

Anne Kumpula
YMPÄRISTÖ OIKEUTENA

YMPÄRISTÖ OIKEUTENA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 252

Anne Kumpula

Ympäristö oikeutena

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Calonian luentosalissa lauantaina 15.5.2004 kello 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Julkaisuvaliokunta

Raimo Lahti, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-535-6

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Anne Kumpula

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-226-6

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Alkusanat

Väitöskirjatyöni aihe oli alkuaan kansalaisten osallistumisoikeudet ympäristötilisessä päätöksenteossa. Se on teema, joka on pitkään yhdistänyt eri suunnista lähtevää ympäristötutkimusta ja luonut edellytyksiä myös ympäristöllisiä oikeuksia koskevalle tieteiden väliselle vuoropuhelulle. Pitkään kestäneen tutkimusprosessin aikana tämä moninainen ympäristöllisiä oikeuksia koskeva keskustelu ja tutkimus on johdattanut monille innostaville tutkimusreiteille – monasti myös harharetkille. Näiden retkien myötä myös tutkimuksen lähtökohdat ja perusasettamukset ovat muuttuneet. Tässä suhteessa tutkimusreitini on varmasti ollut hyvin tavanomainen.

Vihdoin on kiitosten aika. Ensimmäiseksi haluan kiittää heitä, jotka ovat tutkimuksen viime vaiheessa kannustaneet saattamaan tutkimuksen päätökseen. Kiitän väitöskirjani esitarkastajia, professori *Olli Mäenpäättä* ja professori *Tapio Määttä*, jotka esittivät rohkaisevaa kritiikkiä kadehdittavan ripeästi. Se auttoi minua lukemaan kirjoittamaani uusin silmin. Professori *Erkki J. Hollo* on ystävällisesti suostunut vastaväittäjäkseni; lämmin kiitokseni. Professori *Heikki Kullaa* minun on kiittäminen kärsivällisyydestä.

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta on virikkeellinen tutkimusyhteisö. Tämä on paljolti tiedekunnan perusoikeustutkijoiden ansiota. Heidän valmiutensa kyseenalaistaa ja etsiä uusia vastauksia on haastavaa ja, kuten tunnettua, sillä on ollut merkittävä vaikutus myös ympäristöoikeudellisen tutkimuksen kysymyksenasetteluihin. Tietoisena siitä, että kyse ei ole homogeenisestä koulukunnasta, vaan itsenäisistä tutkijoista, kiitän Teitä kuitenkin kollektiivina. Innostuneisuutenne on tarttuvaa ja toivon mukaan myös kantavaa.

Tiedekunnan ympäristöoikeustutkijat ovat monin tavoin edesauttaneet tutkimukseni edistymistä. Muita unohtamatta haluan erityisesti kiittää OTT *Kari Kuusintiemeä*, joka esimerkillisenä tutkijana ja väsymättömänä keskustelukumppanina on johdattanut minut uusien kysymyksenasettelujen ääreen ja OTL *Pasi Kalliota*, jonka kanssa olen voinut testata käsityksiäni. OTL *Elina Pirjatanniemen* kanssa olemme vuosien mittaan paitsi kartoittaneet tutkijan moninaista arkea, pohtineet ympäristöoikeuden ohjauskeinojen rajoja ja mahdollisuuksia sekä monitieteisen ympäristötutkimuksen vaikeutta. Kiitos näistä virkistävästä ja hämmentävistäkin keskusteluista.

Vuosien saatossa minulla on ollut mahdollisuus työskennellä monien tiedekunnan tutkijoiden ja opettajien kanssa. Professori *Leena Kartio* opasti minut tiedeyhteisön jäsenyyteen ja osoitti omalla esimerkillään, mitä akateeminen

vastuu ja sitoutuminen merkitsevät. OTT *Päivi Paaston* kanssa olemme kulke-
neet eri reittejä ympäristötutkimuksen piiriin, mutta ennen muuta käyneet luke-
mattomia polveilevia ja risteileviä keskusteluja, joita ilman olisin liian usein
jäänyt vastauksia vaille. Käytäväkeskustelut ja iltamyöhäisen pohdiskelut ovat
erottamaton osa tutkijan arkeani; antoisimmat niistä olen käynyt professori
Jukka Mähösen kanssa. Toivon niiden jatkuvan.

Professori *Ari Saarnilehto* on ollut pitkämielinen ja kannustava dekaani ja
samalla innokas keskustelukumppani aina, kun olen halunnut paneutua korkea-
koulupolitiikan ja yliopistohallinnon kiemuroihin.

Oikeustieteellisen yhteisön lisäksi minulla on ilo kiittää muiden tieteen alo-
jen ympäristötutkijoita, jotka vuosien varrella ovat seminaareissa, yhdistyksissä
sekä epävirallisissa kohtaamisissa avanneet minulle toisia tarkastelutapoja ja
samalla osoittaneet, että monasti ratkomme samoja ongelmia, hieman eri käsit-
tein.

Lopuksi haluan kiittää rakkaimpiani, perhettäni ja ystäviäni, jotka ovat aina
epäroimättä tukeneet minua ja jakaneet kanssani ilon hetket ja ottaneet huoleni
kantaakseen.

Taloudellisesta tuesta kiitän *Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan*
ohella *Maaliskuun 25. päivän rahastoa*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* on
hyväksynyt tutkimuksen kirjasarjaansa ja huolehtinut asiantuntevasti kirjan
painokuntoon saattamisesta.

Caloniassa maaliskuussa 2004.

Anne Kumpula

Sisällys

ALKUSANAT	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET	XIII
I YMPÄRISTÖ OIKEUTENA	1
1 TUTKIMUKSELLISIA TAUSTALÄHTÖKOHTIA	3
1.1 Luonto–kulttuuri-dualismi	3
1.2 Ympäristölliset oikeudet arvoperustan muutoksen ilmentäjinä	6
1.3 Ympäristö oikeutena	11
2 TUTKIMUKSEN RAKENNE	31
II YMPÄRISTÖLLISET OIKEUDET	37
1 OIKEUKSIEN MÄÄRITTELYN TAUSTAA	39
2 KANSAINVÄLISEN YMPÄRISTÖOIKEUDEN JA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄN KESKINÄISSUHDE	41
3 YMPÄRISTÖLLISET OIKEUDET PUNTARISSA	43
3.1 Instrumentalismien haaste	43
3.1.1 Heikko ja vahva ihmiskeskeisyys	45
3.1.2 Luonnon itseisarvo	47
3.1.3 Uudelleenarvioinnin kriteerejä	50
3.2 Ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen vaihtoehdot	52
3.2.1 Aineellisten ja menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien keskinäissuhde	57

4	TUKHOLMAN JULISTUS JA SEN SEURAAJAT	61
4.1	Tukholman käännekohta	61
4.2	Maaailman luonnon peruskirja	62
4.3	Kestävän kehityksen käänne.....	63
4.4	Rio de Janeiro 1992.....	65
4.5	Ehdotus ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeviksi periaatteiksi	68
4.6	Kansalaisjärjestöjen ehdotukset	69
4.7	Yhteenveto.....	70
5	OIKEUS TERVEELLISYYDEN JA HYVINVOINNIN VAATIMUKSET TÄYTTÄVÄÄN YMPÄRISTÖÖN	73
6	ÅRHUSIN PROSESSI	77
6.1	Århusin sopimus.....	77
6.2	Århusin sopimuksen keskeiset tavoitteet	78
6.3	Ensimmäinen pilari: oikeus informaatioon	92
6.3.1	Ympäristöinformaation merkitys	92
6.3.2	Århusin sopimuksen ympäristötietoa koskevat säännökset	93
6.3.3	Epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteri	95
6.4	Toinen pilari: yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon	99
6.4.1	Ennakolliset osallistumismahdollisuudet Århusin sopimuksessa	99
6.5	Kolmas pilari: muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.....	102
6.6	Århusin sopimuksen neljäs pilari: sopimuksen noudattamisen valvonta	105
6.6.1	Yleisön rooli sopimuksen valvonnassa	105
6.6.2	Århusin sopimuksen määräysten noudattamisen arviointiprosessi	107
6.6.3	Menettelyn mahdollisuuksien arviointia	109
III	SUKUPOLVIEN VÄLINEN VASTUU	111
1	TULEVAISUUS KÄSISÄMME.....	113
2	TULEVIEN SUKUPOLVIEN MÄÄRITELMÄ.....	115
3	KESTÄVÄ KEHITYS JA SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAISUUS.....	117
3.1	Kestävän kehityksen tavoite	117

3.2	Rawls ja tulevat sukupolvet	122
3.3	Sukupolvien välinen yhteisö	127
3.4	Lajien välisen oikeudenmukaisuuden mahdollisuus	131
3.5	Velvollisuudet tuleville sukupolville	133
3.6	Tulevien sukupolvien oikeudet.....	138
3.7	Tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien säilyttäminen	141
IV	EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS JA YMPÄRISTÖ	145
1	UUSTULKINNAN MAHDOLLISUUS	147
2	YKSITYIS- JA PERHE-ELÄMÄN SUOJA	151
2.1	EIS 8 artiklan lähtökohdat	151
2.2	López Ostra -tapaus.....	153
2.3	Elinympäristön suojelu.....	155
2.4	Suoja meluhaittoja vastaan ja valtion harkintamarginaali	157
3	OIKEUS ELÄMÄÄN	165
4	OMAISSUUDENSUOJA YMPÄRISTÖLLISENÄ SUOJANA	167
5	MENETTELYLLISET OIKEUDET	173
5.1	EIS 6(1) artikla	173
5.2	Oikeus informaatioon	177
6	YKSILÖVALITUKSEEN OIKEUTETTUJEN PIIRI	183
7	EIS:N TULKINNAN MUUTOKSET	187
V	EUROOPPALAINEN YMPÄRISTÖKANSALAISSUUS	189
1	EUROOPPALAISEN YMPÄRISTÖKANSALAISSUUDEN MAHDOLLISUUS	191
2	EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA JA YMPÄRISTÖ	197
2.1	Perusoikeuskirja	197
2.2	Oikeus ympäristöön ennen EU:n perusoikeuskirjaa	199
2.2.1	Oikeus ympäristöön yhteisön oikeuden suojaamana oikeutena	199
2.2.2	Direktiivien välittömät vaikutukset	202

2.2.3	Välittömiä vaikutuksia koskevan doktriinin muutos?	203
2.3	Perusoikeuskirjan ympäristösäännös	209
2.3.1	Keskustelun suuntaviivat	209
2.3.2	Perusoikeuskirjan 37 artiklan läpäisyperiaate turvaamisvelvoitteena	211
3	LÄPÄISYPERIAATE YHTEISÖN YLEISENÄ PERIAATTEENA	215
4	YHTEISÖN YMPÄRISTÖPERIAATTEET	219
4.1	Tavoitteet, periaatteet, huomioon otettavat seikat	219
4.2	Kestävän kehityksen tavoite	221
4.3	Ympäristöperiaatteiden sitovuus	222
4.4	Ympäristöperiaatteiden valtuuttava ja ohjaava tehtävä	227
4.5	Periaatteiden painoarvo; etusija vai tasa-arvo	231
4.6	Jälkimodernin ympäristöoikeuden kehityspiirteitä	234
4.7	Ohjausperiaatteiden erityistehtävä	237
4.8	Ympäristölliset oikeudet ja ympäristöperiaatteet	239
4.9	Ennalta varautuminen menettelyllisenä ympäristö- periaatteena	240
5	KANSALAISTEN MENETTELYLLISET OIKEUDET EUROOPAN YHTEISÖSSÄ	253
5.1	Menettelyllisen sääntelyn lähtökohdat Euroopan yhteisössä	253
5.1.1	Osallistumismenettelyt ja ohjausinstrumenttien uudelleenarviointi	253
5.1.2	Menettelyjä koskevan sääntelyn painopisteet	257
5.1.3	Yhteisön toimivalta	259
5.1.4	Århusin sopimuksen merkitys	261
5.2	Ensimmäinen pilari: oikeus informaatioon	262
5.2.1	Julkisuusperiaate – yhteisön ympäristötiedon saatavuuden lähtökohdat	262
5.2.2	Oikeus ympäristöä koskevaan yleiseen informaatioon	269
5.2.3	Euroopan epäpuhtauspäästöluettelo	271
5.2.4	Yhteisöjen toimielinten asiakirjojen saatavuus	273
5.3	Toinen pilari: yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon	275
5.3.1	Menettelylliset säännökset ympäristödirektiiveissä	275
5.3.2	Osallistumisdirektiivi	281
5.3.3	Osallistuminen yhteisössä laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan	288
5.4	Kolmas pilari: muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus	293

5.4.1	Oikeusturvan saatavuus yhteisöoikeuden perusteella	293
5.4.1.1	Århusin tuulet: YVA- ja IPPC-direktiivin mukainen muutoksenhakuoikeus	298
5.4.1.2	Århusin tuulet: uudelleentarkastelumenettelyjä koskeva direktiiviehdotus	300
5.4.2	Oikeusturvan saatavuus yhteisön tasolla	305
5.4.2.1	Yksityisen kanneoikeus EY 230(4) artiklan perusteella	305
5.4.2.2	Greenpeace-ratkaisu – linja pysyy	314
5.4.2.3	Askel eteenpäin, kaksi taakse	316
5.4.2.4	Muutoksen välttämättömyys	320
5.4.2.5	Århusin tuulet: uudelleentarkastelua ja muutoksenhakua koskeva asetusehdotus	322
6	RAJATON OSALLISTUMINEN	325
6.1	Rajat ylittävät ongelmat	325
6.2	Pohjoismaiden ympäristösopimus, edelläkävijä	328
6.3	Rajat ylittävä ennakkollinen osallistuminen	331
6.4	Oikeusturvan saatavuus rajat ylittävissä hankkeissa	335
VI	YMPÄRISTÖN OIKEUS	339
1	VIIMEINEN VAPAUTTAMATON VÄHEMMISTÖ	341
2	LUONNON JA ELÄINTEN MORAALINEN MERKITYKSELLISYYS	343
3	LUONNON OIKEUDET	345
3.1	Metsien, vuorten, jokien, purojen ja rämemaisten oikeudet	345
3.2	Holismien ongelma	347
3.3	Luonnon oikeudet suomalaisessa perusoikeuskeskustelussa	348
3.3	Luonnon oikeussubjektius	351
3.5	Luonnon oikeudet ja demokratian vahvistaminen	353
3.6	Jokaisen vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta	355
4	ELÄINTEN OIKEUDET JA VAPAUTUS	359
4.1	Lähtökohdista	359
4.2	Erilaisia lähestymistapoja	360
4.3	Eläinten vapautus; Can they suffer?	362
4.4	Kehittyneiden nisäkkäiden oikeudet	363
4.5	Ihmiskeskeisyyteen nojaava kritiikki	366

SISÄLLYSLUETTELO

4.6	Yksilöllisten oikeuksien vaihtoehto	368
4.7	Moraalisten yhteisöjen verkostot	369
5	CAN THEY TALK?	373
5.1	Luonnon edustamisen ongelma	373
5.2	Luonto diskurssin osallisena	374
5.3	Diskurssietiikka ja luonto	376
5.4	Luonnon edustamisen ongelma	380
5.5	Luonnon kommunikatiivisen teorian mahdollisuus	381
5.5.1	Kysymyksen mielekkyys	381
5.5.2	Habermasin muuttuva luonto	384
5.6	Konstruoitu luonto	387
	ABSTRACT	390
	ASIAHAKEMISTO	395

Lähteet

- Access to justice in environmental matters.* <URL:<http://www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>.> (11.04.2002)
- Achtenberg, Wouter* (1996): Sustainability, Community and Democracy. Teoksessa Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship. London: Routledge, 170–187.
- Almond, Brenda* (1995): Rights and Justice in the Environment Debate. Teoksessa Cooper, David – Joy A. (eds.): Just Environments. Intergenerational, International and Interspecies Issues. London: Routledge, 3–20.
- Anderson, Michael R.* (1998): Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Oxford: Clarendon Press, 1–24.
- Apel, Karl-Otto* (1992): The Ecological Crisis as a Problem for the Discourse Ethic. Teoksessa Øfsti, A. (ed.): Ecology and Ethics. Trondheim: Tapir Trykk, 219–260.
- Arnulf, Anthony* (1999): The European Union and Its Court of Justice. Oxford: Oxford University Press.
- (2001) Private Applicants and the Action for Annulment Since Codorniu. Common Market Law Review. Vol. 38, 7–52.
- Attfield Robin* (1999): The Ethics of the Global Environment. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Barry, John* (1996): Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy. Teoksessa Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship. London: Routledge, 115–131.
- (1998) Sustainability and Intergenerational Justice. Teoksessa Dobson, Andrew (ed): Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice. Oxford: Oxford University Press, 93–117.
- (2002) Vulnerability and Virtue: Democracy, Dependency, and Ecological Stewardship. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.): Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 133–152.
- Barton, Barry* (2002): Underlying Concepts and Theoretical Issues in Public Participation in Resources Development. Teoksessa Zillman, Donald N. – Öucas, Alastair R. – Pring, George (Rock) (eds.): Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources. Oxford: Oxford University Press, 77–122.
- Bauman, Zygmunt* (1987): Legislators and Interpreters. On Modernity, Postmodernity and Intellectuals. Oxford: Polity Press.
- Beck, Ulrich* (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1990) Riskiyhteiskunnan vastamyryt. Organisoitu vastuuttomuus. Tampere: Vastapaino.
- (1995) Poliitiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernin teoriaa. Teoksessa Beck, Ulrich – Giddens, Anthony – Lash, Scott: Nykyajan jäljillä. Tampere. Vastapaino, 11–82.
- Beckerman, Wilfred* (1998) Sustainable Development and Our Obligations to Future Generations. Teoksessa Dobson, Andrew (ed): Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice. Oxford: Oxford University Press, 71–92.

- Bentham, Jeremy* (1970): *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London: The Athone Press.
- Benton, Ted* (1993): *Natural Relations. Ecology, Animal Rights and Social Justice*. London – New York: Verso.
- (1997) *Ecology, Community and Justice*. Teoksessa Hayward, Tim – O’Neill, John (eds.): *Justice, Property and the Environment: Social and Legal Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 17–40.
- (1998) *Sustainable Development and Accumulation of Capital: Reconciling the Irreconcilable?* Teoksessa Dobson, Andrew (ed): *Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 199–229.
- Bergmann, Sigurd* (1993): *Bör naturen tillerkännas rättigheter*. *Rettfærd* (61), 22–36.
- Birnie, Patricia – Boyle, Alan* (2002): *International Law & The Environment*. Oxford: Oxford University Press. Second Edition.
- Black, Julia* (1998): *Regulation as Facilitation: Negotiating the Genetic Revolution*. *Modern Law Review*. Vol.61, 621–660.
- (2000) *Proceduralizing Regulation: Part I*. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 20, 597–614.
- (2001) *Proceduralizing Regulation: Part II*. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 21, 33–58.
- Boch, Christine* (1997): *Enforcement of the Environmental Assessment Directive in the National Courts: A Breach in the ‘Dyke’*. *Journal of Environmental Law*. Vol. 9, 119–138.
- Boersema, Jan J.* (2001): *How to Prepare for the Unknown? On the Significance of Future Generations and Future Studies in Environmental Policy*. *Environmental Values*, Vol. 10, 35–58.
- Bosselmann, Klaus* (1998): *Einführung: Grundrechtstheorie, Ökologische Grundrechte nach dem Grundgesetz*. Teoksessa Bosselmann, Klaus unter Mitarbeit von Calliess, Christian – Schröter, Michael – Taylor, Prue: *Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 11–126.
- (1999) *Justice in the Environment: Building Blocks for a Theory on Ecological Justice*. Teoksessa Bosselmann, Klaus – Richardson, Benjamin J. (eds.): *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*. The Hague: Kluwer Law International, 30–57.
- (2002) *The Concept of Sustainable Development*. Teoksessa Bosselmann, Klaus – Grilinton, David (eds.): *Environmental Law for Sustainable Society*. New Zealand Centre for Environmental Law. Monograph Series: Vol. 1, 81–96.
- Boyle, Alan* (1998): *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendorf Press, 43–70.
- Brown Weiss, Edith* (1984): *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*. *Ecology Law Quarterly*. Vol. 11, 453–572.
- (1989) *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. Transnational/United Nations University.
- (1990) *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*. *American Journal of International Law*. Vol. 83, 198–207.
- (1992) *Intergenerational Equity: A Legal Framework for Global Environmental Change*. Teoksessa Weiss, Edith Brown (ed.): *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*. United Nations University Press. (<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee00.htm#Contents>)
- (1999) *The Emerging Structure of International Law*. Teoksessa Vig, Norman J. – Axelrod, Regina J. (eds.): *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*. London: Earthscan Publications Ltd., 98–115.
- Bugge, Hans Chr.* (2000): *Legal Issues in Land Use and Nature Protection – an Introduction*. Teoksessa Anker, Helle Tegner – Basse, Ellen Margarethe (eds.): *Land Use and Nature Protection. Emerging Legal Aspects*. Copenhagen: DJØF Publishing, 21–46.

- Bullard, Robert* (1999): Environmental Justice Challenge at Home and Abroad. Teoksessa Low, Nicholas (ed.): Global Ethics and Environment. London and New York: Routledge, 33–46.
- de Búrca, Gráinne* (1996): The Quest for Legitimacy in the European Union. *The Modern Law Review*. Vol. 56, 349–376.
- Bäcklund, Pia – Häkli, Jouni – Schulman, Harry* (2002): Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia – Häkli, Jouni – Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.
- Bär, Stefani – Kraemer Andreas* (1998): European Environmental Policy after Amsterdam. *Journal of Environmental Law*. Vol. 10, 315–330.
- Caldwell, Lynton Keith* (1996): International Environmental Policy. From the Twentieth to the Twenty-First Century. Durham and London: Duke University Press. Third Edition.
- Callicot, Bird J.* (1980): Animal Liberation: A Triangular Affair. *Environmental Ethics*. Vol. 2, 311–338.
- Calliess, Christoph* (1998): Umweltgrundrechte im Recht der Europäischen Union. Teoksessa Bosselmann, Klaus unter Mitarbeit von Calliess, Christian – Schröter, Michael – Taylor, Prue: Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 191–233.
- (2001) Rechtsstaat und Umweltstaat. Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtverhältnisse. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Calliess, Galf-Peter* (1999): Prozedurales Recht. Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Cameron, James* (1996): Compliance, Citizens and NGOs. Teoksessa Cameron, James – Werksman, Jacob – Roderick Peter (eds.): Improving Compliance with International Environmental Law. London, Earthscan Publications Ltd, 29–82.
- Camm, Tara – Bowles David* (2000): Animal Welfare and the Treaty of Rome – Legal Analysis of the Protocol on Animal Welfare and Welfare Standards in the European Union. *Journal of Environmental Law*. Vol. 12, 197–205
- van Calster, Geert – Deketelaere, Kurt* (1998): Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the Treaty. *European Environmental Law Review*, Vol. 12–25.
- Chalmers, Damian* (1996): Environmental Law. *Yearbook of European Law*. Vol. 16, 571–600.
- (1999) Inhabitants in EC Environmental Law. Teoksessa Graig, Paul – de Búrca Gráinne (eds.). The Evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press, 653–692.
- Cheney, Jim* (1998): Universal Consideration: An Epistemological Map of the Terrain. *Environmental Ethics*. Vol. 20, 265–277.
- Christophersen, Anne Bahr* (1997): På vei mot en grønn rett?: miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse. Oslo, Ad Notam Gyldendal.
- Churchill, Robin* (1998): Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Oxford: Clarendon Press, 89–108.
- Cliteur, Paul B.* (1996): What Developments Can We Expect in the Field of Human Rights for the Coming Decades? *Rechtstheorie*. Vol. 27, 177–186.
- Dahrendorf, Rolf* (1994): The Changing Quality of Citizenship. Teoksessa van Steenberg, Bart (ed.): The Condition of Citizenship. London: Sage, 10–19.
- D'Amato, Anthony* (1990): Do We Owe a Duty to Future Generation to Preserve the Global Environment? *American Journal of International Law*, Vol. 83, 190–198.
- D'Amato, Anthony – Chopra, Sudhir K.* (1991): Whales: Their Emerging Right to Life. *American Journal of International Law*, Vol. 84, 21–62.
- Davies, Peter* (2002): Public Participation, the Aarhus Convention, and the European Community. Teoksessa Zillman, Donald N. – Ócas, Alastair R. – Pring, George (Rock) (eds.): Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources. Oxford: Oxford University Press, 166–185.

- Davis, Roy W.* (2002): Citizenship of the Union... Rights for All? *European Law Review*. Vol. 27, 121–137.
- Déjeant-Pons, Maguelonne* (2002): Human Rights to Environmental Procedural Rights. Teoksessa Déjeant-Pons, Maguelonne – Pallemarts, Marc (eds): *Human Rights and the Environment*. Council of Europe: Council of Europe Publishing, 23–46.
- Delanty, Gerard* (2000): *Citizenship on a Global Age. Society, Culture, Politics*. Buckingham: Open University Press.
- DeMerieux, Margaret* (2001): Deriving Environmental Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 21, 521–561.
- Demmke, Christoph* (2001): Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. Jean Monnet Working Paper 5/01. (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers01.html>) [12.12.2003]
- Desgané, Richard* (1995): Integrating Environmental Values Into the European Convention of Rights. *American Journal of International Law*. Vol. 89, 263–294.
- de-Shalit, Avner* (1995): *Why Posterity Matters : Environmental Policies and Future Generations*. London: Routledge.
- (2000) *The Environment: Between Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dickens, Peter* (1996): *Reconstructing Nature. Alienation, Emancipation and the Division of Labour*. London: Routledge.
- Dobson, Andrew* (1995): *Green Political Thought*. London – New York: Routledge. Second Edition.
- (1996) *Democratising Green Theory: Preconditions and Principles*. Teoksessa Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge: 132–150.
- (1998) *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- Doherty, Michael* (1999): The Status of the Principles of EC Environmental Law. *Journal of Environmental Law*. Vol. 11, 354–386.
- Douglas-Scott, S.* (1998): Environmental Rights in the European Union: Participatory Democracy or Democratic Deficit? Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 109–128.
- Draft European Charter on General Principles for Protection of the Environment and Sustainable Development*. URL:http://www.coe.int/t/e/Cultural_Co-operation/Environment/Nature_and_biological_diversity/Biodiversity/codbp02e_03pdf> (10.1.2004)
- Draft International Covenant on Environment and Development*. <URL:<http://www.iucn.org/themes/law/pdfdocuments/EPLP31ENsecond.pdf>> (13.12.2003)
- Dryzek, John S.* (1990a): *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1990b) *Green Reason: Communicative Ethics for the Biosphere*. *Environmental Ethics*, Vol. 12, 195–210.
- (1997) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Bois, François* (1996): Social Justice and the Judicial Enforcement of Environmental Rights and Duties. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 153–176.
- The Earth Charter: Values and Principles for a Sustainable Future* <URL:www.earthcharter.org> (8.12.2003)
- Ebbeson, Jonas* (1995): Individuals and Transboundary Pollution: Two Decades with the 1974 Nordic Convention. *North European Environmental Law. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja* 25, 39–62.
- (1996) *Compatibility of International and National Environmental Law*. Uppsala: Iustus Förlag AB.

- (1998) the Notion of Public Participation in International Environmental Law. Yearbook of International Environmental Law, 51–97.
- (2002a) Comparative Introduction – Introduction comparative. Teoksessa Ebbeson, Jonas (ed.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à la justice en matière d’environnement dans l’UE. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 1–46.
- (2002b) European Community – Communauté européenne. Teoksessa Ebbeson, Jonas (ed.): Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Accès à la justice en matière d’environnement dans l’UE. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 47–100.
- Echeverria, John D. – Kaplan, Julie B.* (2002): Poisonous Procedural ”Reform” in Defence of Environmental Right to Know. Georgetown Environmental Law and Policy Institute. Georgetown University Law Centre. (<http://www.law.georgetown.edu/gelpi/papers/poisonpaper.pdf>)
- Eckersley, Robyn* (1994): Natural Justice: From Abstract Rights to Contextualised Needs. Environmental Values. Vol. 3, 161–172.
- (1996a) Greening Liberal Democracy: The Rights Discourse Revisited. Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship. London: Routledge, 212–236.
- (1996b) Liberal Democracy and the Rights of Nature: the Struggle for Inclusion. Teoksessa Mathews, Freya (ed.): Ecology and Democracy. London: Frank Cass, 169–198.
- (1999) The Discourse Ethic and the Problem of Representing Nature. Environmental Politics. Vol. 8, 24–49.
- (2002) Environmental Pragmatism, Ecosentrism, and Deliberative Democracy. Between Problem-Solving and Fundamental Critique. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.): Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 49–70.
- Ekroos, Ari* (1993): Kestävästä kehityksestä. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 22, 71–92.
- (1998) Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Johdatus ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Helsinki: Edita.
- Eleftheriadis, Pavlos Z.* (1999): The Future of Environmental Rights on the European Union. Teoksessa Alston, Philip (ed.): The EU and Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 529–549.
- Elliot, Robert* (1989): The Right of Future People. Journal of Applied Philosophy. Vol. 2, 159–169.
- Elster, John (ed.)* (1998): Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson, Lars D.* (1991): Environmental Rights as a Constitutional Problem. Teoksessa Sakslin, Maija (toim.) The Finish Constitution in Transition. Helsinki: Finnish Society of Constitutional Law, 104–113.
- (1992) Rätten till miljön – en ny grundrättighet. Oikeus, 3–13.
- (1994) Environmental Rights as a Constitutional Problem. Law and Ecology. Retfærd Special Issue, Copenhagen: 98–108.
- (1999) Ympäristöetiikan haasteet: huomioita biosentrismän synnyttämisestä kysymyksistä. Thure, Veli-Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Joensuu: Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos, 102–105.
- Ermacora, Florian* (2003): The Right to a Clean Environment in the Constitution of the European Union. Teoksessa Jans, Jan H.(ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Europa Law Publishing, 29–43.
- Everson, Michelle* (1995): The Legacy of the Market Citizen. Teoksessa Shaw, Jo – Moore, Gillian (eds.): New Legal Dynamics of European Union. Oxford: Clarendon Press, 70–90.
- Expert Group on Environmental Law* (1987). Munro, R. D. – Lamers J. G. (eds.): Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendation. Adopted by

- Expert Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development. London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff.
- Falk, Richard* (1994): The Making of Global Citizenship. Teoksessa van Steenberg, Bart (ed.): The Condition of Citizenship. London: Sage, 127–140.
- Fauchald, Ole Kristian* (1991): Retten til miljø som internasjonal menneskerettighet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Feinberg, Joel* (1997): Eläinten ja syntymättömien sukupolvien oikeudet. Teoksessa Oksanen, Markku – Rauhala-Hayes, Marjo (toim.): Ympäristöfilosofia. Tampere: Gaudeamus, 156–178.
- Fitzmaurice, Malgosia* (2003): Public Participation in the North American Agreement on Environmental Cooperation. *International & Comparative Law Quarterly*. Vol. 52, 333–368.
- van Gerven, W.* (2000): Of Rights, Remedies and Procedures. *Common Market Law Review*. Vol. 37, 501–536.
- Giddens, Anthony* (1990): The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press.
- (1991) Modernity and Self-Identity. *Self and Society in the Late modern Age*. Polity Press.
- Gillespie, Alexander* (1997): *International Environmental Law, Policy and Ethics*. Oxford University Press.
- Goodin, Robert* (1992): *Green Political Theory*. Cambridge: Polity.
- (1996) Enfranchising the Earth, and Its Alternatives. *Political Studies*. Vol. 44, 835–849.
- Goodpaster, Kenneth E.* (1997): Moraalisesti merkityksellisenä olemisesta. Teoksessa Oksanen, Markku – Rauhala-Hayes, Marjo (toim.): Ympäristöfilosofia. Tampere: Gaudeamus, 179–196.
- Graig, Paul* (1994): Legality, Standing and Substantive Review of Community Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 14, 507–538.
- Graig, Paul – de Búrca, Gráinne* (2003): *EU Law. Text, Cases and Materials, Third Edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Grove-White, Robin – Macnaghten Phil – Wynne, Brian* (2000): *Wising up. The Public and New Technologies*. Lancaster: Lancaster University.
- Guidance Document for Eper Implementation* (2002). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gündling, Lothar* (1990): Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment. *American Journal of International Law*. Vol. 83, 207–212.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter* (1999): *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- van Gunsteren, Herman* (1994): Four Conception of Citizenship. Teoksessa van Steenberg, Bart (ed.): The Condition of Citizenship. London, Sage, 36–48.
- Habermas, Jürgen* (1982): A Reply to My Critics. Teoksessa Thompson, John B. Held, David (eds.): *Habermas: Critical Debates*. London: Macmillan, 219–284.
- (1990) *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- (1993) *Justification and Application : Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge, MA: MIT Press
- Haila, Yrjö* (1990a): Luonnon itseisarvo, Ympäristö ja terveys, 178–183.
- (1990b) Vihreään aikaan. Kirjoituksia ihmisen ekologiasta. Tampere: Vastapaino.
- (2000) Beyond the Nature – Culture Dualism. *Biology and Philosophy*. Vol. 15, 155–175.
- (2001) Mitä ihmisillä on oikeus tehdä luonnolle? Teoksessa Haila, Yrjö – Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Tampere: Vastapaino, 198–202.
- (2003) 'Erämaa' ja ympäristöajattelun moniulotteisuus. Teoksessa Haila, Yrjö – Lähde, Ville (toim.): Luonnon politiikka, Jyväskylä: Vastapaino, 171–204.
- Haila, Yrjö – Levins, Richard* (1992): *Ekologian ulottuvuudet*. Tampere: Vastapaino.
- Haila, Yrjö – Lähde, Ville* (2003): Luonnon poliittisuus: Mikä on uutta? Teoksessa Haila, Yrjö – Lähde, Ville (toim.): Luonnon politiikka. Jyväskylä: Vastapaino, 7–36.
- Haklay, Mordechai E.* (2000): Public Access to Environmental Information – Challenges and Research Directions: A Review of Current Issues with Environmental Information Provision. (<http://www.casa.ucl.ac.uk/muki/pdf/Gisem4.pdf> [4.4.2003])

- Hallberg, Pekka* (1997): Oikeus puntarissa: puheenvuoro. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto.
- Hardin, Garret* (1973): The Tragedy of the Commons. Teoksessa Daly, Herman E. (ed.): Toward a Steady State Economy. San Francisco: Freeman, 131–147.
- Hargrove, Eugene C.* (1992): Preface/Animal Welfare Ethics "versus" Environmental Ethics: The Problem of Sentient Life. Teoksessa Hargrove, Eugene C. (ed.): The Animal Rights, Environmental Ethics Debate: the Environmental Perspective: State University of New York Press: ix–xxvi.
- Hart, David* (2000): The Impact of the European Convention on Human Rights on Planning & Environmental Law. *Journal of Planning and Environment Law*, 117–133.
- Hayward, Tim* (2002): Environmental Rights as Democratic Rights. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.): Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 237–256.
- HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 165/2003 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
- Heiskala, Risto* (2000): Toiminta, tapa ja rakenne: kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskuntateoriassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Heyvaert, Veerle* (1998): Access to Information in a Deregulated Environment. Teoksessa Collier, Ute (ed.): Deregulation in the European Union: Environmental Perspectives. London: Routledge, 55–74.
- (1999a) The Changing Role of Science in Environmental Regulatory Decision-Making in European Union. *Review of European and International Environmental Law*, 135–143.
- (1999b) Coping with Uncertainty: The Regulation of Chemicals in the European Union. Phd. Florence European University Institute.
- Hidén, Mikael* (1996): Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. *Lakimies*, 753–769.
- Hilson, Chris – Downes Tony* (1999): Making Sense of Rights: Community Rights in E.C. Law. *European Law Review*. Vol. 24, 119–138.
- Hilson, Chris* (2001): Greening Citizenship: Boundaries of Membership and the Environment. *Journal of Environmental Law*. Vol. 13, 335–348.
- Holder, Jane* (2000): New Age: Rediscovering Natural Law. *Current Legal Problems*. Vol. 53, 151–179.
- Hollo, Erkki J.* (1991): Ympäristöoikeus. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- (1996) Ympäristöoikeus – uusi oikeudenala haasteisiin vastaamassa. *Lakimies*, 211–231.
- (1998) Johdatus ympäristöoikeuteen. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus. 2. uudistettu painos.
- Hollo, Erkki J. – Mehling, Michael – Taina, Tuire* (2002): Vertaileva vesioikeus. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja no 35.
- Häkli, Jouni* (2002): Kansalaisosallistumisen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia – Häkli, Jouni – Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development.* <URL:http://www.ispnet.org/> (10.12.2003)
- Irwin Alan* (1995): Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development. London: Routledge.
- IUCN Commission on Environmental Law* (2000): Draft International Covenant on Environment and Development. Second edition: Updated text. Gland and Cambridge.

