

Ympäristövallankäytön oikeuttaminen

Simo Kyllönen

Ympäristöhallinnon väitetään usein kohtaan ongelmia pyrkiessään toteuttamaan politiikoitaan ja päätöksiään. Suomessa metsien ja metsälajien suojeluun liittyvä kiistaisa päätöksenteko on varmasti hyvä esimerkki tästä. Ympäristöpolitiikan teoriassa ongelmien syitä haetaan usein ympäristökysymysten erityispiirteistä, kuten niiden monimutkaisuudesta ja piilevästä luonteesta. Ympäristökysymyksiin liittyy usein myös epävarmuus ympäristöhaitan vakavuudesta tai laajuudesta. Metsäkiistat ovat myös hyvä esimerkki siitä, kuinka kansalaisten ympäristöön kohdistamien arvostusten risiriitaisuus ja yhteismitattomuus vaikeuttavat kaikkien hyväksymien päätösten tekemistä ja toimeenpanoa.

Useiden ympäristöpolitiikan teoreetikkojen mukaan vallankäytöstä voitaisiin tehdä ympäristöllisesti ja ekologisesti ”sensitiivisempi” lisäämällä kansalaisten suoraa osallistumista päätöksentekoon (ks. esim. *Dryzek* 1987, 2000, *Eckersley* 2000). Tämä kansalaisosallistumista ja perusteiden kollektiivista arviointia painottava niin sanottu deliberatiivisen demokratian malli on tavallaan ”vihreiden demokraattien” kriittinen vastaus seitsemänkymmentäluvulla esitettyihin autoritaarisin ympäristöpolitiikan ratkaisumalleihin (*Heilbroner* 1974, *Ophuls* 1977). Näissä ”kasvun rajojen” aikaan esitetyissä malleissa katsottiin ekokatastrofin välttämisen vaativan demokratian hylkäämistä ja vahvan autoritaarisen keskushallinnon synnyttämistä.

Ympäristöpolitiikan ja -hallinnon ongelmia on myös käytännössä pyritty ratkaisemaan lisäämällä kansalaisten osallistumista ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Ympäristöpäätöksenteon osallistumisoikeuksia käsitellään muun muassa vuonna 1998 Århusissa allekirjoitetussa yleissopimuksessa, joka Suomessakin on implementoitu osaksi kansal-

lista lainsäädäntöä. Saatujen kokemusten perusteella on kuitenkin vaikea sanoa, kuinka paljon toteutetut lainsäädännölliset ja muut kansalaisten osallistumista laajentavat uudistukset ovat parantaneet ympäristöpäätösten hyväksyttävyyttä ja auttaneet niiden toimeenpanoa.

Politiikan teorian tasolla kyse on siitä, mistä demokraattisten päätösten hyväksyttävyyden ja oikeutuksen eli legitimitietin ajatellaan syntyvän (*Cohen* 1989). ”Vihreiden demokraattien” keskeinen väite on, että kansalaisten laaja osallistuminen lisää ympäristöpäätösten legitimitettä ja auttaa täten ratkaisemaan ympäristöongelmat, jos ei välttämättä (lyhyellä aikavälillä) tehokkaimmalla, niin ainakin yhteiskunnallisesti hyväksyttävämällä ja siksi kestävämmällä tavalla.

Ainakaan kaikki kokemukset eivät varauksetta tue tätä väitettä. (*Primmer & Kyllönen* 2006, *Rosenström & Kyllönen* 2007) Vähintään on selvää, ettei demokraattinen legitimitetti – päätösten oikeutus ja hyväksyttävyyys – synny pelkästään lisäämällä kansalaisten suoraa päätöksentekoon osallistumista (esim. *Saward* 2000). Tämän artikkelin tavoitteena onkin tarkastella sitä, mitkä muut tekijät synnyttävät legitimiin demokraattisen vallankäytön ja miten ympäristöongelmien erityispiirteet vaikuttavat näihin tekijöihin (ks. myös *Kyllönen* 2006). Esitelen ensin lyhyesti, millaisesta suhteesta demokraattisessa legitimitetissä on perinteisesti ajateltu olevan kyse. Tämän jälkeen käyn hienan tarkemmin läpi, millaisia ominaispiirteitä ympäristöongelmiin yleensä liitetään ja pohdin demokraattisen legitimitietin ulottuvuuksia näiden kannalta. Lopuksi esitän aiemman perusteella huomioita siitä, miksi osa yllä mainituista keinoista, joilla väitettiin ympäristöpolitiikan ja -hallinnon legitimitettiongelmiin nykyisin pyritään vastaamaan, eivät välttämättä tuota haluttua lopputulosta.

Vallankäytön oikeuttaminen ja vallankäyttäjien legitimitetti

Vallankäytön legitimitetti on modernin poliittisen teorian keskeisiä käsitteitä, jonka juuret ovat varhaismodernissa yhteiskuntafilosofiasa. Niin kauan kuin tiettyjen henkilöiden tai ryhmien auktoriteettia eli määräysvaltaa pidettiin jumalan määräämänä tai muutoin luonnollisena ihmisyyteen piirteenä, ei kysymys legitimitetistä ollut tärkeä muutoin kuin sen alkuperäisenä merkityksenä: onko jumalan määräämän hallitsijan jälkeläinen oikeutettu eli legitiimi (so. avioliitossa syntyneet) kruununperijä. Vasta hallitsijan jumalallisen tai luonnollisen määräysvallan oikeutuksen ja hyväksyttävyyden kyseenalaistaminen 1600-luvulla muodosti perustan nykyiselle käsityksellemme vallankäytön ja vallankäyttäjien legitimitetistä.

1600-luvun varhaismodernistien, kuten Thomas Hobbesin ja John Locken, lähtökohta hallitsijan auktoriteetin kyseenalaistamiselle oli ihmisten luonnollinen tasavertaisuus (esim. jumalan edessä): Kaikilla ihmisillä on luonnollinen auktoriteetti ja määräysvalta omiin tekemiinsä. Mitään "jumalallista" perustetta ihmisten jakamiseen hallitsijoihin ja alamaisiin ei ole. Tämä määräysvalta antaa heille myös luvan luovuttaa osan itseään koskevasta yksityisestä määräysvaltastaan muille, esimerkiksi suvereenille hallitsijalle tai hallitukselle.

