näkökulmasta. Oikeudenkäytössä korostuu, että lain edellyttämä minimitaso tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien suhteen on suhteellisen helpo täyttää. Kysymys on siten lainsäätäjien, paikallisten päättäjien sekä eri alueellisilla tasoilla toimivien viranomaisten toimivallan alueelle ulottuva kysymys. Artikkelit pyrkii tarkastelemaan sitä, mikä on poliittisten päätöstentekijöiden suhtautuminen ympäristöperusoikeuteen, mitkä ovat kansalaisten odotukset oikeuksistaan saada tietoa ja vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, ja miten nämä kaksi kyettäisiin sovittamaan yhteen siten että huomioidaan rajalliset resurssit, ympäristöhallinnon legitimitteetti sekä ympäristöoikeudelliset periaatteet, erityisesti kestävä kehitys ja ympäristön korkean suojelun korkea taso.

Artikkelin keskeiseksi argumentiksi nousee kysymys ympäristöperusoikeuteen sisältyvien menettelyllisten oikeuksien luonteesta kansalais- ja poliittisina oikeuksina kansalaisten roolia ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja siihen tehtyjä panostuksia vahvistavana. Kansalaisten vahvemmasta roolista voisi olla hyötyä sekä yksittäisissä päätöksissä että ympäristöhallinnon legitimitteetin vahvistamisessa. Erilaisten dikotomioiden purkaminen jotka liittyvät ympäristöperusoikeuteen, nähdään lähtökohtana ympäristöperusoikeuden turvaamiselle ja kehittämiseksi.

Artikkeli hyödyntää Ympäristöperusoikeus -hankkeen aikana kerättyä aineistoa, ja erityisesti Otakan-taa.fi -alustalla toteutetun avoimen kyselyn kautta saatuja kansalaisten näkemyksiä tiedonsaannista ja osallistumisesta ympäristöä koskevissa asioissa. Kyselyllä selvitettiin sitä, miten vastaajien mielestä toteutuu kansalaisten oikeus osallistua, saada tietoa ja hakea muutosta ympäristöä koskeviin päätöksiin, kuten ympäristöä koskevien lupien myöntämiseen tai esimerkiksi luonnonsuojelua ja rakentamista koskeviin ratkaisuihin. Vastausten avulla voidaan karvoittaa kansalaisten odotuksia ja näkemyksiä heidän oikeuksistaan ja niiden toteutumisesta. Kysely oli avoinna 7.5.2014–30.5.2014 ja siihen tuli vastauksia yhteensä 353 kappaletta. Kyselyn tuloksista on julkaista erillinen yhteenveto (ks. Raskulla 2014).⁴ Hankkeen yhteydessä suoritettiin myös luottamuksellisia haastatteluja luottamushenkilöiden, viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen parissa, missä esitettyjä näkemyksiä tuodaan artikkelissa paikoin esille.

Neljä näkökulmaa ympäristöperusoikeuteen

Millaisena ympäristöperusoikeus sekä siihen sisältyvät oikeudet saada tietoa ja vaikuttaa nähdään, heijastuu siihen, miten tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet järjestetään ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Täten tulee tarkastella, millainen asema ympäristöperusoikeuteen sisältyville menettelyllisille oikeuksille annetaan eri tahojen toimesta. Tästä lähtökohdasta ympäristöperusoikeutta voidaan lähestyä:

- a) *kansainvälisenä velvollisuutena*, eli Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vaatimuksena,
- b) *itseisarvoisena*, eli sellaisenaan velvoittavana,
- c) *perusoikeusliitännäisenä*, jolloin ympäristöperusoikeus tukee ja täydentää muita perusoikeuksia ja tulee ensisijaisesti toteutetuksi niiden kautta. Kyseeseen voi tulla yleiset ympäristöoikeudelliset periaatteet, kansalaisten oikeus hyvään hallintoon tai demokraattisessa yhteiskunnassa tunnustetut kansalais- ja poliittiset oikeudet, eli aihepiiristä riippumattomat vaali- ja osallistumisoikeudet,
- d) *instrumentaalisesti*, eli ympäristöperusoikeuden toteutumisen tuovan hyödyn tai lisäarvon kautta.

Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta tehty yleissopimus (SopS 122/2004), eli ns. Århusin sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 30. marraskuuta 2011. Nimenomaan Århusin sopimuksesta tulee paljon vaikutteita ympäristöperusoikeuden määrittelyyn sekä sääntelyä liittyen muun muassa oikeuteen saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa, viranomaisen velvollisuus tuottaa ja levittää ympäristöpäätösihin liittyvää tietoa sekä osallistumismahdollisuuksiin. Sopimus korostaa osallistumismahdollisuuksien ennakkollisuutta tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi. Myös Euroopan unioni on sopimuksen osapuoli ja saattanut osan sopimusmääräyksistä voimaan omilla direktiiveillä⁵, joiden soveltamisala on esimerkiksi ympäristötiedon julkiseen saatavuuteen liittyen jopa laajempi kuin mitä Århusin sopimus edellyttää (ks. esim. Kumpula 2006, 13–14). Mutta kansainvälinen velvoittavuus nousee harvemmin esille tuomioistuinkäytännössä tai yleisessä poliittisessa keskustelussa.

Ympäristöperusoikeus osana Suomea velvoittavaa kansainvälistä ja eurooppalaista oikeutta on hyvin lähellä Suomen perustuslain käsitystä ympäristöpe-

rusoikeudesta, sillä kansainvälisten sopimusten ta-
solla ympäristöperusoikeudella nimenomaan näh-
dään olevan itseisarvoa. Samalla tavalla Suomen
perustuslain 20 § 2 momentti sisältää normatiivisen
vaatimuksen, jonka mukaan julkisen vallan on py-
rittävä turvaamaan jokaiselle ikään ja kansalaisuuteen
riippumatta mahdollisuus vaikuttaa elinympäristö-
ään koskevaan päätöksentekoon. Normatiivisesta
näkökulmasta ympäristöperusoikeus on arvokas
itsessään, aivan kuten muut perustuslaissa taatut
perusoikeudet. Normatiivista lähestymistapaa hei-
jastaa sekä tuomioistuinkäytäntö että perustuslaki-
valiokunnan lausunnot. Kun hallintoa kevennettiin
uuden ympäristönsuojelulain asettamisen yhteydes-
sä vuonna 2009, perustuslakivaliokunta katsoi, ettei
hallituksen muutosehdotus (HE 100/2009 vp), jon-
ka keskeisenä tavoitteena oli keventää ympäristölu-
pajärjestelmää liittämällä se kevyemmän rekisteröin-
timenettelyn piiriin missä ei kuulla asianosaisia tai
muuta tahoa, ja missä ratkaisuihin ei voi hakea muu-
tosta valittamalla, ei ollut ympäristöperusoikeuden
vastainen. Ratkaisua kuitenkin perusteltiin valiokun-
nan lausunnossa suhteellisen huolella viitaten useaan
harkintaan vaikuttavaan tekijään:

*Lupamenettelyn piiristä poistuvat toiminnot ovat
kuitenkin arvioitavissa ympäristön kannalta suh-
teellisen vähämerkityksisiksi. Lisäksi ympäristö-
lupa vaaditaan edelleen näihin toimintoihin
esimerkiksi silloin, jos niistä voi aiheutua vesistön
pilaantumista tai naapurussuhdelaisissa tarkoi-
tettua kohtuutonta rasisusta. Uudistuksella ei
myöskään puututa ympäristönsuojelulain 92 §:n
mukaiseen oikeuteen, jonka nojalla asianosainen
voi saada vireille muun muassa lain 84 §:ssä tar-
koitetun hallintopakkomenettelyn. Sääntelyn on-
gelmallisuutta laissa tarkoitettujen pienehköjen
laitosten ja muiden toimintojen osalta lieventää
jossain määrin myös se, että osallistumismah-
dollisuudet ja muutoksenhakuoikeus on turvattu
kaavoitusmenettelyn yhteydessä. Näiden seikko-
jen vuoksi sääntely ei valiokunnan mielestä muo-
dostu perustuslain vastaiseksi. (PeVL 23/2009 vp)*

Perustuslakivaliokunta huomautti samassa yhte-
ydessä, että hallinnollisen lupamenettelyn alan ka-
ventamisen seurauksena aiheutuvaa hankekohtaisten
osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien heiken-
tymistä ja tuo esille, että tästä näkökulmasta on pe-
rustuslain 20 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä tar-
peen tasapainottaa lainsäädännön vaikutuksia ke-
hittämällä ja tehostamalla yleisön mahdollisuuksia

osallistua ja vaikuttaa asianomaisten asetusten val-
misteluun laajemminkin kuin ympäristönsuojelulain
10 §:n 3 momentti edellyttää.⁶

Ensinnäkin, perustuslakivaliokunnan lausunto
osoittaa, että normatiivisuudesta huolimatta ympä-
ristöperusoikeuden heikentäminen on eräänlainen
punnintakysymys, jossa heikennykset voidaan to-
teuttaa, mikäli niitä tasapainotetaan muilla toimen-
piteillä. Tältä osalta perusoikeuksien tason ylläpitä-
minen ei ole ehdoton suhteessa normisisältöön, vaan
tavoite- ja vaikutuskeskeinen, jolloin suorat viitta-
ukset normien sisältöön eivät kuvaa ylläpidettävää
perusoikeuksien tasoa vaan ympäristöperusoikeuden
toteutumista arvioidaan kokonaistarkastelun valos-
sa.

Mielenkiintoista on myös, miten ympäristöperus-
oikeuden normatiivisesta velvoittavuudesta huoli-
matta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäris-
töperusoikeutta käytetään pragmaattisesti lähinnä
epäselvissä tilanteissa tai tilanteissa, joissa lainsä-
dännössä on jokin aukko (Viljanen ym. 2014, 17).
Esisijaisesti perusoikeuden nähdään toteutuvan
muun lainsäädännön kautta, kuten myöhemmin
esille nostettava huomio ympäristöperusoikeuden
alun perin julistuksenomaisuudesta tuo esille. Käy-
tännössä hallintotuomioistuinten ympäristöperus-
oikeuden menettelyllisiin oikeuksiin viittaavissa
tapauksissa keskiössä on ollut muutoksenhakuoi-
keus ja erityisesti viranomaiset valitusoikeus (Viljanen
ym. 2016, 91).