- Jacobs, Michael* (1991): *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and the Politics of Future*. London, Pluto Press.
- (1998) *Sustainable Development as a Contested Concept*. Teoksessa Dobson, Andrew (ed): *Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 21–45.
- Jamieson, Dale* (1998): *Animal Liberation is an Environmental Ethic*. *Environmental Values*. Vol. 7, 41–57.
- Jans, Jan H.* (1999): *The Relationship Between the IPPC Directive and Other EC Environmental Law*. Teoksessa Backes Chris – Betlem Gerrit (eds.): *Integrated Pollution Prevention and Control*. Hague Kluwer Law International, 43–52.
- (2000) *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing. Second Revised Edition.
- (2001) *Individual 'Environmental' Rights in EC Primary Law and the Basic Rights Charter*. (<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/jansindivir.pdf>.)
- Jarvis, Françoise – Sherlock Ann* (1999): *The European Convention on Human Rights and the Environment*. *European Law Review*, Human Right Survey, 15–19.
- Jonas, Hans* (1984): *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Joss, Simon – Durant, John* (eds.) (1995): *Public Participation in Science. The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti* (2000): *Eurooppaoikeus*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Kolmas uudistettu painos. (Joutsamo & al.)
- Kallio, Pasi* (2002): *Arvot ympäristöoikeudessa – ajatuksia luonnon arvojen määrittelystä*. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*. Turku: Turun yliopisto, 73–105.
- Kakouris, C. N.* (1997): *Do the Member States Posses Judicial Procedural "Autonomy"?* *Common Market Law Review*. Vol. 34, 1389–1412.
- Kiss, Alexandre* (1992): *An Introductory Note on a Human Right to Environment*. Teoksessa Weiss, Edith Brown (ed.): *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*. Tokyo, United Nations University Press, 199–204.
- (1996) *The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle*. Teoksessa Freestone, David – Hey Ellen (eds.): *The Precautionary Principle and International Law*. Kluwer Law International, 19–28.
- Kiss, Alexandre – Shelton, Dinah* (2000): *International Environmental Law*. Ardsley, New York: Transnational Publishers, Inc. Second Edition.
- Kloepfer, Michael* (1994): *Interdiziplinäre Aspekte des Umweltstaats*. *Deutsche Verwaltungsblatt* (1), 12–22.
- (1996) *Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20 a GG*. *Deutsche Verwaltungsblatt* (2), 73–80.
- KM 1992:3*. Perusoikeuskomitean mietintö.
- Koester, Veit* (1999): *Århus-konventionen om "borgerlige rettigheder" på miljøområdet – især i menneskerettighedspektiv*. *Juristen* (3), 87–102.
- Koillinen, Mikael* (2002): *Hallinto-oikeustieteen kohteesta*. Teoksessa Mietinen, Tarmo – Määttä, Tapio (toim.): *III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät, 6.–8.6. 2002, Savonlinna*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, 66–78.
- Kokko, Kai* (2003): *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Krebs, Angelica* (1997): *Discourse Ethics and Nature*. *Environmental Values*. Vol. 6, 269–279.
- Krämer, Ludvig* (1991): *The Implementation of Community Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine*. *Journal of Environmental Law*. Vol. 3, 39–56.

- (1996a) Direct Effect of EC Environmental Law. Teoksessa Somsen, Han (ed.): Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law. London: Blackstone Press Limited, 99–134.
- (1996b) Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts. *Journal of Environmental Law*. Vol. 1, 1–18.
- (1997) Focus on European Environmental Law. London: Sweet&Maxwell. Second Edition.
- (2000) EC Environmental Law. London: Sweet & Maxwell Limited. Fourth Edition.
- (2003) The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law. Teoksessa Jans, Jan H.(ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Europa Law Publishing, 85–95.
- Ksentini, Fatma Zohra* (1994): Review of Further Developments in Field with which the Sub-Commission Has Been Concerned Human Rights and the Environment. Final report. (<http://www.cedha.org.ar/docs/doc-90>.)
- Kulla, Heikki* (1998): Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 51–63.
- (2003) Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kumpula Anne* (1996): Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure. *Global Biodiversity*. 3. kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät, 117–164.
- (2000) Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva: WSOY Lakitieto, 505–538.
- (2002) EMAS ja itsesääntelyn mahdollisuus. Teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas: Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Jyväskylä: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 177–202.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio* (2002): Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa Ervasti Kaijus – Meincke Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, 207–233.
- Kuusiniemi, Kari* (1995): Ympäristölupa. Jyväskylä. Lakimiesliiton kustannus. Toinen uudistettu painos.
- (1998) Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojeleminen. Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia: Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30, 8–124
- (2000) Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen. Teoksessa Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi Kari – Salila Jari (toim.): Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000, Jyväskylä: Kauppakaari OYJ, 149–169.
- (2001a) Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva: WSOY Lakitieto, 45–233.
- (2001b) Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia (XXXIV), 158–306.
- Kuusiniemi (toim.) – Ekroos – Leinonen – Marttinen – Siitari-Vanne* (2001): Uusi ympäristösuojelemlainsäädäntö, Helsinki: Edita Ab. (Kuusiniemi & al.)
- Kymlicka, Will – Norman, Wayne* (1994): Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics* Vol. 104, 352–381.
- Late Lessons From Early Warnings* (2001). The Precautionary Principle 1896–2000. Environmental Issue Report No 22. Copenhagen: European Environmental Agency.
- Latour, Bruno* (2003): Moderni vai ekologinen? Uutta oikeutusta etsimässä. Teoksessa Haila, Yrjö – Lähde, Ville (toim.): Vuonnon politiikka. Jyväskylä: Vastapaino, 67–104.
- Lee, Maria – Abbot, Carolyn* (2003): The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. Vol. 66, 80–108.

- Lee, Maria* (2002): Public Participation, Procedure, and Democratic Deficit in EC Environmental Law. Yearbook of European Environmental Law. Vol. 3, 193–226.
- de Leeuw Magdalena Elisabeth* (2003): The regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better off? European Law Review. Vol 28, 324–348.
- Lenschow, Andrea* (2002): New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies. European Law Journal. Vol. 8, 19–37.
- Leopold, Aldo* (1997): Maaetiikka. Teoksessa Oksanen, Markku – Rauhala-Hayes, Marjo (toim.): Ympäristöfilosofia. Tampere: Gaudeamus: 120–137.
- Light, Andrew* (2002): Restoring Ecological Citizenship. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.): Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 153–172.
- Lowe, Vaughan* (1999): Sustainable Development and Unsustainable Arguments. Teoksessa Boyle, Alan – Freestone, David (eds.): International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges. New York: Oxford University Press, 19–37.
- Lyster, Simon* (1994): International Wildlife Law. Grotius Publications: Cambridge University Press.
- Lämsineva, Pekka* (1993): Omaisuudensuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Lakimies, 305–321.
- (1998) Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka – (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: 103–120.
- (2002) Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Macrory, Richard* (1996): Environmental Citizenship and the Law: Repairing the European Road. Journal of Environmental Law. Vol. 8, 219–236
- (2001) Environmental Integration and the European Charter of Fundamental Rights. Some Legal Implications. (<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/macroeuropcharter.html>.) 10.12.2003.
- (2002) Regulating in a Risky Environment. Teoksessa Freeman, Michael (ed.) Current Legal Problems. Vol. 54, 619–649.
- Macrory, Richard – Turner, Sharon* (2002): Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law. Common Market Law Review. Vol. 39, 489–522.
- Magnaghten, Phil – Urry, John* (1998): Contested Natures. London: Sage Publications.
- Mahoney, Paul* (1998): Marvellous Richness of Diversity or Cultural Relativism? Human Rights Law Journal. Vol. 19, 1–6.
- Marttinen, Kari – Saastamoinen Salla – Similä Jukka* (1994): Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Marshall, T. H.* (1992): Citizenship and Social Class. Teoksessa Marshall, T. H. – Bottomore, Tom: Citizenship and Social Class. London: Pluto Press.
- Mathiesen, Anders S.* (2003): Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in EC Environmental Law: The Case of Certain Plans and Programmes. European Environmental Law Review. Vol. 12, 36–52.
- McGillivray, Donald – Holder, Jane* (2001): Locating EC Environmental Law. Yearbook of European Law. Vol. 20, 139–172.
- McGoldrick, Dominic* (1996): Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Conception. International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, 798–818.
- Menéndez, Agustín J.* (2002): A Right-Based Europe? Mennesker & rettigheter, 31–46.
- Merrills, J. G.* (1998): Environmental Protection and Human Rights: Conceptual Aspects. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): Human Rights Approaches to Environmental Protection. Oxford, Clarendon Press, 25–42.

- Midgley, Mary* (1992): *The Mixed Community*. Teoksessa Hargrove, Eugene C. (ed.): *The Animal Rights, Environmental Ethics Debate: The Environmental Perspective*. State University of New York Press, 121–136.
- Miller, Christopher* (1998): *Environmental Rights. Critical Perspective*. London: Routledge.
- Miller, Chris* (2003): *Environmental Rights in Welfare State? A Comment on DeMerieux*. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 23, 111–125.
- Mills, Mike* (1996): *Green Democracy: The Search for an Ethical Solution*. Teoksessa Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*: London, Routledge: 97–114.
- Mitchell Ronald B.* (1996): *Compliance Theory: An Overview*. Teoksessa Cameron, James – Werksman, Jacob – Roderick Peter (eds.): *Improving Compliance with International Environmental Law*. London, Earthscan Publications Ltd, 3–28.
- Moreno, Angel Manuel* (2001): *The Right to Environmental Protection in the Spanish Constitutional System*. (On-line <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/envrights2001.html>. [12.12. 2003])
- Mulhall, Stephen – Swift, Adam* (1997): *Liberals & Communitarians*. Blackwell Publisher. Second Edition.
- Mäenpää, Olli* (1989): *Hallintosopimus. Hallintoviranomaisen sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- (1992) *Hallintolupa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. Toinen uudistettu painos.
 - (1999) *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
 - (2001) *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki: Kauppakaari.
- Mäntyselä Raine – Nyman Kaj* (2001): *Kaavoitus – suunnittelu? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto, Julkaisu A 30.
- Määttä, Tapio* (1999): *Maanomistusoikeus*. Helsinki: Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja.
- (2001a) *Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota*. Teoksessa Nieminen Liisa (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 265–326.
 - (2001b) *Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: Näkökulmia ja tulkintoja*. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV*, 311–371.
 - (2002) *Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa*. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *kansanvalta*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, 36–64.
- Nash, Roderick Frazier* (1989): *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Næss, Arne* (1973): *The Shallow and the Deep, Long Range Ecological Movement: A Summary. Inquiry*. Vol. 16, 95–100.
- Newell, Peter – Grant, Wyn* (2000): *Environmental NGOs and EU Environmental Law*. *The Yearbook of European Environmental Law*. Vol. 1, 225–252.
- Nergelius, Joakim* (2002): *'De-legalize it' – on Current Tendencies in the EC Constitutional Law*. *Yearbook of European Law*. Vol. 21, 443–470.
- Nickel, James W.* (1993): *The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on its Scope and Justification*. *Yale Journal of International Law*. Vol. 18, 281–300.
- Niiniluoto, Ilkka* (2000): *Luonnon arvo ja ihmisen vastuu*. Teoksessa Haapla, Arto & Oksanen, Markku (toim.): *Arvot ja luonnon arvottaminen*. Helsinki: Gaudeamus, 55–67.
- Nordh, Roberth* (1999): *Talerätt i miljömål. Skärskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande almäna intressen*. Uppsala: Iustus förlag.
- Norton, Bryan G.* (1992): *Environmental Ethics and Nonhuman Rights*. Teoksessa Hargrove, Eugene C. (ed.): *The Animal Rights, Environmental Ethics Debate: The Environmental Perspective*. State University of New York Press: 37–70.

- (1998) *Ecology and Opportunity: Intergenerational Equity and Sustainable Options*. Teoksessa Dobson, Andrew (ed): *Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice*. Oxford. Oxford University Press, 118–150.
- (2002) *Democracy and Environmentalism: Foundations and Justifications in Environmental Policy*. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob: *Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 11–32
- Norton, Bryan G. – Hannon, Bruce* (1997): *Environmental Values: A Place-based Approach*. *Environmental Ethics*. Vol. 19, 227–245.
- O'Brian, Mary* (2000): *Making Better Environmental Decisions: An Alternative to Risk Assessment*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- OECD* (2000): *PRTR Implementation: Member Country Progress*. ENV/EPOC (2000)8/FINAL. Paris.
- (2001) *Why Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR) Differ: A Review of National Programmes*. ENV/JM/MONO (2001)16. Paris.
- Ojanen Tuomas* (2001): *Between Precedents and the Present*. *Turku Law Journal*, 105–118.
- Oksanen, Markku* (1997): *The Moral Value of Biodiversity*. *Ambio*. Vol. 26, 541–545.
- (1998) *Nature as Property*. *Environmental Ethics and the Institution of Ownership*. Turku: Reports from the Department of Practical Philosophy.
- O'Neill, John* (1993): *Ecology, Policy and Politics. Human Well-Being and Natural World*. London: Routledge.
- (1997) *Itseisarvon lajit*. Teoksessa Oksanen, Markku – Rauhala-Hayes, Marjo (toim.), *Ympäristöfilosofia kirjoituksia ympäristönsuojelun eettisistä perusteista*. Tampere: Gaudeamus, 266–281.
- (2002) *Deliberative Democracy and Environmental Policy*. Teoksessa Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob: *Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 257–275.
- Ophuls, William* (1973): *Leviathan or Oblivion?* Teoksessa Daly, Herman E. (ed.): *Toward a Steady State Economy*. San Francisco: Freeman, 215–229.
- Orford, Anne* (2001): *Globalization and the Right to Development*. Teoksessa Alston, Philip (ed.): *Peoples' Rights*. Oxford: Oxford University Press, 127–184.
- Ost, François* (1998): *Law, Technology and the Environment*. *Rechtstheorie, Beiheft 19*, 235–246.
- Ottmann, Henning* (1982): *Cognitive Interests and Self-reflection*. Teoksessa Thompson, John P. – Held, David (eds.): *Habermas: Critical Debates*. London: Macmillan: 78–97.
- Ovey, Clare* (1998): *The Margin of Appreciation and Article 8 of the Convention*. *Human Rights Law Journal*. Vol. 19, 10–12.
- Pallemaerts, Marc* (2002): *The Human Right to a Healthy Environment as a Substantive Right*. Teoksessa Déjeant-Pons, Maguelonne – Pallemaerts, Marc (eds): *Human Rights and the Environment*. Council of Europe: Council of Europe Publishing, 11–21
- Passmore, John* (1974): *Man's Responsibility for Nature*. London, Duckworth.
- Pathak, R. S.* (1992): *The Human Right System as a Conceptual Framework for Environment*. Teoksessa Weiss, Edith Brown (ed.): *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*. Tokyo: United Nations University Press, 205–243.
- Pearce, David – Markandya, Anil – Barbier Edward B.* (1989): *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Peers, Steve* (2002): *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*. *Yearbook of European Law*. Vol. 21, 385–442.
- Pekkanen, Raimo* (1991): *Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta*. *Lakimies*, 353–365.
- Pellonpää, Matti* (2000): *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Jyväskylä: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Kolmas uudistettu painos.

- Pihlström, Sami* (1996): Pragmatismi ympäristöfilosofiassa. *Tiede&Edistys*. Vol. 21, 256–263.
 – (2000) Luonnon arvo, inhimillinen toiminta ja ihmettely. Teoksessa Haapla, Arto & Oksanen, Markku (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Helsinki: Gaudeamus, 25–37
- Pietarinen, Juhani* (2000): Ihmislähtöiset luontoarvot ja luonnon omat arvot. Teoksessa Haapla, Arto & Oksanen, Markku (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Helsinki: Gaudeamus, 38–54.
- Plumwood, Val* (1993): *Feminism and the Mastery of Nature*. London and New York: Routledge.
 – (2002) *Environmental Culture: the Ecological Crisis of Reason*. London and New York: Routledge.
- A Post-September 11 Attack on Right-to-Know*. <URL:<http://www.ombwatch.org/article/article-view/212/1/1/>> (1.7.2003)
- Prechal, Sacha* (1995): *Directives in European Community Law: A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*. Oxford: Clarendon Press.
 – (1998) *Community Law in National Courts: the Lessons from van Schijndel*. *Common Market Law Review*. Vol. 35, 681–706.
- Prechal, Sacha – Hancher Leigh* (2002): Individual Environmental Rights: Conceptual Pollution in EU Environmental Law? *The Yearbook of European Environmental Law*. Vol. 2, 89–116.
- Preston, Christopher* (2001): Conversing with Nature in a Postmodern Epistemological Framework. *Environmental Ethics*. Vol. 10, 227–240.
- Prieur, Michel* (2003): Draft European Charter on General Principles for Protection of the Environment and Sustainable Development. (http://www.coe.int/t/e/Cultural_Co-operation/Environment/Nature_and_biological_diversity/Biodiversity/codbp02e_03.pdf. [12.1.2004])
- Pöyhönen, Juha* (2000): Uusi varallisuus oikeus. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Ragolle, Filip* (2003): Access to Justice for Private Applicants in the Community Legal Order: Recent (R)evolutions. *European Law Review*. Vol. 28, 90–101.
- Ranta, Jouni* (2001): Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi.
- Redgwell, Catherine* (1998): Life, the Universe and Everything. A Critique of Anthropocentric Rights. Teoksessa Boyle, Alan – Anderson, Michael (eds.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Clarendon Press, 71–88.
- Reeder, Franklin S.* (2001): Access to Information on the Environment in the United States. Teoksessa *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD, 163–176.
- Regan, Tom* (1983): *The Case of Animal Rights*. Berkeley: University of California Press.
- Rehbinder, Eckard* (1994): The Precautionary Principle in an International Perspective. Teoksessa Basse, Ellen Margarethe (red.): *Miljørettens grundspørgsmål – bidrag til en nordisk forskeruddannelse*. København, G-E-C Gad, 91–105.
- Rip, Arie* (2001): Contributions from Social Studies of Science and Constructive Technology Assessment. Teoksessa Stirling, Andrew (ed.): *On Science and Precaution in the Management of Technological Risk*. Volume II, An ESTO Project Report, 94–122.
- Rodenhoff, Vera* (2002): The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the European Community. *Review of European Community and International Environmental Law* Vol. 11, 343–357.
- Roche, Maurice* (1992): *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge, Polity Press.
- Rodman, John* (1977): The Liberation of Nature? *Inquiry*. Vol. 20, 83–145.
- Roller, Gerhard* (2002): Environmental Law Principles in the Jurisprudence of German Administrative Courts. Teoksessa Sheridan, M. – Lavrysen, L. (eds.): *Environmental Law Principles in Practice*. Bruxelles: Brylant, 157–171.
- Rolston, Holmes* (1988): *Environmental Ethics: Duties to and Values in the Natural World*. Philadelphia: Temple University Press.

- Rolston III, Holmes* (1993): Rights and Responsibilities on the Home Planet. *Yale Journal of International Law*. Vol. 18, 251–280.
- Rowan-Robinson, Jeremy – Ross, Andrea* (1999): Non-Regulatory Instruments and Public Access to Environmental Information. Teoksessa Bosselmann, Klaus – Richardson Benjamin J. (eds.): *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*. The Hague, Kluwer Law International, 265–274.
- Ross, Andrea* (2000): Greening Government – Tales From the New Sustainability Watchdog. *Journal of Environmental Law*. Vol. 12, 175–196.
- Saaristo, Kimmo* (2000): Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Jyväskylän yliopisto, Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66.
- Saastamoinen, Mikko* (2001): Yhteisöt epävarmuuden ajassa – yhteisyyskeskustelun myöhäismoderneja virtauksia. (On-line <http://www.uku.fi/~msaastam/kommunitarismi.htm> [9.8.2002])
- de Sadeleer, Nicolas* (2002): *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press.
- Sagoff, Mark* (1988): *The Economy of the Earth: Philosophy, Law and the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1992) *Technological Risk: A Budget of Distinctions*. Cooper, David, E. – Palmer, Joy A (eds.): *The Environment in Question. Ethics and Global Issues*. London, New York: Routledge, 194–211.
- Sandilands, Catriona* (2000): Raising Your Hand in the Council of All Beings: Ecofeminism and Citizenship. *Ethics and Environment*. Vol. 4, 219–233.
- Sands, Philippe* (1995): *Principles of International Environmental Law. Volume I Frameworks, Standards and Implementation*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Saward, Michael* (1993): Green Democracy? Teoksessa Dobson, Andrew – Lucardie, Paul (eds.): *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*. London: Routledge, 63–80.
- (1996) Must Democrats Be Environmentalists? Teoksessa Doherty, Brian – de Geus, Marius (eds.): *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge, 79–96.
- Scheinin, Martin* (1998): Ihmisarvon loukkaamattomuus valtiosääntöperiaatteena. *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*. Helsinki: Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos, 57–70.
- Schikoff, Silvia* (1998): Direct and Individual Concern in Environmental Cases: The Barriers to Prospective Litigants. *European Environmental Law Review*. Vol. 8, 276–281.
- Schlossberg, David* (2003): The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement. Teoksessa Light, Andrew – de-Shalit, Avner (eds.): *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice*. Cambridge: Massachusetts, London: MIT Press, 77–106.
- Scott, Joanne* (1998): *EC Environmental Law*. Harlow: Longmann.
- (2000) Flexibility in the Implementation of EC Environmental Law. *The Yearbook of European Environmental Law*. Vol. 1, 37–60.
- Serres, Michel* (1994): *Luontosopimus*. Tampere: Vastapaino.
- Shaw, Jo* (1998): The Interpretation of European Union Citizenship. *Modern Law Review*. Vol. 61, 293–317.
- Shelton, Dinah* (1999): Environmental Justice in the Postmodern World. Teoksessa Bosselmann, Klaus – Richardson, Benjamin J. (eds.): *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*. The Hague: Kluwer Law International, 21–29.
- (2001) Environmental Rights. Teoksessa Alston, Philip (ed.): *Peoples' Rights*. Oxford: Oxford University Press, 189–258.
- Sieghart, Paul* (1985): *The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, Peter* (1977): *Animal Liberation*. New York: Avon Books.

- Skirbekk, Gunnar* (1992): The Beauty and the Beast. Teoksessa Øfsti, A. (ed.): Ecology and Ethics. Trondheim: Tapir Trykk, 91–108.
- Somsen, Han* (1996): Francovich and its Application to EC Environmental Law. Teoksessa Somsen, Han (ed.): Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law. London: Blackstone Press Limited, 135–150.
- Sorto, Anna* (2002a): Oikeusturvan saatavuus Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmässä. Ympäristöjuridiikka, 8–41.
- (2002b): Ympäristönsuojelu ja EY:n perustamissopimuksen 28 artikla. Teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas: Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Jyväskylä: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 231–254.
- Steele, Jenny* (2001): Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 21, 415–442.
- van Steenbergen, Bart* (1994): Introduction. Teoksessa van Steenbergen, Bart (ed.): The Condition of Citizenship. London: Sage, 1–9.
- (1994) Towards a Global Ecological Citizen. Teoksessa van Steenbergen, Bart (ed.): The Condition of Citizenship. London, Sage, 153–168.
- Stetter, Sebastian* (2001): Maastricht, Amsterdam and Niece: The Environmental Lobby and Greening the Treaties. European Environmental Law Review. Vol. 13, 150–159.
- Stirling, Andrew* (1999): On Science and Precaution in the Management of Technological Risk. Volume IA Synthesis Report of case studies. An ESTO Project Report. European Commission Joint Research Centre.
- (2001) On 'Precautionary' and 'Science Based' approaches to Risk Assessment and Environmental Appraisal. Teoksessa Stirling, Andrew (ed.): On Science and Precaution in the Management of Technological Risk. Volume II, An ESTO Project Report, 36–93.
- Stone, Christopher D.* (1996): Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects. Teoksessa Stone, Christopher D.: Should Trees Have Standing? and Other Essays on Law, Morals and the Environment. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1–48.
- Supanich, Gary P.* (1992): Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View – the Sense of Intergenerational Identity, Yearbook of International Environmental Law. Vol. 3, 94–107.
- Suivantola, Leila* (2003): Valitusoikeus Natura 2000-verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 3. Joensuu.
- Syrjänen, Olavi* (1999): Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Taylor, Paul W.* (1997): Luonnon kunnioittamisen etiikka. Teoksessa Oksanen, Markku – Rauhalainen-Hayes, Marjo (toim.): Ympäristöfilosofia. Tampere: Gaudeamus, 225–250.
- Taylor, Prue* (1998a): International Human Right and the Environment. Teoksessa Bosselmann, Klaus unter Mitarbeit von Calliess, Christian – Schröter, Michael – Taylor, Prue: Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 234–332.
- (1998b) An Ecological Approach to International Law. Responding to Challenges of Climate Change. London and New York: Routledge.
- (2002) The Global Perspective: Convergence of International and Municipal Law. Teoksessa Bosselmann, Klaus – Grilinton, David (eds.): Environmental Law for Sustainable Society. New Zealand Centre for Environmental Law. Monograph Series: Vol. 1, 123–144.
- Toebe, Birgit* (1999): Retten till helse. Mennesker og rettigheter. Vol. 17, 317–331.
- Tridimas, Takis* (2002): Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. Yearbook of European Law. Vol. 21, 327–354.
- Trindade, A. A. Caçado* (1992): The Contribution of International Human Rights Law to Environmental Protection, with Special Reference to Global Environmental Change. Teoksessa

- sa Weiss, Edith Brown (ed.): *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*. Tokyo: United Nations University Press, 244–312.
- Tuori, Kaarlo* (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Turner, Bryan S.* (1990): Outline of the Theory of Citizenship. *Sociology*. Vol. 24, 189–217.
- Usher, John A* (2003): Direct and Individual Concern – an Effective Remedy or a Conventional Solution? *European Law Review*. Vol. 28, 575–600.
- Varto, Juha* (1994): Luontosopimus. *Tiede&Edistys* (19), 358–359.
- Verschuuren Jonathan* (2000): *EC Environmental Law and Self-Regulation*. The Yearbook of European Environmental Law. Vol. 1, 103–121.
- (2002) *Principles of Environmental Law. The Ideal of Sustainable Development and Role of Principles of International, European, and National Environmental Law*. Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Vihervuori, Pekka* (1981): *Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa*. Vammala: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja.
- (1999) *Oikeus ympäristöön*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto: 631–639.
- Viljanen, Veli-Pekka* (2001): *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Vantaa: Werner Söderström Lakitieto OY.
- Vilkka, Leena* (1993): *Ympäristöetiikka : vastuu luonnosta, eläimistä ja tulevista sukupolvista*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Vogel, Steven* (1996): *Against Nature. The Concept of Nature in Critical Theory*. New York: State University of New York Press.
- (1997) *Habermas and the Ethics of Nature*. Teoksessa Gottlieb, Roger S. (ed.): *The Ecological Community*. New York: State University of New York Press, 175–193.
- Väyrynen Kari* (1996): Kant ja luonnon kunnioitus. Teoksessa Kotkavirta Jussi (toim.). *Luonnon luonto. Filosofisia kirjoituksia luonnon käsitteestä ja kokemisesta*. Jyväskylä: Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 2, Jyväskylän yliopisto, 65–87.
- Ward, Angela* (2000): *Judicial Review of Environmental Misconduct in the EC*. Yearbook of European Environmental Law. Vol. 1, 137–159.
- Warren, Mary Anne* (1992): *The Rights of the Nonhuman World*. Teoksessa Hargrove, Eugene C.(ed.): *The Animal Rights, Environmental Ethics Debate: The Environmental Perspective*. State University of New York Press, 185–210.
- Wasmeier, M.* (2001): *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*. *Common Market Law Review*. Vol. 38, 159–177.
- Weber, Stefan* (1991): *Environmental Information and the European Convention of Human Rights*. *Human Rights Law Journal*. Vol. 12, 177–192
- Wenz, Peter S.* (1988): *Environmental Justice*. Albany, N.Y. State University of New York Press.
- Werksman, Jacob* (1996): *Designing a Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change*. Teoksessa Cameron, James – Werksman, Jacob – Roderick Peter (eds.): *Improving Compliance with International Environmental Law*. London: Earthscan Publications Ltd, 83–146.
- Westerlund Staffan* (1996): *Genuine Environmental Impact Assessments (EIA) and a Genuine EIA Concept*. Teoksessa Basse, Ellen Margrethe – (red.): *Moljøkonskvensvurdering – i et retlig perspective*. København: GadJura, 101–128.
- (1998) *En hållbar rättsordning. Rättensvetenskapliga paradigmet och tankevärdor*. Iustus Förlag.
- Weston, B. H.* (1986): *Human Rights*. *Human Rights Quarterly*. Vol. 6, 257–270.
- Westra, Laura* (1998): *Living in Integrity. A Global Ethic to Restore a Fragmented Earth*. Lanham Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Whitebook, Joel* (1979): *The Problem of Nature in Habermas*, *Telos*. Vol. 40, 41–69.

- Wilkinson, David* (1999): Using Environmental Ethics to Create Ecological Law. Teoksessa Holder, Jane – McGillvray, Donald (eds.): *Locality and Identity: Environmental Issues in Law and Society*. Aldershot: Ashgate, 17–50.
- Wilsher, Daniel* (2001): Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects. *European Public Law*. Vol. 7, 671–697.
- Winisdoerffer, Yves* (1998): Margin Appreciation and Article 1 of Protocol No. 1. *Human Rights Law Journal*. Vol. 19, 18–20.
- Winter, Gerd* (2002): Principles of Environmental Protection. (On line <http://www.user.uni-bremen.de/~avosetta/winterprinc0202.pdf>. [10.12.2002])
– (2003) Environmental Principles in Community Law. Teoksessa Jans, Jan H. (ed.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Europa Law Publishing, 2–25.
- Wissenburg, Marcel* (1998): An Extension of the Rawlsian Savings Principle to Liberal Theories of Justice in General. Teoksessa Dobson, Andrew (ed): *Fairness and Futurity: Essays on Sustainability and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 173–198.
- von Wright, Georg Henrik* (1963): *The Varieties of Goodness*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wynne, Brian* (1996): May the Sheep Safely Graze? A Reflective View of the Expert-Lay Knowledge Divide. Teoksessa Lash, Scott – Szerszynski, Bronislaw – Wynne, Brian (eds.): *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology*. London: Sage Publications, 27–43.
- Yearley, Steven* (1991): *A Green Case. A Sociology of Environmental Issues, Arguments and Politics*. London: Haroer Collins Academic.
- Yhteinen tulevaisuutemme* (1987). Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Helsinki.
- Young, Iris Marion* (1996): *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*. Teoksessa Benhabib, Seyla (ed.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 120–136.
- Yorow, Howard Charles* (1996): *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*. The Hague: Kluwer Law International.

Euroopan yhteisön komissio, KOM-dokumentit

KOM (96) 500 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteisön ympäristölainsäädännön voimaan saattaminen.

KOM (98) 333 lopullinen

Integraatioon tähtäävä kumppanuus – Strategia ympäristönäkökohtien sisällyttämiseksi Euroopan unionin politiikkaan.

KOM (98) 571 lopullinen

Ympäristönäkökohdat vahvemmin esiin yhteisön energiapolitiikassa.

KOM (99) 73 lopullinen

Muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

KOM (99) 263 lopullinen

Yhtenäismarkkinat ja ympäristö.

KOM (2000) 1 lopullinen

Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta.

KOM (2000)20 lopullinen

Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit.

KOM (2000) 264 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ympäristönäkökohtien ja kestävä kehityksen sisällyttäminen talous- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan – Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät.

KOM (2000) 839 lopullinen

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta.

KOM (2001) 17 lopullinen

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.

KOM (2001) 31 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kuudes ympäristöä koskeva Euroopan yhteisön toimintaohjelma ”Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta” Kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma. Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta.

KOM (2001)143 lopullinen

Ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttäminen yhteiseen kalastuspolitiikkaan – strategian keskeiset osat.

KOM(2001) 428 lopullinen

Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja.

KOM (2001) 162 lopullinen

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Biologista monimuotoisuutta koskeva toimintasuunnitelma luonnonvarojen suojelemiseksi.

KOM (2002) 704 lopullinen

Komission tiedonanto – Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset.

KOM (2003) 622 lopullinen

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin.

KOM (2003) 624 lopullinen

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

KOM(2003) 644 lopullinen

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoittamisesta (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta ja direktiivin 1999/45/EY ja {pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan} asetuksen (EY) muuttamisesta.

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 67/548/ETY muuttamisesta sen mukauttamiseksi kemikaalienrekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyjä ja rajoittamista koskevaan Euroopanparlamentin ja neuvoston asetukseen (EY).