Näistä varhaismodernista pohdinnoista lähtien vallankäytön oikeutukselle on täten ollut olennaista, että siinä on kyse (i) lähtökohdaltaan tasavertaisten yksilöiden eli useimmiten kansalaisten suhteesta (ii) niihin, joille nämä yksilöt ovat periaatteessa vapaaehtoisesti luovuttaneet osan itseään koskevasta määräysvallasta, eli hallitsijaan tai julkiseen valtaan. Kyse on siis poliittisessa yhteisössä vallitsevasta suhteesta, jolle on ominaista juuri tuo periaatteellinen vapaaehtoisuus. Vapaaehtoisuus on kuitenkin samalla suhteellista, sillä syntymistä tiettyyn poliittiseen yhteisöön ei voi valita, ja irtisanoutuminenkin esimerkiksi kansalaisuudesta on useimmiten mahdotonta. Thomas Nagel (1991) kuvaileekin legitimitettkysymystä "pyrkimykseksi toteuttaa vapaaehtoisen osallistumisen arvo järjestelmässä, joka on väistämättä pakollinen".

Onkin pitkälti empiirinen kysymys, missä määrin tällaisen lähes pakollisen poliittisen järjestelmän määräysten mahdollisimman vapaaehtoinen noudattaminen edesauttaa poliittisen yhteisön jatkuvuutta, toimivuutta ja olemassaoloa. Keskeistä liberalistis-demokraattiselle tradi-

tiolle on pikemminkin se, että poliittisen yhteisön (useimmiten perinteisesti valtion) määräysten ja yksilöiden välinen suhde on luonteeltaan moraalinen: koska lähtökohtana on yksilöiden tasavertaisuus, on heidän määräysvaltansa rajoittaminen ja pakottaminen perusteltava ja oikeutettava. Tästä näkökulmasta poliittinen yhteisö ja sen hallintojärjestelmä on legitiimi, mikäli kellekään sen jäsenellä ei ole oikeutettua perustetta irtisanoutua yhteisöstä (vaikka se käytännössä olisikin mahdollista) (esim. Nagel 1991).

Vallankäytön oikeuttamista koskevat kysymykset

Yllä esitetyn vallankäytön oikeutuksen ja legitimitetin näkökulmasta ovat seuraavat neljä kysymysaluetta keskeisiä (vrt. esim. Beetham 1991, Gillroy 2000):

a) Miksi tarvitaan kansalaisten tasavertaisen määräysvallan ylittävä hallitsijan eli julkinen määräysvalta? Mikä on vallankäytön perustavanlaatuinen oikeutus?

Vastaus tähän kysymykseen voi olla, kuten varhaismodernisteilla, luonnontilan epäedullisen turvattomuuden (Hobbes) tai koordinoinnin puutteesta johtuvien "hankaluuksien" (Locke) välttäminen. Kyse on yksilöiden määräysvallan rajoittamisesta hallitsijan (tai julkisen vallan) määräyksillä kaikille hyödyllisen asiantilan aikaansaamiseksi. Tämä hyödyllinen päämäärä on myös jotain sellaista, mitä yksilöt tai kansalaiset eivät kukin yksin toimiessaan kykene saamaan aikaan.

David Beetham (1991) kutsuu tätä oikeutustapaa yhteisen intressin osoittamiseksi.

Tämän yhteisen intressin osoittamisen tulisi siis antaa yksilöille välttämätön peruste hallitsijan tai julkisen määräysvallan hyväksymiselle. Se ei kuitenkaan vielä anna riittävästi perustetta sille, millainen tuon määräysvallan tulisi olla. Tämän määrittämiseksi tarvitaan lisäkysymyksiä.

b) Kuinka laajasti ja millä tavoin kansalaisten ylittävää määräysvaltaa saa käyttää? Kuinka laajat "toimivaltuudet" tasavertaisten kansalaisten on perusteltava tai moraalisesti oikeutettua antaa hallitsijalle tai julkiselle vallalle?

Vastaukset tähän riippuvat paljolti siitä, mikä tai millaiset a-kohdassa määritellyt yhteiset intressit katsotaan yksilöiden oman määräys-

vallan turvaamisen näkökulmasta välttämättömiksi. Yksilöiden määräysvaltaa painottavassa näkemyksessä nousevat etusijalle kansalaisten negatiiviset perusoikeudet eli niin sanotut kansalaisvapaudet ja omaisuuden suoja. Nämä vapaudet turvaavat kansalaisten määräysvallan omaan elämään ja omaisuuteen liittyvissä asioissa mahdollisimman laajasti suhteessa julkiseen valtaan ja muihin kansalaisiin. Tässä näkemyksessä kansalaisten määräysvaltaan voi perustellusti puuttua vain, mikäli ne aiheuttavat vahinkoa muiden kansalaisten intresseille (ns. *vahinkoperiaate*) (ks. esim. *Feinberg* 1984).

Laajempi näkökulma painottaa yksityisten (oman elämän ja omaisuuden turvaamiseen) liittyvien intressien lisäksi kansalaisten yhteisiä intressejä, kuten esimerkiksi halua kohdella kaikkia tasavertaisina. Tällainen ”tasa-arvoliberalistinen” (esim. *Rawls* 1971, *Dworkin* 1977) lähtökohta johtaa usein laajempaan julkisen vallan määräysvaltaan, jotta kaikkien kansalaisten mahdollisuudet osallistua tasavertaisesti julkiseen poliittiseen toimintaan, esimerkiksi vaaleihin, toteutuisivat. Ajattelutavassa perustellaan esimerkiksi kansalaisille negatiivisten perusoikeuksien lisäksi positiivisia oikeuksia, kuten oikeuksia peruskoulutukseen ja minimitoimeentuloon.

c) Mihin kansalaisten ylittävää (esim. julkista) määräysvaltaa käyttävien auktoriteettiasema perustuu?