Oikeuskäytännössä perusoikeuksien heikentämis-
kielto on keskeinen vaikkakin erityisesti taloudelli-
sesti vaikeissa tilanteissa kiistanalainen käsite valtio-
sääntöoikeudessa (ks. esim. Rautiainen 2013). Pe-
rusoikeuksien heikentämiskieltoon ympäristöperus-
oikeuden osalta voidaan katsoa siihen sisältyvien
tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksien koskevi-
en menettelyllisten oikeuksien heikentämisen kielto,
vaikka samaa kantaa ei otettaisikaan ympäristön
tilaa säätelevään aineelliseen normistoon (Vihervuo-
ri 2011, 764). Prosessinormien omaavaa itsenäistä
asemaa korostaa myös se, miten tuomioistuinkäy-
tännössä on paikoin suoraan punnittu oikeustapa-
usta suhteessa ympäristöperusoikeuteen, myös tie-
donsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien näkökul-
masta. Esimerkiksi Korkein oikeus oli ratkaisussaan
KKO:2009:47 viitannut siihen, että julkisella vallalla
on velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mah-
dollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan
päätöksentekoon ja siten puolustanut luontoaktiivis-

tien metsähakkuun estämiseen pyrkiviä toimia, vaikka samaan aikaan tuli kyseeseen punninta siitä, täytikö toiminta eräät rikosoikeudelliset kriteerit.⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2003:99 taas on todettu yleisesti, että:

Suomen perustuslain 20 § (731/1999) sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen. Pykälän 1 momentissa säädetään yleisesti vastuusta luonnosta ja ympäristöstä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Mainitun 2 momentin perustuslaillista toimeksiantoa toteutetaan ensi kädessä lainsäädännöllä, mutta perustuslain säännöksellä voi olla myös merkitystä joustavien oikeusnormien tulkinnessa.

KHO on ratkaisussaan siten vahvistanut perusoikeusmyönteisen tulkintakäytännön myös suhteessa ympäristöperusoikeuden menettelyllisen sisällön osalta. Lainsäädännössä asetetut minimivaatimukset tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamisen suhteen käsitetään helposti täytettäviksi, ja varsinaisia aukkotilanteita jotka avaisivat mahdollisuuksia lain perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, muodostuu harvoin (ks. Viljanen ym. 2014, 33, 37). Mahdollisesti ongelmatilanteita aiheuttavat kansalaisten odotukset, joita syntyy lainsäädännön minimitason ylittävistä tiedottamis- ja osallistumiskäytännöistä, silloin kun omaksutuista käytännöistä yksittäistapauksissa poiketaan. Tapauskohtaisesti esimerkiksi kunnan päätöksentekijät saattavat ”heikentää” kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia punnitessaan prosessista saatavia hyötyjä suhteessa kustannuksiin kuten ajalliseen panostamiseen, mutta tämän kuuluu heidän harkintavaltaansa. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi vaatia enempää, kuin mitä laissa vaaditaan, ja ehkä nimenomaan kansalaisten näkökulmasta lain vaatimukset ovat jääneet jälkeen yleisestä toimintakulttuurista, jolloin syntyy helpommin näkemys myös lain epäoikeudenmukaisuudesta.

Erityisesti taloudellisen taantuman aikaan poliittinen tahto vaikuttaa pyrkivän ennemmin oikeuksien kaventamisen kuin niiden laajentamisen suuntaan. Marraskuussa 2014 Ympäristöministeriö tiedotti, että silloinen ympäristöministeri Grahn-Laasonen on nimittänyt asiantuntijaryhmän arvioimaan ympäristöhallinnon lupaprosessien sujuvoittamista ja tehostamista. Arvioinnin tavoitteena on, että investointi ja elinkeinohankkeet voivat edetä sujuvasti ja

tehokkaasti. Ympäristöministeri totesi tiedotteessa, että nykyiset pitkät ja ennakoimattomat lupaprosessit hidastavat investointeja ja myös ympäristön kannalta tärkeitä hankkeita, kuten uusiutuvan energian ja uusien ympäristöteknologioiden käyttöönottoa⁸. Vaikka lausunnosta ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, minkä elinkeinosektorin toimintaa nimenomaan tarkoitus on vauhdittaa, voidaan arvella, että kysymyksessä ovat sellaiset yhteiskunnallisesti merkittävät ja suuret hankkeet, joissa myös ympäristövaikutukset ovat suuria ja siten lupaprosessit raskaita. Kaivosala nähtiin pitkään yhteiskunnallisesti hyvin merkittävänä toimialana, jossa valtio oli kiinteästi mukana, jolloin kuulemis- ja osallistumismenettelyt alkoivat saada erityishuomiota kaivoshankkeisiin liittyen vasta 2000-luvulla. Kaivoslaki uudistettiin 2000-luvun alkupuolella, jolloin uudistus toi mukanaan kuulemis- ja lupamenettelyn jo malmin etsintä- ja tutkimusvaiheeseen. Toiminnanharjoittajat kritisivat uudistusta täysin turhana byrokrationa, joka vie kohtuuttomasti aikaa hukaten yritystoiminnan näkökulmasta rahaa ja yhteiskunnan näkökulmasta myös työpaikkoja (Myllykangas 2007, 198). Kaivosala on varmasti yksi niistä sektoreista, joilta toivottaisiin nopeasti toimenpiteitä taloudellisesta kriisistä elpymiseksi. Ympäristöministeriön tilaaman arviointityön lähtökohtana oli laatia ehdotukset siitä, miten ympäristöhallinnon lupajärjestelmiä voidaan kehittää huomioiden ympäristönsuojelun korkea taso samalla kun taataan sujuva ja tehokas lupaprosessi. Arviointityön lähtökohdissa korostui ympäristöperusoikeusnormin substanssinormien kunnioittaminen. Mutta säilyykö samalla saavutettu ympäristöperusoikeuden prosessiuottavuuden, tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskeva korkea taso sekä ympäristöperusoikeuden kehittämisyhtymys?

Heikennyskielto on yksi asia, perusoikeuksien edistäminen taas toinen ja aivan oma kysymyksensä. Perustuslain 20 §:n 2 momentin valmistelutöissä todetaan säännöksen merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (Kumpula 2006, 11). Periaatteet ja tosiasiat ovat kuitenkin kaksi eri asiaa. 1990-luvulla tiedonsaantiin ja osallistumiseen liittyvä lainsäädäntö oli suhteellisen kehittämätöntä (Kumpula 2006, 11), joten laajentamiselle oli tuolloin optimaalinen lähtökohta. Mutta monet näkevät vuorovaikutuk-

nessa ja vaikutusmahdollisuuksissa edelleen puutteita, ja tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien laajentaminen on noussut esille vielä 2000-luvullakin kaivoslainsäädäntöä uudistettaessa⁹.

Ympäristöministeriön linja heijastaa voimakkaasti instrumentaalista suhtautumista kansalaisten tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskeviin oikeuksiin valtionhallinnon tasolla, missä myös luodaan lainsäädännölliset puitteet kansalaisten menettelyllisten oikeuksien toteutumiselle alueellisesti ja paikallisesti tehtävissä ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Instrumentaalisesta suhtautumisesta voidaan katsoa viestivän pyrkimys edistää tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia ympäristöä koskevan ratkaisun legitimitettiin vahvistamiseksi ja siten konfliktien ja niistä syntyvien kustannusten minimoimiseksi. Vuonna 2013 julkaistussa ympäristöministeriön raportissa mietittiin yhteistyön etuja ja edellytyksiä: Alueiden käytön suunnittelua koskevan selvityksen mukaan yhteistyön etuja ovat esimerkiksi toimijoiden välisen tuntemuksen ja luottamuksen parantuminen ja epäluulojen väheneminen; tiedonkulun paraneminen, mikä vähentää väärinkäsitysten mahdollisuutta; yhteisiin päämääriin sitoutuminen, joka lisää yhteistyön miellekyttä; osapuolten asiantuntijoiden ja verkostojen hyödyntäminen joko enemmän tai vähemmän virallisesti, sekä yleensä prosessien taloudellisuuden, laadun ja nopeuden parantaminen. (Puustinen ym. 2013, 54.) Nämä havainnot sopivat myös muihin konteksteihin, kuten ympäristönsuojeluun. Kunnan luottamushenkilöitä ja kansanedustajia motivoi tiedottamisessa ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisessä usein tarve saada äänestäjien hyväksyntä, jolloin päätöksille haetaan tukea aktiivisesti ja oma-aloitteisesti, ja pyritään myös osoittamaan, että päätöksentekijä on ottanut esitetyt mielipiteet huomioon. Toimijat edustavat tietenkin rajattuja intressejä, mutta omalta osaltaan ehkä myös fasilitoivat sellaisia käytäntöjä, jotka edistävät kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka prosessilegitimitettiin vahvistamispyrkimysten voidaan nähdä olevan positiivisia ympäristöperusoikeuden turvaamisen ja kehittämisen kannalta, se sisältää silti oletuksen kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen tuottamasta lisäarvosta, eikä täten poissulje huomattavan pragmaattista suhtautumista siihen missä, milloin ja miten nämä oikeudet turvataan.

Tähän instrumentaaliseen suhtautumiseen ympäristöperusoikeuden menettelyllisiin oikeuksiin voi-

daan arvioida vaikuttavan ainakin kolme toisiinsa läheisesti liittyvää tekijää. Ensinnäkin nimenomaan ympäristöperusoikeuden kohdalla muihin perusoikeuksiin nähden poikkeuksellinen piirre sisältyy siihen, miten perustuslain 20 artikla oli tarkoitettu alun perin ei-sitovaksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todetaan, että säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen eikä se sellaisenaan voi toimia velvollisuuksien tai vastuun perustana, vaan se toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä, toteamus joka edelleen näyttää vaikuttavan tuomioistuinten punnintaan siitä huolimatta, että oikeuskulttuurin kehityksen myötä perustuslakivaliokunta on myöhemmissä lausunnoissaan tulkinut kyseessä olevan normatiivisesti velvoittava perusoikeussäännös¹⁰. Käytännössä ympäristöperusoikeus ei kuitenkaan näytä omaavan yhtä vahvaa asemaa kuin monet muut samalla tavalla normatiivisesti velvoittavat perusoikeussäädökset. Toiseksi on syytä nostaa esille perusoikeuksien asema yleensä suomalaisessa oikeuskulttuurissa, joka heijastunee myös ympäristöperusoikeuteen. Suomalaisista oikeuskulttuuria leimaa parlamentaarisen legalismin perintö, jossa perusoikeuksien punninnassa suhteessa toisiinsa tai muihin intresseihin lainsäätäjän tahto menee perusoikeuksien edelle. Perusoikeuksista on korostunut lähinnä omaisuuden suoja, mikä voidaan nähdä heijastuvan myös nykypäivän talouspolitiikan rakenteisiin (ks. Lavapuro 2010). Kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kotimaisen perusoikeuskulttuurin kehitys on heikentänyt legalismin traditiota. Kolmantena, ja nimenomaan ympäristöperusoikeutta erotuksena muihin perusoikeuksiin nähden, esille nousee yleinen suhtautuminen ympäristöön ja siten välillisesti siihen liittyviin oikeuksiin. Ympäristö nähdään luonnonvarojen lähteenä, teollisuudelle keskeisten materiaalien tuottajana sekä erityisesti kaupunkialueilla rakentamaton alue aina potentiaalisena asuin-, kauppa- tai teollisuusalueena. Ympäristön virkistysarvo ja merkitys ihmisen hyvinvoinnille, luonnon itseisarvosta puhumattakaan, ovat suhteellisen uusia käsitteitä eivätkä vielä juurtuneet kiinteäksi osaksi elinympäristön ja luonnon ympärillä käytävää keskustelua.