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot

Asia 25/62 *Plaumann v. komissio* [1963], s. 181

s. 307, 309, 315, 317, 319

Asia 29/69, *Stauder* [1969], s. 419

s. 198

Asia 22/70 *komissio v. neuvosto* (ERTA) [1971], s. 269

s. 308, 309

Asia 41/70–44/70, <i>NV International Fruit Company ym. v. komissio</i> [1971], s. 411	s. 307
Asia 4/73, <i>Nold</i> [1974], s. 293	s. 198
Asia 130/75, <i>Prais</i> [1976], s. 211	s. 198
Asia 33/76, <i>Rewe</i> [1976], s. 271	s. 295
Asia 149/77, <i>Defrenne v. SABENNA</i> [1978], s. 127	s. 198
Asia 136/79, <i>National Panasonic</i> [1980], s. 607	s. 198
Asia 730/79, <i>Philip Morris Holland v. komissio</i> [1980], s. 2671	s. 309
Asia 789/79 ja 790/79, <i>Calpak ja Società Emiliana Lavorazione Frutta v. komissio</i> [1980], s. 1949	s. 307
Asia 272/80, <i>Frans–Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten</i> [1981], s. 267	s. 229
Asia 60/81, <i>IBM v. komissio</i> [1981], s. 715	s. 308
Asia 11/82, <i>Piraiki–Patraiki ym. v. komissio</i> [1985], s. 207	s. 309
Asia 264/82, <i>Timex v. neuvosto ja komissio</i> [1985], s. 121	s. 309
Asia 275/82, <i>Allied Corporation v. komissio</i> [1984], s. 1005	s. 309
Asia 294/83, <i>Les Verts</i> [1986], s. 1339	s. 309, 310, 317
Asia 169/84, <i>Cofaz</i> [1986], s. 391	s. 309
Asia 222/84, <i>Johnston</i> [1986], s. 621	s. 294, 296, 311
Asia 247/85, <i>komissio v. Belgia</i> [1987], s. 3029	s. 325
Asia 372–374/85, <i>Traen</i> [1987], s. 2141	s. 202
Asia 14/86, <i>Pretore di Salò</i> [1987], s. 111	s. 202
Asia 380/87, <i>Cinisello Balsamo</i> [1989], s. 2491	s. 202
Asia 5/88, <i>Wachauf</i> [1989], s. 2609	s. 218
Asia 131/88, <i>komissio v. Saksa</i> [1991], I–825	s. 209, 299
Asia C–331/88, <i>Fedesa</i> [1990], s. I–4023	s. 225, 233
Asia C–361/88, <i>komissio v. Saksa</i> [1991], s. I–2567	s. 299
Asia C–59/89, <i>komissio v. Saksa</i> [1991], s. I–2607	s. 299
Asia C–260/89, <i>ERT</i> [1991], s. I–221	s. 199
Asia C–288/89 <i>Stichting</i> [1991], s. I–343	s. 198, 225,
Asia C–298/89, <i>Gibraltar v. neuvosto</i> [1993], I–3605	s. 308
Asia C–300/89, <i>komissio v. neuvosto</i> [1991], s. I–211	s. 215
Asia C–309/89, <i>Codorniu v. neuvosto</i> [1994], s. I–177	s. 308, 316
Asia C–358/89 R, <i>Extramet Industrie v. neuvosto</i> [1991], s. I–2501	s. 308, 316
Asia C–2/90, <i>komissio v. Belgian kuningaskunta</i> [1992], s. I–31	s. 223
Asia C–13/90, <i>komissio v. Ranska</i> [1991], s. I–4327	s. 201
Asia C–14/90, <i>komissio v. Ranska</i> [1991], s. I–4331	s. 201
Asia C–17/90, <i>Pinaud Wieger</i> [1991], s. I–5253	s. 215
Asia C–64/90, <i>komissio v. Ranska</i> [1991], s. I–4335	s. 299
Asia C–87/90, C–88/90 ja C–89/90, <i>Verholen ym.</i> [1991], s. I–3757	s. 297
Asia C–195/90R, <i>komissio v. Saksan liittotasavalta</i> [1990], s. I–3351	s. 215
Asia C–355/90, <i>komissio v. Espanja</i> [1993], s. I–4221	s. 255
Asia C–198/91, <i>William Cock</i> [1993], s. I–211	s. 309
Asia C–2/92, <i>The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food</i> [1994], s. I–955	s. 218
Asia C–188/92, <i>TWD Textilwerke Deggendorf GmbH</i> [1994], s. I–833	s. 312
Asia C–236/92, <i>Difesa della Cava</i> [1994], s. I–483	s. 202
Asia C–379/92, <i>Peralta</i> [1994], s. I–15	s. 217, 223
Asia C–435/92, <i>Association pour la protection des animaux sauvages ym.</i> [1994], s. I–67	s. 225
Asia C–76/93P, <i>Scaramuzza</i> [1994], s. I–5173	s. 198
Asia T–476/93, <i>FRSEA ja FNSEA v. neuvosto</i> [1993], s. II–1187	s. 307
Asia T–585/93, <i>Greenpeace ym. v. komissio</i> [1995], s. II–2205	s. 314

- Asia T-99/94 *Asociación Española de Empresas de la Carne (ASOCARNE) v. neuvosto* [1994], II-871 s. 308
- Asia C-118/94, *WWF v. Regione Veneto* [1996], s. I-1223 s. 297
- Asia C-202/94, *Van der Feesten* [1996], s. I-355 s. 193
- Asia C-209/94P, *Burlaux v. neuvosto* [1996], I-615 s. 308
- Asia C-72/95, *Kraaijeveld* [1996], s. I-5403 s. 203, 206, 207, 337
- Asia T-105/95, *WWF UK v. komissio* [1997], s. II-313 s. 273
- Asia T-174/95, *Svenska Journalistförbundet v. neuvosto* [1998], s. II-2298 s. 274, 306
- Asia C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl v. S. & T. Srl.* [1998], s. I-4301 s. 273, 274
- Asia C-321/95P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ym. v. komissio* [1998], s. I-1651 s. 225
- Asia C-341/95, *Gianni Bettati v. Safety Hi-Tech Srl.* [1998], s. I-4355 s. 223, 224, 226
- Asia T-76/96R, *NFU* [1996], s. II-815 s. 225
- Asia C-303/96, *parlamentti v. neuvosto* [1996], s. I-1239 s. 231
- Asia C-321/96, *Mecklenburg v. Kreiss Pinneberg der Landrat* [1999], s. I-3809 s. 263
- Asia C-386/96P, *Société Louis Dreyfus v. komissio* [1998], I-2309 s. 307
- Asia C-67/97, *Ditlev Bluhme* [1998], s. I-08033 s. 225
- Asia C-164/97 ja C-165/97, *parlamentti v. neuvosto* [1999], s. I-1139 s. 194
- Asia C-226/97, *Lemmens* [1998], s. I-03711 s. 260
- Asia C-293/97 *Standley* [1999], s. I-2603 s. 228, 229
- Asia T-309/97, *Bavarian Lager Co. Ltd. v. komissio* [1999], s. II-3217 s. 273
- Asia C-365/97, *komissio v. Italia (San Rocco Valley)* [1999], s. 7773 s. 337
- Asia C-435/97, *Bozen ym.* [1999], s. I-5613 s. 205
- Asia T-43/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV* [2001], s. II-3519 s. 316
- Asiat T-172/98, 175/98-177/98, *Salamander* [2000], s. II-2487 s. 308, 312
- Asia C-287/98, *Linster* [2000], s. I-6917 s. 206
- Asia C-377/98, *Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto* [2001], s. I-7079 s. 198
- Asia C-379/98, *PreussenElektra* [2001], s. I-2099 s. 225, 234
- Asia C-451/98, *Antillean Rice Mills* [2001], s. I-8949 s. 316
- Asia T-70/99, *Alpharma Inc.* [2002], s. II-3495 s. 225
- Asia T-268/99, *Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB), Syndicat européen des transformateurs et distributeurs de produits de l'agriculture biologique (Setrab) ja Est Distribution Biogam SARL v. neuvosto* [2000] s. II-2893 s. 307
- Asia C-300/99 P ja 388/99 P, *Area Cova SpA ym. v. neuvosto* [2001], s. I-983 s. 311
- Asia C-453/99, *Courage Ltd v. Bernard Crehan ja Bernard Crehan vastaan Courage Ltd ym.* [2001], s. I-6297 s. 295
- Asiat C-20/00, *Booker Aquacultur Ltd ja C-64/00, Hydro Seafood GSP Ltd.* [2001] s. 218
- Asia C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto* [2002], s. I-6677 s. 313, 317, 322,
- Asia T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00 *Aregodan GmbH* [2002], s. II-4945 s. 225
- Asia C-112/00, *Schmidberger* [2003] s. 198
- Asia C-131/01, *Safalero Srl v. Prefetto di Genova* [2003] s. 295
- Asia T-177/01, *Jégo-Quérel et Cie SA* [2002] s. 316
- Asia T-223/01, *Japan Tobacco Inc. ja JT International SA v. parlamentti ja neuvosto* [2002] s. 308
- Asia C-491/01, *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd.* [2002], s. I-11453 s. 318

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (tuomiot)

<i>Athanassoglou ym. v. Sveitsi</i> (6.4.2000, Reports 2000–IV)	s. 176
<i>Balmer–Schafroth ym. v. Sveitsi</i> (26.8.1997, Reports 1997–IV, s. 1349)	s. 175
<i>Buckley v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (24.9.1996, Reports 1996–IV, s. 1271)	s. 156
<i>Dudgeon</i> (22.10.1981, A 45)	s. 161
<i>Erkner ja Hofauer v. Itävalta</i> (23.4.1987 A 117)	s. 168
<i>Fredin v. Ruotsi</i> (18.2.1991 A 192)	s. 171
<i>Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (7.7.1989, A 160)	s. 178, 179
<i>Guerra ym. v. Italia</i> (19.2.1998, Reports 1998–I, s. 210)	s. 165, 178
<i>Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (2.10.2001, 8.7.2003)	s. 154, 158
<i>Mats Jacobsen</i> (28.6.1990, A 180–A)	s. 173
<i>Allan Jacobsson v. Ruotsi</i> (25.10.1989, A 163)	s. 168
<i>James ym.</i> (21.2.1986, A 98)	s. 170
<i>Kyrtatos v. Kreikka</i> (22.5.2003)	s. 148, 156
<i>Leander</i> (26.3.1987, A 116)	s. 179
<i>L.C.B.v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (9.6.1998, Reports–III, s. 1390)	s. 181
<i>López Ostra v. Espanja</i> (9.12.1994, A 303–C)	s. 55, 153
<i>Matos e Silva Lda. ym. v. Portugali</i> (16.9.1996, Reports–IV)	s. 167
<i>McGinley ja Egan v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (9.6.1998, Reports 1998–III, s. 1333)	s. 180
<i>Oerlemans v. Alankomaat</i> (27.11.1991, A 219)	s. 173
<i>Ortenberg v. Itävalta</i> (25.11.1994 A, 295–B)	s. 173, 175
<i>Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta</i> (21.2.1990, A 172)	s. 158, 159
<i>Soering</i> (7.7.1989, A 161)	s. 165
<i>Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi</i> (23.9.1982, A 52)	s. 168, 170
<i>Öneryildiz v. Turkki</i> (18.6.2002)	s. 165, 166, 182
<i>Zander v. Ruotsi</i> (25.11.1993, A 279–B)	s. 173, 174

I YMPÄRISTÖ OIKEUTENA

1 Tutkimuksellisia taustalähtökohtia

1.1 LUONTO–KULTTUURI-DUALISMI

Viime vuosikymmenten ympäristötutkimusta ovat leimanneet ihmisen luontosuhdetta koskevat pohdinnat. Keskustelun virittäjänä on ollut yhteiskunnallisen ympäristötutkimuksen ja erityisesti riskiyhteiskuntakeskustelun nostama ajatus, että vakavimmat ympäristöongelmat ovat kirjaimellisesti kulttuurisia. Riskiyhteiskuntateorian keskeinen ajatus on, että ympäristöriskit eivät ole ensisijaisesti tieteen ja tekniikan keinoin hallittavia ongelmia, vaan kulttuurisen ja sosiaalisen elämän kaikille aloille vaikutuksensa ulottavia riskejä. Riskiyhteiskunnassa uhkakuvat ja epävarmuus määrittävät yhteiskuntaa riippumatta siitä, ovatko ne todellisia, ja tämä määrittää ympäristöongelmien sosiaalista merkitystä.¹

Länsimaisen ihmisen luontosuhdetta määritellään yleensä luonto–kulttuuri-dualismin kautta. Yleisesti hyväksytty ajatus on, että länsimaisessa ajattelussa ihmisen luontosuhde perustuu oletukselle, jonka mukaan luonto ja kulttuuri ovat toisistaan riippumattomia ja erillisiä. Kulttuuri on ihmisen luomaa ja luonto on sen ulkopuolella, ympäristönä. Taustalla on käsitys, jonka mukaan luonto on ulkoisia lakejaan noudattava yhtenäinen järjestelmä, jota ihmiset voivat rationaalisesti hyödyntää opittuaan tuntemaan luontoa ohjaavat lait. Moderniin luontokäsitykseen kuuluu, että luonto on tavoitteellisen ihmistoiminnan kautta muokattava objekti, kohde. Tämä dualistinen subjekti–objekti-suhde on modernin luontokäsityksen keskeisin piirre.

Dualismin laajimmin käsitelty ulottuvuus on luonnon määrittelemisen yksinomaan välineenä ihmisten tavoitteiden toteuttamisessa (instrumentalismi). Luonnolla on merkitystä ja arvoa ainoastaan siinä määrin kuin se palvelee ihmisten pyrkimyksiä. Tämä mahdollistaa luonnon sulkemisen pois moraalisen harkinnan piiristä. Koska luonnon katsotaan olevan eettisen arvioinnin ulkopuolella ja koska sen ei katsota asettavan moraalisia rajoituksia ihmisten toiminnalle, se on mahdollista sijoittaa instrumentaalisuuden alueelle. Samalla kun instrumentaalisuus muokkaa ja määrittää ihmisen luontoa koskevan tiedon tarvetta, se vahvistaa käsitystä luonnosta yksinomaan ihmistoiminnan resurssina. Kun ihmiskeskeisen kulttuurin lähtökohdista luonto on toinen, ihmisten olemassaolon kehys, luonnon käsitteellinen asema näyttäytyy riippuvaisena yksinomaan sen merkityksestä ihmiselle.

¹ Ks. esimerkiksi *Beck* 1986 *passim*; 1990, 69–77; 1995, 16–26.

Luonto–kulttuuri-dualismin historiallisia juuria länsimaisessa ajattelussa ovat käsitelleet lukuisat tutkijat erilaisista lähtökohdista.² Esimerkiksi ympäristöfilosofina ja ekofeministinä tunnettu *Val Plumwood* on eritellyt dualismin ulottuvuuksia. Omaleimaista Plumwoodin lähestymistavassa on, että hän etsii, ja tunnistaa, yhtymäkohtia eurosentrismin ja etnosentrismin ja ihmiskeskeisyyden välillä.³ Oleellista lähestymistavassa ei ole samankaltaisuuden tunnistaminen, vaan euro- ja etnosentrismin sekä ihmiskeskeisyyden ja siihen liittyvän instrumentalismin keskinäisen yhteyden tunnistaminen.⁴

Hegemonisen sentrismin käsitteistö nojaa dualism(e)ille, jotka korostavat erillisyyttä ja erottamista, ja ontologista eroa tai radikaalin epäjatkuvuutta etuoikeutetun keskustan ja siihen alisteisessa suhteessa olevien välille. Hegemonisten rakenteiden kautta ihmiskeskeisyyttä ja ihminen–luonto-dualismia voidaan määrittää radikaalin poissuljennan, samankaltaistamisen, kiistämisen tai syrjäyttämisen, sulauttamisen ja instrumentalismin avulla.⁵

Ihminen–luonto-suhteen hegemoniset rakenteet ilmentävät samanlaisia hegemonisia suhteita ja samanlaista logiikkaa kuin muutkin suhteet, joissa toinen (nainen, värillinen luonto) määritellään suhteessa keskustaan ensimmäisen (mies, valkoinen, ihminen) kautta. Ihmiskeskeisyyden lähtökohdista luonto on radikaalisti toinen ja ihminen yksinomaan kulttuurisena olentona on painokkaasti erotettu luonnosta ja muista eläimistä. Tällainen radikaali poissuljenta korostaa ihmisen erillisyyttä luonnosta ja nostaa esiin ne ominaisuudet, joiden katsotaan erottavan ihmisen luonnosta eikä niitä ominaisuuksia, jotka ihmiset jakavat (muiden) biologisten lajien kanssa. Vahva eettinen sitoutuminen ihmisen ja luonnon erillisyyteen edellyttää ihmisen ja kulttuurin luonnollisuuden kiistämistä ja luo samalla mahdollisuuden luonnon – ja luonnoksi määritellyn – merkityksen riitauttamiseen ja alistamiseen.

Samalla luonto ja eläimet ymmärretään samanlaisena, homogeenisena, stereotyyppinä. Luonto on kokonaisuus, vailla moninaisuutta. Luonnon erilaisuus on sen toissijaisuutta, ei sen moninaisuutta, diversiteettiä. Kun luonto näyttäytyy homogeenisena, yhtenäisenä, vailla sisäistä erilaisuutta, se ja sen osa-alueet voidaan ymmärtää vaihdettavana ja korvattavana resurssina ja pysyvänä reservinä.

² Ks. tiivistetysti esimerkiksi *Haila* 2000, 156–158 viitteineen.

³ *Plumwood* käsittelee teemaa jo 1993 ilmestyneessä teoksessaan, jossa hän lähestyi ihmiskeskeisyyden teemaa erityisesti androsentrismin kautta (1993, 41–68). Myöhemmin (2002, 100–101, 124) hän täydentää tarkastelunäkökulmaansa erityisesti eurosentrisillä, jota hän pitää erityisen sopivana vertailukohtana edellyttäen, että lähestymme maapallon muita toisina kansakuntina, joihin olemme ”kiinnittyneet elämän ja ajan verkostojen kautta”, kuten hän lähestymistapansa määrittelee.

⁴ *Plumwood* 2002, 101.

⁵ *Plumwood* 1993, 47–58; 2002, 108–110.

Luonnon ymmärtäminen toisena, marginaalisena, mahdollistaa ihmisen luonnollisuuden kiistämisen riippuvuuden merkityksessä. Luonto esitetään epäoleellisena, teknisen kehityksen ja yhteiskunnan taustalla vaikuttavana ja näin merkitykseltään kiistettynä. Tämän kiistämisen seuraukset näyttäytyvät ilmastonmuutoksena, otsonikerroksen häviämisenä tai eliölajien sukupuuttoon kuolemisena, jotka osoittavat, että luontoa resurssiksi ymmärrettyä ei oteta päätöksenteossa huomioon eikä se näyttäydy ihmisten tavoitteita tai päämääriä rajoittavana. Tämän riippuvuuden kiistämisen seuraukset ilmenevät, kun vahinko on tapahtunut tai tapahtumassa. Tämä ei kuitenkaan väistämättä johda luonnon huomioon ottamiseen. Kiistämisen merkitys voidaan tiivistää siten, että kulttuurin riippuvuus luonnosta vahvistuu sitä enemmän mitä paremmin luonnon oletetaan olevan kontrollissa.⁶ Tätä riippuvuuden vahvistumista ilmentää ekologinen kriisi.⁷

On huomattava, että kyse on historiallisesti jokseenkin uudesta ilmiöstä. Vasta 18. vuosisadalla, uuden ajan alussa, muovautui käsitys luonnosta kulttuurin ulkopuolella olevana aineellisen todellisuuden kokonaisuutena. Tähän vaikuttivat modernin luonnontieteen synty ja sitä keskiajalla edeltänyt loogisen ja empiirisen eriytyminen toisistaan riippumattomiksi selityserusteiksi.⁸

Ihminen–luonto-dualismin piirteiden tunnistamisesta ei seuraa eikä voi seurata yksiselitteistä yleistä dualismien ylittämisen toimintaohjelmaa.⁹ Parhaimmillaan se voi tarjota kehikon, jonka kautta dualismien purkaminen saatetaan arvioinnin kohteeksi ja mahdolliseksi. Kyse on syvälleikävästä prosessista, jossa arvioinnin kohteeksi tulevat ihminen–luonto-suhteen eri ulottuvuudet. Arvioitavaksi tulee, mitä merkitsee ihmisen luontoriippuvuus ja mitä tuon riippuvuuden huomiotta jättäminen tai sen purkaminen esimerkiksi (ympäristö)oikeudellisessa sääntelyssä merkitsevät. Näihin kysymyksiin ei ole yhtä vastausta, parhaimmillaankin vastauksia. Ympäristöllisiä oikeuksia koskeva keskustelu sijoittuu tähän keskusteluun. Tavoitteena on muun muassa vastata instrumentalismin asettamaan haasteeseen, kysymykseen, mitä instrumentaalisen luontosuhteen purkaminen voi merkitä.

⁶ Haila – Lähde 2003, 34; Williams 2003, 63–64.

⁷ Haila 2003, 189–190. Käsitettä ekologinen kriisi on vaikea täsmällisesti määritellä. Haila ja Levins (1992, 276–278) korostavat käsitteen metaforista luonnetta: kyse on ympäristöongelmien kokonaisuudesta. Tiivistetysti sillä tarkoitetaan elämää ylläpitävien systeemien vaarantumista ja sille on luonteenomaista ihmisen kyky aiheuttaa luonnolle peruuttamattomia vaurioita

⁸ Modernin luontokäsityksen kehitystä on tutkittu laajasti. Klassikoksi on muodostunut Raymond Williamsin 1972 ilmestynyt artikkeli ”Ideas of Nature”, joka on nyt myös suomennettu. Ks. Williams 2003, 40–66, johon nojautuen esimerkiksi Macnaghten ja Urry (1998, 8–15) ovat käsitelleet ihminen–luonto-suhteen muovaantumista. Ks. myös Bauman (1987, 81–95), joka tarkastelee kysymystä kulttuuri-käsitteen muotoutumisen kannalta ja osoittaa, että myös se on käsitteenä kehittynyt 18. vuosisadalla.

⁹ Ks. Haila 2000, 156–158; Haila – Lähde 2003, 31–32.

1.2 YMPÄRISTÖLLISET OIKEUDET ARVOPERUSTAN MUUTOKSEN ILMENTÄJINÄ

Vaikka voidaan sanoa, että arvojärjestelmämme ihmiskeskeisyydestä johtuvat rajoitukset ovat eettisiä, oikeudellisesta näkökulmasta ne tekee ongelmallisiksi se, että myös oikeudelliset normimme nojaavat näihin eettisiin lähtökohtiin. Oikeudellinen sääntely on perinteisesti vahvistanut käsityksiä, joiden mukaan vain ihmisillä on itseisarvo ja ympäristöllä vain instrumentaalista arvoa.¹⁰ Tämä johtopäätös voidaan ulottaa myös ihmis- ja perusoikeuksiin. Ne ovat traditionaalisesti ja systemaattisesti luotu suojelemaan kansalaisia valtiota vastaan eikä niihin ole sisällytynyt ajatusta ympäristön suojelemisesta ihmisten toimilta.¹¹ Tästä syystä niiden ei ole alun perin katsottu rajoittavan ihmisten ympäristöön kohdistuvia toimia. Rajoitukset on asetettu ensisijaisesti ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Instrumentaalisuutta ilmentävien oikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen saattaa tapahtua ympäristönäkökohdat syrjäyttäen ja ympäristön kustannuksella.¹²

Muutoksen välttämättömyyttä arvioitaessa ja mahdollisuuksia etsittäessä on ensisijaisesti tukeuduttu ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän ja sen taustalla vaikuttavan arvoperustan muutoksiin. Ihmis- ja perusoikeudet ilmentävät perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia arvoja, joilla on sellaista yhteiskunnallista painoarvoa, että ne on vahvistettu ihmis- ja perusoikeuksina kaikille kuuluvina oikeuksina. Keskiössä ovat perusoikeussäännöksissä ilmauksensa saaneet arvoperustan muutokset¹³ ja niiden koko oikeusjärjestelmälle asettamat uudelleenarvioinnin haasteet. Nämä saavat ilmauksensa sellaisissa toisiinsa tiiviisti sidoksissa olevissa muutoksissa, kuten perusoikeusdoktriinin muutos¹⁴ ja ympäristölliset ihmis- ja perusoikeudet, tulevien sukupolvien huomioonottamisvelvollisuus sekä biologisen monimuotoisuuden turvaamisvelvoite.

Esimerkiksi Suomessa PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen on jo perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheesta lähtien katsottu ilmentävän perustavanlaatuisia arvojärjestelmän muutoksia ihmisen luontosuhteessa. Perusoikeuskomitean mietinnön mukaan arvojärjestelmän muutokset heijastuvat ympäristöperusoikeussäännöksen jokaisen vastuuta korostavassa lähtökohdassa. Jokaiselle kuuluva vastuu luonnon ja muun ympäristön suojelemisesta, kuten vastuun kohde vielä komiteamietinnössä määriteltiin, ilmentää ympäris-

¹⁰ Ympäristölainsäädännön ihmiskeskeisistä lähtökohdista yleisesti esimerkiksi *Wilkinson* 1999, 26–37.

¹¹ *Bosselmann* 1998, 65–79, 80–82, 127–128, johon myös *Määttä* (2001a, 301–302) viittaa.

¹² Ks. esimerkiksi *Anderson* (1998, 3), jonka mukaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) tosiasiallinen toteuttaminen maailmanlaajuisesti saattaa johtaa ympäristöresurssien nopeaan ja mittavaan katoamiseen.

¹³ *Tuori* 2001, 258–259.

¹⁴ Doktriinin muutoksista *Länsineva* 2002, 53–67.

tön suojeluun liittyviä arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi, vaan voidaan ymmärtää joko luonnon niin sanotusta itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi ihmisille jakamattomasti kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta. Toinen arvolähtökohtien muutosta heijasteleva ulottuvuus komiteamietinnön mukaan on se, että myös tulevia sukupolvia voidaan pitää kollektiivisen ihmisoikeuden subjekteina.¹⁵ Hallituksen esityksessä perusoikeussäännösten muuttamisesta toistetaan nämä perustelut.¹⁶

Ympäristöperusoikeussäännöksen tulkinnassa ja oikeudellisessa arvioinnissa säännöksen arvoperustaa ja sen merkitystä on edelleen korostettu.¹⁷ Ympäristön suojelemisen merkitys on voidaan ymmärtää perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä ja yksilöllisten vapauksien toteutumisen ehtona, joka mahdollistaa perusoikeuksien tosiasiallisen toteuttamisen.¹⁸ Ihminen ei elä ilman ympäristöä ja pilaantunut ympäristö ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen merkitsevät väistämättä vapauksien olemassaolon ja mahdollisuuksien vaarantumista. Ylikorostuksen välttämiseksi on syytä todeta, että kyse ei ole perusoikeuksien etusijajärjestyksen määrittelemisestä tai oikeuksien vastakkainasettelusta.¹⁹ Ympäristön suojeleminen on yksi elämän turvaamisen edellytyksistä, joka mahdollistaa vapauksien toteuttamisen. Tässä mielessä ympäristönsuojelu on perusoikeuksien toteutumisen edellytys ja yksilöllisen vapauden välttämätön ehto, mutta vain yksi sen ehdoista.²⁰

Ekologisen perusoikeusteorian mahdollisuus

Ympäristöllisiä oikeuksia koskeva keskustelu on johdattanut arvioimaan myös sitä, miten syvällekyäviä oikeudellisia muutoksia ympäristön huomioon ottaminen ja ympäristölliset oikeudet ilmentävät ja millaisia oikeudellisia muutoksia ne toteutuakseen edellyttävät. Suomalaisessa ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on noussut esiin ekologisen perusoikeusteorian mahdollisuus. Eriyisesti ympäristöllisiin ihmis- ja perusoikeuksiin sisältyvän tulevien sukupolvien huomioon ottamisvelvollisuuden kautta *Kuusiniemi* on kiinnittänyt muutoksen mahdollisuuden kestävä kehityksen oikeusvaltion käsitteeseen.²¹

¹⁵ KM 1992:3, 359.

¹⁶ HE 309/1993 vp, 66.

¹⁷ Ks. esimerkiksi *Viljanen* 2001, 157; *Länsineva* 2002, 160–162.

¹⁸ Tämä lähtökohta esitettiin jo hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp, 20.

¹⁹ Seikkaan on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi *Koillinen* (2002, 75), joka erityisesti *Kuusiniemen* (1998, 94–96) kestävä kehityksen oikeusvaltiota koskevaan käsitykseen ja siihen liittyviin pohdintoihin perustuslain omaisuudensuojasäännöksen uustulkinnan tarpeesta viitaten esittää kysymyksen, asettaako oikeusjärjestys erisuuntaisille intresseille jonkinasteisen *prima facie* etusijajärjestyksen.

²⁰ Näin esimerkiksi Määttä 2001a, 303; ks. myös *Länsineva* 1998, 112–118; 2002, 116–132, joka korostaa perusoikeuksien muodostavan kokonaisjärjestelmän, jossa yksittäisten perusoikeussäännösten merkitys määrittyy kulloisessakin soveltamistilanteessa.

²¹ Kestävä kehityksen oikeusvaltion lähtökohdista *Kuusiniemi* 1998, 94–96.

Käsite on alunperin *Staffan Westerlundin* esiinnostama (en hållbar rättsstat, a sustainable Rule of Law) ja liittyy hänen tuotantonsa keskeiseen teemaan, jonka mukaan kestävä kehityksen toteuttaminen on ihmiskunnan olemassaolon edellytys ja kestävä kehityksen ydinkysymys on tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen.²² Tämän vertikaalisen ulottuvuuden oikeudellinen haltuunotto edellyttää koko oikeusjärjestyksen perusteiden ympäristökartoitusta ja -arviointia²³ ja kestävä kehityksen määrittelemistä koko oikeusjärjestyksen läpäiseväksi arviointiperiaatteeksi ja tavoitteeksi.²⁴

Sosiaalisten, demokraattisten ja ekologisten tekijöiden yhtäaikaisten huomioon ottamisen ja yhteen nivomisen merkitystä ja tradition jatkuvuutta korostaen *Määttä* käyttää käsitettä ekososiaalinen oikeusvaltio.²⁵ Valtiosääntöisestä näkökulmasta näiden tavoitteiden huomioon ottaminen vaatii ennen muuta perusoikeuksien toteuttamisen ekologisten rajoitusten ja rajoituksiin liittyvien velvollisuuksien sisällyttämistä perusoikeuksia koskevaan tarkasteluun.²⁶

Lähtökohdille on yhteistä se, että ne edellyttävät ympäristölle valtiosääntöisesti turvattua suojaa. Ekologiset perusoikeusnormit ovat olennainen edellytys sille, että ratkaisuihin otetaan huomioon ympäristöön ulottuvat haitalliset vaikutukset.²⁷ Ne ovat perusoikeusnormeja, joissa hyväksytään lähtökohdaksi yksilöllisten vapauksien ympäristölliset rajoitukset. Kyse ei siis ole erillisistä ympäristöllisistä oikeuksista vaan perusoikeusnäkökulmasta, perusoikeuskäsitteestä tai -teoriasta.²⁸

²² *Westerlund* 1997, 37–38, 69, 160–161. Tämä ei kuitenkaan merkitse kestävä kehityksen palauttamista vain tulevien sukupolvien huomioon ottamiseen vaan sen korostamista, että kestävä kehitys ei ole mahdollinen vain horisontaalisuhteena, sukupolven sisäistä oikeudenmukaisuutta toteuttavana. *Ibid.* 68–72.

²³ *Westerlund* 1997, 92–94 ja 124.

²⁴ *Westerlund* 1997, 117. Huomionarvoista on, että *Westerlund* ei kiinnitä kestävä kehityksen oikeusvaltion ajatusta ihmis- tai perusoikeusnäkökulmaan, kuten esimerkiksi *Kuusiniemi*, vaikka hän monessa yhteydessä sivuaa keskeisiä valtiosääntöisiä kysymyksiä ja arvioi perinteisen oikeusvaltiokäsityksen legaliteetti- ja suhteellisuusperiaatteineen rajoittavan tai jopa estävän kestävä kehityksen oikeusjärjestyksen toteuttamista. *Westerlund* 1997, 91–96, 120, 122–124; ks. myös *Kuusiniemi* 1998, 95.

²⁵ *Määttä* 2001a, 303. Käsitteellä ekososiaalinen on liittymäkohtia *Pöyhösen* (2000, 69) uuden (perusoikeuslähtöisen) varallisuus oikeuden justifiikaatioon, jonka hän tiivistää ajatuksiksi, että uudessa varallisuus oikeudessa on kysymys oikeudenmukaisiin yhteisöllisiin käytäntöihin sitoutuvasta ajattelumallista, jossa käytäntöjen oikeudenmukaisuuskriteerit saadaan perusoikeusjärjestelmästä.

²⁶ *Määttä* (2001a, 303) liittää ajatuksensa *Bosselmannin* ekologisen oikeusvaltion käsitteeseen. *Bosselmann* katsoo sen liittyvän jatkumona demokraattisen, sosiaalisen hyvinvointivaltion käsitteisiin. Hänelle käsite ilmentää kehityslinjaa, jossa moderni oikeusvaltio kehittyi liberaalista hyvinvointivaltiolliseksi oikeusvaltioksi, josta se kehittyi edelleen ekologiseksi oikeusvaltioksi. *Bosselmann* 1998, 52.

²⁷ *Bosselmann* 1998, 40.

²⁸ *Bosselmann* 1998, 19–20. Hän rinnastaa rajoitukset niihin yksilöllisten vapauksien rajoituksiin, jotka perustuvat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin taustalla oleva käsitys ekologiasta, jota ei ymmärretä niinkään luonnontieteellisenä tutkimushaaranana, vaan erityisenä ympäristöllisenä näkökulmana, ympäristöajatteluna, jonka englanninkielinen vastine saattaisi olla *ecologism*. Siinä ekologia ymmärretään laaja-alaisena eettisesti määrittyneenä näkökulmana, joka valtiosääntöisessä kontekstissa ilmentää vastuuta tulevista sukupolvista ja elämän kaikkien muotojen säilyttämisestä.²⁹

Kestävän kehityksen oikeusvaltio- ja ekososiaalinen oikeusvaltiokeskustelulla on yhtymäkohtia Saksassa 1980-luvulta lähtien käytyyn ympäristövaltiokeskusteluun.³⁰ Sitä on vauhdittanut ympäristöperusoikeussäännöksen (art. 20 a GG³¹) sisällyttäminen Saksan perustuslakiin.³² Samoin kuin esimerkiksi Suomessa, Saksan ympäristöperusoikeussäännöksen katsotaan edellyttävän ympäristönsuojelua läpäisyperiaatteen mukaisena tehtävänä, ei yksinomaan tietyille toimialoille rajoittavana tai rajattuun asiaryhmään liittyvänä tehtävänä. Ympäristövaltion taustalla ovat johtopäätökset, joiden mukaan ympäristöoikeuden kehittyminen ja itsenäistyminen itsenäiseksi oikeudenalaksi on johtanut siihen, että ympäristöoikeudesta on muotoutumassa valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden muutosten edelläkävijä ja samalla myös ekologisen muutoksen moottori.³³ Hieman yllättävästi oikeusjärjestyksen ekologisoinnin mahdollisuudet liitetään kuitenkin ympäristöoikeudellisen sääntelyn ja ennen muuta ohjauskeinojärjestelmän muutoksiin.³⁴

Calliess hylkää väitöskirjassaan *Rechtsstaat und Umweltstaat* ekologista oikeusvaltiota koskevat ajatukset ja sitoutuu ympäristövaltiota koskeviin perusasettamuksiin sekä sille keskeiseen ympäristöoikeudellisen sääntelyn kehittämistavoitteeseen ja määrittelee ympäristövaltion kes-

²⁹ Näin esimerkiksi *Bosselmann* 1998, 50; ks. myös *Dobson* 1995, 14–38; *Holder* 2000, 168.