Meritokratiassa hankittu koulutus, kyvyt ja ansiot ovat peruste antaa meritoituneille muita enemmän määräysvaltaa. Demokratiassa tämä pätee vain tiettyyn rajaan asti, sillä monet päätettävät kysymykset koskevat ihmisten hyvän elämän päämääriä ja arvoja, joista, kuten esimerkiksi *Saward* (1996) argumentoi, kukaan yksilö tai ryhmä ei voi väittää olevansa muita pätevämpi päättämään. Muiden ylitse valtaa käyttävien auktoriteetin on siten perustuttava muuhun kuin pätevytyteen.

Demokratiassa vallankäyttäjien auktoriteetti syntyy oikeutettujen menettelyiden ja valintaproseduuriin lopputuloksena (ks. esim. *Buchanan* 2002). Esimerkiksi yhtäläisen äänioikeuden takaavilla vaaleilla valitut edustajat tekevät enemmistöpäätöksiä, joita avoimessa haussa (jossa meriiteillä on sijansa) virkaansa valitut (periaatteessa puolueettomat) virkamiehet toimeenpaneavat. Prosessin lainmukaisuutta valvovat riippumattomat tuomioistuimet.

Näiden menettelytapojen oikeutusta voidaan tarkastella kolmen kysymyksen avulla. Ensimmäinen näistä kysymyksistä koskee menettelyiden tasapuolisuutta, kuten sitä, kuinka hyvin ne kykenevät ottamaan yksilöiden intressit tasapuolisesti huomioon. Toinen demokratiateorian perinteisistä kysymyksistä on, missä määrin tasapuoliset menettelytavat yksin riittävät demokraattisten päätösten ainoana auktoriteettilähteenä (ks. esim. *Estlund* 1998). Kysymyksen taustalla on huomio, että tasapuolisetkin menettelytavat saattavat hyvin tuottaa päätöksiä, joiden noudattamisen voi kyseenalaistaa prosessin ulkopuolisin sisällöllisin kriteerein. Demokraattisin menettelyin syntyneet ympäristöpäätökset voidaan esimerkiksi kyseenalaistaa päätösten ekologisten seurausten perusteella. Kolmanneksi julkisen vallan auktoriteetti perustuu yleensä ainakin jossain määrin myös sen toiminnalliseen kykyyn toteuttaa sen olemassaolon a-kohdassa oikeuttavia päämääriä (ks. esim. *Raz* 1979).

d) Millä tavoin kansalaisten määräysvallan ylittävien (kollektiivisten) määräysten sisältö ja päämäärät ovat yksilöiden hyväksyttävissä? Kuinka vallankäyttäjät ovat ”tilivelvollisia” päätöksistään?

Kansalaisten tasavertainen määräysvalta itseään koskevista asioista tarkoittaa myös sitä, että he ovat omien intressiensä parhaita ”asiantuntijoita”. Mikäli niiden turvaaminen kuitenkin edellyttää määräysvallan luovuttamista toisten käsiin (a-kohdassa perustelluun syin), on kansalaisten saatava riittävät takuut, ettei määräysvaltaa käytetä luopujien omia intressejä vastaan muutoin kuin sovitulla tavalla. Toisin sanoen, mahdolliset poikkeavuudet tai ristiriitaisuudet on perusteltava esimerkiksi vetoamalla perusteltuun ja oikeutettuun yhteiseen intressiin (a-kohta) tai vahinkoperiaatteeseen (b-kohta). Julkista valtaa käyttävät ovat täten tilivelvollisia kansalaisille tekemisistään, ja jos riittävää perustelua tekemiselle ei kyetä antamaan, on kansalaisilla oltava mahdollisuus peruuttaa julkista valtaa käyttävien auktoriteettiasema, esimerkiksi vaaleissa. Tähän sisältyy myös se, että kansalaisilla on mahdollisuus saattaa julkisen vallan päätösten ja menettelytapojen laillisuus tuomioistuinten arvioitavaksi.

Ympäristöongelmien vaikutus vallankäytön legitimitettiin

Ympäristöongelmat nivoutuvat näihin legitimitetikysymyksiin siten, että ne vaikuttavat

kansalaisten ja hallintojärjestelmien väliseen oikeutussuhteeseen. Ensinnäkin ne voivat muuttaa käsitystämme siitä, mikä on oleellinen poliittinen yhteisö (esim. valtion rooli globaalien ympäristöongelmien hallinnassa) ja keitä siihen kuuluu (esim. muiden maiden kansalaiset, tulevat sukupolvet, luonnonoliot). Lisäksi ympäristöongelmat saattavat muuttaa tätä suhdetta jokaisella neljällä (a-d) legitimiteettikysymyksen tasolla: ne voivat (a) tarjota kokonaan uuden perusteen hallintojärjestelmille (esim. ekokatastrofin välttäminen); (b) muuttaa käsitystämme siitä, mitkä asiat kuuluvat yksilöiden määräysvallan alle ja mitkä julkisen vallan; (c) ne voivat vaikuttaa siihen, millaiset menetelmät ovat legitimejä synnyttämään julkisen vallan auktoriteettiaseman; tai (d) millaiset yksittäiset (ympäristö)määräykset voivat olla kansalaisten näkökulmasta oikeutettuja ja miten ympäristövallankäyttäjät ovat tilivelvollisia päätöksistään.

Millaisia mahdolliset muutokset ovat, riippuu siitä, millaisiksi ympäristöongelmat ymmärretään. Pyrin seuraavassa esittämään kirjallisuudessa useimmiten tarjotut ympäristöongelmien erityispiirteet, joiden katsotaan edellyttävän muutoksia poliittisessa ymmärryksessämme (mm. Dryzek 1987, Norton 1991, Gillroy 2000, Laakso 2002, Smith 2003).

Ympäristöongelmien globaali, monimutkainen ja epävarma luonne

Nykyisin ympäristöpolitiikan haasteista nostetaan usein ensimmäisenä esiin *ympäristöongelmien globaali luonne* (esim. Hurrell 2006). Tällöin huomio kohdistuu siihen, kuinka nykyisen poliittisen yhteisön kansallisvaltioihin sidotut rakenteet ovat kyvyttömiä ottamaan huomioon ympäristöongelmien kansainvälisiä vaikutuksia. Tulevat sukupolvet ovat toinen tärkeä ympäristöongelmien vaikutuksille altis ryhmä, jonka usein muistutetaan jäävän nykyisen poliittisen yhteisön ulkopuolelle. Bryan Norton (1991) onkin kutsunut nyky-ympäristöongelmia ”kolmannen sukupolven ongelmiksi”, koska niiden riskit kohdistuvat aivan eri tavoin tuleviin sukupolviin kuin ”ensimmäisen” (paikallinen luonnonvarojen käyttö ja koskemattomien luonnonmonumenttien suojelu) ja ”toisen” (alueellinen saastuminen) sukupolven ympäristöhuolien.