Nämä kolme piirrettä, ja erityisesti instrumentaalinen suhtautuminen ympäristöön, ovat keskeisiä toimintaympäristöä määritteleviä piirteitä, jotka tulee huomioida pyrittäessä vastaamaan ympäristöperusoikeuden toteutumisessa kohdattuihin haas-

teisiin sekä vahvistamaan ympäristöperusoikeuteen sisältyvien menettelyllisten oikeuksien asemaa lainsäädännössä ja ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.

Tiedonsaantia ja vaikuttamista koskevat odotukset ja ongelmat

Ympäristöperusoikeus -hankkeen yhteydessä toteutetun Otakantaa.fi -kyselyn taustakysymyksiin saatujen vastausten perusteella, valtaosan vastaajien mielestä oikeus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon on yleisesti ottaen hyvä ja tärkeä periaate (Raskulla 2014, 2). Suurin osa (69 %) vastanneista oli kuitenkin sitä mieltä, ettei julkisen vallan velvollisuus edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia toteudu (Raskulla 2014, 11). Kansalaisten odotukset ovat jossain määrin korkeammalla kuin käytännöt. Konkreettiset haasteet, joista parhaiten tuotti tietoa kyselyn avoimet osiot, on käyty läpi sekä kysely-yhteenvedossa (Raskulla 2014) että hankeraportissa (Viljanen ym. 2014). Keskeiset haasteet voidaan kiteyttää ympäristöä koskevaan päätöksentekoon liittyvän tiedon saamisen ja seuraamisen vaatimaan aikaan ja siihen että se edellyttää jopa asiantuntemusta päätöksentekoprosessista (Raskulla 2014, 5), sekä tiedon julkaisuajankohtaan, ymmärrettävyyteen ja kattavuuteen (Raskulla 2014, 5), päätöksentekoon vaikuttamisen vaatimaan aikaan ja sen edellyttämään nopeaan reagointikykyyn, resursseihin ja asiantuntemukseen, sekä osallistumisen vaikuttavuuteen liittyviin kysymyksiin (Raskulla 2014, 12–13).

Ongelmien lähteitä on monia, mutta yksi relevantti lähde on päätöksenteon jakautuminen eri sektorilainsäädännön ja viranomaisten kesken, jolloin yksittäiseen konkreettiseen ympäristöön vaikuttavaan hankkeeseen liittyy useiden toimijoiden, useiden eri hallinnon tasojen ja useiden osallistumisprosessien kesken jakautuva vastuu päätösten ja valmistelujen tekemisestä, sekä niihin liittyvästä tiedottamisesta ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisestä. Ongelma on tunnistettu ja yhtenä vastauksena oli aikoinaan *ympäristövaikutusten arviointimenettely* eli YVA. Menettelyyn kohdistettiin paljon odotuksia, jotka eivät ole täyttyneet. YVA ei takaa millään tavalla tiedon liikkumista päätöksenteon myöhempisiin vaiheisiin ja osallistujien tavoitteiden toteutumista, siis sitä, että kansalaisten kontribuuti-

tiolla olisi vaikuttavuutta (Hokkanen 2007, 262). Vaikuttavuudelle ei ole YVA-prosessissa olemassa päätöksentekoa läpileikkaavia kanavia. Osallistumisen vaikuttavuutta tutkinut Pia Bäcklund on vuonna 2007 julkaistussa tutkimuksessaan esittänyt, että kunnallishallinnon käytännöt eivät nykyisellään tue kuntalaisten kokemuksellisen tiedon systemaattista hyödyntämistä. Lisäksi on jäänyt epäselväksi, missä kohdin suunnitteluprosessia ja millä perusteella saatua informaatiota voitaisiin hyödyntää. Viranomaisen tiedottamista on kyllä pyritty kehittämään siitä näkökulmasta, että kansalaiset saisivat tietoa mistä asioista voi kommentoida ja missä päätöksenteon eri vaiheissa. Sen lisäksi, että tämä viestintä itsessään saattaa kansalaisen näkökulmasta olla puutteellista, ydinongelmana on kokonaisvaltaisuuden puute ja nojautuminen lailla asetettuihin minimivaatimuksiin, joka ei kuitenkaan estä viranomaista pyrkimään kokonaisvaltaisempien ja prosessin läpileikkaavien vaikutusmahdollisuuksien järjestämiseen. Minimivaatimusten mukaan tiedottaminen ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestäminen saattaa luoda kansalaisille negatiivisia mielikuvia päättäjien suhtautumisesta kansalaisten osallistumiseen.

Yleisesti mielipiteiden vaikuttavuusvajaeen ei voida nähdä johtuvan ainoastaan rakenteista tai prosesseista, vaan myös päätöksentekijöiden asenteista. Tämä nousi esille Niinikosken ja Setälän Mikkeli-foorumia koskevan tapaustutkimuksen yhteydessä. Päättäjät eivät olleet sitoutuneet toimeenpanemaan Mikkeli-Foorumin julkilausumaa, mikä ei luonnollisestikaan ole kannustavaa foorumiin osallistujille. Myös Otakantaa.fi -kyselyn vastauksissa tuotiin paikoin esille näkemyksiä siitä, että päätöksentekijät ovat puolueellisia tai muuten asenteeltaan kielteisiä kansalaisten osallistumista kohtaan (ks. Raskulla 2014, 5–6, 13). Nämä tulokset olivat yhdenmukaisia aiempien, sektorikohtaisten tutkimusten kanssa, joissa oli tiedusteltu näkemyksiä mielipiteiden vaikuttavuudesta ja puutteellisen vaikuttavuuden syistä (ks. esim. Ylinen ym. 2013; Ympäristöministeriö 2014). Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kasvamisen rinnalla onkin vahvasti olemassa kriittinen suhtautuminen niiden tosiasialiseen vaikuttavuuteen ja perinteisen päätöksenteon valtarakenteiden ja kulttuurin elinvoimaisuuteen (ks. esim. Leino ja Peltomaa 2009). Vaikka kansalaisten suorat osallistumismahdollisuudet ovat lisääntyneet, ja esimerkiksi ohjelma- ja suunnitelmaohjauksella on pyritty myös edistämään kansalaisten vaikutus- ja

osallistumismahdollisuuksia muun muassa vesienhoidon suunnittelussa (ks. Karhu ja Määttä 2010, 67), ovat päätöksenteon rakenteet ja edustuksellista vallan käyttöä korostavat valta-asetelmat säilyneet pääpiirteittäin ennallaan (Hokkanen 2007, 264). Kritiikki kohdistuu paljon instituutioihin, joissa päätöksiä tehdään ja niiden muokkaamisen ja uudistamisen tarpeisiin (ks. esim. Smith 2003; Staffans 2004). Osittain ongelma voi olla näennäinen. Mielenpito on saatettu ottaa huomioon, mutta sitä ei tuoda esille, vaikka viranomaisen tulisi perustella ratkaisunsa ja perusteluihin tulisi sisällyttää esitettyjen mielipiteiden ja niiden vaikuttavuuden arviointi¹¹. Päätöksen perustelut ovat tältä osin siis puutteellisia, jolloin voi syntyä mielikuva siitä, ettei mielipiteitä olisi lainkaan huomioitu.

Internetin kautta tietoa on nykyisin paremmin saatavilla ajasta ja sijainnista riippumatta. Uusien laajan osallistumisen mahdollistavien vaikuttamiskanavien kehittäminen, mitä tulee erityisesti verkopohjaisiin vuorovaikutuskanaviin, on projekti, johon liittyy sekä valtakunnallisia että paikallisia hankkeita. Viimeaikaisten tiedonsaannin ja osallistumiskeinojen kehityssuuntien uhkana on kuitenkin ympäristöperusoikeuteen liittyvän tiedonsaannin ja vaikuttamisen välineellistyminen, eli tiedonsaannin ja osallistumisen erilaisten instrumenttien itseisarvon kasvaminen oikeuden tosiasiallisen toteutumisen kustannuksella. Tällöin ei kiinnitetä riittävästi huomiota vuorovaikutuskanavien tosiasialliseen vaikuttavuuteen, eli miten ne toteuttavat varsinaisen tarkoituksensa. Kansalaisnäkökulma unohtuu helposti internet-pohjaisessa vuorovaikutuksessa. Riskejä ovat esimerkiksi, että verkon kautta saatavan tiedon luettavuus on huono tai siellä esitettävät mielipiteet eivät loppujen lopuksi tule huomioiduiksi päätöksenteossa, vaikka tämä on viranomaisen nimenomainen velvollisuus. Internettiin on helppo laittaa paljon tietoa. Tällä hetkellä ongelmana onkin tiedon määrä, selkeys ja ymmärrettävyys. Kaavakartat eivät aina aukea ja eri asiantuntijaryhmien tuottama teksti, joka ladataan sellaisenaan verkkoon, ei välttämättä ole ymmärrettävää kansalaisille, tai edes toisen alan asiantuntijaryhmän edustajille. Aikaa kuluu relevantin tiedon löytämiseen ja sisällön hahmottamiseen.

Jos tiedon analysointivälineitä ei nykyisestä kehitetä huomattavasti, on olemassa vaara, että vaikuttaminen ja tiedonsaanti tosiasiasa jopa heikkenevät. Näin erityisesti jos samaan aikaan perinteisiä tiedonsaannin ja keskustelukanavien (lehtiartikkelit ja -il-

moitukset sekä kuulemistilaisuudet) hyödyntämistä supistetaan. Vuonna 2000 teetetyssä kyselytutkimuksen tulosten mukaan verkkopalvelujen käyttöön nimittäin vaikutti voimakkaasti ikä sekä koulutustaso. Ikä korreloi verkkopalvelujen käytön kanssa negatiivisesti ja korkea koulutustaso taas lisäsi verkkopalvelujen käytön todennäköisyyttä (ks. Helander ym. 2002). Hyviä kokemuksia vuorovaikutustavoista on erityisesti paikallistasolla, mutta rakenteita, joilla käytäntöjä yhtenäistettäisiin tai hyviä/huonoja kokemuksia jaettaisiin, ei vielä nähdä olevan riittävää. Toimivaltasuhteiden koetaan kuitenkin aiheuttavan riskejä, mikäli paikallista päätöksentekoa ruvettaisiin enemmän koordinoimaan kansallisella tasolla. Tällöin viranomaisten keskinäinen avoimuus, luottamus ja keskusteluyhteys nousevat keskeiseksi kehittämiskohteeksi, jotta viranomaisten keskinäisellä vuorovaikutuksella voidaan tuottaa lisäarvoa kansalaisille. Ellei luoda integroitua järjestelmää, tämän hetkisen kehityssuunnan seurauksena kansalaisen näkökulmasta ympäristöhallinto todennäköisemmin sirpaleistuu ja muuttuu hallitsemattomaksi kasaksi irtonaista ja vaikeasti ymmärrettävää dataa, kuin parantaa tosiasiallisia tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Esille on noussut sekä yhdenvertaisuuden että läpinäkyvyyden näkökulmasta ongelmallisia toimintatapoja, jotka liittyvät erityisesti vanhentuneeseen hallintokulttuuriin. Viranomaisella on harkintavaltaa, ja lakitasoinen minimi tiedottamisessa ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamisessa on usein erittäin helppo täyttää.