³⁰ Ympäristövaltion teemaa on kehittänyt vuosina 1988–1993 toiminut monitieteinen tutkimushanke (*Ladenburger Kolleg*), jonka tutkimustuloksista tiivistetysti *Kloepfer* 1994, 12–22.

³¹ Saksan perustuslain 20 a artikla (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen): ”Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.”

³² *Kloepfer* 1996, 80.

³³ *Calliess* 2001, 33–34.

³⁴ Ympäristövaltion välttämättömyys perustuu arvioihin perinteisten ympäristönsuojelun ohjauskeinojen kehittymättömyydestä globaalien, jälkiteollisen yhteiskunnan ympäristöongelmien edessä. Ohjauskeinokeskustelussa keskeiseksi on noussut ekodiktatuurin käsite. Se voi kehittyä ylimitoitettuna ja kumuloituvan sääntelyn kautta. Kun julkinen valta reagoi uusiin haasteisiin kiristämällä suojelutavoitteita ja lisäämällä ympäristöä koskevaa sääntelyä, on pelättävissä, että siitä aiheutuu perustuslaillisesti suojattujen vapauksien merkittävää rajoittamista käskyjen, kieltöjen ja velvoitteiden kumuloitumisen kautta. Perusoikeuksien toteuttamisen kannalta suurempi uhka kuitenkin on, että tavoitteisiin pyritään autoritääris-byrokraattisin tai teknokraattisin ratkaisuin tai vahvistamalla asiantuntijaeliitin valtaa. Näin kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia voidaan loukata myös sitä kautta, ettei ympäristöongelmien ratkaisuihin pyritä riittävän tehokkaasti. Ekodiktatuurin ja ympäristövaltion keskinäisyydestä *Kloepfer* 1994, 15.

keiseksi tavoitteeksi ympäristöllisen turvallisuuden. Turvallisuustarpeen merkitystä kasvattavat tiedon ja epävarmuuden samanaikaiset muutokset, ilmiöt, joita voidaan tarkastella joko tietoyhteiskunnan (tieteellisesti tuotetun tiedon kasvu) tai riskiyhteiskunnan (epävarmuuden lisääntyminen) käsittein. Nämä uudet turvattomuuden tai turvallisuustarpeiden muutokset voidaan tiivistää huolenpitovaltion (der Vorsorgestaat) käsitteeseen, joka ilmentää yhteiskunnan lisääntyviä ja muuttuvia turvallisuustarpeita, joihin julkisen vallan tulee vastata.³⁵

Hän korostaa valtion ekologista legitimaatioperustaa³⁶; ympäristönsuojelu ei ole vain yksi julkisen vallan tehtävistä, vaan legitimaatioperustansa vahvistaakseen valtion on otettava vakavasti (myös) vastuu tulevista sukupolvista ja inhimillisen elämän edellytysten säilyttämisestä. Samalla hän vastaa ympäristövaltioajattelua kohtaan esitettyyn kritiikkiin, joka kohdistuu siihen, että ympäristövaltiokeskustelussa tunnisteetaan ympäristöllisen sääntelyn muutoksen välttämättömyys, mutta ratkaisuvaihtoehdot rakentuvat ympäristölainsäädännön kehittämisen varaan edellyttämättä ekologista suunnanmuutosta tai arvioimatta ihmiskeskeisyyden vaikutusta lainsäädäntöön.³⁷

Sekä kestävän kehityksen että ekososiaalisen oikeusvaltion ideoissa ihmis- ja perusoikeusjärjestelmää käytetään reittinä, jonka kautta ekologiset näkökulmat voidaan integroida yleisemminkin osaksi oikeudellista oppijärjestelmää.³⁸ Tavoitteena on vallitsevien oikeudellisten ajattelutapojen ja käsitteiden murentaminen ja oikeudellista tilaa määrittävien keskeisten peruskäsitteiden uudelleenarviointi ja muokkaaminen. Näin esimerkiksi *Kuusiniemi*³⁹, joka kiinnittäen lähtökohtansa *Tuorin* käsitykseen modernista oikeudesta historiallisena oikeustyyppinä korostaa, että oikeuden perustavien peruskategorioiden uudelleenarviointi on välttämätöntä, koska samalla kun ne luovat oikeudellisen ajattelun ja argumentaation mahdollisuuden, ne myös sulkevat käsitteellisen tilan perustavissa suhteissa toisenlaisilta oikeudellisilta ajattelu- ja argumentaatiotavoilta.⁴⁰

³⁵ Calliess 2001, 5–6; 96–103. Huolenpitovaltion ja ympäristövaltion keskinäissuhteen määrittely jää hieman avoimeksi. Yhtäältä niitä käytetään lähes synonyymeina, mutta Calliess korostaa niiden keskinäisyhteyttä: oikeusjärjestyksen ekologisoituminen nostaa ympäristövaltion huolenpitovaltion ydinalueeksi.

³⁶ Käsitteestä Bosselmann 1998, 48.

³⁷ Bosselmann 1998, 47–80. Erityisesti Kloepfer (1996, 77) on korostanut, että Saksan perustuslain ympäristöperusoikeussäännökseen ei sisälly, eikä siihen voi eikä tule sisältyä ekosentristä ulottuvuutta, jonka hän (1994, 14) perusoikeuksien tasolla ymmärtää luonnon itseisarvon tunnustavaksi perusoikeusnormiksi, joka kollisiotilanteissa saattaisi saada suuremman painoarvon kuin yksilölliset vapausoikeudet. Samalla hän kuitenkin korostaa vastuullisen ihmiskeskeisyyden merkitystä ympäristövaltion perustuslaillisena lähtökohtana.

³⁸ Määttä 2001a, 304.

³⁹ Kuusiniemi 2001b 289–292.

⁴⁰ Tuori 2000, 207. Tuori käyttää tässä yhteydessä esimerkkinään luonnon oikeuksia, joiden määrittely ja tunnustaminen ei modernin oikeuden peruskäsitteiden (kuten subjektiivinen oikeus ja oikeussubjektius) ole mahdollista. Tuori 2000, 208.

Kestävän kehityksen ja ekososiaalisen oikeusvaltion näkökulmasta elementaarinen kysymys on se, että oikeudelliset kategoriat eivät tavoita sellaisia ilmiöitä, kuten sukupolvien väliset suhteet tai luonnon ja ihmisten väliset suhteet.⁴¹ Vallitsevat oikeudelliset käsitteet sulkevat näiden ulottuvuuksien halluuton oikeudellisen ajattelun ulkopuolelle.⁴² Vaikka sekä kestävän kehityksen oikeusvaltiota että ekososiaalista oikeusvaltiota koskevat ajatukset ovat vasta iduillaan, pikemminkin kysymyksenasetteluina kuin vastauksina, ne osoittavat hyvin haasteita, joita instrumentaalisen luontosuhteen purkaminen saattaa merkitä.

1.3 YMPÄRISTÖ OIKEUTENA

Tämän tutkimuksen kohteena on ympäristö oikeutena. Se on tiivistys ympäristöllisistä oikeuksista. Vaikka käsitteellä on suomalaisessa valtiosääntö- ja ympäristöoikeudellisessa keskustelussa jokseenkin vakiintunut merkityssisältö, erityisesti kansainvälisessä ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa käsite on jäsentymätön ja myös kiistanalainen.⁴³ Tutkimuksellisenä lähtökohtana on ympäristöllisten oikeuksien määritelmä, jonka mukaan ympäristöllisillä oikeuksilla tarkoitetaan ihmis- ja perusoikeuksia, jotka antavat yksilölle tai kollektiiveille oikeuden laadullisesti määriteltyn ympäristöön tai asettavat valtiolle, yksityiselle tai kollektiiveille velvollisuuden suojella ympäristöä (aineelliset ympäristöoikeudet).

Toiseksi ne käsittävät menettelylliset ja niitä tukevat oikeudet.⁴⁴ Laajasti ymmärrettynä menettelyllisillä oikeuksilla tarkoitetaan yhdistymis- ja sananvapautta, oikeutta ympäristöä koskevaan informaatioon, oikeutta osallistua ympäristöä ja luonnonvarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta asianmukaisiin oikeussuojakeinoihin ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja ympäristövahingotilanteissa. Tässä tutkimuksessa rajoitetaan menettelyllisten oikeuksien osalta kuitenkin Århusin sopimuksen⁴⁵ mukaisiin menettelyllisiin oikeuksiin, jotka muodostuvat kolmesta pilarista. Ne ovat oikeus osallistua ympä-

⁴¹ Kysymyksenasettelusta *Määttä* 1999, 154–181; Kuusiniemi 2000, 149–160.

⁴² Näin myös esimerkiksi *Bugge* 2000, 30.

⁴³ Kiistanalaisuus koskee ennen muuta aineellisen ympäristöoikeuden määrittelyä. Näin esimerkiksi *Birmie – Boyle* 2002, 256–259; *Taylor* 1998a, 280; 1998b, 222–224. *Miller* (1998, 1–6) suhtautuu ympäristöllisiä oikeuksia käsittelevässä teoksessaan kriittisesti pyrkimyksiin vahvistaa ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamista ympäristöllisten oikeuksien avulla.

⁴⁴ Ks. menettelyllisten oikeuksien ja menettelyllisten perusoikeuksien määrittelystä *Kulla* 2003, 3–4, 31–33.

⁴⁵ Yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin sopimus). 38 ILM (1999), 518.

ristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa, oikeus ympäristöä koskevaan tietoon ja oikeus tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin.

Aineelliset oikeudet

Aineellinen oikeus ympäristöön määritellään yleensä oikeudeksi laadullisesti määriteltyn ympäristöön. Keskeiset aineellisia ympäristöoikeuksia koskevat kiistakysymykset liittyvät siihen, mitä näiden määreiden tulisi olla. Terveellisyys ja hyvinvoinnin turvaaminen ovat yleisimmin hyväksytyt määreet. Tukholmassa vuonna 1972 pidetyn Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) ensimmäisessä ympäristökonferenssissa⁴⁶ hyväksytyyn julistuksen 1 periaatteessa oikeuden sisältö määritellään seuraavasti: ”Man (!) has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.” Periaatteen lähtökohdat on vahvistettu muun muassa Århusin sopimuksen 1 artiklassa, jossa aineellinen oikeus määritellään oikeutena hyvinvoinnin ja terveellisuuden turvaavaan ympäristöön. Määrittelyn kiistanalaisuus liittyy osin siihen, että oikeus terveelliseen, hyvinvoinnin turvaavaan tai muulla tavoin määriteltyn ympäristöön voidaan riitauttaa instrumentalistisen luontosuhteen kritiikin kautta. Jos me hyväksymme lähtökohdan, että myös oikeudellisen sääntelyn avulla tätä instrumentaalista suhdetta voidaan purkaa, on perusteltua kysyä, tulisiko meidän ylipäättään arvioida suhdettamme ympäristöön oikeuksien kautta.⁴⁷ Epäily on perusteltu esimerkiksi pohdittaessa oikeuksien merkitystä ilmastonmuutosten ehkäisyyn tai biodiversiteetin suojelun toteuttamisessa. Ympäristötavoitteiden määrittely ja niiden asettaminen edellyttävät erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja eettisten lähtökohtien yhteensovittamista, tällöin oikeuksiin nojautuva käsitteistö ei välttämättä näyttäytyä toimivana eikä käyttökelpoisena.

Aineellisia ympäristöoikeuksia voidaan puolustaa edellyttäen, että ne muodostavat osan laajempaa biosfäärin suojelua, jossa tunnustetaan ympäristön ihmisten tarpeista riippumaton arvo. Tämä edellyttää samalla, että perinteinen luontosuhde, ajatus ihmisestä luonnosta ja luonnollisuudestaan irrallaan, murentuu eikä oikeuksia määritellä eikä niiden toteuttamista arvioida yksinomaan ihmisten tarpeiden perusteella. Tämä on myös rakenteellinen kysymys ja edellyttää oikeuksien integrointia päätöksentekojärjestelmään, joka on kykeneväinen ottamaan huomioon muun ohella luonnon itseisarvon, tulevien sukupolvien tarpeet ja keskenään kilpailevat intressit. Tähän liittyvä ja erikseen arvioitavaksi

⁴⁶ Tukholman ympäristökonferenssin virallinen nimi on United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE).

⁴⁷ Näin suomalaisessa keskustelussa esimerkiksi *Määttä* (2001a, 293–294), joka epäilee, että oikeuskäsitteistöön sitoutuva lähestymistapa ei ole käyttökelpoinen, kun ympäristöarvoja pyritään sisäistämään oikeusjärjestykseen.

tuleva kysymys on, ovatko perinteiset instituutiot kykeneviä ottamaan huomioon ja yhteensovittamaan näitä erilaisia tekijöitä vai tarvitaanko institutio-naalisia rakenteita, joilla voidaan turvata kokonaisvaltaisempi näkökulma.⁴⁸

Instrumentaalisuuden vaaran välttämiseksi vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi *Haywardin* esittämä ajatus, jonka mukaan oikeutta ei tule määritellä oikeutena terveelliseen tai muulla tavoin määriteltyyn ympäristöön, vaan negatiivisena oikeutena, joka edellyttää, että ympäristöä pilaavaa toimintaa ei tule sallia.⁴⁹ Hän tarkoittaa tällä perusoikeusnormia, joka velvoittaa lainsäädäntöön, jolla kielletään ympäristön pilaaminen tai luonnon monimuotoisuuden hävittäminen.⁵⁰ Vaikka tällaista negatiivista oikeutta on mahdollista perustella instrumentaalisuusargumentilla, oikeuden toteuttamiseen liittyy samanlaisia ongelmia kuin positiivisen oikeuden toteuttamiseen. Näin esimerkiksi *Sagoff*, joka arvioi kysymystä yksilön vapautena ympäristöhaitoista (a right to be free from environmental harm). Hän vertaa oikeutta lapsityövoiman käytön kieltoon ja rotuun perustuvan syrjinnän kieltoon, joiden voidaan edellyttää toteutuvan ehdottomina. Sen sijaan ympäristön suojeleminen pilaantumiselta ei voi olla samalla tavoin ehdoton lähtökohta, vaan keskeistä on ympäristöhaittojen ja riskien hyväksyttävyyden määrittely.⁵¹ Merkityksellisiksi nousevat näin menetyt, prosessi, jossa tuo hyväksyttävyyys määritellään.

Menettelylliset oikeudet

Oikeus ympäristöön voidaan ymmärtää myös oikeutena olemassa olevan ympäristön suojeluun ja sen parantamiseen. Näin oikeutta ei ymmärretä yksinomaan oikeutena terveelliseen tai hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön, vaan oikeutena säilyttää ja suojella sitä. Tällaisen oikeuden täytäntöönpano on mahdollista toteuttaa menettelyllisten ympäristöoikeuksien avulla, jolloin niiden tavoitteena tulisi olla ympäristön säilyttäminen ja käsitys ympäristöstä yhteisenä resurssina, jonka laatu vaikuttaa jokaiseen.

Kuten ympäristöllisten oikeuksien alustavassa määrittelyssä edellä todettiin, menettelylliset ympäristölliset oikeudet sisältävät kolme ulottuvuutta: jokaisen oikeuden saada tietoa (ympäristötietoa sisältävästä) julkisesta asiakirjasta tai

⁴⁸ Kriittisesti perinteisten ihmisoikeusinstituutioiden toimintakykyyn suhtautuvat esimerkiksi *Birnie ja Boyle* 2002, 258.

⁴⁹ Ks. *Hayward* 2002, 249–252, 254–255. *Haywardin* lähinnä Isossa-Britanniassa käytävään keskusteluun osallistuva ehdotus perustuu demokratia-argumenttiin ja neutraliteettivaatimukseen, mutta sitä voidaan perustella myös instrumentaalisuusargumentilla.

⁵⁰ *Hayward* 2002, 250; ajatus ympäristöoikeudesta negatiivisena oikeutena on saanut tukea *Avosetta*-ryhmältä, joka ehdottaa Euroopan perustuslain ympäristösäännökseen sisällytettäväksi seuraavan sisältöisen säännöksen: ”Subject to imperative reasons of overriding public interests, significantly impairing the environment or human health shall be prohibited.” Ks. http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/Resolution_avosetta_adam.pdf (10.1.2004).

⁵¹ *Sagoff* 1988, 197–198; *Sagoffin* käsitysten arviointia *Hayward* 2002, 252, 254.

tallenteesta; oikeuden tulla kuulluksi, johon sisältyy oikeus osallistua asian valmisteluun osallistumalla asian selvittämiseen ja oikeus esittää muistutuksia sekä käsityksiä valmisteltavana olevasta asiasta ja oikeuden saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Nämä oikeudet on vahvistettu sekä kansallisesti, kansainvälisesti että EU-oikeudessa. Menettelylliset oikeudet tulevat lähemmin tarkasteltaviksi tutkimuksen pääluvuissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tarkastella aineellisten ja osallistumisoikeuksien keskinäissuhteesta käytyä keskustelua. Ympäristöllisten oikeuksien kohdalla suhde on noussut esille erityisesti siksi, että sekä oikeudellisessa tutkimuksessa mutta ennen muuta ympäristöpolitiikan piirissä on korostettu menettelyllisten oikeuksien ensisijaisuutta suhteessa aineellisiin oikeuksiin.

Aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien keskinäissuhde

Oikeuksien vastakkainasettelu on erityisen terävää ympäristöpolitiikan tutkimuksen piirissä, jossa sitä on käsitelty ”vihreän” demokratian toteuttamiseen liittyvänä teemana.

Keskustelua jäsentää *Goodin*, jonka mukaan ”to advocate democracy is to advocate procedures, to advocate environmentalism is to advocate substantive outcomes: what quarantees can we have that the former procedures will yield latter sorts of outcomes?”⁵². Goodinin oma vastaus on, että sellaisia takeita ei ole mahdollista antaa. Näkemys perustuu ympäristöpolitiikan tutkimuksessa tehtävään tavoitteita (ympäristönsuojelun korkea taso, kestävä kehitys) ja niiden saavuttamiseksi tarpeellisia toteuttamismekanismeja koskevaan erotteluun. Erottelu perustuu oletukselle, jonka mukaan menettelyjen ja tavoitteiden tai ympäristöllisten periaatteiden välillä ei ole välttämättä minkäänlaista yhteyttä.⁵³

Ekoautoritaarisuuden mahdollisuus

Politiikan tutkijat vastaavat esitettyyn kysymykseen eri tavoin. Vaikka useimmat ympäristöliikkeiden teoreettiset edustajat ovat sitoutuneet demokratian puolustamiseen, vilkaisu teoreettiseen kirjallisuuteen paljastaa, että demokratia voidaan ymmärtää myös ympäristöongelmien ratkaisun esteenä.

Tunnetuin viimeaikaisessa keskustelussa on filosofi *Laura Westran* esittämä käsitys, jonka mukaan demokratia saattaa olla ympäristöarvojen toteuttamisen uhka. Hänen mukaansa demokratia on kykenemätön ehkäisemään ne jatkuvat uhat, joihin ihmiset joutuvat.⁵⁴ Demokratian riittämättömyyttä hän perustelee sillä, että demokratia on tarpeellinen, mutta

⁵² *Goodin* 1992, 120, 168.

⁵³ Lähtökohdan arvioi esimerkiksi *Barry*, joka korostaa, että teoreettisesti ero tavoitteiden ja menettelyjen välillä on tehtävissä, käytännössä se on pikemminkin näennäinen. *Barry* 1996, 117.

⁵⁴ *Westra* 1998, 57.

riittämätön suojelemaan luonnon integriteettiä, koska perinteiset demokraattiset instituutiot ovat kyvyttömiä vastaamaan ympäristöongelmien haasteisiin. Tästä syystä meidän tulee täydentää demokratiaa oikeudellisilla periaatteilla, jotka ovat ensisijaisia suhteessa demokraattisiin menettelyihin.⁵⁵ Nämä periaatteet ovat ehdottomia (non-negotiable) ja ne tulee saattaa voimaan pakolla.⁵⁶ Westra ei tarkenna, kenelle tai keille tämä pakon käyttäminen periaatteiden toteuttamiseksi tulisi siirtää.⁵⁷

Demokratiakielteisyyttä perustellaan ennen kaikkea välttämättömyydellä: ympäristöongelmien ratkaisuisissa on kyse eloonjäämisestä. Tästä syystä on mahdollista perustella myös autoritaaristen keinojen tarpeellisuutta, koska tavoitteena on tuottaa toivottu tulos.⁵⁸ Lähes riippumatta siitä, millaisista lähtökohdista ekoautoritarismia perustellaan, perusteluille on yhteistä ajatus, että on olemassa ekologisia imperatiiveja, joiden toteuttamisessa tarpeelliset poliittiset organisaatiot eivät voi olla demokraattisia. Johtopäätös syntyy yhtäältä Hobbesvaikutteisesta ajattelusta, jonka mukaan ihmisluonnosta johtuu, että yksilöt eivät vapaasta tahdostaan, pakotta tee epäitsekkeitä, yhteistoiminnallisia valintoja.⁵⁹ Toisaalta johtopäätöstä perustellaan tavoitteita, päämääriä korostavista lähtökohdista eikä niinkään keinoja korostavista lähtökohdista. Ekoautoritarismi tarjoaa joko–tai-vastauksen: joko ekologiset kriisit torjutaan autoritaarisin toimin tai kriisit jäävät ratkaisematta. Ekologisten kriisien tehokas ratkaiseminen edellyttää luottamusta poliittisiin tai teknokraattisiin ratkaisuihin, jotka turvaavat ympäristöhyödykkeiden jaon ja huolehtivat kulutuksesta aiheutuvien ympäristövaikutusten valvonnasta.⁶⁰

Ekoautoritaarisuutta kohtaan voidaan esittää monia vasta-argumentteja. Vaikka voi olla perusteltua väittää, että demokraattisia instituutioita on kehitet-

⁵⁵ Westra 1998, 68.

⁵⁶ Westra 1998, 72.

⁵⁷ Vaikka Westra on akateemisessa yhteisössä nykyisin ehkä tunnetuin autoritaarisia lähtökohtia puolustava ympäristöfilosofi, jolla on myös puolustajia (hyvin vähän), hänen argumentaationsa ei ole vakuuttavaa eikä tarjoa mielekäästä perustaa keskustelulle. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että hän määrittelee lähtökohtansa jokseenkin karkeasti. Hänen mukaansa läntisissä demokratioissa (USA:ssa) tilanne on jopa huonompi kuin diktatuureissa ja hän katsoo, että ympäristöllisestä näkökulmasta demokraatiat eivät eroa sotilasdiktatuureista vaikka ympäristölliset uhat saattavat olla erilaisia. Westra 1998, 72; Westran käsitysten arviointia ks. esimerkiksi *de-Shalit* 2000, 132–134; Norton 2002, 23–26.

⁵⁸ Saward 1993, 64–65.

⁵⁹ Esimerkiksi Hardin (1973, 143) on esittänyt tunnetun teesinsä yhteishyödykkeiden tragedias-*ta (tragedy of commons)*. Tragedian syynä on, että yksilöt tuhlaavat yhteishyödykkeitä, koska he ovat taipuvaisia ajamaan ainoastaan omia etujaan. Osallistujien egoistiset toimet aiheuttavat väistämättä ympäristötragedian, elleivät ihmiset ole valmiit sopimaan järjestelmästä, jossa yhteiskunnallisesti vastuulliseen toimintaan voidaan pakottaa. Pakko on välttämätöntä, mutta se on sidottu edellytyksiin, jotka Hardin määrittelee seuraavasti: ”The only kind coercion I recommend is mutual coercion, mutually agreed upon the majority of the people affected.”

⁶⁰ Ks. esimerkiksi *Ophuls* (1973, 228), joka vaatii ”jonkinlaista absolutismia”, jotta tuho voidaan välttää. *Ophulsin* johtopäätöksien tulkinnasta esimerkiksi *de Geus* 1996, 194; *Mills* 1996, 98.

tävä, jotta ne kykenisivät ottamaan huomioon luonnon integriteetin, ratkaisukeinoja etsittäessä ei ole mahdollista jättää huomioon ottamatta muita demokraattisia arvoja, jotka ovat ristiriidassa Westran omaksuman ekologista integriteettiä koskevan käsityksen kanssa. Näitä arvoja ovat ihmis- ja perusoikeuksissa vahvistetut yksilöiden oikeudet.

Menettelyjen ensisijaisuus

Demokratiaa ja menettelyjen ensisijaisuutta puolustaa esimerkiksi *Saward*, joka katsoo, että ekologisten tavoitteiden ja demokratian välillä on ainoastaan keinotekoinen yhteys. Jos demokratiaa puolletaan keskeisesti ekologisiin tavoittein, nojaututaan pelkästään instrumentaalisiin perusteisiin, ei vihreisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin. Liberalismi ja demokratia kiinnittyvät hänen mukaansa ”luonnollisen yhteensopivuuden” takia toisiinsa, mutta tällaista yhteensopivuutta ei ole demokratian ja vihreän ajattelun (*ecologism*) välillä.⁶¹ *Saward* perustelee johtopäätöstään sillä, että demokratia perustuu epävarmuuteen, eikä ole mielekästä puolustaa ajatusta demokratiaa ylittävästä ekologisesta imperatiivista. Ekologisten lähtökohtien legitiimi puolustaminen edellyttää vakuutettaa ja epävarmuuden hyväksymistä. Tämä merkitsee muun muassa, että demokraattiakäsitettä ei tule hämärtää liittämällä ratkaisuntenkoa ohjaaviin periaatteisiin ja demokratian käsitteistöön ekologisia normeja ja arvoja.⁶²

Ympäristötavoitteiden ja -arvojen toteuttamisen kannalta *Sawardin* esittämä ratkaisu on demokratia, jonka kiehtova piirre on, että demokraattisen argumentaation ja päätöksenteon avoimuus ovat omiaan synnyttämään luottamuksen. Oikeat ratkaisut syntyvät todennäköisimmin demokraattisissa kuin suljetuissa prosesseissa.⁶³ Toisin sanoen, mitä enemmän demokratiaa, sitä todennäköisemmin ympäristölliset arvot ja tavoitteet toteutuvat.⁶⁴ Tästä lähtökohdasta menettelylliset oikeudet, oikeus informaatioon, oikeussuojakeinoihin sekä oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ovat yhteensopivia demokraattiperiaatteiden kanssa, mutta myös tarpeellisia ja välttämättömiä ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi. Ne vahvistavat olemassa olevia demokraattisia oikeuksia.

Vaikka *Saward* korostaa demokraattisten menettelyjen ensisijaisuutta, hän ei hylkää aineellisia oikeuksia mutta määrittelee ne demokratian tosiasiallisen toteutumisen edellytyksiksi: voidakseen osallistua demokraattiseen päätöksent-

⁶¹ *Saward* 1993, 69.

⁶² *Saward* 1993, 77; 1996, 83–84.

⁶³ *Saward* 1993, 76; epäröiden *Sawardin* johtopäätöksiin suhtautuu esimerkiksi *Dobson* 1996, 139–141.

⁶⁴ Ks. esimerkiksi *Hayward* 2003, 246–247; *Barry* (1996, 118–119) korostaa kestävästä kehityksestä normatiivisena periaatteena. Kestävyyden toteuttaminen edellyttää demokraattisia päätöksentekokorakenteita ja kansalaisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien voimistamista sekä poliittista päätöksentekoa ja -rakenteita.

tekoprosessiin ihmisten oikeus sivistykseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen hyvinvointiin tulee olla turvattu.⁶⁵ Näin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja oikeus elinkelpoiseen ympäristöön paikantuvat ensisijaisesti osallistumisoikeuksien edellytyksiksi. Niiden tehtävänä on taata oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen.⁶⁶

Aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien yhteensovittaminen

Ympäristöpolitiikan piirissä käyty keskustelu tavoitteiden ja menettelyjen välisestä suhteista ei ole välittynyt ympäristöllisiä oikeuksia koskevaan oikeudelliseen keskusteluun. Osin tämä johtuu keskusteluyhteyden puuttumisesta, mutta keskeisempänä syynä lienee se, että varsinkin perusoikeuskeskustelussa on korostettu demokratian ja oikeuksien keskinäisyhteyttä.⁶⁷

Aineellisten ja menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien keskinäissuhdetta on kuitenkin arvioitu ympäristöllisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa. Selväsanaosittain aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien keskinäissuhteeseen ottaa kantaa *Määttä* arvioidessaan ympäristöllisiä oikeuksia eurooppalaisessa kontekstissa.⁶⁸ Hän toteaa menettelyllisiä oikeuksia pidettävän tärkeinä keinoina ympäristötavoitteiden yhteiskunnallisen ja oikeudellisen painoarvon vahvistamiseksi mutta paikantaa menettelylliset oikeudet todeten, että ”näiden (menettelyllisten) oikeuksien tehokkuutta – – korostavien ajattelu perustuu empiirisesti todistamattomaan, idealistiseen uskoon, että oikeusvaltiossa turvattu, ympäristöllisillä osallistumisoikeuksilla vahvistettu demokraattinen päätöksentekoprosessi voi johtaa ympäristöystävälliseen ja vihertyvään oikeuteen”⁶⁹. Menettelyllisillä oikeuksilla ei ole merkitystä ilman aineellisia normeja, joihin päätöksenteko voidaan oikeudellisesti perustaa.⁷⁰

Esitetyn johtopäätöksen arvioinnissa merkitystä on sillä, että *Määttä* liittää menettelylliset oikeudet menettelytapoja, sosiaalista käyttäytymistä, organisaatiota ja kompetenssia koskevaan refleksiivisen oikeuteen. Jos menettelylliset oikeudet ymmärretään tällaisena teknisenä sääntelynä⁷¹, niiden merkitys suh-

⁶⁵ *Saward* 1996, 84–88; ks. myös *Eckersley* (1996a, 229), joka aineellisten ympäristöoikeuksien välttämättömyyttä perustellessaan määrittelee inhimillisen elämän ekologiset edellytykset ensisijaisiksi suhteessa demokraattisiin oikeuksiin. Länsineva päätyy samansuuntaiseen johtopäätökseen Habermasin oikeuksien järjestelmää arvioidessaan. *Länsineva* 2002, 118–119.

⁶⁶ Ks. *Hayward* 2002, 248–249, joka riitauttaa ajatuksen, jonka mukaan hyvinvointioikeudet turvaisivat pelkästään tai edes ensisijaisesti poliittisten osallistumisoikeuksien toteutumista.

⁶⁷ *Tuori* 2000, 252–253; *Länsineva* 2002, 120.

⁶⁸ *Määttä* 2001a, 287–288.

⁶⁹ *Määttä* 2001a, 287.

⁷⁰ *Määttä* 2001a, 288; myöhemmin *Määttä* (2002, 40–41) artikuloi PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen osalta aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien keskinäissuhdetta yksityiskohdaisemmin ja korostaa tässä yhteydessä niiden keskinäistä liityntää.

⁷¹ *Määttä* 2002, 54; näin myös *Black* (2000, 606), joka refleksiivisen oikeuden teoriaa arvioidessaan korostaa sen olevan teknistä sääntelyä, johon sisältyy artikuloimaton aineellinen tavoite.

teessa aineellisiin oikeuksiin voidaan ymmärtää korostetun toissijaisena. Jos niihin sisällytetään oikeus osallistua ongelman määrittelyn ja ratkaisun sisällön tuottamiseen, niiden merkitys aineellisten oikeuksien rinnalla muuttuu.⁷² Menettelylliset oikeudet eivät määrity aineellisten oikeuksien suhteen toissijaisina, vaan pikemminkin oikeudet määrittyvät toisiaan täydentävinä ja edellyttävinä.

Perusoikeuksien menettelyllistä ulottuvuutta on, menettelyllisten oikeuksien merkityksestä huolimatta, käsitelty melko vähän. Suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa oikeusturvatekijät on otettu huomioon aineellisen perusoikeussuojan määrittelyssä siten, että aineellista ja muodollista oikeusturvaa käsitellään yhdessä.⁷³ Ilmeisesti tästä syystä meillä ei ole virinnyt saksalaisen perusoikeusdoktriinin keskeistä keskustelua perusoikeuksien kaksoisfunktioista sekä aineellisinä oikeuksina että menettelyjen takeena.⁷⁴

Perusoikeusnäkökulmasta lähtökohtana voidaan pitää erottelua perusoikeuksien menettelyulottuvuuksien ja menettelyiden perusoikeusulottuvuuksien välillä. Perusoikeuksien menettelyllisillä ulottuvuuksilla tarkoitetaan sitä, miten perusoikeuksien toteutuminen voidaan turvata. Lähtökohtana on, että kansalaisten käytettävissä tulee olla riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot perusoikeuksien toteuttamiseen. Kyse on perusoikeussuojasta, joka toteutuu hallintomenettelyn kautta perusoikeussäännösten mukaisena hallintomenettelynä ja perusoikeussuojasta hallintomenettelyssä, jolloin kyse on menettelyllisten perusoikeustekijöiden huomioon ottamisesta käsiteltäessä aineellisesti perusoikeusrelevantteja normeja.⁷⁵

Kysymystä on käsitelty laajasti saksalaisessa valtiosääntökeskustelussa. *Calliess* on erityisesti ympäristöoikeudellista sääntelyä silmällä pitäen esittänyt doktriinin lähtökohtia.⁷⁶ Hän korostaa, että menettelyllisellä perusoikeussuojalla ei ole itsenäistä merkitystä, vaan kyse on perusoikeuksien aineellisen ulottuvuuden rinnalla olevasta menettelyllisestä ulottuvuudesta, joka täydentää perusoikeuksien kunnioittamis- ja turvaamisvelvoitetta. Lainsäätäjän velvollisuus on säätää asianmukaiset menettelyt perusoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi. Tämä velvollisuus on sitä vahvempi, mitä tiiviimmin aineelliset perusoikeudet liittyvät julkisen vallan käyttöön ja mitä merkityksellisimpiä vaikutuksia julkisen vallan toiminnalla saattaa olla.⁷⁷ Kun menettelyt ymmärretään perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, niitä tulee arvioida myös suojattavan oikeushyvän kannalta. Perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava huomioon loukkauksen luonne. Tästä johtuen on osallistumisoikeudet turvattava sitä paremmin, mitä todennäköisempää puuttuminen on.⁷⁸

⁷² *Määttä* 2002, 52–54, ks. myös *Steele* 2000, 421.

⁷³ Näin *Kulla* 1998, 55–56.

⁷⁴ Keskustelusta tiivistetysti *Kulla* 1998, 56; *Calliess* 2000, 399.

⁷⁵ *Kulla* 1998, 51.

⁷⁶ *Calliess* 2000, 467.