Näiden lisäksi nykyisiä ympäristöongelmia, kuten ilmastonmuutosta tai luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä, luonnehtii *monimutkaisuus*, joka voidaan määritellä ympäristön ja

luonnonmekanismien vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteiden moninaisuutena, niin määrältään kuin ominaisuuksiltaan. Tähän liittyen ympäristön osien välisiä suhteita luonnehtii kaksi piirrettä: *holistisuus ja vaihtelevuus*. *Holistisuudella* tarkoitetaan sitä, ettei ympäristöongelmaa useinkaan voida ratkaista vaikuttamalla yksittäiseen ympäristön osaan (esim. ilmaan tai veteen) vaan ratkaisu edellyttää osien välisten vuorovaikutussuhteiden kokonaisuuden hahmottamista. *Vaihtelevuudella* taas viitataan siihen, että ympäristöongelmat syntyvät olosuhteissa, joissa monet erilaiset tekijät vaikuttavat niiden syntyyn. Tällöin myöskään ratkaisut, jotka sopivat yhteen tilanteeseen, eivät välttämättä sovellu toiseen.

Ympäristöongelmien monimutkaisuudesta ja vaihtelevuudesta johtuen niitä leimaa lähes aina *epävarmuus* (koskien niiden luonnetta, vakavuutta ja todennäköisyyttä). Ympäristöongelmissa on yhtä usein kyse toimintaan (tai toimimattomuuteen) liittyvistä riskeistä kuin toiminnan osoitetuista vaikutuksista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että ympäristöongelmat ovat *piileviä ja kumuloituvat hitaasti*. Piilevydestä huolimatta syntyvä haitta voi aktualisoituessaan (esim. ylityttyään tietyn raja-arvon) olla *katastrofaalinen ja peruuttamaton*. Mutta koska tieto haitan syntymekanismista on epävarma, ei katastrofin mahdollisuutta voida määrittää objektiivisesti, vaan riskien arviointi tapahtuu välttämättä enemmän tai vähemmän subjektiivisella tasolla (mm. Page 1978). Näin jokainen riskiarviointi sisältää väistämättä erilaisia näkemyksiä riskin vakavuudesta riippuen esimerkiksi siitä, millainen riskinsietokyky eri henkilöillä tai ryhmillä on.

Ympäristöongelmat kollektiivisen toiminnan ongelmina

Ympäristöongelmien kumuloituva luonne viittaa paitsi luonnonprosesseihin myös inhimilliseen toimintaan. Yksittäinen teko (esim. autolla ajo) ei sinänsä vielä aiheuta ympäristöongelmaa, vaan haitallisuuden raja-arvo (pienihiukkasten määrä kaupunki-ilmassa tai hiilidioksidin määrä ilmakehässä) ylittyy vasta useiden tekojen kumuloituvan vaikutuksen seurauksena. Ympäristöongelmat syntyvät siis usein ihmisten *kollektiivisen toiminnan* tuloksena. Tällaisina niiden ratkaisemiseksi ei riitä, että yksittäinen ihminen tekee ”ympäristöparannuksen”, vaan ratkaisu vaatii muutoksia riittävän monen toimijan käytöksessä. Ympäristöongelmien kollektiivinen luonne tekee niistä alttiita ns. kollektiivisen toi-

minnan ongelmille: Toimiessaan rationaalisesti omasta näkökulmastaan yksilöt tuottavat yhteisön kannalta epärationaalisen lopputuloksen (vrt. *Hardin* 1968). Esimerkiksi yksilölle voi olla rationaalista vapaamatkustaa julkisissa liikennevälineissä, mutta jos kaikki tekisivät niin, julkisen liikennevälineen kannattavuus saattaisi romahtaa täysin ja se pitäisi lakkauttaa.

Ympäristöongelmat kuitenkin eroavat jossain määrin perinteisistä kollektiivisen toiminnan ongelmista piilevien, kumuloituvien ja peruuttamattomien vaikutustensa vuoksi. Perinteisissä julkishyödykkeissä, kuten julkisissa liikennevälineissä voidaan sallia tietty määrä vapaamatkustusta ilman, että palvelun laatu merkittävästi heikkenee. Sen sijaan potentiaalisesti katastrofaalisen ja peruuttamattoman ympäristöllisen ”julkishaitakkeen” voi synnyttää jo sangen pieni joukko määräyksiä laiminlyöviä saastuttajia (esimerkiksi erittäin myrkyllisten aineiden kuljetus arkojen luonnonalueiden ja asutuksen lähellä), joten vapaamatkustajien määrä ei ole samalla lailla joustava haitan estämisen kannalta. Lisäksi toimijat valintoineen eivät useinkaan ole tasavahvassa asemassa suhteessa toisiinsa, vaan toisilla on suurempi vaikutus ympäristörisikin syntyyn. Esimerkiksi haitallisten aineiden tai laitteiden tuottajilla on huomattavasti enemmän vaikutusta sekä ongelman syntyyn että kulluttajien valintoihin.

Ympäristöongelmissa ei myöskään ole pelkästään kyse jonkin ympäristöhyödykkeen tai -haitakkeen tuottamiseen liittyvistä koordinaatio-ongelmista eli siitä, miten epärationaalinen lopputulos voidaan välttää. Kyse on myös hyödykkeen/haitakkeen määrittelystä eli siitä, onko esimerkiksi ilmastonmuutos aito julkinen globaali haitake tai luonnon monimuotoisuus vastaavanlainen hyödyke, joiden estämiseen tai tuottamiseen tulisi tästä syystä ryhtyä (vrt. esim. *Hardin* 1989). Etenkin yksilöiden oikeuksia painottavalle liberalistiselle demokratialle julkishyödykkeen määrittely on tärkeää, sillä tällainen hyödyke antaa oikeutuksen sen kollektiiviselle tuottamiselle esimerkiksi verotuksen avulla.