Internetissä saatavan tiedon monimutkaisuus heijastaa kuitenkin myös lainsäädännössä tapahtunutta kehitystä. Esimerkiksi kaavoitusta koskevan lainsäädännön teknistyminen sekä erilaiset ympäristöilmiöiden luokittelut ja määrittelyt voidaan nähdä kansalaisten tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuksien kannalta ympäristöperusoikeuden toteutumista vaikeuttavina seikkoina. Eveliina Asikainen tutki lähiöluonnon muotoutumista Tampereen Vuoreksen osayleiskaavoituksessa. Hänen tutkimuksensa perusteella luonnon arvostuskäytännöt ja lainsäädännöllisistä muutoksista johtuva luokitusten (kuten ”uhanalaiset lajit”, ”metsäluonnonarvokkaat elinympäristöt”, ”luonnonsuojelulain mukaiset luontotyytit”) merkityksen kasvaminen on johtanut siihen, että asukkaiden kokemuksellisella tiedolla on yhä vaikeampi vaikuttaa päätöksentekoon. Yhä useammin esimerkiksi luonnonsuojelukohteiden hoito-

päätökset nojaavat virkamiesten tekemiin hoitoluokituksiin ja ovat rutiininomaisia. (Asikainen 2014, 40, 54–59; ks. myös Anttonen 2007; Leino ja Pelto-maa 2009.) Luokittelut ovat kuitenkin usein nekin päätöksentekoon pohjautuvia ja subjektiivisia, jolloin ne eivät ainoastaan rajoita keskustelua, vaan rajoittavat jo lähtökohtaisesti sitä, miten keskustelua voidaan käydä.

Ympäristöhallinnossa korostuu käsitys viranomaisesta ympäristökysymysten asiantuntijana sekä luonnon edun ajajana. Tätä heijastaa myös viranomaisen valitusoikeutta koskevat tuomioistuinratkaisut ja viranomaisten laaja harkintamarginaali tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien järjestämisessä. Sitä että kansalaisten osallistuminen palvelee päätöksentekoa ja päätöksenteon legitimointiin riittää edustuksellisten elimien mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon, ja vaikutustyön tapahtuessa taustalla eri intressiryhmien kautta, voidaan pitää jäänteena vanhentuneista toimintatavoista. Olisi ainakin hyvin inhimillistä, jos näin on. Vuosikymmeniä valtuustotyötä tehneet luottamushenkilöt tai lainsäädäntötehtävissä työskennelleet virkamiehet saattavat noudattaa vanhoja käytäntöjä, vaikka näitä olisi pyritty hallinnon uudistushankkeilla ja ohjeilla muuttamaan. Vanhoissa toimintatavoissa korostuu myös voimakkaasti yhden yksilön, asiaa valmistelevan virkamiehen vastuu, jonka seurauksena monet muut inhimilliset tekijät vaikeuttavat suorien vaikutusmahdollisuuksien hyödyntämistä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa nostettiin esille, että

osallistumisen mukanaan tuomat kiistat ja ristiriidat voivat olla kaavoittajallekin raskaita. Voi tulla hyvin rankkaa palautetta, kaavoittajaa esimerkiksi syytetään ”jonkun pussiin pelaamisesta”. Kaavoittajat saavat henkilökohtaisia, usein nimettömiä kirjeitä ja viestejä. Ne voivat sisältää jopa uhkauksia. Todettiin, että tämä voi olla raskasta erityisesti aloitteleville kaavoittajille. (Ympäristöministeriö 2014, 156.)

Asiantuntemus ei erityisesti pienemmissä kunnissa aina riitä käsittelemään vuorovaikutustilanteita ja henkilökohtaiset suhteet yleisöön saattavat muodostua esteeksi rakentavalle keskustelulle tavalla tai toisella. Vuorovaikutustilanteita pyritään välttämään, mutta mahdollisesti tämä vain lisää jo aiempiin konflikteihin.

Mikäli käytännöt ja toimintakulttuuri eivät vastaa kansalaisten odotuksia, miten tiedonsaannin ja vai-

kutusmahdollisuuksien puutteet korjataan? Ympäristöperusoikeus -hankkeen loppuraportissa esitetään erilaisia ehdotuksia konkreettisista toimenpiteistä, joilla parantaa ja tehostaa tiedonsaannin ja osallistumisen mahdollisuuksia (ks. Viljanen ym. 2014, 32–40 sekä 45–51). Toimenpiteet puhuttelevat erityisesti tiedonpuutteesta ja toimintakulttuurin hitaasta muuttumisesta johtuvia ongelmia. Tällöin keskeisiksi nousevat mahdollisuudet päätöksentekijöiden toiminnan ohjaamisesta, kuten lainsäädännön asettamien tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskevien minimivaatimusten nostaminen sekä hyvien käytänteiden löytäminen, omaksuminen ja levittäminen paikallistason päätöksenteossa. Näihin kysymyksiin kiteytyvät myös monet edellisessä luvussa mainitut ristiriidat kansalaisten odotusten ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen välillä, sekä tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskevat konkreettiset ongelmat. Miten poliittisen toimintaympäristön, niukkenevien resurssien ja kasvavien odotusten ympäristössä kyettäisiin vastaamaan tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen ja kehittämisen haasteisiin siten että ne vastaavat paremmin myös kansalaisten odotuksia? Seuraavaksi tarkastellaan näitä mahdollisuuksia kahden edellä mainitun lähestymistavan näkökulmasta. Kun ympäristöperusoikeuden lähtökohtaisesti iteisarvoinen, normatiivinen ja osin kansainvälisistä veloitteita kumpuava sitovuus ei ilmeisesti riitä tuottamaan kansalaisten odotukset täyttäviä toimintatapoja, tarkastelun lähtökohdaksi otetaan ympäristöoikeus instrumentaalisenä oikeutena ja toisaalta ympäristöperusoikeus kansalais- ja poliittisten perusoikeuksien liitännäisenä.

Ympäristöperusoikeuden instrumentaalisuus ja laajan osallistumisen hyödyt

Ympäristöperusoikeus liitetään paljon siitä saataviin hyötyihin. Osallistuminen voidaan nähdä päätöksenteon tietopohjaa ja siten laatua parantavana tekijänä. Hyötyargumentit nousivat säännöllisesti esille ympäristöperusoikeudesta keskusteltaessa ympäristöministeriön, Tampereen yliopiston sekä Pohjoisen vähemmistö- ja ympäristöoikeuden instituutin tekemän selvityksen ja siihen liittyvän tutkimustyön yhteydessä. Tällainen instrumentaalinen näkökulma korostui erityisesti päätöksentekijöiden ja elinkeinoelämän edustajien kannanotoissa. Mutta

vaikka tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamisen voidaan katsoa myös edesauttavan päätöksenteon laatua ja taloudellisuutta, monet tiedonsaannin ja vaikuttamisen mekanismit eivät täytä niiden potentiaalia. Yhtenä keskeisenä esimerkkinä on niin kutsuttu ympäristövaikutusten arviointi, eli YVA. Pekka Hokkanen on väitöskirjassaan tehnyt kattavan tutkimuksen kansalaisosallistumisesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. YVAN tarkoituksena on ympäristövaikutusten arviointimenettelylain (468/1995) 1 §:n mukaan edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia. YVAN muut tavoitteet, joita se käytännössä saa ja joita Hokkanen kutsuu sen poliittisiksi funktioiksi (Hokkanen 2008, 34), ovat muun muassa hankkeen hyväksyttävyyden hankinta ja ylläpito, itse hankkeen ja sen päätöksentekoprosessin legitimointi, sekä osallistumisen ja konfliktinhallinta (Hokkanen 2008, 35). YVA näyttää kuitenkin ainakin jossain määrin tuottavan synergiaa ja säästöjä enemmän päällekkäisyyttä ja toistoa, koska sitä ei ole tehokkaasti integroitu osaksi muuta päätöksentekoa. Siten YVA aiheuttaa mahdollisesti ylimääräisiä kustannuksia, kun samoja asioita käsitellään useaan otteeseen useiden eri instituutioiden toimesta. Toisaalta vaikuttavuusmekanismien puute ja YVA-toimijoiden harkintamarginaali saattavat tuottaa prosessiin ladatuista suurista odotuksista johtuen pettymyksiä ja taloudelliseksi kustannuksiksi konkretisoituvia konflikteja.

Myös internetin potentiaali on hyödyntämättä kenties siksi, että se edellyttää alkupanosta kunnolla toimiviin verkkopohjaisiin vuorovaikutusjärjestelmiin ja niiden kautta tulevan tiedon analysointiin ja integroimiseen osaksi päätöksentekoa. Samaan aikaan tapahtuva ympäristöperusoikeuden menettelyllisten oikeuksien kaventaminen ei kustannustehokkuuden näkökulmasta siten ole uskottava argumentti, mikäli tiedonsaannin ja osallistumisen kehittämisen vaihtoehtokustannuksia ei ole selvitetty.

Toinen esille tuotu instrumentaalisen liittyy sekä yksittäisen ratkaisun että koko hallinnon legitimitettiin vahvistamiseen. Osallistumismenetelmien kehittyminen, vuorovaikutteisuuden ja kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat yhdenmukaisia demokratiaperiaatteen ja nimenomaan deliberatiivista demokratian kanssa. Ympäristöperusoikeus korostaa *jokaisen* oikeutta

vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Deliberatiivisessa demokratiassa korostuu vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen, jolloin suoran kansalaisosallistumisen rooli nousee merkittäväksi eri osallistumisen instituutioiden rinnalle. Deliberatiivinen demokratia nähdään päätöksenteon legitimitettä vahvistavaksi monella eri tavalla. Deliberaation keskeisenä tavoitteena demokratiassa on perustella, ja siten oikeuttaa, päätökset ja sääntely (Gutmann ja Thompson 2004, 27; ks. esim. Dryzek 2000; Fishkin ja Laslett 2003). Pitkän aikavälin tarkastelulla deliberaatiosta saatavat hyödyt ovat fundamentaalisia. Kysymys poliittisen järjestelmän legitimitetistä on ollut jo kauan politiikan tutkijoiden keskeinen tutkimusaihe myös Suomessa, ja sitä on lähestytty muun muassa mittaamalla kansalaisten luottamusta poliitikoihin, politiikkaan ja yhteiskunnan instituutioihin (Pekola-Sjöblom 2002, 124; ks. myös Borg 2006, 2012)¹². Vuonna 2000 teetetyt kuntalaisten roolia kunnan päätöksenteossa kartoittaneen tutkimuksen mukaan positiivisesti kunnan päätöksentekoon suhtautuvat kuntalaiset olivat myös aktiivisia osallistujia ja uskoivat eri vaikuttamistapojen tehokkuuteen (Pekola-Sjöblom 2002). Aktiivisen osallistumisen ja hyvien kokemusten välillä on olemassa positiivinen yhteys. Tämä on nähty myös konkreettisissa tapausesimerkeissä, kuten Niinikosken ja Setälän tutkimuksessa joka koski syksyllä 2011 Mikkelissä järjestettyä deliberatiivista kansalaisfoorumia, eli niin sanottua Mikkeli-Foorumia¹³. Tutkimuksen tuloksena oli, että osallistujat arvioivat foorumikokemuksen melko positiivisesti, foorumin julkilausuman nähtiin kuvaavan hyvin foorumin jäsenten näkemyksiä ja keskustelu toimi hyvin, vaikka toisaalta arvioitiin, että jotkut käsitykset dominoivat liikaa keskustelua (Niinikoski-Setälä 2012, 270–271). Osallistujat arvioivat poliittisten tai kansalaistoimintavalmiuksiensa kasvaneen työskentelyn aikana, mikä voidaan Niinikosken ja Setälän mukaan tulkita deliberaatiokokeilun voimaannuttamisvaikutukseksi. Myös Kimmo Grönlundin, Maija Setälän ja Kaisa Herneen vuonna 2010 julkaiseman empiirisen tutkimuksen mukaan deliberaatio parantaa kansalaisten tietoa käsiteltävänä olevassa asiassa, vaikka ei vaikuttaisikaan heidän yleiseen poliittiseen aktiivisuuteensa (Grönlund ym. 2010).