⁷⁷ *Calliess* 2000, 465–466.

⁷⁸ *Calliess* 2000, 400, 463.

Aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien keskinäissuhde määrittyy siten, että menettelylliset oikeudet saavat merkitystä päätöksentekoa ohjaavien aineellisten oikeuksien kautta. Perusoikeusnäkökulmasta arvioituna on olemassa menettelystä riippumattomia arviointikriteerejä, joiden suhteen menettelyt voidaan määritellä keinoksi aineellisten tavoitteiden ja niiden asettamien arviointikriteerien toteuttamiseksi ja niiden jättämisen harkintavallan täyttämiseksi. Yksinomaan menettelyllisten säännösten asianmukainenkaan soveltaminen ei voi turvata perusoikeusnormien toteuttamisen kannalta oikeaa lopputulosta, mutta menettelyt voivat parantaa oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi Calliess kuitenkin korostaa, että menettelyllisillä oikeuksilla voi olla aineellisia oikeuksia kompensoiva funktio, jos perusoikeuksien aineellinen ohjausvoima on vähäinen. Näin menettelyllisellä perusoikeussuojalla on merkitystä esimerkiksi silloin, kun julkiselle vallalle on asetettu turvaamisvelvoite ja lainsäätäjällä on laaja harkintavaltansa sen suhteen, millaisia toimenpiteitä turvaamisvelvoite edellyttää.

Johtopäätös korostaa menettelyllisten oikeuksien epäitsenäistä asemaa suhteessa aineellisiin oikeuksiin.⁷⁹ Sen arvioinnissa on otettava huomioon, että tarkasteltavina ovat menettelylliset oikeudet asianosaisten oikeusturvan takeena, ja ennakkollista ja jälkikäteistä oikeusturvaa arvioidaan niiden kannalta, joiden eduista, oikeuksista ja/tai velvollisuuksista on kyse.⁸⁰ Lähtökohtana on korostetun yksilöperusteinen, yksilön subjektiivisten oikeuksien suojajärjestelmä, jonka keskiössä on yksittäisen kansalaisen ja hallinnon välinen suhde. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että oikeudellisesti tehokkaat vaikutusmahdollisuudet on kytketty asianosaisasemaan.⁸¹

Yleisen kansalaisvaikuttamisen vaatimus on Suomessa, kuten viimeistään Århusin sopimuksen myötä eurooppalaisessa keskustelussa laajemminkin, liitetty asianosaisasemaa vailla olevien ja hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen.

Suomessa ei-asianosaisten ennakkollisia vaikutusmahdollisuuksia ympäristölliseen päätöksentekoon on vahvistettu 1980-luvulta lähtien. Ympäristölainsäädännön kokonaisuudistusten yhteydessä ei-asianosaisten ennakkollisia vaikutusmahdollisuuksia on vahvistettu siten, että on perusteltua esittää johtopäätös, että se on suomalaisen ympäristölainsäädännön yleinen lähtökohta, vaikka sääntely on epäyhtenäistä.⁸²

⁷⁹ Ks. myös *Kulla* 2003, 3.

⁸⁰ *Calliess* 2000, 498–507.

⁸¹ *Kulla* 2003, 4–5. Asianosaisaseman määrittelyn lähtökohdista Suomessa Vihervuori 1981, 107–135; hallintolain (2003/434) asianosaiskäsitteestä *Kulla* 2003, 99–101; asianosaiskäsitteen muutoksista ja muutostarpeista ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä *Kokko* 2003, 186–203.

⁸² Ei-asianosaisten ennakkollisista vaikuttamismahdollisuuksista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa tiivistetysti *Määttä* 2002, 42–45; osallistumismenettelyjen Århusin sopimuksen mukaisuudesta HE 165/2003 vp, 24–29.

Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen osalta valitusoikeuden laajentuminen on tapahtunut yhtäältä madaltamalla valitusoikeuden kynnystä aluksi oikeuskäytännön kautta⁸³ ja sittemmin lainsäädännöllä, jossa valitusoikeus turvataan niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Periaatteellisesti merkityksellinen muutos on kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden laajentuminen. Vaikka sääntely on epäjohdonmukaista osin sektoraaialisen lainsäädännön takia, keskeisimmissä ympäristölaeissa valitusoikeus on ulotettu myös rekisteröityihin yhdistyksiin ja säätiöihin.⁸⁴

Kehitystä ovat vahvistaneet perusoikeusuudistuksen myötä perustuslakiin on sisällytetyt osallistumisen edistämismahdollisuuden asettava PL 2.2 §⁸⁵ ja vaikuttamismahdollisuuksia ympäristöllisessä päätöksenteossa koskeva PL 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. PL 20.2 § täydentää oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevaa PL 21 §:ää ja sen tarkoituksena on vahvistaa ei-asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön.⁸⁶ Säännöksen sisältämä ympäristöllisen kansanvallan tavoite tulee arvioitavaksi myös yhteydessä PL 20.1 §:ään, joka asettaa kaikille vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat välttämätön edellytys, jotta kansalaiset voivat ottaa ”kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen”, kuten perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan.⁸⁷ Tähän sisältyy ajatus, että kansalaisosallistumisen myötä myös tulevat sukupolvet ja ympäristöt tulevat edustetuiksi ympäristöllisessä päätöksenteossa.

Ympäristölliset velvollisuudet ja ekologinen kansalaisuus

Ihmis- ja perusoikeusajatteluun on perinteisesti sisällytynyt vastuu-ulottuvuus. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 29.1 artiklan mukaan yksilöillä

⁸³ Ks. *Kuusiniemi* 1995, 216–226.

⁸⁴ Valitusoikeudesta ympäristöllisessä päätöksenteossa *Suvantola* 2002, 108–147, 168–176; ks. myös eurooppalaista vertailua *Ebbeson* 2002a, 24–33.

⁸⁵ PL 2.2 §:n mukaan ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen”. Utta perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksen tavoitteena on kansanvallan vahvistaminen osallistuvan demokratian keinoin, ja säännös kattaa osallistumisen ja vaikuttamisen yhteiskunnan eri tasoilla, kuten kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. HE 1/1998 vp, 74.

⁸⁶ *Kuusiniemi* 1998, 112. Vihervuori kiinnittää huomiota siihen, että säännöstä ei voi palauttaa yksinomaan menettelyä koskevaksi, vaan se ulottuu väistämättä myös aineelliseen ympäristösääntelyyn siten, että aineellisenkin sääntelyn tulee turvata vaikuttamiselle vähimmäismahdollisuudet. *Vihervuori* 1999, 641.

⁸⁷ HE 309/1993 vp, 66.

on velvollisuuksia yhteisöä kohtaan, jossa yksinään hänen henkilöityensä vapaa ja täysi kehitys on mahdollinen. Sille voidaan antaa tulkinta, jonka mukaan vastuu yhteisöä kohtaan sisältää vastuun myös tulevia sukupolvia ja ympäristöä kohtaan.⁸⁸ Tukholman vuoden 1972 ympäristökongressin hyväksymän julistuksen 1 periaatteessa on vahvistettu tämä lähtökohta tulevien sukupolvien osalta. Siinä määritellään ensin aineellinen ympäristöoikeus: ”Man (!) has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.” Sitä täydentää jokaisen velvollisuus suojella ja parantaa ympäristöä myös tulevien sukupolvien hyväksi: ”– and he (!) bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.”

Vastuun eettistä perustaa korostaa *Ost*, joka liittää vastuun ja velvollisuudet luontosuhteemme muutoksiin, erityisesti siihen, että luontoa sekä luonnon ja kulttuurin suhteita koskevat vakiintuneet käsityksemme ovat kyseenalaistuneet ja vastaavasti ymmärryksemme luonnosta ihmisten olemassaolon aineellisena edellytyksenä on vahvistunut. Samalla aiemmin ihmisen ulkopuoliseksi, objektiiviseksi maailmaksi määritelty, näyttäytyykin ainakin välillisesti, omien ratkaisujemme kaukaisina seurauksina. Kun ero luonnollisen ja keinotekoisien välillä hälventyy tai pikemminkin näyttäytyy aiempaa monimutkaisempana, myös kulttuurin ja luonnon yhteenkietoutuminen ja ympäristöongelmien ”yhteiskunnallistuminen” edellyttävät vastuun ja velvollisuuksien uudelleenarviointia. Vastuun lähtökohtana on, että ”meillä on yhtä paljon vastuuta kuin valtaa”. Kun ihminen on toiminnallaan muokannut ja muuttanut erityisesti teknologian avulla luontoa, ihminen on ottanut siitä myös vastuun.⁸⁹

Vastuu ja velvollisuuksien korostus sisältyvät myös edellä käsiteltyihin kestävä kehityksen ja ekososiaalisen oikeusvaltion kehittelyihin. Velvollisuudet liittyvät oikeuksien ekologisten rajoitusten määrittelyyn. Näin esimerkiksi *Bosselmann*, jolle oikeuksien ekologiset rajoitukset merkitsevät ennen muuta vastuun ja velvollisuuksien sisällyttämistä perus- ja ihmisoikeuksien järjestelmään.⁹⁰

Erityisesti menettelylliset oikeudet ovat yhdistettävissä vastuu- tai velvollisuuslähtöiseen ajatteluun, koska velvollisuuksien toimeenpano edellyttää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eli mahdollisuuksia velvollisuuksien toteuttamiseksi. Ajatus yksilöllisestä vastuusta erityisesti menettelyllisiin ympäristöllisiin oikeuksiin kytkettynä on noussut esille myös tulevien sukupolvien

⁸⁸ Taylor 1998a, 253.

⁸⁹ Ost 1998, 240.

⁹⁰ Bosselmann 1998, 20–21, 52–53; samoin Määttä, jonka mukaan ihmis- ja perusoikeusajattelun ekologinen haaste edellyttää perustavanlaatuisen vastuun, oikeuksia tasapainottavien velvollisuuksien, vastavuoroisuuden sekä vapausoikeuksien rajoitusten ekologista tulkintaa. Määttä 2001a, 304–305.

oikeuksia ja eläinten tai laajemmin ympäristön moraalisia ja juridisia oikeuksia koskevista pohdinnoista. Vaikka on mahdollista sekä juridisesti että moraalisesti perustella tuleville sukupolville tai ympäristölle taikka eläimille kuuluvan juridisia oikeuksia, näiden oikeuksien toteuttaminen edellyttää tällä hetkellä elävien toimintaa näiden oikeuksien toteuttamiseksi.⁹¹

Kun puhumme ympäristöllisestä vastuusta tai vastuusta tuleville sukupolville, tarvitsemme uudenlaista vastuun ja velvollisuuksien käsitteistöä. Kyse ei ole tasavertaisten osapuolten välisestä vastavuoroisesta vastuusta, vaan epäsymmetrisestä vastuusuhteesta. Tämä teema on ympäristöllisiä oikeuksia koskevan keskustelun ohella noussut keskeiseksi ekologisen kansalaisuuden määrittelyprosessissa. Käsittelen seuraavassa ekologisen kansalaisuuden käsitettä, jossa keskeisenä on oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäissuhteen (uudelleen)määrittely.

Ekologinen kansalaisuus

Koska ekologista kansalaisuutta koskeva käsitteistö ei ole vakiintunut ympäristötutkimukseen, käsittelen aluksi sen syntyhistoriaa. Aluksi on todettava, että on vaikea löytää vastausta kysymykseen, mitä ekologisella kansalaisuudella tarkoitetaan. Oikeudellisesti kansalaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi Suomen kansalaisuuslain (2003/359) mukaan yksilön ja valtion välistä lainsäädännöllistä sidettä, joka määrittää yksilön aseman valtiossa ja jolla määritetään yksilön ja valtion välisiä keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia (2 § 1 kohta).

Kansalaisuus näyttäytyy oikeudellisesti säänneltynä asiana, jäsenyytenä tietyssä poliittisessa yhteisössä, valtiossa. Perinteisesti kansalaisille kuuluu oikeus osallistua poliittiseen päätöksentekoon ja kansalaisilla on oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi kansalaisuus sisältää identiteettiä koskevan ulottuvuuden. Identiteetin oletetaan liittyvän siihen poliittiseen yhteisöön, jonka kansalaisuudesta on kyse. Tämä vastaa klassista kansalaisuusikäsitystä, jonka jokainen ulottuvuus ja niiden keskinäiset suhteet ovat keskeisiä politiikan tutkimuksen aiheita. Erityisesti globalisaatio, mutta myös Euroopan unionin kansalaisuutta koskevat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17–22 artiklat, ovat nostaneet 1990-luvulta lähtien kansalaisuuden perusteita ja poliittista merkitystä koskevat teemat sekä poliittisen että filosofisen keskustelun keskiöön.⁹²

⁹¹ Näin suomalaisessa keskustelussa esimerkiksi *Kuusiniemi* 2000, 157–160. Tältä osin käsitteistö on tosin melko haparoivaa, koska oikeudet ja velvollisuudet liitetään toisiinsa. Oikeuksien ja velvollisuuksien välisen suhteen määrittely rakentuu yleensä *Wesley Newcomb Hohfeldin* käsitteistöön. Sen läpikäyminen tässä yhteydessä ei ole tarpeen. Hohfeldin luokittelu kuitenkin osoittaa, että oikeuksiin ei välttämättä aina liity toisen velvollisuuksia tai edes muiden käyttäytymisen ohjaamista. Hohfeldin esittämien oikeudellisten korrelaattien merkityksestä perusoikeuksien kannalta esimerkiksi *Scheinin* 1998, 60–62.

⁹² Ks. keskustelun viriämisen syistä esimerkiksi *Kymlicka – Norman* 1994, 352–353. He kyseenalaistavat sen, onko kansalaisuutta koskeva teoria riittävä ratkaisemaan politiikan ja filosofian kysymyksiä, jotka koskevat kansalaisten välisiä suhteita tai kansalaisten ja valtion välisiä suhteita.

Ekologisen kansalaisuuden määrittelyn lähtökohdat

Vaikka yhteiskunnallista ympäristötutkimusta on viime vuodet leimannut osallistumista, julkisen aluetta koskevat teemat, kansalaisuutta ja ympäristöä koskevia puheenvuoroja on esitetty melko vähän. Tässä suhteessa kiinnostava on *van Steenbergenin* artikkeli vuodelta 1994, jossa hän asettaa tavoitteekseen kansalaisuutta ja ympäristöä koskevien teemojen yhdistämisen. Lähtökohdana on *T. H. Marshallin* vuonna 1950 ilmestynyt kansalaisuutta koskeva artikkeli ”Citizenship and Social Class”, joka edelleen määrittää kansalaisuuden tutkimusta ja jolla on ollut huomattava merkitys toisen maailmansodan jälkeisessä kansalaisuuden määrittelyssä. Useimmat kansalaisuutta määrittelevät joutuvat ottamaan kantaa hänen kansalaisuutta koskevaan määritelmäänsä ”Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the right and duties with which the status is endowed.”⁹³ Arvioitavina ovat Marshallin klassiseksi määritellyn kansalaisuuden eri elementit ja erityisesti oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäissuhde.

Ekologisen kansalaisuuden⁹⁴ määrittelyn lähtökohdana on kansalaisuuskäsitteen historiallisuus. Se on muovautunut tietynä aikana, erilaisten kokemusten sekä yhteiskunnallisten toimintojen kautta, osin ulkoisesti (viranomaistoiminnan myötävaikutuksen kautta) osin sisäisesti, yksilöiden itsemäärittelyn kautta. Juuri tämän historiallisuuden ymmärtäminen avaa mahdollisuuden arvioida perinteisiä kansalaisuuskäsityksiä ja niiden sopivuutta ekologisen kansalaisuuden näkökulmasta. Marshallin kansalaisuuden käsite rakentuu ensisijaisesti oikeuksien varaan.⁹⁵ Ekologista kansalaisuutta koskevassa keskustelussa keskeinen väittäjä on, että oikeuksia ja niiden toteutumista turvaavien instituutioiden merkitystä korostava kansalaisuuskäsite ei tarjoa välineitä vastuun ja velvollisuuksien määrittelyyn, koska kansalaisten oikeuksia korostetaan määrittelemättä kansalaisuuteen liittyviä velvollisuuksia.⁹⁶

⁹³ *Marshall* 1992, 18.

⁹⁴ Käytän ensisijaisesti käsitettä ekologinen kansalaisuus erotuksena ympäristökansalaisuudesta, vaikka ne usein ymmärretään samansisältöisinä. Ekologinen kansalaisuus liittyy Dobsonin tekemään erotteluun ympäristöajattelun (environmentalism) ja ekologisen ajattelun (ecologism) välillä. Erottelu perustuu käsitykseen ympäristöajattelusta ympäristön hallinnoimisena ja ekologismista ihmisen ja häntä ympäröivän luonnon välistä sidettä korostavana. *Dobson* 1995, 14–38.

⁹⁵ Kansalaisten oikeuksien ulottuvuus sisältää yksilöllisen vapauden turvaavat oikeudet. Marshall sisällyttää näihin oikeuksiin henkilökohtaisen vapauden, mielipiteen ja ajatuksen vapauden, omaisuudensuojan ja oikeuden oikeudenmukaisuuteen, yksilön oikeuden puolustaa turvattuja oikeuksiaan viime kädessä tuomioistuimissa. Poliittinen ulottuvuus merkitsee oikeutta osallistua poliittisen vallan käyttöön. Poliittisten oikeuksien instituutioita ovat parlamentti sekä alueelliset ja paikalliset edustukselliset elimet. Kansalaisuuden sosiaalinen ulottuvuus liittyy hyvinvointivaltiollisiin oikeuksiin ja sitä vastaavia instituutioita ovat muiden ohella koulutusjärjestelmä ja sosiaaliturvajärjestelmä. Marshallin näkökulmasta kansalaisuus on saanut täydellisen ilmauksensa sosiaalisten oikeuksien myötä. *Marshall* 1992, 28.

⁹⁶ *Roche* 1992, 20; Marshall käsiteli velvollisuuksia, mutta ainoastaan oikeuksien kautta. *Marshall* 1992, 41–43, 45–46.

Yhteistä erilaisille ekologisen kansalaisuuden pohdinnoille on lähtökohta, jonka mukaan ekologisen kansalaisen määritelmä on demokraattisten yhteisöjen jäsenten moraalisten ja poliittisten oikeuksien ja velvollisuuksien kuvaus. Keskeiseksi nousee oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäissuhteen uudelleenmäärittely.⁹⁷ Velvollisuuksia ei arvioida yksinomaan oikeuksiin liittyvinä tai yksilöllisinä. Ne lavennetaan tulevaisuuteen, tuleviin sukupolviin ja luontoon. Velvollisuudet, joita nykyisillä sukupolvilla on tulevia sukupolvia tai muita lajeja kohtaan, eivät määritelmällisesti voi perustua vastavuoroisuuteen. Tässä merkityksessä ekologiset velvollisuudet ovat rinnastettavissa oikeudenmukaisuuteen tai myötätuntoon, koska myöskään niihin ei liitetä vastavuoroisuuden vaatimusta.⁹⁸ Samalla uutena piirteenä korostuu se, että kyse on yksipuolisista velvollisuuksista, jotka kohdistuvat ajallisesti ja paikallisesti vieraisiin.

Velvollisuuksien ja vastuun perusteluna on käsitys kansalaisuudesta, joka edellyttää sitoutumista yhteisöön, jonka jäseniä tulevat sukupolvet ja moraalisesti merkitykselliset luonnon oliot ovat.⁹⁹ Tämä yhteisöllinen sitoutuminen edellyttää yhteisöllisen vastuun ja velvollisuuksien laventamista myös ympäristöön.

Ekologisen kansalaisen oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyt jäävät melko abstrakteiksi. Yleensä niissä kuitenkin korostetaan vastuuta tuleville sukupolville, mikä viittaa siihen, että ekologisilla kansalaisilla on velvollisuuksia myös muita ihmisiä ja yhteisöjä kohtaan ja velvollisuudet koskevat muitakin kuin ekologisista kysymyksiä, kuten ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamista, eikä ihmisten velvollisuuksia luontoa kohtaan voi erottaa hänen velvollisuuksista yhteisöään kohtaan.¹⁰⁰

⁹⁷ On korostettava, että oikeuksien ja velvollisuuksien jaottelu on keskeinen perinteisen kansalaisuuskäsitteen ymmärtämisessä. Ks. esimerkiksi *Dahrendorf* 1994, 12–14, joka painottaa yksilölle kuuluvia oikeuksia ja suojaa valtiota vastaan. Esimerkiksi kommunitaristisissa suuntauksissa näitä keskeisimmiksi nousevat osallistuminen ja identiteetti. Ks. *Delanty* 2000, 23–35, jonka käsityksistä tiivistetysti myös *Saastamoinen* 2001, <http://www.uku.fi/~msaastam/kommunitarismi.htm>, jakso Kommunitaristiset virtaukset.

⁹⁸ *Dobson* 1999, 6–7; *Roche* (1992, 242) katsoo että perinteinen kansalaisuus käsite osoittaa vanhentuneisuutensa ennen muuta siksi, että siihen sisältyy aikaa koskeva oletus, jonka mukaan huomioon otettavien asioiden piiri rajoittuu nykyisten sukupolvien sosiaalisiin oikeuksiin ja hyvinvointitarpeisiin.

⁹⁹ Velvollisuuksia ja vastuuta on korostettu erityisesti USA:ssa ja Britanniassa 1980-luvulta lähtien vaikuttaneessa nk. uuden oikeiston piirissä. Roche kiinnittää huomiota siihen, että uus-konservatiivien ja yhteiskunnallisten liikkeiden tavoitteet ovat eräiltä osin yhteneväiset. Yhteinen teema on kansalaisyhteiskunta ja sen osa-alueiden, kuten vapaaehtoisuuden, perheen ja yhteisön merkityksen korostaminen. Ympäristönäkökulmasta kiinnostavaa on, että näihin yhteisiin teemoihin kuuluvat myös ihmisten velvollisuudet toisiaan kohtaan, joskaan ei yksinomaan kansalaisyhteiskunnan piirissä. Juuri tämä on merkinnyt oikeusperustaiselle keskustelulle rinnakkaisen poliittisen ja ideologisen velvollisuuskeskustelun kehittymistä. *Roche* 1992, 69–156.

¹⁰⁰ *Light* 2003, 159.

Ekologisen kansalaisuuden oleellinen piirre on, että yksilöllisen toimijan toiminnan kohde ei ole niinkään yksilölle määrittyvä, vaan toimintaa määrittää yhteisyys. Tästä johtuen useat uuden kansalaisuuden käsitykset kiinnittyvät huolenpidon etiikkaan. Huolenpito kohdistuu itsen ohella ja yhtä tasavertaisesti muihin. Vastuun laventaminen edellyttää – jälleen kerran – ihmisen luontosuhteen uudelleenmäärittelyä. Tämä lienee yhteistä kaikille ekologista ja ympäristökansalaisuutta sekä vastuuta ja velvollisuuksia koskeville ajatuksille.

Esitetyillä lähtökohdilla on yhteys eräiden ekofeministien esittämiin käsityksiin ekologisesta kansalaisuudesta, jossa keskeinen teema on huolenpidon etiikka kansalaisen käytäntöjä ohjaavana. Huolenpito liitetään yleensä sukupuolitettuihin yksityisen piirin käytäntöihin, mutta vastuulliselle ekologiselle kansalaiselle huolenpito on läsnä myös julkisessa toiminnassa. Huolenpidon etiikka edellyttää huolenpidon käsittelemistä legitiiminä julkisena käyttäytymisenä. Samalla se merkitsee julkisen ulkopuolelle marginalisoidun todellisuuden (luonnon) tuomista julkisuuden piiriin eli on kuultava niiden ihmisten maailmantulkintoja, joiden arkikäytäntöjä huolenpito on.¹⁰¹

Toinen ekologista kansalaisuutta koskevaa keskustelua määrittävä teema on yhteisöllinen osallistuminen, joka on keskeinen modernin kansalaisuuskäsitteen ymmärtämiseksi. Oleellista on, että kyse ei ole yksinomaan poliittisista osallistumismahdollisuuksista (äänestäminen), vaan osallistumisesta julkiseen elämään. Tässä merkityksessä kyse on kansalaisen ja yhteiskunnan välisestä suhteesta, ei vain kansalaisen ja valtion välisestä suhteesta. Kansalainen on henkilö, joka sekä hallitsee että on hallittu, mistä syystä kansalaisuuteen liitetään sellaiset ominaispiirteet kuten autonomia, harkinta ja lojaalisuus.¹⁰²

Ekologisen kansalaisuuden tai ympäristökansalaisuuden teemaa on käsitelty ainakin kolmessa eri merkityksessä. Ensinnäkin se nousee esiin kansalaisten velvollisuuksia korostavassa keskustelussa. Perinteinen kansalaisuuden määrittely oikeuksien kautta on merkinnyt, etteivät vastuu ja velvollisuudet ole olleet tarpeellisia kansalaisuuden määrittelyn kannalta. Toisaalta juuri ympäristö ongelmineen on nostanut esiin myös kansalaisten velvollisuudet. Tämä keskustelu tiivistyy ajatukseen, että ympäristöllisiä oikeuksia ei voi olla ilman velvollisuuksia. Tässä keskustelussa velvollisuudet voidaan ymmärtää myös oikeuksien vaihtoehtona.¹⁰³

¹⁰¹ *Sandilands* 1999, 225. Huolenpidon etiikan ongelmallisuus ekofeministisessä keskustelussa liittyy siihen, että sillä voidaan tarkoittaa myös käsityksiä, joissa naisten luontoa koskeva tieto asetetaan etusijalle suhteessa muuhun tietoon ja joissa naisten asemaa ympäristöajattelussa ja -liikkeissä korostetaan tällä perusteella. *Ibid.* 226.

¹⁰² *van Gunsteren* 1994, 36–37.

¹⁰³ Esimerkiksi *Miller* (1998, 186–187) nostaa ympäristölliset velvollisuudet sekä tulevien sukupolvien oikeuksien että eläinten tai laajemmin luonnon oikeuksien vaihtoehtoksi.

Toiseksi ekologista kansalaisuutta on käsitelty maailmankansalaisuuden ja eurooppalaisen ympäristökansalaisuuden kautta. Maailmankansalaisuutta koskeva keskustelu on vielä melko jäsentymätöntä.¹⁰⁴ Esimerkiksi *Falk* liittää ekologisen maailmankansalaisuuden mahdollisuuden yli- ja monikansallisiin ympäristö- ja ihmisoikeusliikkeisiin. Kansalaisjärjestöt, jotka määrittelevät vastuunsa ja velvollisuutensa ajallisesti ja paikallisesti etäällä olevia vieraita ihmisiä ja lajeja kohtaan, muodostavat ekologisen kansalaisen luontevan toimintaympäristön. Tällaisen kansalaisen identiteetti, ei-kansalaisuus, ei ole kiinnittynyt yksinomaan johonkin alueeseen¹⁰⁵ tai valtioon eikä se ole perinteisessä mielessä poliittinen, mutta sillä on kiinnekohtia molempiin suuntiin. Uuden mahdollisuus sisältyy siihen, että tällainen monikansallinen aktivismi saattaa tuottaa uudenlaisen poliittisen identiteetin ja yhteisön, josta voi muotoutua globaali kansalaisyhteiskunta, johon ihmiset identifioituvat riippumatta muodollisista suhteistaan omaan alueelliseen yhteisönsä, valtioon.¹⁰⁶ Tähän ryhmään kuuluvat myös ne eurooppalaista ympäristökansalaisuutta koskevat puheenvuorot, jotka määrittelevät ympäristökansalaisen identiteettiä yhteisen eurooppalaisen ympäristön ja yhteisten eurooppalaisten ympäristöongelmien kautta.¹⁰⁷

Kolmanneksi ympäristön eläinten oikeuksia ja/tai vapautusta ajavat liikkeet ovat kyseenalaistaneet sen, että eläimet ja erityisesti muut nisäkkäät kuin ihmiset on suljettu kansalaisuuden piiristä. Tällä keskustelulla on tiivis yhteys moraalista merkityksellisyyttä koskevaan keskusteluun. Esimerkiksi van Steenberg määrittelee ekologista kansalaisuutta osoittamalla kansalaisuuden piirin laajenuksen eläimiin olevan keskeisen ja kansalaisuutta määrittävän tekijän.¹⁰⁸

Oikeuksista irtaantunut ekologinen kansalaisuus

Vaikka ekologisesta kansalaisuudesta käytävässä keskustelussa korostetaan vastuuta ja velvollisuuksia, oikeudet säilyttävät merkityksensä kansalaisuutta määrittelevinä tekijöinä. Ekologisen kansalaisuuden käsitettä korostetusti vastuun ja velvollisuuksien varaan rakentaa *Dobson*. Hänen mukaansa ekologisten kansalaisten velvollisuuksia koskevaa keskustelua on vaikea yhdistää perinteisesti oikeuksien varaan rakentuvaan kansalaisuuskeskusteluun. Koska velvolli-

¹⁰⁴ Näin *Delanty* 2000, 52, 137–145.

¹⁰⁵ *Falk* (1994, 136–138) erottaa omaksi ryhmäkseen alueellisesti sitoutuneen identiteetin, jota edustaa Eurooppa-kansalaisuus.

¹⁰⁶ *Falk* 1994, 132, 135–139; *Delanty* 2000, 52; globaalin yhteisöllisyyden mahdollisuuksista suomalaisessa keskustelussa ks. esimerkiksi *Saastamoinen* 2001, <http://www.uku.fi/~msaastam/kommunitarismi.htm>, jakso Postmodernit yhteisöt.

¹⁰⁷ *Hilson* 2001, 337.

¹⁰⁸ *van Steenberg* 1994, 145–146. Hän pohtii myös mahdollisuutta sisällyttää eläimet poliittisen yhteisön jäsenyyteen, mutta suhtautuu siihen lopulta varautuneesti.

suudet on sidottu oikeuksiin, ne edellyttävät vastavuoroisuutta. Ekologisen vastuun yksipuolisuus ja vastavuoroisuuden puuttuminen vaikeuttavat yhdistämistä ja rikkovat perinteisen keskustelun kaavan.¹⁰⁹

Dobson hylkää oikeuksiin perustuvan kansalaisuuskäsitteen, ja pyrkii purkamaan kansalaisuudesta käytävän keskustelun käsitteellisen arkkitehtuurin.¹¹⁰ Oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäisyyhteyden ohella hän hylkää sen taustalla olevan ajatuksen valtion ja kansalaisten välisestä vastavuoroisesta sopimuksesta sekä julkisuuden ekologisen kansalaisuuden ensisijaisena toimintakenttänä.

Kansalaisuuden käsitteellistä arkkitehtuuria Dobson muokkaa kääntämällä perinteisen kansalaisuuskäsityksen pääläelleen: ekologisesta näkökulmasta hyvä kansalaisuus opitaan yksityisen piirissä, ei julkisuuden piirissä.¹¹¹ Hän hyväksyy näkemykset, joissa riitautetaan julkisen ja yksityisen välinen erottelu ja siihen sisältyvä arvoasetelma julkisen ensisijaisuudesta.¹¹² Käytännölliset ympäristölliset tavat opitaan ja niitä harjoitetaan yksityisen arjen käytännöissä. Ekologisesta näkökulmasta henkilökohtainen on poliittista siinä merkityksessä, että useilla yksityisillä teoilla on poliittisia seurauksia.¹¹³ Ekologinen kansalaisuus toteutuu yhteiskunnan eri tasoilla eikä se rajoitu vain julkiseen toimintaan.¹¹⁴

Käsitys rakentuu tuleviin sukupolviin ja luontoon kohdistuvan epäitsekään, yksipuolisen vastuun, huolenpidon ja empatian lähtökohdille. Kaiken kaikkiaan on epäselvää, onko kyse kansalaisuutta koskevasta käsityksestä.¹¹⁵ Vaikka Dobsonin käsitys on periaatteessa mahdollista hyväksyä, vastattavaksi kuitenkin jää, millaisissa käytännöissä nämä ekologisen enkelin¹¹⁶ hyveet opitaan.¹¹⁷

¹⁰⁹ Dobson 1999, 3.

¹¹⁰ Kansalaisuuden käsitteellisellä arkkitehtuurilla Dobson (1999, 3) tarkoittaa käsitteitä, joiden kautta kansalaisuutta kulloinkin käsitellään ja määritellään. Näistä keskeisimmät ovat Dobsonin mukaan vastakohtakäsitteet julkinen – yksityinen ja aktiivinen – passiivinen. Tässä Dobson viittaa erityisesti Turneriin (1990, 198–217 ja 1991, 215–218), joka rakentaa kansalaisuuden käsitettä mainittujen käsitteiden avulla ja korostaa käsitteiden keskinäistä riippuvuutta ja yhteenkuuluvuutta (julkinen – aktiivinen vs. yksityinen – passiivinen).

¹¹¹ Toisin Turner (1990, 189), joka korostaa, että aktiivinen ja julkinen ovat uuden kansalaisuuden keskeisimmät määreet. Marshallin käsitteistön eräs ongelma on, että hänelle kansalaisuuteen ei liity aktiivisen kansalaisuuden ulottuvuutta. Ks. myös Delanty 2000, 19.

¹¹² Yksityisyyttä korostaessaan Dobson viittaa muun ohella feministisissä ja ekofeministisissä puheenvuoroissa esitettyihin käsityksiin yksityisyyden merkityksestä ja yksityinen – julkinen -dikitomian purkamisen välttämättömyydestä. Ks. Sandilands 1999, 228–229.

¹¹³ Samoin myös Barry 2002, 147–148; ks. myös Kymlicka – Norman 1994, 360.

¹¹⁴ Dobson 1999, 10–12; Barry 2002, 145.

¹¹⁵ Ks. myös Barry, joka kritisoi Dobsonin käsitystä siitä, että korostaessaan epäitsekästä huolenpitoa Dobson ei sisällyttä käsitteistöonsä luontoa käyttävää ja hyödyntävää ja sitä muuttavaa ihmistä. Barry 2002, 146.

¹¹⁶ Barry 2002, 146.

¹¹⁷ Vaikka ekologisen kansalaisen vastuu ja velvollisuudet ovat nousseet keskeisiksi, kysymystä niiden omaksumisesta ei yleensä käsitellä. Näin Kymlicka – Norman 1994, 368.