Tässä ympäristökysymyksiä koskevat samat ongelmat kuin muitakin julkishyödykkeitä liberalistis-demokraattisessa järjestelmässä. Lähtökohta, joka painottaa yksilöiden ensisijaista ja yhdenvertaista asiantuntijuutta omia arvostuksiaan ja intressejään koskevissa asioissa, johtaa väistämättä ympäristöä ja luontoa koskevien arvojen ja intressien moninaisuuteen ja asettumiseen vastakkain. Osa näistä vastakkainasetteluista voidaan ratkaista perinteistä vahinkoperiaatet-

ta soveltaen: mikäli jonkun intressi aiheuttaa vahinkoa toisen intressille, voidaan ensin mainittua intressiä oikeutetusti rajoittaa ja/tai määrätä maksamaan vahingonkorvausta jälkimmäiselle. Yleisesti päätöksenteossa voidaan intressit sovittaa yhteen myös yhteisesti hyväksytyillä periaatteilla, esimerkiksi valitsemalla useampia intressejä vastaava (esim. enemmistöpäätöksellä) tai hyödyttävä vaihtoehto (esim. hyöty-haitta-analyysillä).

Ympäristöä koskevien intressi- ja arvokiistojen ratkaisuisa näiden menetelmien mahdollisuudet ovat usein kuitenkin rajallisia, koska ympäristöarvoja leimaa vastakkaisuuden lisäksi yleensä myös yhteismitattomuus. Ympäristöhaitan piilevästä riskiluonteesta johtuen voi hyötyjen ja haittojen vertailu olla vaikeaa, jos ihmisten riskiarviot perustuvat erilaiseen näkemykseen riskin todennäköisyydestä ja haitan vakavuudesta. Tällöin päätöstä on vaikea perustella esimerkiksi hyödyn maksimoimisella, koska yhteisesti hyväksyttyä vertailuperustaa ei ole. Ongelmat näyttäisivät vain lisääntyvän, kun huomioon yritetään ottaa myös luonnonoloiden intressit ja hyvinvointi. Toisille simpanssit ovat ihmiseen rinnastettavia olentoja, joita tulisi suojella lähes ihmisoikeuksin, toisille ne taas ovat ihmisen hyödynnettävissä olevia eläimiä siinä missä muuttakin luonnonresurssit (joiden käyttöä esimerkiksi eläinkokeissa voidaan tuki rajoittaa kärsimystä tai haittaa minimoivin määräyksin).

Monille tällaisessa vastakkainasettelussa on eri tavoin ”sana vastaan” kuin ihmisiä koskevissa intresseissä, koska simpanssit ja muut luonnon oliot eivät itse voi artikuloida ja puolustaa omia intressejään. Toisten mielestä tämä taas ei ole ratkaisevaa, vaan huomioon tulee ottaa tasavertaisesti kaikki ne intressit, ”jotka ovat sen haltijan toiminnalle ja kukoistukselle välttämättömiä ja merkittäviä” (*Ball* 2006). Kaikki ihmisyksilötkään eivät kykene artikuloimaan kukoistukselleen eli terveydelleen välttämättömiä (esim. vitamiineihin tai hivenaineisiin kohdistuvia) intressejään, mutta silti ne pyritään huomioidaan esimerkiksi terveydenhuollossa.

Tällaisen lähtökohdan hyväksyminenkin ei silti välttämättä johda kiistattomasti perusteltuihin päätöksiin. Esimerkiksi kosteikkojen suojelua voidaan perustella siellä elävien olioiden elintärkeillä intresseillä. Mutta suojelutoimenpiteet voivat vaihdella sen mukaan, minkä kosteikossa elävän olion intressejä halutaan painottaa. Ornitologilla voisi lintujen intressien näkökulmasta olla hyvät perusteet kosteikon veden määrän lisäämiseen, mutta kasvitieteilijä saattaisi vastus-

taa tätä, koska se tuhoaa elinympäristön tärkeiltä kosteikon kasveilta (O'Neil 1997).

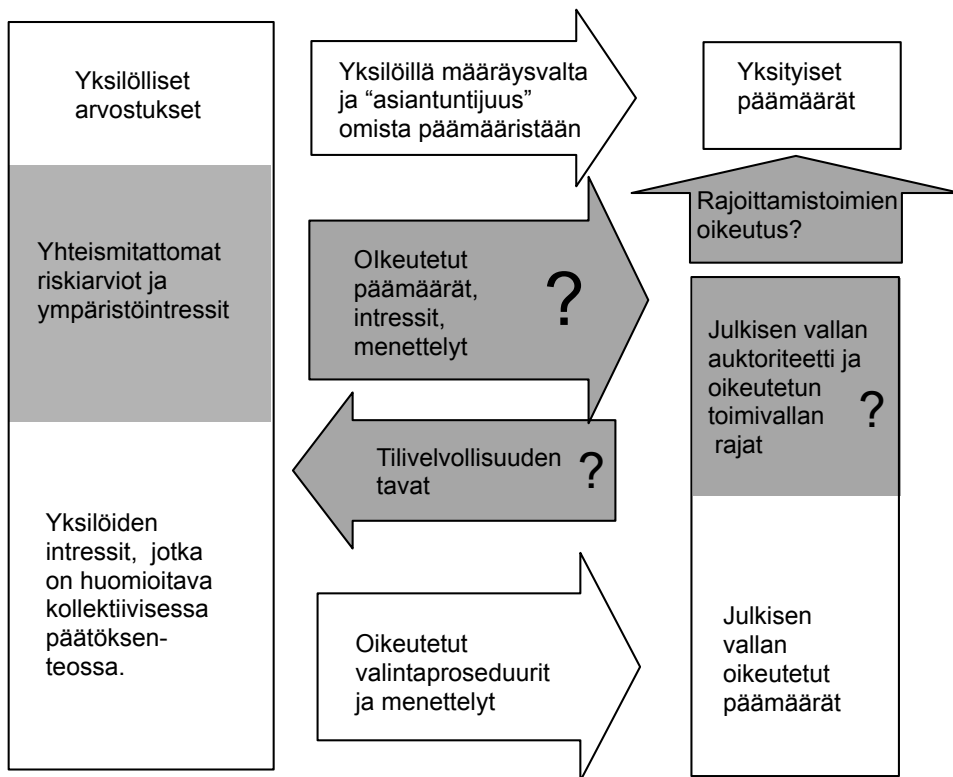
Ympäristövallankäytön legitimitietiongelmat