Tässä mielessä ympäristöoikeudellisissa päätöksenteossa tulevat esiin *refleksiivisen oikeuden* piirteet. Refleksiivisen oikeuden mukaan noudatettavien menettelyjen rooli muodostuu yhä tärkeämmäksi

syntyneiden konfliktien ratkaisussa. Sen sijaan, että painopiste oikeudellisessa sääntelyssä, tai vaikka ympäristöä koskevassa viranomaispäätöksessä, olisi sääntelyn tai päätöksen sisällössä tai muodossa, refleksiivisen oikeuden kannattajien mukaan sen pitäisi olla enemmän menettelyissä. Asianmukaisiksi koettujen menettelyjen kautta myös sääntelylle yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa muotoutuva sisältö koetaan hyväksyttäväksi. (Karhu ja Määttä 2010, 75.) *Demokraattisten* menetelmien tasapuolisuuden kannalta kansalaisten suora osallistuminen voi ratkaista joitain demokraattisen legitimitietin ongelmia, kuten valtaryhmittymien poliittisen kamppailun tulosten heijastumisen päätöksentekoon kansalaisten intressien sijaan. Laajan osallistumisen ja omien näkemysten jatkuvan perustelemisen ja oikeuttamisen uskotaan johtavaan legitimitietin vahvistumisen lisäksi myös yleisesti refleksiivisempään ja responsiivisempaan, muutoksiin nopeammin reagoivaan vallankäyttöön, mikä katsotaan tarpeelliseksi etenkin vaihteleviin ja piileviin ympäristömuutoksiin reagoimiseksi (ks. Kyllönen 2010, 42–48). Suorat osallistumismahdollisuudet siis sekä tukevat päätöksenteon hyväksyttävyyttä, että sen dynaamisuutta, eli kykyä vastata nousseisiin tai vasta ilmaantuviin haasteisiin. Ympäristöä koskevien ratkaisujen tekemistä määrittelee kuitenkin edelleen tietynlainen prosessi- ja instituutiosidonnaisuus, joka heikentää sen dynamiikkaa. Tämä nousee esille muun muassa ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä. Pekka Hokkasen mukaan YVAN tulisi olla vapaan deliberaation areena, jossa voidaan esittää erilaisia arvoja, näkemyksiä ja toimintaehdotuksia. Vaikka deliberaation lopputuloksena ei olisikaan konsensus, on kansalaisten helpompi hyväksyä myös epätäydelliset ratkaisut, jos he kokevat ottaneensa osaa asioiden valmisteluun. (Hokkanen 2007, 262.) Hokkasen mukaan tiukat hankemäärittelmät ja ylhäältä alas tarjottu agendan määrittely kuitenkin vaikeuttavat kansalaisten osallistumista uuden sisällön tuottamiseen, jolloin agendan määrittely deliberatiivisen demokratian tarkoittamalla tavalla ei toteudu. Hokkasen mukaan tämä ei ole YVAN kannalta toivottavaa, sillä avoin keskusteluagenda voisi synnyttää olemassa olevaan ympäristöongelmaan kokonaan uuden lähestymistavan tai ratkaisun.

Instrumentaalinen suhtautuminen ympäristöperusoikeuteen ei siis väistämättä tuota perusoikeuden kannalta kielteisiä vaikutuksia. Mutta riippumatta vallitsevasta instrumentaalisesta suhtautumisesta

ympäristöperusoikeuteen, ratkaisematta on monia keskeisiä kansalaisten tiedonsaantiin ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyviä ongelmia. Sen lisäksi, ettei hyötynäkökulma näytä riittävän tuottamaan kansalaisten odotuksia ja heidän oikeuksiaan vastaavia menettelyitä, hyötynäkökulman liiallinen korostuminen ympäristöperusoikeuden yhteydessä voi olla uhka itse perusoikeuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta, kun tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia punnitaan suhteessa niiden järjestämisen vaatimaan ajankäyttöön ja resursseihin. Käytännössä seurauksena saattaa esimerkiksi olla, että tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet järjestetään lain vaatiman minimitason puitteissa, eikä vaikutusmahdollisuuksia aktiivisesti mainosteta, vaikka muodolliset mahdollisuudet ovat olemassa, sillä kansalaisten osallistumisen pelätään esimerkiksi hidastavan päätöksentekoa. Erällä tavalla tarkoituksenvastaisesti tämä konkretisoituu nimenomaan juuri taloudellisesti merkittäviin hankkeisiin, joilla on myös laajakantoisimmat ympäristövaikutukset. Tällaista punnintaa kuitenkin harvemmin tuodaan esille esimerkiksi yleisiä vaaleja ja muita vakiintuneita vaikutusmahdollisuuksia järjestettäessä. Mitä tapahtuu, jos ympäristöperusoikeuteen sisältyviä menettelyllisiä oikeuksia punnitaan yleisten kansalais- ja poliittisten oikeuksien liitännäisenä?

Ympäristöperusoikeus kansalaisten poliittisena oikeutena

Ympäristöperusoikeus on saanut huomiota ajassa ja yhteiskunnassa, jossa monet muutostekijät aiheuttavat ristiallokon, mikä vaikeuttaa tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä. Toisaalta muutoksen tuulet ovat puhaltaneet jo sen verran pitkään, että muutoksia avoimempaan ja vuorovaiikutteisempaan päätöksentekoon on nähty kaikilla ympäristöhallinnon tasoilla. Toimintakulttuuri muuttuu kuitenkin hitaasti, ja täällä hetkellä kansalaisten odotukset tuntuvat ylittävän hallinnon kompetenssin, erityisesti kuntien tasolla. Toisaalta, myös lainsäädännön muutos on hidas, ja tiedottamiseen ja vaikuttamiskeinoihin liittyvä ympäristölainsäädäntö ei nykyään ole ajan tasalla niin teknologian kuin toimintakulttuurin kehityksen kanssa. Laajemman, tai ainakin paremmin järjestetyn tiedonsaannin ja osallistumisen potentiaalia ei hyödynnetä. Se että kysymys on omaa elinympäristöä koskevasta pää-

töksenteosta tietenkin palauttaa monet käytännön vuorovaikutustilanteet paikalliselle tasolle, mikä puoltaa jossain määrin paikallisten ratkaisujen tekemistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö olisi syytä koordinoita käytänteitä siten, että tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet toteutuvat tehokkaasti ja vaikuttavasti myös erilaisissa toimintaympäristöissä ja tapauksissa. Instrumentaalinen lähestymistapa ympäristöperusoikeuteen ei kuitenkaan vaikuta riittävän tuottamaan kansalaisten tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia vahvistavia käytänteitä.

Yhtenä potentiaalisena lähtökohtana ympäristöä koskevan päätöksenteon ja kansalaisten hallintokulttuurin muutoksen fasilitoinnissa ja ympäristöperusoikeuden menettelyllisten oikeuksien turvaamisessa nousee esille ympäristöperusoikeuden liitännäisyys perinteisiin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin sekä erityisesti demokratiakäsityksessä tapahtunut muutos kohti deliberatiivisuutta.

Suomen valtiojärjestys perustuu demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille. Suomen valtiojärjestyksen kansanvaltaisuus ilmenee valtiollisen ja muun julkisen vallan järjestämisessä demokraattisesti, mihin liittyy erityisesti kansan välittömällä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asema ylimpänä valtioelimenä. Kaikelle julkisen vallan käytölle on Suomessa oltava demokraattinen perusta. Kansanvalta tällaisenaan toteutuu myös kunnan itsehallinnossa, jossa niin ikään vaaleilla valittava kunnanvaltuusto on ylin päättävä elin. Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja (PeL 25 § 3 mom).¹⁴ Välillinen demokratia ja vaikuttaminen puoluepolitiikan kautta ovat vakiintuneita tapoja Suomessa. Perustuslain 2 §:n 1 momentista ilmenee, että kansanvallan periaatetta toteutetaan valtiollisessa järjestelmässämme ennen muuta edustuksellisen demokratian keinoin (Tuori 2011, 537). Perustuslaissa taattu kansanvallan periaatteeseen sisältyy kuitenkin myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PeL 2 § 2 mom). Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan:

Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympä-

ristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

Århusin sopimuksessa keskeisiä käsitteitä ovat yleisö sekä yleisö, jota asia koskee. Tällöin kyseeseen voi tulla sekä ryhmät, kuten puolueet ja Århusin sopimuksen erityisesti esiin nostamat hallituksista riippumattomat kansalaisjärjestöt ja yksilöt. Kaikki kansalaiset eivät ole kiinnittyneitä mihinkään ryhmään tai heillä saattaa olla ryhmän mielipiteestä eroavia näkemyksiä. Suoriin vaikuttamiskeinoihin liittyy käytännön ongelmia esimerkiksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta, joita on käsitelty muissa yhteyksissä, kuten Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? -loppuraportissa (Viljanen ym. 2014) sekä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportissa suomalaisen demokratian kehitystarpeista (Karjalainen 2014). Näistä haasteista huolimatta yksinomaan instituutioiden ja olemassa olevien ryhmien mahdollisesti vakiintuneiden käytäntöjen määrittelemän vuoropuhelun vaarana on, että se jättää huomioitta yksilöiden mielipiteitä tai näkemyksiä, jotka saattavat olla hyvinkin merkittäviä. Yksittäisillä kansalaisilla saattaa olla esimerkiksi kokemusperäistä tietoa, jollaista virallisilla tahoilla ei ole.