Osallistuva kansalainen

Yleensä vastausta haetaan joko poliittisesta osallistumisesta tai kansalaisyhteiskunnan piiristä.¹¹⁸ Yhtäältä osallistuminen voidaan ymmärtää keinoksi opettaa ihmiset vastuullisuuteen. Tällöin osallistuminen on väline kansalaisvelvollisuuksien omaksumiseen ja keino johdattaa kansalaiset kiinnostumaan ja huolehtimaan myös niistä kysymyksistä, jotka ovat heidän omien välittömien intressiensä ulkopuolella. Tällöin painopiste on osallistumisen merkityksellisyyden ja tärkeyden korostamisessa ja osallistuminen on tavoite itsessään.¹¹⁹

Osallistumisen merkitys voidaan ymmärtää myös mahdollisuutena vahvistaa ihmisten huolenpito- ja vastuusuhdetta ympäristöönsä. Vastuusuhteen vahvistaminen on mahdollista sitä kautta, että kansalaiset voivat osallistua itse toimintaan, esimerkiksi maankäytön suunnitteluun tai pilaantuneen ympäristön ennallistamiseen.¹²⁰ Välitön osallistuminen esimerkiksi ympäristön ennallistamisprojekteihin on yhtä paljon ihmisten luontosuhteen muokkaamista kuin luonnollisten prosessien ennallistamista.¹²¹

Yhteisöjen osallistuva suhde ympäristöönsä on ainakin tarpeellinen edellytys ihmisten kannustamiseen suojelemaan ympäristöään. Normatiivisessa ja osallistuvassa suhteessaan ympäristöönsä yhteisöt todennäköisesti sitoutuvat siihen tiiviimmin kuin muutoin.¹²² Se, miten määrittelemme osallistumismenettelyjen käytännöt ja toteuttamistavat, on kriittinen testi myös sen suhteen, miten syvästi olemme sitoutuneet vahvistamaan demokraattisia arvoja.¹²³

Paikallisen osallistumisen merkitys ekologisen kansalaisuuden toteuttamisessa liittyy laajempaan projektiin, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisen velvollisuuksia koskevia käsityksiä.¹²⁴ Kansalaisten demokraattinen osallistuminen esimerkiksi maankäytön suunnitteluun merkitsee pohjimmiltaan luonnon demokraattisen kulttuurin rakentamista, tai proosallisemmin ilmaisten: vahvempaa demokraattista yhteisöä, joka ei ainoastaan ota huomioon, vaan sisällyttää aktiivisesti päätöksentekoonsa luonnon kestävyuden.¹²⁵ Ekologisen kansalaisuuden näkökulmasta kyse on osallistumisesta luonnossa (humans as

¹¹⁸ *Kymlicka – Norman* 1994, 360–368.

¹¹⁹ *Kymlicka – Norman* 1994, 361.

¹²⁰ *Light* 2002, 168.

¹²¹ *Light* (2002, 153–155) käyttää esimerkkinä ekologisia ennallistamisprojekteja, joissa osallistuminen ulottuu hankkeen suunnittelusta sen toteuttamiseen. Hän on kiinnostunut niistä hankkeista, jotka toteutetaan joko kokonaan tai pääosin kansalaisten vapaaehtoisvoimin. Pragmatismiin sitoutuneena ympäristötutkijana hän korostaa käytäntöjä, jotka tosiasiallisesti muuttavat osallistujien käyttäytymistä.

¹²² *Light* 2002, 167.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Paikallisten ratkaisujen ja osallistumisen merkitystä tuleviin sukupolviin kohdistuvan vastuun toteuttamisessa korostaa esimerkiksi *Norton* 1998, 122, 133.

¹²⁵ *Ibid.*; samansuuntaisesti *Barry* 2002, 144–148.

participants in nature), joka viittaa kuulumiseen, osana olemiseen sekä vastuullisuuteen ja aktiivisuuteen.¹²⁶ Luonnon osana oleminen voidaan ymmärtää monella tapaa, mutta olennaista tässä yhteydessä on, että samalla kun ihmiset erilaisissa poliittisissa tai kulttuurisissa prosesseissa määrittelevät ympäristöä tai sitä, mikä kulloinkin määritellään ”luonnolliseksi”, samassa prosessissa ihmiset määrittelevät itseään.¹²⁷ Määrittelyssä on lähtökohtana, että osallistumismenettelyjen tavoitteena on purkaa kulttuurin ja luonnon dualismia; luonto tulee päätöksentekoon sisäistetyksi demokraattisten osallistumismenettelyjen kautta.

¹²⁶ *van Steenbergen* 1994, 147.

¹²⁷ Ks. esimerkiksi *Macnaghten – Urry* 1998, 95.

2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen kohteena ovat ympäristölliset oikeudet. Iduillaan olevat kestävän kehityksen ja ekososiaalisen oikeusvaltion ideat eivät tule laajemmin arvioitaviksi, vaan ne pikemminkin taustoittavat tutkimusta ja sen kysymyksenasetteluja. Ne ovat osaltaan avanneet – ja luonnollisesti myös sulkeneet pois – kysymyksiä, joihin tutkimuksessa pyritään vastaamaan. Niiden kautta avautuu monia teemoja, keskeisimpänä ympäristölliset oikeudet monitieteisenä tutkimusongelmana. Ympäristöoikeudellisella tutkimuksella on aina ollut liityntäkohtia eri oikeudenaloille ja useat ympäristöoikeudelliset tutkimukset kiinnittyvät monien oikeudenalojen rajapinnoille. Myös ympäristöllisiä oikeuksia koskeva keskustelu leikkaa monia oikeudenaloja. Ympäristö ihmisoikeutena on vahvistanut erityisesti ihmisoikeuksien ja kansainvälisen ympäristöoikeuden liityntää, koska molemmat liittyvät ihmiskunnan hyvinvoinnin ja sen ympäristöllisten edellytysten määrittelyyn.¹²⁸ Yhteistä ympäristöllisiä oikeuksia koskevalle tutkimukselle sen tiivis liityntä ympäristöfilosofiassa ja laajemmin yhteiskunnallisessa ympäristötutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin ja annettuihin vastauksiin. Näihin oikeus- ja yhteiskuntatieteen leikkauspisteisiin sijoittuu myös tämä tutkimus.

Tutkimukseni nojaa suomalaisen ympäristöllisiä perusoikeuksia koskevaan valtiosääntö- ja ympäristöoikeudelliseen tutkimukseen.¹²⁹ Oma tutkimusreitini kuitenkin suuntaa toisaalle, ympäristöfilosofian ja yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen piiriin ja tavoitteena on vuoropuhelu niiden piirissä esitettyjen ympäristöllisten oikeuksien määrittelyyn liittyvien ongelmanasettelujen ja tarjoamien vastauksien kanssa. Tutkimusreitini poikkeaa myös sikäli, että tutkimuksellinen kiinnostukseni kohdistuu ympäristöllisiin ihmisoikeuksiin ja kansainvälisissä ympäristösopimuksissa vahvistettuihin menettelyllisiin oikeuksiin. Oikeudet tulevat arvioitaviksi eurooppalaisesta näkökulmasta. Tällöin keskeisiksi nousevat Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen ympäristöllinen tulkinta sekä oikeuksien toteutuminen Euroopan unionin ympäristöä koskevassa sääntelyssä. Näkökulman tälle tarkastelulle tarjoaa ekologinen kansalaisuus, ajatus ekologisesta kansalaisesta ympäristöllisten oikeuksien ja velvollisuuksien kantajana.

Luvun II *Ympäristölliset oikeudet* alkuosassa tarkasteltavina ovat ympäristöllisen aineellisen oikeuden määrittelyyn liittyvät kysymykset. Tutkimuksen

¹²⁸ Shelton 2001, 185–186.

¹²⁹ Tässä mainittakoon Turun yliopistossa ilmestyneet *Veli-Pekka Viljasen* (2000), *Pekka Lämsänevan* (2002) ja *Kai Kokon* (2003) väitöskirjatyt sekä jo aiemmin käsitellyt *Kari Kuusiniemen* kestävän kehityksen oikeusvaltiota ja *Tapio Määtän* ekologista oikeusvaltiota koskevat puheenvuorot.

tavoitteena on kartoittaa ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn eettisiä lähtökohtia. Esillä on oikeuksien luonnonoikeudellisen perustan määrittely. Ihmisen luontosuhteen eettisen perustan määrittely on aina ollut filosofian tutkimuskohde ja yksi niistä kysymyksistä, joiden kautta ympäristöfilosofia on välittynyt ympäristöllisten oikeuksien määrittelyyn. Ympäristöfilosofian esiin nostama kysymys on oikeuksien vahva ihmiskeskeisyys. Oikeuden määrittelyssä ratkaistavaksi tulee, miten oikeudet voidaan määritellä ja toteuttaa instrumentaalista luontosuhdetta uusintamatta ja ympäristön ja sen entiteettien itseisarvoa kunnioittaen. Tällöin vastattavaksi tulee, mitä itseisarvolla tarkoitetaan.

Olen rajannut tutkimuksen yksinomaan ympäristöllisen oikeuden määrittelyyn. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistetut oikeudet tarjoavat myös ympäristöllistä suojaa ja ympäristölliset oikeudet paikantuvat osaksi ihmisoikeuksien jakamatonta kokonaisuutta. Eettiset ongelmat, jotka kiinnittyvät ympäristöllisten oikeuksien määrittelyvaikeuksiin, heijastuvat luonnollisesti myös muiden oikeuksien eettisiin lähtökohtiin. Tässä merkityksessä arvioitavana ovat laajemminkin oikeuksien eettinen perusta ja oikeuksien ekologisten rajoitusten välttämättömyys.

Menettelylliset oikeudet ovat luvun II toinen pääteema. Lähtökohtana on tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa solmittu Århusin sopimus. Vaikka sopimus on YK:n Euroopan talouskomission piirissä solmittu sopimus, se määrittelee osallistumisoikeuksien kansainvälisesti hyväksytyt minimivaatimukset. Eurooppalaisesta näkökulmasta se on kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien arviointiperusta.

Århusin sopimuksen pääpaino on ympäristötiedon saatavuutta ja oikeussuojaa koskeissa 4 ja 9 artikloissa. Sen sijaan ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien toteuttamiseen liittyvät 6–8 artiklat ovat tavoitteiltaan merkittävästi vaatimatonta. Toinen sopimuksen erityisyys on, että siinä vahvistetaan hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen asemaa. Sitä voidaan pitää sopimuksen merkityksellisimpänä tuloksena. Sopimus edellyttää, että niille turvataan oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon, ennakkolliset osallistumisoikeudet ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristölainsäädäntöön liittyvissä asioissa.

Tulevat sukupolvet ja niiden tarpeiden huomioon ottaminen liittyvät ympäristöllisiä oikeuksia koskevaan keskusteluun kahdella eri tapaa. Yhtäältä tulevien sukupolvien tarpeiden tyydytys voidaan sisällyttää sekä aineellisten että menettelyllisten oikeuksien määrittelykriteereihin. Niiden tulee turvata se, että nykyiset sukupolvet voivat täyttää velvollisuutensa tulevia sukupolvia kohtaan. Toisaalta tulevien sukupolvien huomioon ottaminen ja ympäristöresurssien säilyttäminen tulvien sukupolvien valintamahdollisuudet säilyttäen sisältyvät kestävä kehityksen tavoitteeseen.

Huolimatta kiistanalaisesta sisällöstään ja merkityksestään, kestävä kehityksen tavoitteesta on olemassa periaatteellinen yksimielisyys. Tavoitteen to-

teuttamiseen liittyy kolme oikeudenmukaisuusulottuvuutta: sukupolvien sisäinen, sukupolvien välinen ja lajien välinen oikeudenmukaisuus.¹³⁰ Vaikka ympäristöoikeudenmukaisuutta koskeva teoreettinen käsitteistö on vasta muotoutumassa ja esimerkiksi ajatus lajien välisestä oikeudenmukaisuudesta on vähintäänkin kiistanalainen¹³¹, yksimielisyys on olemassa siitä, että tavoitteeseen sisältyy sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen.

Oikeudenmukaisuusteorioissa sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on käsitelty melko niukalti. Tässä luvussa sukupolvien välistä oikeudenmukaisuuden teoreettisia lähtökohtia käsitellään liberaalin oikeudenmukaisuusteorian ja kommunitaristisen oikeudenmukaisuusteorian avulla. Sitoutumatta suoranaisesti kumpaankaan näistä *Edith Brown Weiss* on esittänyt sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen periaatteet, jotka perustuvat ympäristöeettisiin lähtökohtiin ja käsitykseen sukupolvien välisestä yhteisöstä ja sukupolvien keskinäisestä yhteenkuuluvuudesta. Ne voidaan ymmärtää myös ympäristöllisiä oikeuksia rajoittaviksi periaatteiksi, jotka asettavat jokaiselle sukupolvelle velvollisuuden sisällyttää tulevien sukupolvien tarpeet myös ympäristöllisten oikeuksien toteuttamiskriteereiksi. Näitä velvollisuuksia käsitellään luvussa III *Sukupolvien välinen vastuu*.

Näiden yleisten lähtökohtien määrittelyn perusteella luvussa IV *Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö* arvioitavaksi tulee Euroopan ihmisoikeussopimuksen ympäristöllisen tulkinnan mahdollisuus. Historiansa takia sopimus ei sisällä nimenomaisia ympäristöllisiä oikeuksia, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintatraditio mahdollistaa Euroopan neuvoston jäsenmaiden moraalikäsitysten ja oikeudellisen sääntelyn arvoperustan huomioon ottamisen sopimuksen tulkinnassa. Tuomioistuimen ratkaistavaksi on tullut tapauksia, jotka yhtäältä yksinään osoittavat aineellisten ja menettelyllisten ympäristöoikeuksien tarpeen, mutta osoittavat toisaalta myös sopimuksen ja perinteisen ihmisoikeuskäsityksen rajoitukset.

Ehkä vahvimmin oikeustieteelliseen tutkimustraditioon kiinnittyy Eurooppalaista ympäristökansalaisuutta koskeva luku V. Luvun otsikko viittaa ekologisesta kansalaisuudesta käytävän keskustelun myötä syntyneeseen ajatukseen eurooppalaisesta ympäristökansalaisuudesta. Sen taustalla on se, että Euroopan yhteisön perustamissopimus ja sen oikeudellinen tulkinta turvaavat kansalaisille taloudelliset oikeudet mutta eivät ympäristöllisiä oikeuksia.

Ympäristökansalaisuuden toteutumisen näkökulmasta Euroopan yhteisön ympäristöllisesti relevantti sääntely on kiinnostavassa murros- ja muutosvaiheessa. Niihin vaikuttavista tekijöistä tärkeimmät ovat EY 6 artiklan läpäisyperiaate ja sen merkitystä vahvistava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37

¹³⁰ Ks. esimerkiksi *Almond* 1995, 8–20; *Shelton* 1999, 26–28; *Kiss – Shelton* 2000, 16–18.

¹³¹ Ks. esimerkiksi *Bosselmann* 1999, 41–42, 49–52.

artiklan ympäristösäännös sekä menettelyllisiä oikeuksia sääntelevä Århusin sopimus, joka on sikäli poikkeuksellinen kansainvälinen ympäristösopimus, että se sitoo myös yhteisön toimielimiä. Vaikka niiden aiheuttamat muutokset eivät ole vielä arvioitavissa, on ilmeistä, että ne yhdessä muokkaavat uudenlaisia käsityksiä yhteisöoikeuden turvaamisesta ympäristöllisistä oikeuksista, eurooppalaisesta osallistujasta ja eurooppalaisesta ympäristödemokratiasta.

Luku jakaantuu kahteen pääjaksoon. Sen ensimmäisessä osassa on tarkasteltavana on, voidaanko yhteisön perustamissopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja tuomioistuimen käytännön perusteella väittää, että kansalaisilla on ympäristöllisesti relevantteja oikeuksia. Vaikka on mahdollista puolustaa käsitystä, että yhteisöoikeus tunnustaa oikeuden puhtaaseen ympäristöön, oikeus ei merkityksellisellä tavalla jäsenä kansalaisten asemaa.

EU perusoikeuskirja sisältää useita ympäristöllisesti relevantteja säännöksiä, mutta sen 37 artikla on varsinainen ympäristösäännös. Kyse on omaleimaisesta säännöksestä. Yhtäältä se jatkaa yhteisön perustamissopimuksen ympäristöartikloissa omaksuttua linjausta, koska se ei sisällä viittausta oikeuksiin. Sen sijaan sillä vahvistetaan EY 6 artiklan ympäristönsuojelun läpäisyperiaatteen painoarvoa edellyttämällä ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen sisällyttämistä unionin politiikkoihin. Säännöksen tavoitteeksi voidaan ymmärtää yhteisön sääntelyn ekologisointi, ympäristönsuojelun tasavertaistaminen taloudellisten tavoitteiden kanssa. Tätä ekologisointiprosessia ohjaavat perustamissopimuksen 174 artiklassa määritellyt ympäristöpolitiikan tavoitteet, periaatteet ja ympäristöpolitiikan toteuttamisessa huomioon otettavat seikat. Läpäisyperiaatteen ja perusoikeuskirjan 37 artiklan kautta ne saattavat laajentaa ympäristöllistä tilaa ja vaikuttaa asteittain yhteisöoikeuden ekologisointiin.

Århusin sopimuksen täytäntöönpanolla on kansalaisten menettelyllisten oikeuksien toteuttamisen kannalta huomattava merkitys. Sopimus ei näytä sisältävän radikaaleja tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö sopimuksen täytäntöönpano edellyttäisi myös yhteisön tasolla uutta sääntelyä ja kansalaisten menettelyllisten oikeuksien uudelleenarviointia. Erityistä merkitystä on sillä, että sopimus edellyttää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentamista myös yhteisötason päätöksenteossa. Sopimuksen toteuttamisen odotetaan osaltaan vastaavan legitimaatio- ja demokratiavajeen purkamiseen.

Sopimuksen merkitystä arvioidaan sopimuksen kolmen pilarin kautta. Ennen sopimuksen täytäntöönpanoa oli mahdollista esittää johtopäätös, jonka mukaan kansalaisten menettelylliset oikeudet turvasivat ennen muuta yhteisön oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Århusin sopimuksen täytäntöönpano edellyttää tästä lähtökohdasta luopumista. Erityisesti oikeus ympäristölliseen tietoon ja oikeusturvan saatavuutta koskeva sääntely luovat edellytyksiä kansalaisosallistumisen painoarvon muutoksille. Tätä kehitystä vahvistaa kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksien tunnustaminen.

Viimeinen luku VI *Ympäristön oikeus* koskee ympäristön, ekologisten järjestelmien ja eläinten juridisia oikeuksia, pikemminkin niiden mahdollisuutta. Ympäristöllisiä oikeuksia on edeltävissä luvuissa käsitelty yksinomaan ihmisten oikeuksina. Luvun tavoitteena on osoittaa, ettemme voi määritellä ympäristöllisiä ihmis- ja perusoikeuksia ottamatta kantaa myös eläinten ja laajemmin luonnon oikeuksia koskeviin vaatimuksiin. Oikeuskirjallisuudessa esitetty käsitys, jonka mukaan oikeudellinen käsitteistö ei nykyisellään ole käyttökelpoinen ympäristön oikeudellisen aseman haltuunottoon, osoittautuu juuri ympäristön oikeuksien määrittelyssä merkitykselliseksi. Sekä moraalisesti että oikeudellisesti on mahdollista perustella ympäristön ja sen olioiden oikeudet. Ne voidaan perustella sekä moraalisella merkityksellisyydellä että demokratiaargumentilla, mutta kiistatonta on, että niiden toteuttaminen ja puolustaminen nostavat esiin ihmisten velvollisuudet.

Tutkimuksen viimeisenä teemana otan arvioitavaksi *John Dryzegin* esittämän kysymyksen luonnon edustamisesta. Hän esittää ajatuksen luonnon sisällyttämisestä kommunikatiivisten käytäntöjen piiriin. Tämä osin provokatiiviseksi luonnehdittu ajatus on synnyttänyt laajan keskustelun luonnon edustamisen ongelmasta ja luonnon kommunikatiivisen teoriasta sekä kommunikatiivisen teorian taustalla olevasta luontokäsityksestä ja sen muutoksista. Tutkimus päättyy luonnon diskursiivisen teorian mahdollisuuksien arviointiin. Samalla se avaa mahdollisesti uuden keskustelun.

II YMPÄRISTÖLLISET OIKEUDET

1 Oikeuksien määrittelyn taustaa

Sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ei sisälly ympäristöllisiä oikeuksia eikä suoranaista viittausta ympäristöön.¹ Viime vuosikymmeniin saakka ihmisoikeudet ja ympäristökysymykset on ymmärretty erillisinä ja toisiinsa liittymättöminä kysymyksinä, mutta niiden keskinäisyhteyttä koskeva tietoisuus on merkittävästi kasvanut. Tässä suhteessa YK on ollut edelläkävijä.² Käännekohta oli YK:n vuonna 1972 pidetty Tukholman ympäristökokous.³ Sen jälkeen lukuisissa kansainvälisissä, alueellisissa ja kansallisissa asiakirjoissa on tunnustettu jonkintasoinen oikeus ympäristöön, ja esityksiä ja aloitteita ympäristöllisten oikeuksien vahvistamiseksi on tehty lukuisia.⁴ Lisäksi ihmisoikeustuomioistuinten käytännössä on todettu ympäristön pilaamisen vaikeuttavan tai estävän ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen.⁵ Esitetty ei kuitenkaan merkitse, että ympäristöoikeuden tarpeesta tai sisällöstä olisi olemassa yksimielisyys.⁶ Yksimielisyys on olemassa siitä, että lisääntyvät ympäristöongelmat estävät ihmisoikeuksien täysimittaisen toteutumisen.

Ihmisoikeuksien merkitys, eräänlainen korotettu asema antaa niille erityisen merkityksen ympäristölainsäädäntöä arvioitaessa mutta myös ympäristöpolitiikan piirissä. Ihmisoikeudet määrittävät ja rajoittavat demokraattisen enemmistön, kuten myös diktatorisen vähemmistön, toimintavapauksia. Ympäristökysymyksissä tällä on erityistä merkitystä rajoitettaessa lyhyen aikavälin hyötynäkökohtien korostamista pitkän aikavälin haittojen kustannuksella. Ympäristönsuojelu on perustavanlaatuinen ihmisten arvokkuuden ja hyvinvoinnin toteuttamiselle.

¹ Ks. kuitenkin yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 1991/60), jonka 24 artiklan c kohdassa ympäristölliset tekijät on otettu huomioon.

² Ks. esimerkiksi YK:n päätöslauselma 45/95, jossa YK:n yleiskokous Tukholman julistukseen vedoten katsoi, että jokaisella on oikeus elää terveyden ja hyvinvoinnin kannalta asianmukaisessa ympäristössä.

³ Konferenssin merkitystä on arvioitu laajasti eri yhteyksissä. Tiivistetysti konferenssin taustasta ja merkityksestä *Caldwell* 1996, 48–78.

⁴ Esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelma (UNEP) korosti raportoidessaan toimintaansa ihmisoikeus- ja ympäristökysymyksissä, että keskeinen tavoite on kannustaa valtioita sisällyttämään oikeus puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön sekä kansalliseen lainsäädäntöön että kansainvälisiin ympäristönsuojeluinstrumentteihin.

⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä luku IV.

⁶ *Andersonin* (1998, 13) mukaan syyt siihen, ettei oikeudesta ympäristöön ole kansainvälisellä tasolla saavutettu yksimielisyyttä, liittyvät sosiaalisiin ja kulttuurisiin eroavuuksiin. Ympäristöä koskevat käsitykset ovat siinä määrin sidoksissa kulttuuriin, että yksimielisyyden saavuttaminen saattaa olla vaikeaa.

Kasvava tietoisuus ympäristökriisien syvyydestä ja vaikutuksista on osaltaan vahvistanut pyrkimyksiä purkaa keskustelua myös ympäristöllisten oikeuksien kautta.⁷

Tässä luvussa arvioitavina ovat ensinnäkin aineellisten ympäristöllisten ihmisoikeuksien määrittelyä koskevat kysymykset. Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan ympäristöllisten oikeuksien määrittelyyn sisältyy jännite yhtäältä ihmisten tarpeiden ja toisaalta ympäristön itseisarvoisen huomioon ottamisen välille. Keskeisiä käsitteitä ovat oikeuksien instrumentaalisuus ja luonnon itseisarvoinen suojeleminen ja tarkasteltavana on instrumentaalisen luontosuhteen oikeuksien määrittelemiselle asettama haaste. Sama kysymys tulee tarkasteltavaksi myös toisesta näkökulmasta, kysymyksenä, joka koskee aineellisten ympäristöllisten oikeuksien määrittelyä. Jälkimmäistä kysymystä käsittelem erityisesti kansainvälisen ympäristöoikeuden lähteiden perusteella. Tarkasteltaviksi tulevat tärkeimmät aineellisia oikeuksia koskevat kansainvälisen yhteisön tuottamat ympäristöllisiä oikeuksiin liittyvät ehdotukset ja suositukset.

Lopuksi käsittelem menettelyllisiä oikeuksia. Tarkasteltavana on erityisesti tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty Århusin yleissopimus. Sopimus määrittelee erityisesti eurooppalaisesta näkökulmasta kansalaisten osallistumisoikeuksien keskeiset tavoitteet ja lähtökohdat. Tavoitteena on arvioida, millaisiin kansalaisosallistumista koskeviin käsityksiin sopimus nojautuu ja millaisiin uudelleenarviointeihin sopimus antaa aihetta.

⁷ Shelton 2001, 191.

2 Kansainvälisen ympäristöoikeuden ja ihmisoikeusjärjestelmän keskinäissuhde

Ympäristölliset oikeudet kiinnittyvät luontevasti kansainvälisen ympäristöoikeuden ja ihmisoikeusjärjestelmän saumauskohtiin.⁸ Vaikka kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ei sisälly suoranaista viittausta ympäristöllisiin oikeuksiin, useat kansainväliset ympäristösopimukset sisältävät ympäristöllisiä oikeuksia koskevia määräyksiä. Ilmeisimpänä esimerkkinä tästä on Århusin sopimus, joka on ensimmäinen kansainvälinen sitova ympäristösopimus, joka sisältää oikeuden terveelliseen ja hyvinvoinnin vaatimukset täyttävään ympäristöön kollektiivisena, nykyisille ja tuleville sukupolville kuuluvana oikeutena ja määrittelee menettelyllisten oikeuksien minimivaatimukset.⁹ Århusin sopimus ei kuitenkaan ole ihmisoikeussopimus, vaan YK:n Euroopan talouskomission puitteissa solmittu sopimus, mutta se on tiiviisti sidottu ihmis- ja perusoikeuksiin ja hyödyntää ihmisoikeussopimusten käsitteistöä. Näin se ilmentää hyvin kansainvälisen ympäristöoikeuden ja ihmisoikeusjärjestelmän kytkeä toisiinsa.

Ihmisoikeuksien edistäminen ja kansainvälinen ympäristöoikeus ilmentävät hieman eri suunnilta kansainvälisen yhteisön keskeisiä tavoitteita ja arvoja. Hyvin yleisesti määriteltynä ihmisoikeusjärjestelmän keskeinen tavoite on turvata jokaista valtion mielivaltaiselta puuttumiselta ja varmistaa jokaisen perustarpeiden tyydytys. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoitteena puolestaan on suojella ihmisiä ympäristön pilaantumisen aiheuttamilta haittavaikutuksilta ja turvata kaikkien elämänmuotojen olemassaolon edellytyksenä olevat ekologiset prosessit ja ympäristölliset resurssit.

Ihmisoikeusjärjestelmän ja kansainvälisen ympäristöoikeuden keskinäissuhteen määrittelyn kannalta on merkityksellistä, että ne ovat yhtäältä kehittyneet itsenäisesti. Ihmisoikeuksien kehitys edelsi kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitystä. Kansainvälinen ympäristöoikeus alkoi muotoutua vasta 1960-luvun ympäristöheräämisen myötä. Toisaalta parin viimeisen vuosikymmenen aikana on tunnistettu ja tunnustettu myös niiden keskinäinen riippuvuus ja yhteiset tavoitteet.

Kansainvälisen oikeuden piirissä ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäissuhdetta määriteltäessä on korostettu, että niitä yhdistää se, että mo-

⁸ Suhteen määrittelystä tiivistetysti *Birmie – Boyle* 2002, 252–254.

⁹ Århusin sopimuksesta ihmisoikeusnäkökulmasta *Koester* 1999, 96–102.

lemmat läpäisevät koko kansainvälisen oikeuden. Tämä vahvistaa myös niiden keskinäistä riippuvuutta.¹⁰ Niitä ei kuitenkaan voi täysin samaistaa, ja yhteiset tavoitteet ja keskinäinen riippuvuus ovat nostaneet esiin myös ihmisoikeussääntelyn ja kansainvälisen ympäristöoikeuden erilaiset tavoitteet ja prioriteetit.¹¹ Niillä on sekä samanlaisia että toisistaan poikkeavia tavoitteita, mistä syystä ne voivat vastaavasti olla joko keskenään kilpailevia tai toisiaan vahvistavia.¹²

Vaikka erityisesti aineellisten ympäristöllisten oikeuksien tarpeesta ja sisällöstä on olemassa erisuuntaisia käsityksiä, useimmat kansainväliset yhteisöt tunnustavat ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyhteyden ja niiden yhdistämisen keinona tai perusteluna ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamiselle ja vastaavasti ihmisoikeuksien täysimittaiselle toteuttamiselle. Ne ovat keskenään vuorovaikutussuhteessa, jossa ne sekä edellyttävät että vahvistavat toisiaan. Ympäristönsuojelun näkökulmasta suojelutavoitteiden täysimittainen toteuttaminen edellyttää ihmis- ja perusoikeuksia, jotka takaavat esimerkiksi kansalaisten osallistumisoikeudet ja oikeuden ympäristöä koskevaan informaatioon. Jos ympäristön pilaamisen voidaan tulkita loukkaavan suojattua ihmisoikeutta, ympäristönsuojeluvaatimus voidaan vastaavasti perustaa tähän oikeuteen. Vastaavasti ihmisoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta ympäristön ja ympäristönsuojelun laadun parantaminen vahvistavat ihmisoikeuksien toteuttamista.

Ympäristöllisillä ihmisoikeuksilla voi olla myös integroiva vaikutus. Sekä ihmisoikeuksien että ympäristönsuojelun alueella on parin viimeisen vuosikymmenen aikana solmittu lukuisia sekä kansainvälisiä että alueellisia sopimuksia ja sopimusten moninaisuus on tuottanut sektoraalista sääntelyä. Erityisesti kansainvälisten ympäristösopimusten lisääntyminen on synnyttämässä selvän koordinaatiotarpeen. Kysymyksissä, joissa ympäristönsuojelu- ja ihmisoikeustavoitteet yhtenevät, ympäristöllisten oikeuksien määrittely kansainvälisin tai alueellisin sopimuksin saattaisi osaltaan selkeyttää tilannetta.

¹⁰ *McGoldrick* 1996, 804.

¹¹ *Shelton* 2001, 185–186.

¹² Tätä on korostanut *Desgagné* 1995, 264; samoin *Kiss – Shelton* 2000, 141.

3 Ympäristölliset oikeudet puntarissa

3.1 INSTRUMENTALISMIN HAASTE

Aineellisten ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn lähtökohtana on oikeus jollakin tavoin määriteltyyn ympäristöön. Määritelmä edellyttää oikeuden sisällön, ympäristön laadun määrittelyä. Ajatus oikeudesta ympäristöön ei ole mielekäs. Määrittelyssä on ratkaistava, mitä oikeudella pyritään suojelemaan. Vaihtoehtojen kirjo on laaja: terveellinen, puhdas, ekologisesti tasapainoinen, pilaantumaton tai turvallinen ympäristö. Arvioitavana on, onko tavoitteena ihmisten ympäristön suojeleminen vai laajemmin ympäristön suojeleminen myös ihmisten välittömistä tarpeista riippumatta. Esimerkiksi jos oikeuden tavoitteena on terveellisen ja hyvinvoinnin takaavan ympäristön suojeleminen, määrittelyssä nousee keskeiseksi, asettavatko nämä tavoitteet myös ympäristön suojelemisen rajat.¹³ Ekologiseksi määrittelemänsä oikeusjärjestyksen lähtökohtia määrittellessään *Bosselmann* korostaa, että aineellisten oikeuksien perustavanlaatuisen arviointikriteerin tulee olla ymmärrys ihmiskunnasta elimellisenä osana biosfääriä ja luonnon ihmisten tarpeista riippumattoman arvon sekä ihmisten luontoon kohdistuvien velvollisuuksien tunnustaminen. Näin aineellisten ympäristöllisten oikeuksien tavoitteena tulisi olla korostetummin ympäristön kuin ihmisten suojaaminen. Lähestymistapa edellyttää irtaantumista perinteisistä ihmisoikeuksista ja ihmisoikeuksille asetusta tavoitteesta, ihmisten intressien suojelemisesta.¹⁴ Kyse on perustavaa laatua olevista eettisistä ratkaisuista ja edellyttää vastausta siihen, miten ihmisten terveyden ja elinolosuhteiden ja ekologisen kestävyys sekä luonnon ihmisten tarpeista riippumaton suojeleminen ovat yhdistettävissä.

Kysymys nousi esille Suomen perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksen (PL 20 §) valmisteluvaiheessa, jolloin *Eriksson* korosti ympäristöperusoikeuden eettisen perustan merkitystä oikeuden määrittelyssä ja ihmisen ympäristöön kohdistuvia velvollisuuksia oikeuksien sijasta.¹⁵ Hänen mukaansa jokaisen oikeus elinkelpoiseen tai terveelliseen ympäristöön voidaan ymmärtää instrumentaalista luontosuhdetta vahvistavana.¹⁶ Ympäristöperusoikeudella tu-

¹³ Määrittelyn merkityksellisyydestä esimerkiksi *Birnie – Boyle* 2002, 254; *Miller* 1998, 6; *Taylor* 1998b, 222–224.

¹⁴ *Fauchald* 1991, 66.

¹⁵ *Eriksson* 1992, 5–6; 1994, 98–99; ks. skandinaavisesta keskustelusta Erikssonin ohella *Fauchald* 1991, 65, 66; *Bergman* 1993, 22–23.

¹⁶ *Eriksson* 1994, 98–100.

lisi kuitenkin saattaa ympäristö perusoikeussuojajärjestelmän piiriin tunnustamalla ympäristön, ekosysteemien ja lajien itseisarvo. Eettisen perustan muutos edellyttää luontokeskeisen lähestymistavan omaksumista.¹⁷ Esitettyyn sisältyvät ne keskeiset perusteet, joilla ihmisten oikeutta jollakin tavoin määritellyyn ympäristöön voidaan instrumentalistisen luontosuhteen kritiikin lähtökohdista perustellusti kyseenalaistaa. Kritiikin lähtökohtana on käsitys ihmiskeskeisyydestä, jonka mukaan ainoastaan ihmisillä on moraalista merkitystä ja ihmisten intressit ovat lähtökohtaisesti muiden lajien intressejä merkityksellisempiä.

Kritiikin mukaan ihmis- ja perusoikeudet kantavat vahvasti ihmiskeskeisyyden traditiota.¹⁸ Tämä koskee erityisesti oikeusvaltiollisuuden perustan määritäviä klassisia vapausoikeuksia, mutta ihmiskeskeisyys on tunnistettavissa myös TSS-oikeuksissa.¹⁹ Ihmiskeskeisyyttä ilmentävien oikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen saattaa tapahtua ympäristönäkökohdat syrjäyttäen ja ympäristön kustannuksella.