Harva nykyisessä keskustelussa jakaa seitsemänkymmentäluvun "autoritaarien" johtopäätöstä, että ekokatastrofin välttäminen edellyttää sangen keskusvaltaista hallintoa ja yksilöiden määräysvallan tuntuva rajoittamista. Useimmat ovat kuitenkin valmiita tunnustamaan, että luonnonympäristön voimakas tuhoutuminen vaikuttaa perustavanlaatuisesti yksilöiden tasavertaiseen mahdollisuuteen toteuttaa määräysvaltaansa. Tästäkin syystä luonnonympäristön suojeleminen ja kestävä käyttö tulisi olla kaikille välttämätön yhteinen intressi, jonka turvaamiseksi yksilöiden määräysvaltaa on oikeutettua rajoittaa.

Näkemykset eroavat kuitenkin siinä, mitkä luonnonympäristön ominaisuudet ja kuinka laajasti ne on tässä suhteessa katsottava välttämättömiksi. Tarkkojen rajojen vetämistä vaikeuttavat

ympäristöongelmien erityispiirteet: luonnonympäristön monimutkaisuudesta, ongelmien piilevyydestä ja kumuloituvuudesta johtuen on vaikea määrittellä kovinkaan yksiselitteisesti sitä, mitkä sen ominaisuudet (esim. biodiversiteetti) ovat välttämättömiä toiminnallemme täysivaltaisina kansalaisina nyt ja tulevaisuudessa (so. tulevien sukupolvien kansalaisille). Välttämättömiä "ympäristöhyödykkeitä ja -haitakkeita" koskeva epävarmuus antaa sijaa useille osittain yhteismitattomille näkemyksille siitä, missä määrin ympäristönsuojelu kaikkien yhteisenä intressinä on välttämätöntä: kuinka suuresta ympäristöriskistä esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden köyhtymisessä on kyse ja kuinka suureen riskiin meidän ylipäänsä on oikeutettua nykyisten yksilöiden määräysvaltaa rajoittavin toimin varautua?

Kaikille välttämättömien ympäristönsuojeluintressien määrittelyongelmat luovat pohjan ympäristökysymyksiin liittyville legitimitietiongelmiin. Ne luovat eräänlaisen "harmaan alueen", jolle yllä esitellyistä perinteisistä lähtökohdista etenevillä vastauksilla on vaikea astua (ks. kuva 1).



Kuva 1. Ympäristöongelmien synnyttämä "harmaa alue" kansalaisten ja julkisen vallan oikeutus- ja legitimitietisuhteessa.

Ensinnäkin, ne hämärtävät rajapinnan yksityisten ja julkisen määräysvallan välillä (b-kysymys yllä). Ajankohtainen kysymys on esimerkiksi, kuinka laajoihin suojelutoimiin metsänomistaja voidaan omassa metsässään velvoittaa. Entä mistä toimista hänelle tulisi maksaa korvausta ja mitkä kuuluvat hänen vastuuseensa muutenkin vaikkapa vahinkoperiaatteen perusteella? Tässäkin tapauksessa vahinkoperiaatteen suoraviivaisen soveltamisen tekevät kuitenkin vaikeaksi muun muassa biologisen monimuotoisuuden vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet: millainen näyttö monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttaman haitan todennäköisyydestä ja vakavuudesta olisi katsottava riittäväksi oikeuttamaan metsänomistajan määräysvaltaa rajoittavat toimenpiteet?

Toiseksi, ne haastavat nykyiset julkisen vallan auktoriteetin luovat proseduurit (c-kysymys). Maailmanlaajuisissa ympäristökysymyksissä voidaan kyseenalaistaa nykyisten demokraattisten proseduurien sopusointu kansalaisten yhdenvertaisuuden lähtökohdan kanssa. Monet ympäristöpolitiikan teoreetikot ovat sitä mieltä, että nykyinen edustuksellinen liberalistis-demokraattinen järjestelmä on kykenemätön huomioimaan ympäristöongelmiin liittyviä erityispiirteitä juuri siitä syystä, että se ei huomioi ympäristöön ja luontoon liittyviä intressejä riittävästi tasapuolisesti: järjestelmässä korostuvat lyhyen aikavälin ja nykyisten kansalaisten intressit pitkän aikavälin ja ”ei-kansalaisten” eli tulevien sukupolvien, muiden maiden kansalaisten sekä luonnonoloiden intressien kustannuksella (*de Geus* 2001, *Eckersley* 1996, *Dobson* 1996).

Kolmanneksi ”harmaa alue” voi vaikuttaa siihen, millä tavoin julkisen vallan määräykset ovat perusteltavissa ja yksilöiden hyväksyttävissä (d-kysymys). Ympäristöongelmia luonnehtiva epävarmuus ja vaihtelevuus on ympäristölainsäädännössä esimerkiksi otettu usein huomioon niin sanotuin joustavin normein. Tällaisella normien – kuten ”merkittävä haitta” – joustavuudella on pyritty takaamaan, että niitä sovellettaessa voidaan ottaa huomioon yhteiskunnallisten arvojen muutos, teknis-taloudellinen kehitys ja luonnontieteellisen tiedon lisääntyminen muuttamatta normin sanamuotoa. Normien joustavuus ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että yhteiskunnan arvoissa tai tiedoissa tapahtuneet muutokset heijastuisivat ympäristölainsäädännön tulkintaan soveltamisvaiheessa, sillä ”oikeuskäytännössä joustaville ilmaisuillekin usein vakiintuu varsin yksiselitteisiä merkitysisältöjä” (*Määttä* 2002). Näiden merkitysisäl-

töjen avautuminen julkisen vallan toiminnan perusteluina (esimerkiksi hylätyn muutoksenhaun perusteina) voi olla kansalaisille yhtä vaikeaa kuin biodiversiteetin tai ilmaston suojelua perustelevien tieteellisten perusteiden ymmärtäminen. Lainsäädännön ja päätösten perusteiden karkaaminen kansalaisten ymmärryksen ulottumattomiin (vaikka kansalaisilla olisikin yleiset poliittisen osallistumisen ja keskustelun vaatimat kyvyt) voi syödä ympäristöpäätösten legitimitettä, vaikka kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja hakea muutoksia tuomistuimissa olisikin lisätty.