Asia ei tietenkään ole aivan näin yksiselitteinen vaan myös kansanvallan periaatteen ja tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia koskevien perusoikeuksien voidaan nähdä tietyissä tilanteissa olevan jännitteisessä suhteessa mutta toisaalta myös tukevan toisiaan (Tuori 2011, 536). Ensinnäkin voidaan kysyä, voiko laajasta osallistumisesta olla haittaa ympäristöperusoikeus substanssinormien näkökulmasta? Ympäristön itseisarvon suojelemisen mahdollinen sijaitseminen demokratian ja jopa politiikan ulkopuolella, on esimerkiksi askarruttanut tutkijoita. Miten suojella samaan aikaan luontoa ja ympäristöstään riippuvaisia ihmisiä heitä itseltään silloin kun päättävältä on kuitenkin kansalaisilla (ks. esim. Dohery ja de Geus 1996; Lafferty ja Meadowcroft 1996)? Ympäristölle haitallisia päätöksiä ei voi perustella prosessilegitimiteetin kautta. Ympäristön suojelun korkeaa tasoa koskevat vaatimukset rajoittavat päätöksentekoa. Mutta tulee huomioida ensinnäkin eri ratkaisuvaihtoehtojen olemassaolo sekä se, kuten Simo Kyllönen on tuonut esiin,

että ympäristöä koskevissa päätöksissä on harvoin kysymys yksiselitteisesti teknokraattisista ratkaisuisista ja ympäristön korkean suojelutason maksimoimisesta, joihin ei voitaisi esittää perusteltuja varauksia ja vasta-argumentteja. Vastaan tulleen ongelman ratkaisu edellyttää monesti yhteiskunnallisten ja poliittisten arvovalintojen tekemistä (Kyllönen 2010, 49). Tällöin on paikka deliberaatiolle. Lisäksi osallistuminen saattaa ennemmin vaikuttaa positiivisesti kuin negatiivisesti ympäristöarvojen huomioonottamiseen keskustelussa. Graham Smith (2003) argumentoi, että demokraattisen deliberaation vahvistaminen ja institutionalisoiminen parantaisivat kansalaisten omaamien laajojen ympäristöarvojen esilletuloa, jolloin ne olisivat myös herkempiä ympäristöarvoille, mitä ei aina ole pidetty poliittisen keskustelun vahvimpana ominaisuutena¹⁵. Tällöin kansalais- ja poliittiset oikeudet voidaan ymmärtää myös ympäristöperusoikeuden substanssia potentiaalisesti suojelevana oikeutena, joka tavoittelee korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa, kuin mihin teknokraattisessa valmistelussa olisi päädytty.

Toiseksi voidaan kysyä, ovatko kunnallinen itsehallinto ja päätöksentekijöiden oikeus harkita tiedoksiannon ja osallistumisen laajuus esimerkiksi resurssi- ja muut hyötynäkökulmien perusteella ristiriidassa ympäristöperusoikeuteen sisältyvien tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien kanssa? Toisaalta itsehallintomuodoilla, jotka nauttivat perustuslain suojaa, on tärkeä tehtävä kansanvallan periaatteen toteuttamisessa (Tuori 2011, 537). Samanlainen rooli voidaan kuitenkin nähdä olevan myös ympäristöperusoikeuden takaamalla tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksilla. Kunnalliseen itsehallintoon vetoaminen, silloin kun tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia ei ole kuntalaisille tarjottu, ei yksiselitteisesti riitä oikeutukseksi. PeL 2 § 2 momentin säännöksellä (kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen) on myös läheinen yhteys 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tämän voidaan nähdä luovan viranomaiselle veloitteen tarjota aktiivisesti osallistumismahdollisuuksia kaikille, erityisryhmät ehkä erityisesti huomioiden. Erityisesti eräiden ryhmien, kuten lasten ja vajaavaltaiisten sekä heidän, joilla ei ole Suomen tai Euroopan unionin kansalaisuutta, ja joilla ei siksi ole perustuslain 14 § 1 ja 2 momentissa säännel-

tyjä ääni- ja äänestysoikeuksia, on perustuslain 14 § 3 momentin tarkoittamat osallistumisoikeudet ovat merkityksellisiä vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Perustuslain 2 §: 2 momentti koskee siten myös lapsia, joille on myös perustuslaissa määritelty nimenomainen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (PeL 6 § 3 momentti). Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta viranomaisen aktiivisuus on toivottavaa erityisesti niiden ryhmien, kuten lasten (ympäristöperusoikeuden näkökulmasta tulevien sukupolvien) osalta, joilla ei ole ääni- ja vaalioikeuksia. Heille viranomaisen tulisi erityisen aktiivisesti tarjota osallistumismahdollisuuksia, ja luoda 14 § 3 momentin toimeksiannosta osallistumisjärjestelmiä, joissa yksilöt voivat vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Esimerkiksi Tampereella järjestettyyn ILMAN-KOS-projektiin liittyi esimerkiksi lapsiperheen ympäristöoppaan julkaiseminen¹⁶. ILMAN-KOS-kampanjan yhteydessä taas järjestettiin muun muassa englanninkielinen teemapaja: ”What could you do for climate? Ways to combat climate change and ideas for future projects”. ILMANKOS-kampanjan yhteydessä järjestettiin kaupunkilaisten, kuten esimerkiksi Tampereen ammattikorkeakoulun vaihto-oppilaiden, Mannerheimin Lastensuojeluliiton Tampereen osaston sekä Viholan koulun vanhempainyhdistyksen toimesta erilaisia projekteja¹⁷.

Viranomaisen aktiivisuuden ei tulisi myöskään rajoittua omasta toiminnasta tiedottamiseen ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamiseen omaan toimivaltaansa kuuluvissa kysymyksissä. Århusin sopimus velvoittaa sopimuspuolia myös rohkaisemaan toimijoita, joiden toimilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia tiedottamaan yleisölle säännöllisesti toimiansa ja tuotteidensa ympäristövaikutuksista, tarvittaessa vapaaehtoisen ympäristömerkinnän tai ympäristöasioiden auditointijärjestelmien avulla tai muilla tavoin (SopS 122/2004 5(6) artikla).

Nimenomaan aktiivisuudessa ja erityisryhmien huomioonottamisessa on kuitenkin huomattavia puutteita, jotka johtunevat samoista syistä kuin ympäristöperusoikeuden toteutumista koskevat haasteet yleensä. Ensinnäkin elinkeinoelämän näkökulma haastatteluiden perusteella on se, ettei julkinen valta tue ja kehota vaan ainoastaan pakottaa. Yritysten ei tietenkään voida olettaa kertovan vapaaehtoisesti itselleen haitallista tietoa, mutta monesti nämäkin asiat ovat suhteellisia ja keskusteluttavissa olevia

myös yritystoiminnan pitkän tähtäimen hyväksytävyyden näkökulmasta. Tältä osin erityisesti pk-yritykset saattaisivat kaivata sääntelyn lisäksi viranomaisilta neuvoja ja tietoa hyvistä käytännöistä, joilla yritystoiminnasta lähiympäristöön syntyvää esimerkiksi tilapäistä meluhaittaa voitaisiin vähentää tai siitä tiedottamista lähiasukkaille parantaa. Toisaalta erityisryhmien osalta menettelyllisten oikeuksien toteutumista on tutkittu muun muassa vuonna 2002 julkaistun Kuntalaisen monet roolit -tutkimuksen yhteydessä (ks. Helander ym. 2002). Tutkimuksen perusteella sekä ikä, sukupuoli, sosio-ekonomisen asema että koulutustaso vaikuttavat osallistumiseen sekä instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Ekspansiivista operationalisointia kansalais- ja poliittisten oikeuksien tasolla kun puhutaan perustuslain 20 §:ään sisältyvästä ja sen sisältöä laajemmin artikuloivan Århusin sopimuksen kautta ja suhtautumista ympäristöä koskevasta tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia puoltaa monet seikat, taloudelliset voimavarakysymykset mukaan lukien. Tällöin kansalaisten tiedonsaanti ja osallistuminen olisi kansallinen intressi, eikä enää ainoastaan asiaa ratkaisevien viranomaisten ja kunnallisten toimijoiden erilaisten voimavarojen, käytäntöjen ja asenteiden varassa. Operationalisointi demokratiaperiaatteen tasolla saattaisi mahdollistaa sen, että alkupanostukset, jotka vaadittaisiin parempien, kustannustehokkaampien ja vaikuttavampien vuorovaikutuskäytäntöjen omaksumiseksi ja myös parempien hyötyjen saamiseksi voitaisiin jakaa useammalle toimijalle. Tällöin edellä hahmotettuihin ongelmiin vastaamiseksi voisi olla helpompi luoda sellainen yhteinen tahtotila ja konsensus, jotka fragmentoituneessa ympäristöhallinnossa on nykyään vaikea löytää.

Lopuksi

Ympäristöperusoikeus luokitellaan usein ihmisoikeuksien niin kutsuttuun kolmanteen sukupolveen kuuluvaksi oikeudeksi, joka voidaan liittää osaksi niin ikään kolmannen sukupolven oikeutta terveelliseen elinympäristöön ja kansojen itsemääräämisoikeuteen. Ympäristöperusoikeuden itsenäisenä perusoikeutena ja sen kuuluminen kolmanteen sukupolveen heijastaa sen asemaa suhteellisen uutena ja vakiintumattomana perusoikeutena, siitä huolimatta, että sisällöllisesti kansalaisten oikeus saada

tietoa ja osallistua päätöksentekoon ei uusi olekaan vaan liittyy vakiintuneisiin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin, kuten sananvapauteen, yhdistymisvapauteen ja julkisuusperiaatteeseen.

Ympäristöperusoikeuden arvostuksen ollessa edelleen hyvin riippuvainen muista perusoikeuksista, sen painoarvo hyötypunnintaa tehdessä on helposti kevyempi, kuin silloin jos puhuttaisiin esimerkiksi perinteisemmistä kansalaisoikeuksista, kuten sananvapaudesta tai vaalioikeuksista. Ympäristönsuojelun korkea taso käsitteenä viittaa tieteellisesti ja teknisesti orientoituneeseen näkemykseen ympäristönsuojelusta. On siten olemassa riski siitä, että ympäristöperusoikeusnäkökulma jää valmistelussa huomiotta, ja esimerkiksi tulevien sukupolvien intressit ja kestävä kehitys otetaan huomioon nimenomaan tieteellisen ympäristönsuojelun käsitteen kautta.

Ympäristöperusoikeuden toteutumista mahdollisesti heikentävässä hallinnon keventämispyrkimyksessä voi olla kysymys sekä ympäristöperusoikeuden hankalasta suhteesta muihin intresseihin, kuten valtiontalouteen ja sen kasvupyrimykseen, jolloin investointeja ja hankkeita hidastavaa byrokratiaa ja siihen kuluva aikaa halutaan karsia ympäristöperusoikeuden menettelyllisten oikeuksien kustannuksella. Mutta hallinnon keventämisessä on toisaalta usein myös kysymys yksinkertaisesti säästöjen hakemisesta. Tällöin kysymys ei ole niinkään erilaisten resurssien käyttöön liittyvien intressien keskinäisestä riittelystä, vaan yksinkertaisesti siitä onko riittävästi resursseja turvata ympäristöperusoikeuden toteutuminen tai tason ylläpitäminen. Näin argumentoidessa olisi kuitenkin huomioitava, että erilaisia potentiaalisesti kustannustehokkaita keskitettyjä ja nettipohjaisia palvelujärjestelmiä on kehitetty ja kehitetään edelleen tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi, vuoropuhelun lisäämiseksi ja innovaatioiden mahdollistamiseksi. Lisäksi esimerkiksi sovittelu kiistojenratkaisun vaihtoehtona kiinnostaa sekä valtio- että kuntatasolla¹⁸. Riittävä tahtotila vaikuttaisi mahdollistavan sellaisten tiedonsaanti- ja vuorovaikutuskanavien rakentamisen, jotka eivät tarpeettomasti kuormittaisi hallintoa, mutta eivät myöskään heikentäisi ihmisten osallistumisoikeuksia. Byrokratian karsiminen olisi myös osallistujan näkökulmasta usein etu, mikä on noussut esille esimerkiksi YVA-prosessin kaavamaisuuden yhteydessä. Samalla, kun keskustellaan säästöjen ja kustannustehokkuuden hakemisesta, jo olemassa olevia vuorovaikutusjärjestelmiä ei kuitenkaan olla valmiita hyödyntämään.