Kritiikin johtopäätös on, että aineelliset ympäristölliset oikeudet saattavat pitkällä aikajänteellä osoittautua vähintäänkin ristiriitaiseksi ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamiskeinoksi. Ihmiskeskeinen lähestymistapa estää ympäristön välittömän ja kokonaisvaltaisen suojelemisen, koska ympäristön pilaantuminen tai luonnon monimuotoisuuden väheneminen eivät itsessään perustele ympäristönsuojelutavoitteita. Näin ympäristölliset oikeudet vahvistavat hierarkista käsitystä, jonka mukaan ihmisellä on ylivertainen asema ja merkitys suhteessa ympäristöönsä yleensä ja erityisesti suhteessa muihin lajeihin.

Vastauksena kritiikkiin on esitetty, että perus- tai ihmisoikeutena ymmärretty oikeus puhtaaseen, terveelliseen, kestävään tai vastaavalla tavalla määritellyyn ympäristöön on perustaltaan aina ihmisten oikeus riippumatta siitä, miten kunnianhimoiset suojelutavoitteet oikeuden taustalle on asetettu. Vaikka esimerkiksi oikeus elämään lavennettaisiin käsittämään ne ympäristölliset ulottuvuudet, jotka ovat tarpeen ihmisten hyvinvoinnin ylläpitämiseen ja vahvistamiseen, kyse on kuitenkin luonnollisen ympäristön kohtelemisesta välineenä ihmisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Ihmisten oikeus ympäristöön, oikeuden taustalla olevista ympäristönsuojelullisista tavoitteista riippumatta, on perustaltaan ihmisen oikeus.²⁰ Vastaus sisältää itsestäänselvyyden eikä näytä vastaavan kritiik-

¹⁷ Eriksson ei tässä yhteydessä esitä selkeää ympäristöeettistä sitoumusta. Vuonna 1999 ilmestyneessä artikkelissaan hän tarkastelee biosentrisen ympäristöetiikan mahdollisuuksia Eriksson 1999, 102–105.

¹⁸ Näin esimerkiksi Redgwell 1998, 71; perus- ja ihmisoikeuksien ekologisesta sokeudesta ja syistä esimerkiksi Taylor 1998b, 238–239; Bosselmann 1998, 65–79, 80–82, 127–128, johon myös Määttä 2001a, 301–302 viittaa.

¹⁹ Anderson 1998, 3.

²⁰ Näin esimerkiksi Anderson (1998, 14), joka samalla korostaa eroa ihmisten ja ei-inhimillisten lajien tai luonnonresurssien oikeuksien välillä.

kiin, mutta se tuo esille sen, että keskustelussa risteilevät ihmiskeskeisyyden, instrumentaalisuuden ja luonnon itseisarvon käsitteet ja ne sekoittuvat keskenään. Erityisesti ongelmaksi on noussut ihmiskeskeisyyden ja instrumentaalismin samaistaminen.²¹

3.1.1 Heikko ja vahva ihmiskeskeisyys

Aluksi on syytä korostaa, että ihmiskeskeisyyttä koskeva teoreettinen keskustelu on uutta eikä ympäristöfilosofian piirissä ole kyetty kehittämään sitä koskevaa konstruktivistista teoriaa. Ihmiskeskeisyys ei väljästi määritellyn ympäristöfilosofian piirissä ole myöskään yleisesti hyväksytty tarkastelukulma. Sen mielekkyys on kyseenalaistettu ennen muuta sillä perusteella, että ihmiskeskeisyys on väistämätöntä eikä siihen liittyvä käsitteistö ole käyttökelpoinen ympäristöongelmien määrittelyssä eikä ratkaisukeinojen etsinnässä. Esimerkiksi useat ympäristöpragmatismiin sitoutuneet ympäristöfilosofit katsovat, että ihmiskeskeisyyden käsitteillä ei ole oleellista merkitystä ympäristöä koskevien ratkaisujen määrittelyssä sen paremmin teoretikoille kuin käytännön aktivisteillekaan.²² Ihmiskeskeisyyskäsitteistöön nojautuva lähestymistapa vääristää kysymyksenasettelua ja yksinkertaistettuna johtaa pohtimaan sitä, onko ihmisen mahdollista arvioida ongelmia luonnosta irrotettuna ja siitä riippumatta.

On syytä tarkentaa, mitä ihmiskeskeisyydellä tarkoitetaan. Useat ympäristöfilosofit ovat määritelleet ihmiskeskeisyydelle erilaisia tasoja. Käytetyin on jaottelu vahvaan ja heikkoon ihmiskeskeisyyteen. Esimerkiksi *Dobson* käyttää jaottelua tarkoittaen heikolla ihmiskeskeisyydellä ihmiskeskeisyyttä (human-centred) ja vahvalla ihmiskeskeisyydellä tapaa kohdella ei-inhimillistä luontoa pelkästään välineenä ihmisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erottelu on siten ihmiskeskeisyys vs. instrumentaalisuus (human-instrumental).²³ *Dobson* haluaa erottelullaan tuoda esiin juuri sen, että antroposentrismistä käydyn keskustelun ongelma on näiden kahden käsitteen samaistaminen. Ihmiskeskeisyys ymmärretään puhtaana instrumentaalismina. Hänen tavoitteensa on nostaa esiin se periaatteessa triviaali seikka, että heikko ihmiskeskeisyys on väistämätön osa ihmistoimintaa. Ihmiskeskeisyyden väistämättömyys ei johdu siitä, että ihmi-

²¹ Erottelun välttämättömyydestä esimerkiksi *Plumwood* 2002, 123.

²² Ks. esimerkiksi *Pihlström* 1996, 256–263. On huomattava, että pragmatistit eivät riitautaa ihmiskeskeisyyttä koskevan keskustelun ydinajatus, jonka mukaan ihminen jättää luonnon rajoitukset huomioon ottamatta. Olennaista heidän argumentaatioissaan on luonnon itseisarvoa koskevan pohdiskelun merkityksellisyyden kiistäminen.

²³ *Dobson* 1995, 61. *Redgwell* (1998, 73) määrittelee *Dobsonin* vahvan ja heikon antroposentrismiksi käsitteiksi konstruoimaton vs. konstruoitu antroposentrismi, millä hän tarkoittaa sitä, että heikko antroposentrismi liittyy sen tunnistamiseen, että ihmistoiminta tapahtuu tietyssä yhteiskunnallispoliittisessa kontekstissa.

nen olisi biosfäärin keskus, vaan siitä, että ihmiset ovat vallitsevan käsityksen mukaan ainoa laji, joka tunnustaa ja kunnioittaa oikeuksien moraalialia, ja siitä että ihmiset itsessään ovat osa luontoa. Ihmisten intressit ja velvollisuudet ovat erottamaton osa ympäristönsuojelua.²⁴

Esimerkkinä Dobson käyttää luonnon sisäisen tai itseisarvon määrittelyä. Silloinkin kun tavoitteena on puhtaan instrumentaalisen luontosuhteen murentaminen ja ihmisen syrjäyttäminen arvojen keskiöstä, ihminen on keskiössä määrittelyä tekemässä ja esittämässä kysymyksiä. Ilman ihmistä ei ole sellaisia käsitteellisiä ongelmia, kuten luonnon itseisarvo.²⁵ Oikeuksien näkökulmasta argumentti on, että oikeudellisissa järjestelmissä on väistämättä sisäänrakennettuna ihmiskeskeisyyden ulottuvuus. Vahva ihmiskeskeisyys perustuu ajatukseen, jonka mukaan ihminen ottaa huomioon vain omat intressinsä ja että vain ihmisellä on moraalista merkitystä. Tämä on eri asia kuin väittää että luonnon arvottaminen ja huomioon ottaminen on aina ihmiskeskeistä tai edes ihmislähtöistä.²⁶ Vaikka tämä on itsestäänselvyys, sen esiin nostaminen on välttämätöntä antroposentrismiin liian yksinkertaistavan kritiikin välttämiseksi.²⁷

Esitetty ihmiskeskeisyys-käsitteen tarkennus ei yksinään riitä perusteeksi sille, että ympäristölliset oikeudet tulisi hyväksyä. Sen sijaan se tarjoaa selkeämmät lähtökohdat kysymyksen arvioinnille. Ihmiskeskeisyysargumentin kannalta merkityksellistä on sen arvioiminen, käytetäänkö ympäristöä yksinomaan ihmisten tarpeiden ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Instrumentalismin ongelma on ympäristön välineellistäminen, ei ympäristön käyttäminen ihmisten tarpeiden tyydyttämiseksi²⁸ ja kritiikki on perusteltua, jos sillä tarkoitetaan ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden turvaamista ympäristöstä piittaamatta ja siitä riippumatta.

Heikon ihmiskeskeisyyden väistämättömyyden perustelu on yksinkertainen; on absurdia olettaa, että ihminen kykenisi välttämään oman historiansa, kulttuurinsa tai havaintojensa taikka arvojen välittymisen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ihmiskeskeisyys on väistämätöntä ja sen välttämisen vaatiminen merkitsee käsitteellistä sekaannusta.²⁹ Mutta tämä ei merkitse vahvaa ihmiskeskeisyyttä, koska ihmisellä on mahdollisuus luonnon huomioon ottamiseen, kunnioitukseen, vastuullisuuteen ja empatiaan perustuvaan suhtautumi-

²⁴ Dobson 1995, 61–62.

²⁵ Dobson 1995, 65–66.

²⁶ Plumwood (2002, 130) kutsuu tätä kosmiseksi ihmiskeskeisyydeksi, mikä merkitsee, että luonnon arvottaminen on väistämättä ihmiskeskeistä, jos sen voidaan osoittaa viittaavaan ihmiseen, ihmisen arvoihin, intresseihin tai preferensseihin. Näin antroposentrismiin hylkääminen edellyttäisi näiden ihmisten arvojen, intressien tai preferenssien hylkäämistä.

²⁷ Ks. myös Oksanen, joka tekee eron heikon ja vahvan ihmiskeskeisyyden välillä, mutta rakentaa jaottelunsa ihmisten preferenssejä koskeviin käsityksiin. Oksanen 1997, 542–543.

²⁸ Plumwood 2002, 129.

²⁹ Plumwood 2002, 132.

seen. Ihminen kulttuurisena olentona on myös moraalinen, luontoa käyttävä ja vastuullinen toimija.³⁰

Tässä mielessä Kantin esittämä, kaikista inhimillisen moraalin määritelmistä kanonisin, kuten *Latour* sen määrittelee³¹, on merkityksellinen myös ei-inhimillisen luonnon kohtelussa. Merkityksellinen on siihen sisältyvä lähtökohta ”– ei saa käyttää subjektia koskaan *pelkkänä* välineenä, vaan samalla itse tarkoitusperänä”. (Kursiv. tässä.) Kantin moraalimääritelmän soveltaminen on toki ongelmallista siksi, että määritelmän lähtökohtana on luonnon kohtelemisen yksinomaan välineenä (”– vain ihminen ja hänen ohellaan jokainen järjellinen olento on tarkoitusperä sinänsä”) ja vaatii tarkistamista. Mutta muokattuna se vaatii, että ekosysteemejä, luonnon elollisia ja elottomia eliöitä, kuten ihmisiääkään, ei tule kohdella yksinomaan välineinä vaan aina myös tarkoituksina.³²

3.1.2 Luonnon itseisarvo

Ympäristöllisten oikeuksien ihmiskeskeisyyteen kohdistuvan kritiikin tavoitteena on osoittaa, että ympäristöllisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää luonnon itseisarvon kunnioitusta ja tuo kunnioitus muodostaa oikeuksien määrittelyn lähtökohdan. Itseisarvolla tarkoitetaan yleisesti, että oliolla tai objektilla voi olla muutakin kuin instrumentaalista arvoa ja toisinaan myös sitä, että tuo arvo on olemassa objektiivisesti, ihmisestä riippumatta. Itseisarvon tunnustaminen merkitsee ennen muuta kaikkien elämänmuotojen arvon tunnustamista riippumatta niiden merkityksestä ihmiselle. Samoin kuin antroposentrismin kritiikki, myös luonnon itseisarvoa ja sen perusteita koskevat käsitykset vaihtelevat merkittävästi ja vastaavasti on olemassa useita luonnon itseisarvoa koskevia teorioita.

Käsitteellisesti on ongelmallista, voidaanko puhua luonnon itseisarvosta, vaikka yleensä näin tehdään. Esimerkiksi *Rolston* korostaa, että sen ohella, että tuntevilla ja tuntoa tai tietoisuutta vailla olevilla eliöillä ja uhanalaisilla lajeilla voi olla itseisarvoa, myös luonto voi kokonaisuudessaan olla arvon kantaja. Ekosysteemeillä ja maapallolla on erityistä systeemistä arvoa, joka ei ole palautettavissa yksilöiden tai lajien arvoksi.³³ *de-Shalit*, joka hyväksyy *Rolstonin* käsityksen olioiden objektiiv-

³⁰ *Pietarinen* 2000, 39, 53.

³¹ *Latour* 2003, 90.

³² Ks. Kantin kanonisen määritelmän ulottamisesta myös ei-inhimilliseen luontoon muiden ohella *Latour* 2003, 90–92; ks. myös *Väyrynen* (1996, 69–85), joka käsittelee Kantin erilaisia luontokäsityksiä.

³³ *Rolston* 1988, 225.

sesta, ihmisestä riippumattomasta itseisarvosta, suhtautuu kuitenkin epäroiden luonnon itseisarvon ajatukseen ja katsoo, että se johdattaa viime kädessä instrumentaalisuuden ansaan, koska ekosysteemi, kuten ympäristökin, on suhteiden kuvaus eikä voi olla itseisarvojen lähde. Itseisarvo ainakin Rolstonin tarkoittamassa, ihmisestä riippumattomassa merkityksessä, kuuluu hänen mukaansa aina yksilölle.³⁴

Itseisarvon erilaisia merkityssisältöjä on käsitelty esimerkiksi *O'Neill*, jonka mukaan itseisarvolla on kolme perusmerkitystä.³⁵ Ensinnäkin se on ei-välineellisen arvon synonyymi. Oliolla on välinearvoa, jos se on jonkin toisen päämäärän saavuttamisen väline. Oliolla on itseisarvo, jos se on päämäärä sinänsä. Asiat, joilla on itseisarvoa, ovat asioita, joiden saavuttamiseksi muut asiat ovat hyviä. Toiseksi itseisarvo tarkoittaa sisäistä arvoa, joka riippuu vain kyseisen olion sisäisestä luonnosta eikä suhteesta muihin olioihin; esimerkiksi metsällä voi olla arvoa riippumatta siitä, onko se ainoa laatuaan. Kolmanneksi itseisarvo on objektiivisen arvon synonyymi. Toisin sanoen se on arvo, joka on riippumaton arvostavan subjektin arvostuksista. Pisimmälle vietyinä tämä merkitsisi, että jos inhimillinen elämä loppuisi, muulla osalla luontoa on silti arvo ja merkitystä.³⁶

Ympäristökeskustelussa sekoitetaan yleensä itseisarvon ensimmäinen ja kolmas merkitys, koska väitteen ihmisistä ainoana arvojen lähteenä oletetaan luontosuhteessa merkitsevän, että luonnolla on vain välinearvoa. Sekaannus johtuu siitä, että sekoitetaan väitteet arvojen lähteestä ja väitteet arvojen kohteesta.³⁷ Eron tunnistamisesta ei välttämättä seuraa yksiselitteistä johtopäätöstä luonnon itseisarvon suhteen.

Esimerkiksi *O'Neill* tekee eron ja esittää omana kantanaan, että on olemassa objektiivisia arvo-ominaisuuksia, joita voidaan luonnehtia objektiivisiksi viittaamatta inhimillisten havaitsijoiden kokemuksiin. Hän perustelee kantaansa sillä, että sekä elävillä yksilöillä että myös kollektiivisilla olioilla, joiden jäseniä ne ovat, voidaan sanoa olevan omat hyvänsä, joiden luonnehtiminen ei edellytä ihmishavaintoja. Esimerkiksi biologisessa yhteydessä elollisen olion hyvä tai menestyminen määräytyy sen lajityypin piirteiden mukaan, johon se kuuluu. Oliota tai niistä koostuvaa yhteisöä ei kuitenkaan ole hänen mukaansa suojeltava niiden oman hyvän takia, vaan suojelu ja huolenpito on perusteltua, jos osoitetaan

³⁴ *de-Shalit* 2000, 54–57.

³⁵ *O'Neill*, 1997, 266–268.

³⁶ Tätä edustaa *Routleyn* viimeisen ihmisen argumentti, jonka mukaan intuitiivisesti tiedämme viimeisen elossa olevan ihmisen toimivan moraalisesti väärin, jos hän kaataa viimeisen puun tarkoituksettomasti. Tämän intuition selittää se, että tiedämme viimeisellä puulla olevan objektiivista arvoa, vaikka viimeisen ihmisen jälkeen ei ole ketään arvottamassa tuota puuta. *Routleyn* argumentaatiosta esimerkiksi *Pietarinen* 2000, 52.

³⁷ *O'Neill* 1997, 268; ks. myös *Pietarinen* 2000, 49–53; *Niiniluoto* 2000, 61–64.

tällaisen itseisarvon edistävän ihmisten hyvinvointia. Samalla hän kuitenkin haluaa välttää kapean välineellisen lähestymistavan ja esittää huolenpidon perusteeksi sovelletun aristoteelisen käsityksen hyvästä elämästä: ”– ihmisen menestymisellä ja ihmisen huolenpidolla luonnosta on yhteys; luontoon kuuluvien hyvien asioiden itseisarvoisuuden tunnistaminen ja niiden edistäminen merkitsevät ihmiselämän rikastamista.”³⁸

Luonnon itseisarvoisuuden kunnioittaminen ei kuitenkaan edellytä oletusta itseisarvosta objektiivisena arvona.³⁹ Lähtökohtaa voidaan kritisoida siitä, että ajatukseen luonnon itseisarvosta arvostavan subjektin arvostuksesta riippumattomana objektiivisena arvona sisältyy oletus ihmisen ja luonnon erillisyydestä (ihminen subjektina – luonto objektina). Toiseksi oletus luonnon objektiivisesta arvosta, joka on olemassa, vaikka ihminen poistuisi maapallolta, on kyseenalainen, koska vain ihmiset arvottavat ja antavat merkityksiä. Tästä huolimatta voimme sanoa, että luonto on itseisarvo. Tätä kantaa on suomalaisessa keskustelussa edustanut esimerkiksi *Haila*, joka perustelee kantaansa seuraavasti: ”Luonto on itseisarvo *meille*, koska olemme luonnon olioita ja niin muodoin luonnosta täysin riippuvaisia. Olisiko mahdollista ajatella, että luonnon olio on riippumaton luonnosta? Mitä ’luonto’ siinä tapauksessa voisi merkitä?”⁴⁰

Toisesta suunnasta luonnon itseisarvoa koskevaa ongelmaa lähestyy arvo- konstruktivismiin sitoutunut *Niiniluoto*, jonka – konstruktivistisen lähtökohdan – mukaan arvot ovat ihmisen tekemiä eivätkä ole olemassa maailmassa itsessään, vaan arvojen merkitys perustuu niiden asemaan ihmistoiminnassa syntyvinä kulttuurisina konstruktioina, mikä samalla merkitsee, että arvot ovat aina ihmislähtöisiä, mutta eivät välttämättä ihmiskeskeisiä tai edes yksinomaan instrumentaalisia.⁴¹

Sama asia voi olla samanaikaisesti sekä itseisarvo että välinearvo jonkin päämäärän suhteen⁴² edellyttäen, että hyväksytään ajatus ihmislähtöisestä itseisarvosta. Tätä ulottuvuutta korostaa esimerkiksi *Weston*, jonka mielestä ei ole mielekäästä puhua olion tai asian itseisarvosta irrallisena, suhteistaan abstrahoituna. Arvot, itseisarvo mukaan luettuna, ovat eräänlaisia verkostoja, ymmärrettävissä vain ihminen–luonto-kontekstissaan, toisiinsa sidoksissa eikä arvoja voi mielekkäästi puolustaa reaali maailman ja valintojen ulkopuolella, koska

³⁸ O’Neill 1997 s. 280–281.

³⁹ Esimerkiksi *Pihlström* (2000, 27) esittää käsityksensä, että luonnolla ei ole inhimillisestä arvottajasta riippumatonta itseisarvoa eikä luonto sellaisenaan ole arvokas eikä arvoton. Näin siitä syystä, että vain ihmiselle relevanteista olioista on mielekäästä sanoa, että ne ovat arvokkaita tai ne eivät sitä ole, eikä ole mahdollista ymmärtää, miten millään oliolla voisi olla ihmisen ajattelusta ja toiminnasta riippumatonta sisäistä (itseis)arvoa.

⁴⁰ *Haila* 1990a, 178; 1990b, 125, 137.

⁴¹ *Niiniluoto* 2000, 61–62 viitteineen.

⁴² *Niiniluoto* 2000, 62.

arvot täytyy aina suhteuttaa toisiinsa.⁴³ Itseisarvon hyväksyminen ei merkitse ekosysteemien käyttöarvon kiistämistä, vaan ihmisten välisten ja ihmisen ja luonnon välisten puhtaan instrumentaalisten suhteiden riitauttamista.⁴⁴

Mitä merkitystä luonnon itseisarvon hyväksymisellä on? Vastaus riippuu osin hyväksytystä itseisarvoa koskevasta käsityksestä. Esimerkiksi Hailan lähtökohdista itseisarvon merkitys on siinä, että ihminen biologisena lajina ja moraalisen toimijana ovat yhteydessä toisiinsa. Ihminen on luonnon olio ja siitä riippuvainen, joten luonto on ihmiselämän ja kulttuurimme sisäinen edellytys ja siinä merkityksessä itseisarvo ihmiselämän erottamattomana osana. Tämä on eräs luontosuhteemme eettisen määrittelyn perusta.⁴⁵ Arvokonstruktivismiin lähtökohdasta vastaus on siinä, että arvoja käytetään perustelemaan ihmisten toimintaa. Arvot ovat ihmismielen tuotteita, kun ne palvelevat toimintamme, ratkaisujemme perusteluina.⁴⁶ Itseisarvon tunnustaminen merkitsee kriittistä etäisyyttä puhtaan instrumentaaliseen ihmisten tai ihmisen ja luonnon väliseen suhteeseen. Luonnon itseisarvon tunnustaminen saattaa tarjota ratkaisijalle strategisia välineitä luonnon huomioon ottamiseksi edellyttämällä sen arviointia, mikä ratkaisuvaihtoehdoista turvaa luonnon itseisarvon.⁴⁷

Suomalaisessa(kin) keskustelussa on puolustettu luonnon ihmisestä riippumattonta itseisarvoa. Sen käsittelemättä jättäminen merkitsee luonnollisesti, että itseisarvoa koskeva keskustelu jää puolinaiseksi. Esitetty kuitenkin osoittaa, että luonnon itseisarvon tunnustaminen on johdonmukaisesti yhdistettävissä heikkoon ihmiskeisyyteen. Itseisarvon tunnustamisella on merkitystä ihmisten ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen kannalta, toiminnan perustelemissa. Itseisarvosta käytävä keskustelu on samalla näiden oikeuksien rajoja ja rajoituksia koskevaa keskustelua.

3.1.3 Uudelleenarvioinnin kriteerejä

Yhteenvedon esitetystä voi esittää seuraavan. Vaikka pyrkimyksenä on ympäristön itseisarvon kunnioittaminen ja huomioon ottaminen, ihmisten terveyden suojelemista ja hyvinvointia ei voi sulkea pois ympäristöllisten oikeuksien tarvetta koskevasta määrittelyprosessista. Näin siitä huolimatta, että oikeus

⁴³ *Weston* (1996, 285–286, 296, 301–302) kiistää juuri tällä perusteella instrumentaalinen-itseisarvo-erottelun keskeisyyden ympäristöetiikassa. Samalla hän riitauttaa myös tavoite-keino-erottelun, jota mainitun erottelun kiistäminen ei kuitenkaan käsittäkseni edellytä.

⁴⁴ Tämän lähtökohdan hyväksyvät myös useimmat luontokeskeiseen ympäristöajatteluun sitoutuvat. Ks. esimerkiksi *Eckersley* 2002, 61.

⁴⁵ *Haila* 1990a, 178.

⁴⁶ *Pietarinen* 2000, 53.

⁴⁷ Näin *Eckersley* 2002, 62, joka mukaan luonnon itseisarvoa, oikeuksia ja sisäistä arvokkuutta voidaan käyttää strategisina yhdyssiteinä muihin emansipatorisiin liikkeisiin. Ks. myös *Kallio* (2002, 88–96), joka pohtii arvojen, mukaan lukien itseisarvon merkitystä ympäristöoikeudessa ja ympäristöllisessä päätöksenteossa.

ihmisen terveyden ja hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön merkitsee ympäristön käyttämistä ihmisten tavoitteiden toteuttamiseen.⁴⁸ Ihmiskeskeisyysargumentin kannalta merkityksellistä on sen arvioiminen, käytetäänkö ympäristöä yksinomaan ihmisten tarpeiden ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Ympäristöllisiä oikeuksia tulee arvioida sen perusteella, miten ihmiskeskeisyyden ongelma on ratkaistu ja miten oikeus on määritelty.⁴⁹ Oikeuksien toteuttamista ei siten voida arvioida joko–tai-asteikolla, vaan kyse on pikemminkin ihmiskeskeisyyden tasosta.⁵⁰ Oikeudet voivat olla enemmän tai vähemmän ihmiskeskeisiä, riippuen niiden formuloinnista ja niiden ekologisista rajoituksista. Ihmiskeskeisyys on ratkaistavissa oleva ongelma, jos oikeuksia täydennetään muilla normeilla, joilla ihmiskeskeisyyden ongelmaa voidaan lieventää. Näin ne voidaan ymmärtää ympäristöajattelun normatiivisen käsitteistön hyödyllisenä osana.

Määriteltävinä ovat ihmisten ihmis- ja perusoikeuksien ekologiset rajoitukset. Oikeuksien rajoituksia, samoin kuin itse oikeuksia, on perinteisesti arvioitu ihmiskeskeisistä yksilöllisten tai kollektiivisten intressien lähtökohdista. Nämä lähtökohdat ovat keskeisiltä osin määrittäneet myös oikeuksien ympäristönsuojellisia rajoituksia.⁵¹ Näistä syistä kysymystä siitä, millaisia oikeuksien ekologisten rajoitusten tulisi olla, ei ole arvioitu sen paremmin aineellisten kuin menettelyllistenkään perusoikeuksien kannalta.⁵² Luonnon itseisarvoon nojautuvien rajoitusten tulisi rakentua lähtökohdalle, jossa tunnustetaan, että ihmis-kunta on elimellinen osa biosfääriä, luonnolla on ihmisten tarpeista riippumaton arvo ja ihmisillä on luontoon kohdistuvia velvollisuuksia. Tällöin kyse ei ole vain ympäristöllisiin oikeuksiin kohdistuvista rajoituksista, vaan ihmisoi-keuksia koskevista yleisistä ekologisista rajoituksista. Nämä lähtökohdat on hyväksytty esimerkiksi maailman luonnon peruskirjassa, joka muista ympäristöllisiä oikeuksia koskevista esityksistä poiketen perustuu velvollisuuksille ja luonnon itseisarvon kunnioitukselle. Lisäksi eräät kansainväliset ympäristösopimukset sisältävät luonnon itseisarvon tunnustavan lähtökohdan. Näin esimerkiksi biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus⁵³, jossa sopimuksen lähtökohtana on biologisen monimuotoisuuden itseisarvo. Sen mukaan ”(s)opimuspuolet – ovat tietoisia biologisen monimuotoisuuden itseisarvosta

⁴⁸ Plumwood 2002, 123, 129.

⁴⁹ Birnie – Boyle 2002, 257–258.

⁵⁰ Tämä ajatus on esimerkiksi Redgwellillä 1998, 76; ks. myös Christophersen (1996, 130 ja luku 8). Hänen vihreää oikeutta koskeva esityksensä sisältää ajatuksen, jonka mukaan on erotettava yhtäältä ihmisten keskinäiset velvollisuudet, joilla turvataan elinkelminen ympäristö sekä nykyisille että tuleville sukupolville ja toisaalta ihmisten velvollisuudet ympäristöä kohtaan.

⁵¹ Taylor 1998b, 252–253.

⁵² Juuri näiden ekologisten rajoitusten sisällyttämisestä suomalaisen perusoikeusjärjestelmään on kyse kestävän kehityksen oikeusvaltiota ja ekososiaalista oikeusvaltiota koskevissa pohdinnoissa. Ks. edellä luku I, 1.2.

⁵³ SopS 78/1994.

sekä biologisen monimuotoisuuden ja sen osien ekologisista, perinnöllisistä, yhteiskunnallisista, taloudellisista, tieteellisistä, opetuksellisista, sivistyksellisistä, virkistykellisistä ja esteettisistä arvoista –”.

3.2 YMPÄRISTÖLLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISEN VAIHTOEHDOT

Itsenäistä oikeutta terveelliseen tai hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön ei ole johdettavissa olemassa olevista kansainvälisistä ihmisoikeuksista.⁵⁴ Tähän ei sisälly väitettä, että sellainen oikeus ei ole kehitymässä tai että olemassa olevia oikeuksia ei voitaisi tulkita siten, että ne sisältävät myös ympäristöllistä suojaa. Keskustelu olemassa olevien oikeuksien uustulkinnan mahdollisuuksista ja uuden itsenäisen oikeuden tarpeesta ja muotoilusta on vilkasta ja moninaista. Ympäristöllisiä oikeuksia koskevan keskustelun pääsuuntaukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään.⁵⁵ Ensimmäinen on kontekstuaalinen lähestymistapa, jossa ympäristöllinen näkökulma sisällytetään olemassa olevaan ihmisoikeusjärjestelmään. Toinen on itsenäisten ympäristöllisten oikeuksien hyväksymistä puolestava lähtökohta; olemassa olevat ihmisoikeudet eivät riitä. Kolmas lähestymistapa korostaa oikeuksien ekologiaa rajoituksia. Nykyisin kaksi viimeksi mainittua lähestymistapaa yhdistyvät.

Ei erillisiä ympäristöllisiä oikeuksia

Kontekstuaalisen lähestymistavan mukaan olemassa olevat ihmisoikeudet yhdessä kansallisten perusoikeusnormien ja kansainvälisten ympäristösopimusten kanssa turvaavat ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumisen. Erityisten ympäristöllisten oikeuksien tarpeellisuuden arvioinnissa on syytä aluksi arvioida mahdollisuudet hyödyntää olemassa olevia oikeuksia ympäristön- ja luonnon-suojelun toteuttamiseen. Ei ole mielekäästä vahvistaa uusia oikeuksia, mikäli olemassa olevien oikeuksien voidaan katsoa tyydyttävän nämä tarpeet. Uusien oikeuksien säätäminen saattaa jopa vaikuttaa asetettuja tavoitteita vastaan synnyttäen hyödyttömiä määrittely- ja rajanveto-ongelmia.⁵⁶

Tämä lähestymistapa korostaa kansainvälisen oikeuden instrumenttien ja olemassa olevien ihmisoikeuksien yhteensovittamista, mutta myös olemassa olevien ihmisoikeusinstrumenttien riittävyttä ympäristöllisen suojan turvaajina.⁵⁷ Jos jo

⁵⁴ Näin Taylor 1998b, 200.

⁵⁵ Andersson 1998, 4; Shelton 2001, 187–188.

⁵⁶ Näin esimerkiksi Merrils (1998, 30–31), joka käyttää esimerkkinä oikeutta informaatioon ja pohtii, onko tarpeen turvata erityisesti kansalaisen oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon vai tulisiko pääpaino asettaa kansalaisten oikeudelle yleensä saada informaatiota.

⁵⁷ Ks. esimerkiksi Kiss – Boyle 2000, 259.

olemassa olevat kansainvälisen oikeuden instrumentit hyödynnetään tehokkaasti ja niiden täytäntöönpano toteutetaan sopimusten edellyttämällä tavalla, ei tarvetta nimenomaisiin ympäristöllisiin oikeuksiin ole. Sopimusten toteuttaminen on välttämätön edellytys ympäristönsuojelun toteuttamiselle ja niiden täysimittainen täytäntöönpano täyttää myös ympäristöllisille oikeuksille asetettavat tavoitteet.

Esimerkiksi *Boyle* suhtautuu kriittisesti uusien ympäristöllisten oikeuksien tarpeeseen perustelemalla kantaansa oikeuksien vaikean määriteltävyyden lisäksi sillä, että oikeudet eivät ole tarpeen, koska vuoden 1972 Tukholman ympäristökongressin jälkeen ympäristöoikeus on merkittävästi kasvanut, mutta ennen muuta kansainvälistynyt, jopa siinä määrin että kansallinen lainsäädäntövalta ympäristökysymyksissä on huomattavasti supistunut.⁵⁸ Kansainvälisen ympäristöoikeuden ekspansion johdosta aineellisille ympäristöllisille ihmisoikeuksille ei ole tarvetta. Vaikka kansainvälinenkään ympäristöoikeus ei ole tehokas asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa, ei ole perustetta olettaa, että ympäristölliset ihmisoikeudet tuottaisivat parempia tuloksia, vaikka ihmisoikeuksien kehittämisen kannalta niillä saattaisi olla merkitystä. Tästä syystä ei ole tarvetta erilliselle oikeudelle, joka turvaisi oikeuden esimerkiksi elinkykyiseen tai tyydyttävään ympäristöön, eikä myöskään tarvetta kansainvälisen ympäristöoikeuden muokkaamiseksi ympäristöllisten oikeuksien kansainväliseksi oikeudeksi (the international law of environmental rights).⁵⁹

Kriittinen epäily kohdistuu yhtäältä ympäristöllisiin oikeuksiin ihmisoikeuksina. Sen sijaan kansallisella tasolla ympäristöllisillä oikeuksilla on Boylenkin mukaan merkitystä. Niiden määrittelyt heijastelevat kansallisia tavoitteita ja ne ovat yhteensovittavissa kansalliseen oikeusjärjestykseen.⁶⁰

Boyle korostaa aineellisten oikeuksien sijasta menettelyllisten oikeuksien merkitystä kestäväen kehityksen ja ympäristönsuojelun tavoitteiden kansallisessa ja kansainvälisessä määrittelyssä ja toimeenpanossa.⁶¹ Ne mahdollistavat yhteisöjen omien arvojen ja valintojen välittymisen päätöksentekoon.⁶² Menettelyllisten oikeuksien toteuttamisessa ja demokraattisten päätöksentekomenettelyjen vahvistamisessa olemassa olevat ihmis- ja perusoikeudet ovat välttämättömiä mutta myös riittäviä.

⁵⁸ *Boyle* 1998, 56; ks. myös *Ebbeson*, jonka mukaan uusille kansainvälisille ympäristösopimuksille on tyypillistä, että ne eivät koske yksinomaan rajat ylittävien ympäristöhaittojen torjuntaa ja ehkäisyä vaan velvoittavat suojelutoimenpiteisiin niistä riippumatta. Hän viittaa esimerkkinä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) 8 artiklan *in situ*-suojelua koskeviin määräyksiin. *Ebbeson* 1998, 67.

⁵⁹ *Boyle* 1998, 62.