Lopuksi

Olen pyrkinyt yllä valaisemaan ympäristöongelmien erityispiirteiden mahdollisia vaikutuksia demokraattisen legitimitetin eri ulottuvuuksiin (perustavanlaatuisen julkisen vallan oikeutus, julkista vallankäyttöä rajoittavat periaatteet, julkisen vallan auktoriteetin syntyminen sekä julkisen vallan ”tilivelvollisuus”).

Olen esittänyt, että yksi tärkeä syy julkisen vallan ympäristöpäätösten legitimitettiongelmiin on se, ettei perusteita ympäristönsuojelulle voida aina esittää vetoamalla perinteisiin oikeuttamisperusteisiin. Ympäristönsuojelun oikeuttamiseen yhteisenä intressinä ja vahinkoperiaatteen sovelutuksena liittyy ympäristöongelmien erityispiirteistä johtuvia määrittelyongelmia. Lisäksi, kuten todettu, joidenkin mielestä julkisen vallan auktoriteetin synnyttävät menettelyt voivat olla systemaattisesti väärin painottuneita, eivätkä kykene ottamaan huomioon heidän mielestään täysin oikeutettuja ympäristöön liittyviä intressejä.

Johtuen ympäristöongelmien monimutkaisuudesta, piilevästä ja kumuloituvasta luonteesta niiden vaikutukset eivät useinkaan ole kansalaisten havainnoitavissa jokapäiväisessä elämässä. Lisäksi mahdollisiin vaikutuksiin ja haitan syntyminen raja-arvoihin liittyvä epävarmuus ja siitä seuraavat toisistaan poikkeavat näkemykset haitan vakavuudesta antavat helposti kuvan ympäristönsuojelutoimien huterista perusteista, joita soinkin kyseenalaistaa.

Niinpä osa ympäristöpolitiikan ja -hallinnon legitimitettiongelmissa johtuu siitä, että julkisen vallan ympäristöpäätöksiä oikeuttavat periaatteet eivät ole vielä riittävän yksiselitteisesti määriteltävissä saati sitten perusteltavissa kansalaisille. Liian paljon jää epävarmalle ”harmaalle alueelle”. Ainakaan kansalaisten tasavertaista itsemääräämisoikeutta kunnioittavista lähtökohdista ei

vielä ole kyetty oikeuttamaan kansalaisten yleisesti hyväksyttävissä olevia ympäristönsuojeluperiaatteita, joilla tuohon harmaaseen alueeseen voitaisiin esimerkiksi ympäristölainsäädännön keinoin tarttua.

Ongelmaa voisi nimittää "demokratisoinnin paradoksiksi": mikä tahansa yritys siirtyä ekologisempaan demokratiaan joutuu aloittamaan muutoksen käyttämällä vallitsevan demokratian järjestelmiä ja periaatteita (Eckersley 1996). "Vihreän demokraatin" on kyettävä osoittamaan: (1) kuinka liberalistisen demokratian periaatteet ja käsitteet voidaan muotoilla uudestaan ottamaan huomioon ympäristönsuojelutavoitteet; ja (2) kuinka nuo uudelleenmuotoillut periaatteet voidaan saattaa osaksi poliittisia käytänteitä siten, että ne ovat demokraattisesti oikeutettuja ja hyväksytyjä.

Nämä kaksi tasoa eivät ole toisistaan irrallisia, mutta niiden erottaminen on kuitenkin tärkeää. Poliitiikan teorian tasolla voi hyvinkin olla mahdollista osoittaa, että esimerkiksi ihmisten oikeus puhtaaseen ympäristöön on sopusoinnussa liberalistis-demokraattisten periaatteiden ja muiden oikeuksien kanssa (ks. Hayward 2005). Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita, että tuo oikeus automaattisesti kyettäisiin saattamaan demokraattisesti legitimiillä tavalla osaksi oikeus- ja politiikkakäytänteitä, jotka määrittelevät kansalaisten oikeuksien välisiä suhteita erilaisissa käytännön tilanteissa.

Nämä ongelmat näyttäisivät heijastuvan myös nykyisiin ympäristölainsäädännön osallistumista korostaviin uudistuksiin. Osallistumista laajentavien oikeuksien suosiminen ympäristölainsäädännön kehittämisessä näyttäisi ainakin osittain perustuvan näkemykseen, että osallistumisoikeudet ovat helpommin sovitettavissa yhteen yksilöiden määräysvaltaa painottavien liberalististen lähtökohtien kanssa kuin aineelliset (jotain tiettyä ympäristönsuojelutavoitetta ajavat) päämäärät. Kuten yllä on tuotu esille, yksi syy tähän on se, että aineellisia ympäristöpäämääriä ja -oikeuksia on usein vaikea yksiselitteisesti määrittellä ja oikeuttaa. Toisaalta osallistumisoikeuksien katsotaan myös parantavan ympäristölainsäädännön ja -hallinnon legitimitettä, koska kansalaiset saavat osallistua itseään koskevien ympäristöpäätösten muotoilemiseen tai hakea noihin päätöksiin muutoksia. Tällöin taustalla näyttäisi kuitenkin piilevän odotus, että kansalaiset ymmärtäisivät ja haluaisivat käyttää osallistumisoikeuksiaan ja ottaisivat tätä kautta vastuuta ympäristönsuojelusta. Tällainen näkemys perustuu kuitenkin laajempaan kan-

salaisuuden käsitteeseen kuin mihin liberalistinen kansalaisten oikeuksia painottava näkemys usein liitetään. Laajemmassa käsityksessä painotetaan kansalaisoikeuksien sijaan sitä, kuinka ympäristökansalaisuus edellyttää ympäristöongelmien syiden ja mekanismien ymmärtämistä ja velvollisuutta osallistua niiden ratkaisemiseen (Dobson 2006).