Kehityssuunta ei ole ollut suoralinjainen viime vuosina, vaan lainsäädännössä, viranomaisessa ja tuomioistuinkäytännöissä on otettu hyvin erilaisia lähestymistapoja ympäristöperusoikeuteen. Ajankohta, jolloin talouden, työn ja turvallisuuden johdosta muista tavoitteista ollaan valmiina tinkimään, kehityksen pysähtyminen voidaan nähdä realistisena uhkakuvana valtion perustuslaillisen ja kansainvälisen velvoitteen toteutumiseksi. Ympäristöperusoikeutta ja sen itseisarvoa osana kehittyneen demokraattisen oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmää on vaikea muistaa tiedottamisen ja osallistumisjärjestelmien yhteydessä, ellei sitä erikseen tuoda esille ja korosteta.

Käytännössä erityisesti kansallista linjaa tarkastellessa ympäristöperusoikeuteen sisältyvät tiedonsaanti- ja vaikuttamisoikeudet ovat alisteisia muista intresseistä kumpuaville rajoitteille. Jossain määrin myös paikallisella tasolla esimerkiksi rakentamisessa ja kaavoituksessa punnitaan myös paljon vastakkain tiedonsaantiin ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamiseen kuluva resurssi tarkastelun kohteena olevasta toiminnasta saataviin liiketaloudellisiin tai muihin hyötyihin. Ensinnäkin jo lyhyellä tähtämällä on päätöksenteossa osoitettavissa potentiaalia resurssien säästämiseen, kun panostetaan riittävästä vuorovaikutukseen alusta alkaen. Tällöin voidaan välttää valituskierteet ja oikeusprosessit jotka usein kumpuavat tyytymättömyydestä, ei ainoastaan tehtyyn ratkaisuun vaan myös prosessiin, jossa ratkaisu tehtiin. Säännönmukaisesti kansalaisten odotukset ovat korkeammalla kuin lainsäädännön asettamat minimivaatimukset tai viranomaisten toiminta silloinkin, kun lainsäädännön minimivaatimukset ylitetään, mikä viestii lainsäädännön ja hallinnon vuorovaikutuskulttuurin jälkeenympäristöstä ja hitaudesta. Toisaalta, ja jopa tärkeämpänä, voidaan kuitenkin pitää pitkäjärjestyksiä vaikutuksia, joita tässä artikkelissa esille tuodut tutkimukset korostavat ja jotka liittyvät hallinnon legitimitettiin.

Kun mietitään ympäristöperusoikeuden merkitystä päätöksenteossa, tiedottamisessa ja osallistumisessa, on hyvä pitää mielessä perusoikeuksien luonne ja tarkoitus, jotka oikeuskansleri on hahmotellut lausunnossaan vuodelta 1992:

Perusoikeuksien yksityiskohtaisen luettelemisen todennäköisenä seurauksena olisi, että lain noudattaminen olisi käytännössä esim. erilaisissa taloudellisissa oloissa ongelmallista, varsinkin jos poikkeuslakimenettelyä ehdotuksen mukaisesti luovutettiin. Jatkovalmistelussa olisikin tarkoin

harkittava, onko oikeuksien ehdotuksen mukainen lisääminen perustuslakiin perusteltua vai olisiko riittävä, että niistä osittain säädetään muussa lainsäädännössä. Ihmisoikeussopimuksethan eivät sinänsä edellytä säätämistä perustuslaissa.

Edelleen tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon, että perusoikeussäännökset ovat keskeisesti osoitettu myös kansalaisille, joille ei tulisi perustuslakiin sisällytetyillä ohjelmanluontoisilla lausumilla antaa perusteettomia tai katteettomia lupauksia. Valmistelussa olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota ilmaisutapaan niin, että perusoikeudet olisi, liian yksityiskohtaisia ilmaisuja välttäen, säännelty järkevästi ja selvästi.

Säädettävässä laissa olisi selkeästi mainittava ne perusoikeudet, jotka olisivat välittömästi toteutettavia subjektiivisia oikeuksia, ja ne oikeudet, joita perustuslaissa ilmaistuna on pidettävä tavoitteellisina tai ohjelmallisina. Tämä kirjoitustapa saattaisi vähentää niitä tulkintoja, joita asiaan välttämättömästi liittyy. (Oikeuskanslerin lausunto perusoikeuskomitean mietinnöstä Diaarinumero: 7/20/92 (18.08.1992).)

Myös kansalaisten odotuksena on, että ympäristöperusoikeudella on käytännössä vaikutusta ja tämän perusteella sen huomioonottamista päätöksenteossa olisi syytä myös tuoda esille. Periaatteessa ei pitäisi olla merkitystä sillä, mitä reittiä ympäristöperusoikeus koetaan velvoittavaksi, mutta yleensä selkeä suora suhde perusoikeuden ja kansalaisten välillä on parempi, kuten todennäköisesti olisi myös ympäristöperusoikeuteen sisältyvien menettelyllisten oikeuksien tapauksessa. Selkeä ympäristöperusoikeuden määritelmä ja merkitys osana lainsäädäntöä, hallintokäytäntöjä ja oikeudellisia ratkaisuja olisi perusoikeuden tiedostamisen, toteutumisen ja sen huomioonottaminen hankalia punnintakysymyksiä käsitellessä eduksi. Riippumatta siitä että nämä menettelylliset oikeudet on tuotu esille 20 §:ään sisältyvien aineellisten normien yhteydessä, niihin tulisi suhtautua samalla vakavuudella painottaen kuitenkin jokaisen yksilön heidän asemastaan ja kompetenssistaan riippumatonta oikeutta saada tietoa ja vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Käsittelemällä ympäristöperusoikeuden menettelyllisiä oikeuksia kansalaisten poliittisen oikeuden liitännäisenä, mutta julkiselle vallalle erityisvelvoitteita asettaen silloin kun päätöksenteolla

on vaikutuksia elinympäristöön, tekee selväksi sen, että kysymyksessä on kaikkien instituutioiden yhteinen velvollisuus kansalaisia kohtaan. Pelkkä käsitteillä operationalisointi ei tietenkään riitä, mutta yhteiset velvollisuudet ja tavoitteet ovat kaiken toiminnan peruslähtökohta, ja erityisesti niukkuuden aikakaudella voi tuottaa jaettujen resurssien kokoaamista riittävän alkupanoksen tekemiseksi tiedon- saanti- ja osallistumisjärjestelmien integroimiseksi, pitkän aikajänteen hyötyjen saamiseksi sekä päätöksenteon kustannustehokkuuden ja hallinnon legitimitetin lisäämiseksi samalla kun turvataan sekä toimijoiden autonomia että yksilöiden vaikutusmahdollisuudet. Dikotomian purkaminen ja olemassa olevien instrumentaalisten kannustumien pragmaattinen hyödyntäminen siten että saadaan kansalaisten oikeudet turvattua, ehkä erityisesti paikallisen päätöksenteon tasolla, näyttäytyy keinona ympäristöperusoikeusmyönteisen toiminnan tuottamiselle.

Ympäristön etu muodostaa rajoitteen deliberaatiolle, aivan kuten ihmisoikeudet ja kansainvälisen velvoitteet ja yleinen moraalit rajoittavat päätöksentekoa, mutta se ei oikeuta teknokraattista hallintaa. Deliberaatiolla luodaan myös paremmat edellytykset sille että ihmiset tiedostavat ja ymmärtävät oman vastuunsa ja kunkin roolin kestävässä kehityksessä. Ympäristön suojele voi tapahtua muutenkin kuin yksinomaan teknokraattisten, ylhäältä-alaspäin tapahtuvien ohjauskeinojen kautta, kuten esimerkiksi lisäämällä tiedottamista, keskustelua ja ympäristötietoisuutta. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on tärkeä muistaa, että myös kansalainen voi valvoa ympäristön etua (Viljanen ym. 2014, 9). Otakantaa.fi -kyselyn perusteella kansalaisilla on kiinnostusta suojella luonnon itseisarvoa sen instrumentaaliselta hyödyntämiseltä, mutta toisaalta taas realismia liittyen ympäristöstä saatavaan taloudelliseen hyötyyn sekä laaja-alaisen deliberaation taroituksenmukaisuuteen (Raskulla 2014, 2). Pareman tiedonsaannin nähtiin joissain vastauksissa olevan tärkeä tekijä ihmisten kiinnostuksen ja aktiivisuuden lisäämiseksi. (Raskulla 2014, 6). Laillisuusvalvojien ja ympäristön etua ajavien viranomaisten aktiivisuus toimii kuitenkin viimesijaisena takeena ympäristönsuojelun korkean tason ja kestäväen kehityksen turvaamiselle, mikäli heidän edellytyksensä tämän tehtävän suorittamiseen turvataan. Tämä saattaa pitkällä jännteellä merkitä koko ympäristöhallinnon rakenteen ja toimintaperiaatteiden uudelleenjärjestämistä tämän tavoitteen ym-

pärille ennemmin kuin ympäristön hallinnan ympärille.

VIITTEET

¹ Ks. esim. maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), maa-aineslaki (555/1981), ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva laki (460/1994), luonnonsuojelulaki (1096/1996), ympäristönsuojelulaki (527/2014).

² Tällaisia tutkimuksia ovat muun muassa Jantunen, Jorma ja Hokkanen, Pekka. 2010. *YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010*. Helsinki: Ympäristöministeriö; Rintala, Jari ja Lonka, Harriet. 2013. *Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013*. Helsinki: Ympäristöministeriö; Ympäristöministeriö. 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö; Staffans, Aija. 2012. *MRL ja kansalaisten osallistuminen*. Teoksessa Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhainen, Raine Mäntysalo, Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans, *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012*. Helsinki: Ympäristöministeriö, 63–72; Puustinen, Sari, Hirvonen, Jukka, Niemi, Petteri ja Mäntysalo, Raine. 2013. *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013*. Helsinki: Ympäristöministeriö; Ylinen, Helena, Hokkanen, Olli, Miettinen, Heikki, Pahkasalo, Katarina. 2013. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU 2012). Ympäristöministeriön raportteja 15/2013*. Helsinki: Ympäristöministeriö; Puomio, Eeva-Riitta. 2014. *Ympäristöhallinnon monikanavainen asiakaspalvelu. Pilotihankkeen tulokset ja ehdotukset. Ympäristöministeriön raportteja 5/2014*. Helsinki: Ympäristöministeriö; Karjalainen, Maija. 2014. *Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2014*. Helsinki: Oikeusministeriö; Hollo, Erkki J. 2010. *Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön raportteja 15/2010*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

³ Akateeminen keskustelu, johon artikkelissa tässä yhteydessä viitattiin ja johon on siinä yhteydessä perehdytty, sisälsi muun muassa seuraavat kotimaiset aiheesta julkaistut kirjoitukset: Kumpulainen, Anne, Määttä, Tapio, Similä, Jukka ja Suvantola, Leila. 2014. *Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen*. Turku: Turun yliopisto; Hollo, Erkki J. 2009. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Helsinki: Talentum; Lämsineva, Pekka. 2012. *Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset, selvitys ympäristöministeriölle*.

⁴ Kyselyn tulokset ovat luettavissa osoitteessa https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Selaa_hankkeita/Voiko_ymparistoa_koskeviin_paatoksiin_vaikeuttaa/Voiko_ymparistoa_koskeviin_paatoksiin_va%2828037%29/KyselynTulokset (13.6.2014). Kyselyyn liitettyjen taustakysymysten perusteella vastaajista vähän yli puolet olivat naisia. Vastaajat edustivat suhteellisen hyvin eri ikäryhmiä. Ainoastaan alle 15-vuotiaita kyselyyn vastaajia ei ollut ja 15–20 vuotiaista vastaajia oli 3 %. Vastaajien ilmoittaman paikkakunnan perusteella, kyselyyn vastanneista 28 % oli kotoisin Etelä-Suomesta, 27 % Itä-Suomesta, 25 % Länsi-Suomesta, 13 % Pohjois-Suomesta ja 4 % Keski-Suomesta. Vastaajat edustivat pääasiassa joko henkilöitä, jotka eivät liittäneet itseään mihinkään taustaorganisaatioon tai henkilöitä, jotka mainitsivat taustaorganisaation nimen. Tämä voi tarkoittaa sekä opiskelijoita että

yliopiston henkilökuntaan kuuluvia. Yhdistysten ja säätiöiden edustavat muodostivat noin 14 % kaikista vastanneista ja yksityisten yritysten edustajat 11 % kaikista vastanneista. (Raskulla 2014, 2)

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta; Parlamentin ja neuvoston direktiivi (2001/42/EY) tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/35/EY) yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

⁶ Muutoksenhaku jää tällöin kuitenkin vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle, mihin liittyen Vihervuori on kommentoinut huomioden, että perustuslakivaliokunnan pitäessä muun muassa rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tärkeänä sitä, että muutoksenhakuoikeus säilyi laajana (PeVL 38/1998 vp), että ehdotettu lupamenettely soveltamisalan kaventaminen ei tästä näkökulmasta vaikuta olevan hyvin sopusoinnussa ympäristöperuslakeuteen liittyvien tavoitteiden kanssa (Vihervuori 2011, 779).

⁷ Tapauksessa KKO:2006:74 Oikeusneuvos Lehtimaja oli jättänyt ratkaisuun eriyvän mielipiteen jossa oli viitannut juurikin julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ja olisi täten antanut alueelliseen ympäristökeskukselle oikeuden käyttää asianomistajan puhevaltaa.

⁸ Ks. Ympäristöministeriön tiedote 11.11.2014: Tarastin ryhmä sujuvoittamaan ympäristöhallinnon lupaprosesseja. Saatavilla: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Tarastin_ryhma_sujuvoittamaan_ymparistoh\(31837\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Tarastin_ryhma_sujuvoittamaan_ymparistoh(31837)). Viitattu 23.7.2016.

⁹ Ks. lisää Kumpula 2006.

¹⁰ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ympäristöperuslakeussäädännöksellä on merkitystä esimerkiksi lausunnoissaan kalastusrajouksista (PeVL 14/2010), eräiden pyydysten käyttörajouksista (PeVL 20/2010 vp), rakennusperinnön suojelemisesta (PeVL 6/2010 vp), kaivostoiminnasta (PeVL 32/2010 vp), talousjätevesien käsittelystä (PeVL 44/2010 vp), maa-ainesten ottamisesta (PeVL 2/1997vp) sekä yksityismetsän hoidosta (PeVL 22/1996).

¹¹ *Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisön esittämät näkemykset otetaan päätöksessä asianmukaisesti huomioon (Sops 122/2004 6(8) artikla). Kukin sopimuspuoli varmistaa, että päätöksestä tiedotetaan yleisölle viipymättä soveltuvien menettelyjen mukaisesti sen jälkeen, kun viranomaisen on tehnyt päätöksen. Kukin sopimuspuoli antaa yleisön käyttöön päätöksen tekstin sekä sen perustelut (6(9) art.).*

¹² Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA teettää säännöllisesti tutkimuksia suomalaisten asenteista politiikkaa, päätöksentekijöitä ja instituutiota kohtaan. Ks. esim. Haavisto, Ilkka. 2013. *Kadonneen kasvun metsästäjät. EVAn arvo- ja asennetutkimus 2013*. Helsinki.

¹³ Ks. Mikkeli-Foorumin julkilausuma 23.1.2012. Ladattavissa osoitteesta: www.minunmikkeli.fi/wp-content/uploads/2012/01/Mikkeli-Foorumin-julkilausuma_23012012.pdf (2.12.2014).

¹⁴ PeL 2 §, 3 § ja 121 §. Ks. HE 1/1998 vp.

¹⁵ Ks. Smith, Graham. 2003. *Deliberative Democracy and the Environment*. Lontoo: Routledge.

¹⁶ Opas luettavissa internetissä osoitteesta: <http://www.ilmankos.fi/uploads/lapsiperheen-ymparistopoas-nettiin%20%282%29.pdf> (14.7.2014).

¹⁷ Lisää tietoa projekteista, ks. <http://www.ilmankos.fi/ilmankos-projekti/kampanja/ilmastorahasto> (14.7.2014).

¹⁸ Ks. SYKEinfo 18.12.2013: Ympäristökongfliktien ratkaiseminen edellyttää luottamusta ja avoimuutta. Luettavissa osoitteessa: http://www.syke.fi/fi-FI/SYKE_Info/Viestintaaineistot/Uutiset/Ymparistokongfliktien_ratkaiseminen_edell%2827785%29

LÄHTEET

- Anttonen, Kaisu. 2007. *Piiloutuva politiikka. Ympäristökäytösten hallintaa kolmessa kaupungissa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Asikainen, Eveliina. 2014. *Luontopolitiikkaa lähiöissä. Lähiöluonnon muotoutuminen Tampereen Hervannassa ja Vuoreksessa*. Helsinki: Alue- ja Ympäristötutkimuksen Seura ry.
- Borg, Sami (toim.). 2012. *Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami (toim.). 2006. *Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Bäcklund, Pia. 2007. *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tietokunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Dohery, Brian ja de Geus, Marius (toim.). 1996. *Democracy and green political thought. Sustainability, rights and citizenship*. Lontoo: Routledge.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. ja Laslett, Peter (toim.). 2003. *Debating deliberative democracy*. Malden (MA): Blackwell.
- Grönlund, Kimmo, Setälä, Maija ja Herne, Kaisa. 2010. Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review* vol. 2, 1/2010, 95–117.
- Gutmann, Amy – Thopson, Dennis. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Helander, Voitto, Pekola-Sjöblom, Marianne ja Sjöblom, Stefan. 2002. Kuntalainen kunnan jäsenenä. Teoksessa Voitto Helander, Marianne Pekola-Sjöblom ja Stefan Sjöblom, *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 19–38.
- Hokkanen, Pekka. 2007. *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetellessä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Karhu, Juha ja Määttä, Tapio. 2010. Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimitetti. Teoksessa Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.), *Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti*. Tampere: Vastapaino, 59–83.
- Karjalainen, Maija. 2014. *Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2014. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kumpula, Anne. 2006. Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. *Edilex* 7.9.2006. [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). Viitattu 19.4.2016.
- Kyllönen, Simo. 2010. Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimitetti. Teoksessa Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.), *Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti*. Tampere: Vastapaino, 19–58.
- Lafferty, William M. ja Meadowcroft, James (toim.). 1996. *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Lavapuro, Juha. 2010. *Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet*. Oikeus 2010(39):1, 6–27.
- Leino, Helena ja Peltomaa, Juha. 2009. Kirkkojärven kirkastumisen – kansalaisten kokemuksellisen tiedon tuottamat haasteet lähiluonnon hallinnassa. *Janus* vol. 17 (3) 2009, 219–230.
- Myllykangas, Meeri. 2007. Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Teoksessa Tapio Määttä, Anne Kumpula, Kai Kokko, Rauno Sairinen, ja Jukka Similä (toim.), *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007*. Saarijärvi: Itä-Suomen yliopisto, 193–270.
- Niinikoski, Marja-Liisa ja Setälä, Maija. 2002. Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon Tutkimus* 2012(4), 261–276.
- Pekola-Sjöblom, Marianne. 2002. Kuntalainen kunnallisen päätöksenteon arvioitsijana. Teoksessa Voitto Helander, Marianne Pekola-Sjöblom ja Stefan Sjöblom, *Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 37*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 124–146.
- Puustinen, Sari, Hirvonen, Jukka, Niemi, Petteri ja Mäntysalo, Raine. 2013. *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Raskulla, Siina. 2014. *Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa? Yhteenveto Ympäristöperusoikeuden toteutuminen - tutkimushankkeen Otakantaa.fi -kyselyn tuloksista*. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://tampub.uta.fi/handle/10024/95680>. Viitattu 19.7.2016.
- Rautiainen, Pauli. 2013. Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013:3, 261–283.
- Smith, Graham. 2003. *Deliberative Democracy and the Environment*. Lontoo: Routledge.
- Staffans, Aija. 2004. *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Ympäristöministeriö. 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Tuori, Kaarlo. 2011. Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. Helsinki: Sanoma Pro Oy. 2:n uud.painos, 535–547.
- Wallgren, Matias. 2003. KHO:n vuosikirjaratkaisu 2002:86 (Vuotos). Oikeustapauskommentti. *EDILEX Artikkelit* 10.2.2003. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Vihervuori, Pekka. 2011. Oikeus ympäristöön (PeL 20 §). Teoksessa Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. Helsinki: Sanoma Pro Oy. 2:n uud.painos, 753–782.
- Viljanen, Jukka, Heiskanen, Heta ja Raskulla, Siina. 2016. Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristö juridiikka* 1/2016, 86–109.
- Viljanen, Jukka, Heiskanen, Heta, Raskulla, Siina, Koivurova, Timo ja Heinämäki, Leena. 2014. *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?* Tampere: Tampereen yliopisto. <http://www.ym.fi/download/nona/%7BEEC13568-8CDF-4462-8169-6384ED0CC029%7D/103920>. Viitattu 19.7.2016.
- Ylinen, Helena, Hokkanen, Olli, Miettinen, Heikki ja Pahkasalo, Katariina. 2013. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013*. Helsinki: Ympäristöministeriö.