Herääkin kysymyksiä, joihin ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittäjien on jatkossa pohdittava vastausta: Missä määrin epäonnistumiset legitimitettävään poistamisessa osallistumisoikeuksien laajentamisen taustalle oletetaan laajempi ympäristökansalaisuuden käsite kuin mihin muu edelleen paljolti kansalaisten oikeuksiin perustuva lainsäädäntö ja hallintojärjestelmä itse asiassa antaa nykyisellään mahdollisuuksia? Entä millaiseen kansalaisuuteen kansalaiset itse ovat valmiita?

KIRJALLISUUS

- Ball, T. 2006. "Democracy". Teoksessa Dobson, A. & Eckersley, R. (toim.) *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. Macmillan, Hong Kong.
- Buchanan, A. 2002. "Political Legitimacy and Democracy". *Ethics* 112: 689–719.
- Cohen, J. 1989. "Deliberation and Democratic Legitimacy". Teoksessa Hamlin, A. & Pettit, P. (toim.) *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Basil Blackwell, Oxford.
- Dobson, A. 1996. "Democratising Green Theory. Preconditions and principles." Teoksessa Doherty, B. & de Geus, M. (toim.) *Democracy and Green Political Thought*. Routledge, London.
- 2006. "Citizenship". Teoksessa Dobson, A. & Eckersley, R. (toim.) *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dryzek, J. S. 1987. *Rational Ecology. Environment and Political Economy*. Basil Blackwell, Oxford.
- 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press, Oxford.
- Dworkin, R. 1977. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Eckersley, R. 1996. "Greening Liberal Democracy. The rights discourse revisited." Teoksessa Doherty, B. & de Geus, M. (toim.) *Democracy and Green Political Thought*. Routledge, London.
- 2000. "Deliberative democracy, ecological representation and risk. Towards a democracy of affected". Teoksessa Saward, M. (toim.) *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*. Routledge, London.
- Estlund, D. 1998. "Beyond fairness and deliberation: The epistemic dimension of democratic authority". Teoksessa Bohman, J. & Rehg, W. (toim.) *Deliberative*

Democracy: Essays on Reason and Politics. MIT Press.

Feinberg, J. 1984. *Harm to Others. Moral Limits of the Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford.

de Geus, M. 2001. "Sustainability, Liberal Democracy, Liberalism". Teoksessa Barry, J. & Wissenburg, M. (toim.) *Sustaining Liberal Democracy*. Palgrave.

Gillroy, J. M. 2000. *Justice and Nature. Kantian Philosophy, Environmental Policy and the Law*. Georgetown University Press, Washington D.C.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* Vol. 162: 1243–1248.

Hardin, R. 1989. "Political Obligation". Teoksessa Hamlin, A. & Pettit, P. (toim.) *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Basil Blackwell, Oxford.

Hayward, T. 2005. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford University Press, Oxford.

Heilbroner, R. L. 1974. *The Enquiry to Human Prospect* (1991). Norton, New York.

Hurrell, A. 2006. "The State". Teoksessa Dobson, A. & Eckersley, R. (toim.) *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge University Press, Cambridge.

Kyllönen, S. 2006. "Ympäristöongelmat ja demokraattinen legitimitetti". *Oikeus* 4/2006: 595–611.

Laakso, M. 2002. "Liberalismi ja ympäristökysymykset". Teoksessa Loukola, O. Lybäck, K. & Tervo, M. (toim.) *Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset*. Yliopistopaino, Helsinki.

Määttä, T. 2002. "Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa". Teoksessa Miettinen, T. (toim.) *Kansanvalta*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 1.

Nagel, T. 1991. *Equality and Partiality*. Oxford University Press, Oxford.

Norton, B. G. 1991. *Toward Unity Among Environmentalists*. Oxford University Press, Oxford.

O'Neil, J. 1997. "Value Pluralism. Incommensurability and Institutions". Teoksessa Foster, J. (toim.)

Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment. Routledge, London.

Ophuls, W. 1977. *Ecology and the Politics of Scarcity*. W.H. Freeman, San Francisco.

Page, T. 1978. "A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks". *Ecology Law Quarterly* 7: 207–44.

Primmer, E. & Kyllönen, S., 2006: "Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme". *Forest Policy and Economics*, vol. 8, issue 8: 838–853.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Raz, J. 1979. *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Clarendon Press, Oxford.

Rosenström, U. & Kyllönen, S., 2007: "Impacts of a participatory approach to developing national level sustainable development indicators in Finland". *Journal of Environmental Management*, vol. 84, issue 8: 282–298.

Sagoff, M. 2004. *Price, Principle and the Environment*. Cambridge University Press, Cambridge.

Saward (1996). "Must Democrats Be Environmentalists?". Teoksessa Doherty, B. & de Geus, M. (toim.) *Democracy and Green Political Thought*. Routledge, London.

— 2000. "Less than meets the eye: deocratic legitimacy and deliberative theory". Teoksessa Saward, M. (toim.) *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*. Routledge, London.

Smith, G. 2003. *Deliberative Democracy and the Environment*. Routledge, London.

Kirjoittaja on filosofian maisteri ja tutkija Helsingin yliopiston käytännöllisen filosofian laitoksella ja Suomen Akatemian Ympäristö ja oikeus -tutkimusohjelmassa. Kirjoitus perustuu esitelmään Tieteen päivillä 11.1.2007.

Research on Finnish Society

Call For Papers

Submissions are invited for the first volume of *Research on Finnish Society*.

The deadline is August 15th 2007.

Research on Finnish Society is a print journal that accepts empirical articles from different fields of research. Articles should focus on Finnish society separately or from a comparative perspective. Especially, the journal encourages submitting cross national and/or longitudinal studies for evaluation. The first volume is published in the spring of 2008.

Electronic submissions: finnresearch@utu.fi.

See submission guidelines at <http://www.finnresearch.fi/>.

© Research on Finnish Society & Turun korkeakoulujen yhteiskunnallistoloudellinen tutkimusyhdystys ry.