⁶⁰ *Birnie – Boyle* 2002, 267.

⁶¹ *Boyle* 1998, 59.

⁶² *Birnie – Boyle* 2002, 267.

Olemassa olevien ihmisoikeuksien hyödyntäminen

Toisen kontekstuaalista lähestymistapaa edustavan tulkinnan mukaan merkityksellisiksi nousevat ne ihmisoikeudet, jotka välittömästi tukevat ympäristönsuojelun toteuttamista. Keskiössä ovat tällöin ympäristöllisen ulottuvuuden omaavat ihmisoikeudet, kuten oikeus elämään, ilmaisu- ja yhdistymisvapaus, tiedon saatavuutta koskevat oikeudet, omaisuudensuoja sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi TSS-oikeudet vahvistavat näiden oikeuksien toteutumista tarjoamalla ihmisten hyvinvointia turvaavia oikeuksia.⁶³ Oikeus terveyteen⁶⁴, asianmukaisiin elinolosuhteisiin⁶⁵ ja työolosuhteisiin sisältävät merkittävän ympäristöllisen ulottuvuuden.⁶⁶ Esimerkiksi oikeus terveyteen edellyttää julkiselta vallalta toimia, joilla se suojelee kansalaisia haitallisilta ympäristövaikutuksilta, kuten ilman ja veden pilaantumiselta, melulta, haitallisten kemikaalien tai radioaktiivisten aineiden vaikutuksilta ja turvaa sellaisten ympäristöhyödykkeiden tuottamisen, jotka ovat tarpeen ihmisten fyysiselle ja henkiselle hyvinvoinnille.⁶⁷ Oikeus asianmukaisiin elinolosuhteisiin edellyttää valtiolta samansuuntaisia toimia kuin terveyden turvaaminen. Toisaalta oikeus asianmukaisiin elinolosuhteisiin saattaa olla myös ristiriidassa ympäristöoikeuden kanssa, ellei elintason toteuttamistavan ja -tason määrittelyssä kiinnitetä riittävästi huomiota oikeuden ympäristöllisiin toteuttamisedellytyksiin eli siihen, millaisia vaikutuksia niillä on esimerkiksi ympäristöresurssien käyttöön.⁶⁸ Ihmisoikeuksien kannalta lähestymistapa on pahimmillaan selektiivinen. Kiinnostuksen kohteiksi valikoituvat vain ympäristönsuojelun kannalta merkitykselliset ihmisoikeudet riippumatta siitä, mikä on niiden suhde ihmisoikeuksien toteuttamiseen yleensä.

Olemassa olevien oikeuksien ympäristöllinen uustulkinta

Kontekstuaaliseksi voidaan luonnehtia myös kolmatta lähtökohtaa, jonka mukaan ympäristölliset oikeudet voidaan toteuttaa olemassa olevien oikeuksien ympäristömyönteisen tai ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamiseen tähtää-

⁶³ Ks. esimerkiksi *Sands* 1995, 224–229.

⁶⁴ Oikeus terveyteen sisältyy useisiin ihmisoikeussopimuksiin. YK:n TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kappaleen mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.

⁶⁵ Ihmisoikeuksia koskevan yleismaailmallisen julistuksen 25 artiklan mukaan kullakin henkilöllä on oikeus elintason, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin. Oikeus tiettyyn elintason on säädetty esimerkiksi YK:n TSS-oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, jonka 11(1) artiklan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen.

⁶⁶ Ks. *Churchill* 1998, 105.

⁶⁷ *Anderson* 1998, 5–6; *Churchill* 1998, 106; ks. myös *Brown Weiss* 1992, 282–283.

⁶⁸ *Fauchald* 1991, 68.

vän tulkinnan avulla.⁶⁹ Tämä argumentaatio poikkeaa edellisestä siinä, että sen mukaan ihmisoikeuksien tehokas hyödyntäminen edellyttää uudenlaisia tulkintoja siten, että perinteisiä ihmisoikeuksista omaksuttuja tulkintoja arvioidaan ympäristönsuojelun lähtökohdista.

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on eräissä tapauksissa laajentanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten soveltamisalaa ympäristönsuojelullisin perustein. Näin esimerkiksi tapauksessa *López Ostra v. Espanja*⁷⁰, jossa tuomioistuin perusti ratkaisunsa Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityisyyden suojan turvaavaan 8 artiklaan, vaikka artikla ei sanamuotonsa mukaan tarjoa suojaa ympäristöhaittoja vastaan eikä siihen aiemmin myöskään tulkinnassa ollut sisällytetty ympäristöllistä ulottuvuutta.⁷¹

Lähtökohta mahdollistaa puuttumisen räikeimpiin ympäristöhaittoihin ja tilanteisiin, joissa ympäristönsuojelun taso on alhainen. Tällöin ihmisoikeussopimuksien instituutiot, kuten YK:n ihmisoikeuskomitea ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, saattavat olla ainoat väylät puuttua tilanteeseen, jossa ympäristöä pilaavat toimet uhkaavat ihmisoikeuksien toteutumista. Toisaalta lähtökohtaan sisältyy instrumentaalisuuden vaara, jos tavoitteena on ensisijaisesti varmistaa vain se, että keskeisten ihmisoikeuksien loukkauksia arvioitaessa otetaan huomioon myös ympäristölliset tekijät. Instrumentaalisuuden mahdollisuutta lähestymistavassa ilmentää se, että tavoitteena ei ole ympäristönsuojelun, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen tai ekologisten prosessien toimintakykyisyyden turvaaminen vaan ensisijaisesti ihmisoikeuksien toteuttaminen.⁷² Instrumentaalisuuskritiikin arvioinnissa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että ihmisoikeusinstrumentteja käytetään juuri ongelmallisimmissa tilanteissa, joissa suojan tarve on suurin.⁷³

Ympäristölliset oikeudet

Ehkä tunnetuin lähestymistapa on sisällyttää ympäristötavoitteet ihmisoikeuksiin täysimittaisesti. Useat ehdotuksista korostavat oikeuksien ekologisten rajoitusten välttämättömyyttä. Tavoitteena on sellaisen tai sellaisten ympäristöllisten aineellisten ja menettelyllisten ihmisoikeuksien määrittely, jossa välteään vahva instrumentaalisuus ja oikeudet määritellään siten, että niihin sisältyy myös ekologinen ulottuvuus, jossa vahvistetaan se, että kaikkia elämänmuotoja tulee suojella ihmisten välittömistä tarpeista riippumatta.

⁶⁹ Anderson 1998, 7.

⁷⁰ *López Ostra v. Espanja* (1994).

⁷¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä myöhemmin luku IV.

⁷² *Shelton* 2001, 188.

⁷³ *Boyle* 1998, 43.

Aineellisten ympäristöllisten oikeuksien välttämättömyyttä perustellaan ensisijaisesti sillä, että oikeudet merkitsisivät ympäristön aseman tunnustamista elämän edellytyksenä ja erottamattomana osana ihmisen hyvinvoinnin edistämistä ja muiden ihmisoikeuksien toteuttamista.⁷⁴ Ympäristön pilaantumista ei perinteisesti ole tarkasteltu suoranaisesti ihmisoikeuksien loukkauksena. Siitä kuitenkin aiheutuu seurauksia, jotka vakavasti vaarantavat nykyisten ja tulevien sukupolvien elämää ja terveyttä. Mikäli ihmisoikeuksia ei täydennetä ympäristöä koskevilla oikeuksilla tai olemassa olevien oikeuksien tulkintaa ei arvioida uudelleen ympäristöllisistä lähtökohdista, ei ole olemassa riittäviä keinoja torjua toimintaa, joka tuottaa vakavia ympäristöhaittoja. Lisäksi esimerkiksi *Shelton* korostaa ympäristöllisten oikeuksien merkitystä punnintatilanteissa, joissa on vastakkain oikeuksia ja niiden suhteen erisuuntaisesti painottuvia intressejä ja vaatimuksia. Oikeus terveelliseen ja hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön saa punnintatilanteessa painavamman merkityksen suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja intresseihin, jotka eivät ole oikeuksia.⁷⁵

Velvollisuudet oikeuksien täydentäjinä tai ne korvaavina

Osin ympäristöllisten oikeuksien toteuttamiseen liittyen, mutta myös siitä erillisenä keskusteluna on virinnyt keskustelu ympäristöllisistä velvollisuuksista ja jokaisen vastuusta luonnon ja sen toimintakyvyn säilyttämisestä. Näin esimerkiksi ehdotuksessa ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeviksi periaatteiksi⁷⁶, jonka 21 periaatteen mukaan ”(a)ll persons, individually and in association with others, have a duty to protect and preserve the environment”. Tavoitteena on määritellä niitä ekologisista velvoitteista ja rajoituksista, joita luonnon itseisarvon tunnustaminen ihmisten oikeuksien toteuttamiselle asettaa.⁷⁷ Velvollisuudet voidaan liittää myös tulevien sukupolvien, ympäristön tai eläinten oikeuksiin, jolloin ihmisten velvollisuutena on näiden oikeuksien toteuttaminen.⁷⁸

Vaikka velvollisuuksia koskevissa esityksissä käytetään ihmisoikeuksien käsitteistöä, ne eivät välttämättä liity (ihmisten tai ympäristön) oikeuksien toteuttamiseen, eikä niihin sisällytetä vaatimusta velvollisuuksista vastaavista oikeuksista eikä myöskään vastavuoroisuuden elementtiä.⁷⁹ Tästä velvollisuuksia korostavasta lähtökohdasta myös menettelylliset oikeudet nousevat keskeisiksi. Esimerkiksi *Kiss* liittää velvollisuudet ympäristöllisiin oikeuksiin ja korostaa

⁷⁴ Näin *Birnie – Boyle* 2002, 255.

⁷⁵ *Shelton* 2001, 192–193.

⁷⁶ The 1994 Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment. Kyse on kansainvälisen asiantuntijaryhmän laatimasta sopimusluonnoksesta, josta myös jäljempänä jaksossa 4.5.

⁷⁷ Ks. esimerkiksi *Miller* 1998, 186–187; *Redgwell* 1998, 71; *Kiss – Shelton* 2000, 144.

⁷⁸ Ympäristön oikeuksista luku VI.

⁷⁹ Näin *Miller* 1998, 187.

niihin sisältyvää yksilölle kuuluvaa velvollisuutta suojella ympäristöä. Kyse ei ole pelkästään yleisestä velvollisuudesta kunnioittaa muiden yksilöiden ihmis-oikeuksia ja vapautta, vaan ympäristölliset oikeudet edellyttävät kansalaisten aktiivista velvollisuutta osallistua yhteisön intressien määrittelyyn.⁸⁰

3.2.1 Aineellisten ja menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien keskinäissuhde

Koska aineellisten oikeuksien määrittelyyn liittyy sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia, niiden tarpeellisuudesta ei ole olemassa yksimielisyyttä, mutta melko rikkumaton yksimielisyys on menettelyllisten oikeuksien vahvistamistarpeesta. Tätä keskustelua on sävyttänyt lähtökohta, jonka mukaan ”(k)äytännölliset menettelyt ovat tuhat kertaa arvokkaampia kuin hurskaat periaatejulistukset”⁸¹. Tämä on johtanut arvioimaan myös oikeuksien keskinäissuhdetta, ja keskustelussa näyttävät painottuvan käsitykset, joiden mukaan menettelylliset oikeudet ovat ensisijaisia suhteessa aineellisiin oikeuksiin. Oikeuksista käytävissä ihmis- ja perusoikeuskeskustelussa ei menettelyllisten oikeuksien korostukseen yleensä liity selkeää oikeuksien vastakkainasettelua tai oletusta, että menettelylliset oikeudet toteutuisivat oikeudellisessa tyhjiössä. Lähtökohdana on pikemminkin esimerkiksi *Boylen* esittämä käsitys, että olemassa olevat ihmis- ja perusoikeudet ja aineellinen sääntely riittävät, mutta edellyttävät toteutuakseen kansalaisten tehokkaita menettelyllisiä oikeuksia.⁸² Lisäksi oikeuksien keskinäistä painotusta koskevassa arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisessä keskustelussa menettelylliset oikeudet ovat keskiössä ennen muuta siksi, että aineellisista ympäristöllisistä oikeuksista ei ole päästy yksimielisyyteen ja painopiste on siirtynyt menettelyllisten oikeuksien vahvistamiseen.⁸³

Menettelyllisten oikeuksien ensisijaisuuden perustelut nojaavat siihen, että ne vahvistavat demokratiaa ja turvaavat ympäristöä koskevan päätöksenteon julkisuutta. Ympäristöä koskevat yksittäisetkin ratkaisut sisältävät arvovalintoja, jotka edellyttävät tuekseen laajaa kansalaisvaikuttamista. Toiseksi niiden etuna katsotaan olevan, että niihin ei sisälly samanlaista ihmiskeskeisyyden vaaraa kuin aineellisiin oikeuksiin, ja niitä voidaan hyödyntää sekä ei-inhimillisen luonnon että ihmisten hyväksi.

Aineellisia oikeuksia puoltavien keskeinen perustelu voidaan tiivistää lähtökohtaan, jonka mukaan pitäytyminen yksinomaan menettelyllisiin oikeuksiin

⁸⁰ *Kiss* 1992, 202.

⁸¹ *Anderson* 1998, 6, joka siteeraa *Diceyn* kantaa.

⁸² *Boyle* 1998, 59.

⁸³ *Shelton* 2001, 198.

rajaa näkökulman ensisijaisesti päätöksentekoon, ongelmien ratkaisutilanteisiin, mikä saattaa johtaa esimerkiksi ympäristöllisen oikeudenmukaisuuden, marginaalissa olevien ryhmien ja ei-inhimillisen luonnon huomiotta jäämiseen. Vaikka demokraattiset menettelyt ja laajat ja tosiasialliset osallistumisoikeudet saattavat vahvistaa päätösten hyväksyttävyyttä, näin ei väistämättä ole. Ei ole olemassa varmuutta siitä, että menettelyt turvaisivat esimerkiksi ympäristön tai muiden lajien edustuksen, jos lähtökohtana ovat yksinomaan menettelyt, vaan niiden huomioon ottaminen jää riippumaan siitä, ottavatko menettelyyn osallistuvat ne huomioon.⁸⁴ Näitä väitteitä vastaan voi perustellusti huomauttaa, ettei päätöksiä tehdä eikä ongelmia ratkaista tyhjiössä, vaikka aineellisia ympäristöllisiä oikeuksia ei olisi. Tästä syystä arvioitavaksi tulee, riittävätkö olemassa olevat perus- ja ihmisoikeudet ja ympäristöoikeudellinen sääntely turvaamaan ympäristöllisten tekijöiden huomioon ottamisen.

Århusin sopimus

Kysymys aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien keskinäisyydestä on esillä Århusin sopimuksen tulkinnassa. Sen johdanto-osassa todetaan, että ”ympäristön riittävä suojelu on olennaista ihmisten hyvinvoinnille ja perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien toteutumiselle, mukaan lukien oikeus elämään”. Menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien keskinäisyys määrittää johdannossa siten, että jokaisella ihmisellä on oikeus elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä ja velvollisuus sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi.⁸⁵ Voidakseen puolustaa tätä oikeuttaan ja voidakseen täyttää tämän velvollisuutensa kansalaisilla on oikeus ympäristöä koskevaan tietoon, ja heillä tulee olla oikeus osallistua päätöksentekoon ja oikeus muutoksenhakuun ja vireillepanoon.⁸⁶

Sopimuksen tavoitteet määrittelevässä 1 artiklassa toistetaan johdanto-osan oikeuksia koskevat tavoitteet. Vaikka sopimus koskee ennen muuta menettelyllisiä oikeuksia, siinä korostetaan menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien keskinäistä riippuvuutta, ja menettelylliset oikeudet ymmärretään aineellisten oikeuksien toteuttamisen edellytyksinä. Menettelyllisiä oikeuksia ei ymmärretä päämäärinä itsessään, vaan ne saavat merkitystä nimenomaan keinoina toteuttaa aineellista oikeutta terveelliseen ja hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön.

Århusin sopimuksen 1 artiklan tulkinnassa merkillepantavaa on, että oikeus terveelliseen ja hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön määrittää sopimuksen

⁸⁴ Menettelyjen merkitystä arvioidessaan Eckersley suhtautuu epäroiden siihen, liittyykö menettelyjen vahvistamiseen sinällään jotain erityisen ympäristöllistä. *Eckersley 2002, 55.*

⁸⁵ Århusin sopimuksen perusteluosa 7 kohta.

⁸⁶ Århusin sopimuksen perusteluosa 8 kohta.

tavoitteeksi eikä 1 artikla sellaisenaan aseta sopimusosapuolille velvollisuuksia, vaan osapuolten velvoitteet määritellään sopimuksen 3–9 artikloissa. Kyse on tavoitteesta, jonka toteuttamiseen sopimuksella pyritään, mutta ei menettelyllisistä oikeuksista irrallisena. Tässä mielessä on mahdollista esittää tulkinta, että Århusin sopimuksessa aineellinen oikeus on palautettu menettelylliseksi oikeudeksi.⁸⁷ Näin määriteltynä oikeus terveelliseen ja hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön sisältää oikeuden informaatioon, oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja oikeuden asianmukaisiin oikeussuojakeinoihin. Tällöin ei ole mielekästä erotella aineellisia ja menettelyllisiä oikeuksia, vaan ympäristölliset oikeudet määrittyvät yksinomaan menettelyllisinä oikeuksina, kuten Århusin sopimus tietyllä tapaa edellyttää. Toisaalta sopimuksen johdannon ja 1 artiklan sanamuodot viittaavat siihen, että sopimuksessa tunnustetaan se, että sopimuksen mukaiset menettelylliset oikeudet eivät itsessään ole riittäviä aineellisen oikeuden toteuttamiseksi, vaan menettelyillä tavoitellaan oikeuden toteuttamista.⁸⁸

⁸⁷ *Pallemaerts* 2002, 18.

⁸⁸ Näin myös *Pallemaerts* 2002, 18.

4 Tukholman julistus ja sen seuraajat

4.1 TUKHOLMAN KÄÄNNEKOHTA

Man has a fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life, in environment of quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.

Näin kuuluu YK:n vuonna 1972 pidetyn ympäristökokouksen antaman Tukholman julistuksen 1 periaate.⁸⁹ Tukholman ympäristökokouksen julistuksessa käytetään ihmisoikeuskäsitteistöä ja liitetään ensimmäistä kertaa⁹⁰ selkeästi ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu toisiinsa sekä määrittellään ympäristönsuojelu keinoksi toteuttaa ihmisoikeudet. Julistuksen lähtökohtana ovat ihmisoikeudet, joiden toteutumisen edellytyksenä on ympäristönsuojelun toteuttaminen.

Ihmisoikeuksien keskeistä merkitystä Tukholman ympäristökonferenssissa selittää osaltaan se, että siihen valmistauduttaessa kansainvälinen ympäristöoikeus oli vielä kehittymätöntä ja ihmisoikeussopimukset tarjosivat käsitteistön lähestyä ympäristöoikeudellisia ongelmia.⁹¹ Tästä syystä kokouksessa hyväksytyt periaatteet rakentuvat monin osin tälle käsitteistölle. Tukholman ympäristökokous puolestaan viitoitti kehitystä eteenpäin ja edelleenkin keskeiset kansainväliset ympäristösopimukset hyödyntävät ihmisoikeuskäsitteistöä ja rakentuvat sen varaan.

Vaikka julistus ei suoranaisesti sisällä oikeutta ympäristöön, sen 1 periaate sisältää keskeiset ympäristöllisten oikeuksien elementit ja ilmaisee selkeästi ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyyden. Periaatteessa yhdistyvät kansalais- ja poliittiset oikeudet (vapaus, tasa-arvo ja arvokkuus) sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (elämisen edellytykset, hyvinvointi). Lisäksi se sisältää vastuusäännöksen asettamalla kullekin vastuun

⁸⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14.

⁹⁰ Ennen Tukholman kokousta YK:n yleiskokous hyväksyi päätöslauselman, jossa nostettiin esiin ympäristön ja ihmisoikeuksien keskinäisyhteys. UNGA Resolution 2398 (XXII) (3 december 1968).

⁹¹ Näin *Shelton* (2001, 186), joka tässä yhteydessä viittaa myös vuonna 1968 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen kunniaksi järjestetyn Teheranin ihmisoikeuskonferenssin vaikutuksiin. Konferenssissa hyväksyttiin lähtökohta, jonka mukaan ihmisoikeudet ovat jakamattomia ja toisiinsa liittyviä, mikä osaltaan avasi keskustelun oikeudesta kehitykseen ja oikeudesta ympäristöön.

ympäristön suojelemisen parantamisesta. Ja lopuksi siihen sisältyy erityinen aikaulottuvuus, joka edellyttää myös tulevien sukupolvien huomioon ottamista, mikä julistuksen antamisajankohtana oli vielä uusi näkökulma ihmisoikeuskäsitteistössä.⁹²

Julistuksesta puuttuvat menettelyllisiä oikeuksia koskevat periaatteet, mutta se sisältää ympäristökasvatusta ja joukkotiedotusvälineiden tiedotusvastuuta koskevan periaatteen (18 periaate). Vaikka julistus ei ole oikeudellisesti sitova, se on ollut myöhempien kansainvälisten ympäristöllisiä oikeuksia koskevien julistusten ja oikeuksia koskevien ehdotusten ja suositusten lähtökohta.

4.2 MAAILMAN LUONNON PERUSKIRJA

YK:n yleiskokous hyväksyi kymmenen vuotta Tukholman jälkeen maailman luonnon peruskirjan.⁹³ Se ei kuitenkaan ole sitova asiakirja vaan julistus. Hie- man yllättäen asiakirja ei sisällä viittausta ihmisoikeuksiin. Asiakirjan erityis- laatuisuus on pikemminkin siinä, että se sisältää eettiset perustelut ympäristön ihmisten välittömistä tarpeista riippumattomalle ja ympäristön itseisarvoon perustuvalla huomioon ottamisella. Sen johdanto-osassa todetaan ihmiskunnan riippuvuus luonnosta ja luonnon toimintakyvystä. Samassa yhteydessä tode- taan kaikkien elämänmuotojen suojelun välttämättömyys. Peruskirjan mukaan kaikki elämänmuodot ovat ainutlaatuisia ja ne ansaitsevat kunnioituksen riip- pumatta niiden merkityksestä ihmiselle, ja turvatakseen muiden organismien huomioon ottamisen ihmisen tulee toimia luontoa kunnioittavien moraalisten lähtökohtien mukaisesti.⁹⁴

Peruskirjassa irrottaudutaan selkeästi vahvan instrumentaalista lähesty- mistavasta. Sen lähtökohtana ovat ihmisten velvollisuudet luontoa kohtaan. Peruskirjan 1 periaatteen mukaan luontoa tulee kunnioittaa ja sille olennaisia prosesseja ei saa heikentää⁹⁵ ja 2 periaatteen mukaan maapallon geneettistä toimintakykyisyyttä ei saa heikentää, kaikkien elämänmuotojen, luonnonva- raisten eläinten ja eliöiden taso tulee säilyttää niiden selviytymisen kannalta vähintään riittävänä ja tätä tarkoitusta varten tulee suojella tarpeelliset elinym- päristöt. Näitä yleisiä periaatteita täydentää peruskirjan 23 periaatteessa tun- nustettu oikeus osallistua ympäristöä koskevien päätösten valmisteluun ja oi- keus saada oikeussuojaa ympäristövahinkoja ja ympäristön heikentymistä vas- taan. Peruskirjan lopussa asetetaan jokaiselle velvollisuus toimia yksilöllisesti,

⁹² Kiss 1992, 199.

⁹³ World Charter for Nature, 1982, UN GA RES 37/7.

⁹⁴ "Every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action."

⁹⁵ "Nature shall be respected and its essential processes shall not be impaired."

yhteisöjen tai poliittisen osallistumisen kautta peruskirjassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.⁹⁶ Peruskirja on edelleen ainutlaatuinen lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan.⁹⁷

4.3 KESTÄVÄN KEHITYKSEN KÄÄNNE

Ympäristön ja kehityksen maailmankomission (Brundtlandin komissio) loppuraportti merkitsi kiistatta käännekohtaa myös ympäristöllisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa. Määritellessään kestävän kehityksen tavoitteen siten, että sillä pyritään tyydyttämään nykytarpeet ja täyttämään tämän päivän toiveet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa komissio nosti esiin jo Tukholman julistukseen sisältyneen uuden aikaulottuvuuden, tulevat sukupolvet, ja asetti samalla tavoitteeksi sukupolvien sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen. Tämän tavoitteen asettaminen merkitsi oikeudenmukaisuustavoitteiden ja ympäristönsuojelutavoitteiden keskinäis-suhteen uudelleenmäärittelyä ja nosti esiin nykyisten sukupolvien velvollisuudet tuleville sukupolville sekä keskustelun tulevien sukupolvien oikeuksista.⁹⁸

Ympäristön ja kehityksen maailmankomission loppuraportin yhteydessä julkaistiin ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmän ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen oikeudellisia periaatteita koskeva ehdotus. Ehdotuksen 1 periaatteen mukaan kaikilla ihmisillä on oikeus terveelliseen ja hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön. Asiantuntijaryhmän mukaan periaatteen suora ja välitön tavoite on asianmukaisen ympäristön ylläpitäminen ja/tai aikaansaaminen. Toiseksi oikeus viittaa konkreettiseen terveyden käsitteeseen suojelun kohteena, kun taas hyvinvointi käsittää muun muassa arvokkaan elämän käsitteen. Asiantuntijaryhmän ehdotuksessa myös ympäristö on ymmärretty hyvin laajasti kattaen ihmisten välittömän elinympäristön ja ne maapallon osat ja ympäröivät alueet, jotka sisältävät ihmisille elintärkeitä resursseja tai jotka tuhottuna tai heikentyneinä saattavat aiheuttaa haittaa ihmisten normaalisti asuttamilla alueilla.

Asiantuntijaryhmä korostaa, että kyse on valtioiden velvollisuuksista sekä toisiaan että ihmisyksilöitä kohtaan suojella ympäristöä ihmisten hyväksi. Samalla oikeus sisältää velvollisuuden tarjota ihmisille juridisesti turvatut keinot puolustaa oikeuksiaan.⁹⁹ Asiantuntijaryhmä ottaa perusteluissaan kantaa myös ehdotuksen 1 periaatteen ihmiskeskeisyyteen todeten, että sen tavoitteena on

⁹⁶ ”Each person has a duty to act in accordance with the provisions of the present Charter; acting individually, in association with others or through participation in the political process, each person shall strive to ensure that the objectives and requirements of the present Charter are met.”

⁹⁷ Maailman luonnon peruskirjan taustoista ja tavoitteista esimerkiksi *Caldwell* 1996, 98–100.

⁹⁸ Ks. luku III.

⁹⁹ *Experts Group on Environmental Law* 1987, 39–40.

taata ihmisyksilöille oikeus ympäristöön. Oikeus määritellään suhteessa muihin ihmisiin tai ihmisten luomiin yhteisöihin kuten valtio. Sen sijaan periaatteen tavoitteena ei ole tukea ihmiskeskeistä asennoitumista suhteessa luontoon.¹⁰⁰ Asiantuntijaryhmä tunnistaa periaatteisiin sisältyvän instrumentaalisuuden, mutta ei nosta esiin mahdollisuutta murtaa sitä. Tämä sama lähtökohta koskee myös tulevien sukupolvien huomioon ottamista koskevaa periaatetta.

Ehdotuksen 2 periaatteen mukaan valtioiden tulee suojella ja käyttää ympäristöä ja luonnonvaroja nykyisten ja tulevien sukupolvien parhaaksi. Periaate vastaa maailmankomission johtopäätöstä kestävästä kehityksestä. Asiantuntijaryhmän mukaan periaate asettaa valtiolle perustavanlaatuisen velvollisuuden säilyttää tuleville sukupolville vaihtoehtojen mahdollisuus turvaamalla ympäristöresurssien moninaisuus mahdollisimman laajasti. Toiseksi se velvoittaa valtiot ehkäisemään tai vähentämään päästöjä ja muita luonnonvaroja tai ympäristöä pilaavia toimia, jotka saattavat heikentää resurssien tai ympäristön hyödyntämistä tai jotka siirtävät tuleville sukupolville merkittäviä puhdistus- tai korjauskustannuksia.¹⁰¹ Vaikka kestävästä kehityksestä tavoite on nyttemmin määritelty tulevien sukupolvien oikeuksien perustaksi ja periaatteen katsotaan jopa edellyttävän tällaisen oikeuden tunnustamista, asiantuntijaryhmä ei tällaista ehdotusta tee eikä myöskään perusteluissaan ota kantaa oikeuksien tarpeeseen.

Ehdotukseen sisältyvät menettelylliset oikeudet ovat hyvin niukat, mutta ne ovat ajanmukaiset ja sisältävät keskeiset menettelylliset tavoitteet. Huomionarvoista menettelyllisissä periaatteissa on, että niissä korostetaan menettelyllisiä oikeuksia yksilöllisinä oikeuksina eikä kansalaisjärjestöjen tai yhteisöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia mainita.

Ehdotuksen lähtökohta on, että ympäristöresurssien käyttöön tai ympäristöön haitallisesti vaikuttavat hankkeet edellyttävät lupa- tai sitä vastaavia ennakkovalvontamenettelyjä, joissa hankkeiden vaikutuspiiriin kuuluvilla tulee olla mahdollisuus esittää näkemyksensä hankkeesta ja sen toteuttamisesta edellytyksistä.¹⁰² Tätä lähtökohtaa tukee ehdotuksen 5 periaate, joka edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamista ympäristöön tai luonnonresursseihin merkittävästi vaikuttaviin hankkeisiin.¹⁰³

Osallistumisoikeuksia koskevaa 6 periaatetta täydentää myös ehdotuksen 20 periaate, joka edellyttää, että valtiot joko alueellisin tai kansainvälisin sopimuksin turvaavat rajat ylittävien haittojen osalta vahingon mahdollisille kohteille

¹⁰⁰ *Experts Group on Environmental Law* 1987, 40.

¹⁰¹ *Experts Group on Environmental Law* 1987, 43.

¹⁰² *Experts Group on Environmental Law* 1987, 63.

¹⁰³ Ehdotuksen laatimisaikana ympäristövaikutusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä oli jo useissa valtioissa voimassa ja sen toteuttamista koskeva vaatimus sisältyi useisiin alueellisiin ympäristösopimuksiin. Esimerkiksi Euroopan yhteisössä oli hyväksytty vuonna 1985 tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi (85/337/ETY).

oikeudelliset suojakeinot ja etteivät valtiot diskriminoida toisten valtioiden kansalaisia, vaan turvaavat näille tasavertaiset mahdollisuudet oikeussuojakeinoihin.

Ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen oikeudellisia periaatteita koskeva ehdotus on aikansa lapsi. Tukholman julistuksen hengessä siinä tunnustetaan ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyhteys, mutta ajatusta ei kehitetä merkittävästi eteenpäin. Jälkikäteen tarkasteltuna se ilmentää tuolloin saatavissa ollutta yhteisymmärrystä ympäristöllisten oikeuksien merkityksestä. Kestävä kehityksen tavoite toi kuitenkin aiempaa painokkaammin esille ympäristönsuojelun uuden, pidennetyn aikaulottuvuuden edellyttämällä tulevien sukupolvien huomioon ottamista ei ainoastaan ympäristöä koskevassa päätöksenteossa, vaan läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikessa päätöksenteossa. Vaikka asiantuntijaryhmän ehdotus ei johtanut jatkotoimenpiteisiin, tulevia sukupolvia koskeva keskustelu on elinvoimainen.

4.4 RIO DE JANEIRO 1992

Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 pidetylle YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssille¹⁰⁴ asetettiin tavoitteeksi muun muassa määritellä valtioiden ja yksilöiden, ryhmien ja järjestöjen ympäristöä koskevat yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Erityisesti tavoitteeksi asetettiin kansalaisten ja erilaisten ryhmien oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon sekä oikeus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka koskee hankkeita, joilla saattaa olla vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön.

Rion de Janeirossa hyväksytyssä ympäristöä ja kehitystä koskevassa julistuksessa (Rion julistus) määritellään näiden tavoitteiden toteuttamisen periaatteet. Se on luonteeltaan suositus ja sisältää osin samoja periaatteita kuin Tukholman julistus, mutta kestävä kehityksen tavoitteet ja lähtökohdat ovat luonnollisesti vaikuttaneet periaatteiden sanamuotoihin ja sisältöön. Verrattuna ympäristön ja kehityksen maailmankomission asiantuntijaryhmän laatimaan esitykseen julistus on merkittävästi monipuolisempi ja tiiviimmin kiinnittynyt kansainvälisissä ympäristösopimuksissa ja ihmisoikeussopimuksissa hyväksytyihin lähtökohtiin ja periaatteisiin.¹⁰⁵ Näin voidaan väittää, vaikka julistuksessa ei mainita ihmisoikeuksia, toisin kuin Agenda 21 -asiakirjassa, tosin sielläkin ne mainitaan vain kolme kertaa.¹⁰⁶

Rion julistuksen 1 periaatteen mukaan kestävä kehityksen keskeinen huolenaihe ovat ihmiset. Heillä on oikeus terveeseen ja hedelmälliseen elämään sopu-

¹⁰⁴ Rio de Janeiron konferenssin virallinen nimi on United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).

¹⁰⁵ *Birnie – Boyle* 2002, 82–84.

¹⁰⁶ *Shelton* 2001, 196.

soinnussa luonnon kanssa.¹⁰⁷ Säännös näyttää vastaavan Tukholman julistuksen 1 periaatetta. Julistusten periaatteet kuitenkin poikkeavat juuri oikeuksia koskevilta osin. Kun Tukholman julistuksessa lähtökohtana on ihmisten perustavanlaatuinen oikeus (fundamental right to)¹⁰⁸, Rion julistus tyytyy lievempään ilmaisuun (they are entitled), mikä indikoi epävarmuutta oikeuden merkityksestä kansainvälisessä ympäristöoikeudessa, mutta ilmentää myös ympäristöä koskevasta ihmisoikeudesta käytävän keskustelun erilaisia painotuksia.¹⁰⁹ Julistuksen 1 periaate ilmentää laajemminkin sen lähtökohtia. Siihen ei sisälly luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevaa periaatetta eikä myöskään ajatusta kaikkien elämänmuotojen kunnioituksesta julistuksessa määriteltyjen periaatteiden lähtökohtana. Merkillepantavaa on, että erityisesti kansainvälisen ympäristöoikeudellisen keskustelun piirissä on Rio de Janeiron jälkeen keskustelu jollakin tavoin määritellystä (ihmis-)oikeudesta laantunut ja painottunut menettelyllisiin oikeuksiin.¹¹⁰

Julistuksen menettelyllisiä oikeuksia koskevat periaatteet on Rion julistuksessa määritelty aiempaa yksityiskohtaisemmin. Julistuksen 10 periaate sisältää keskeisten menettelyllisten takeiden vaatimuksen. Periaatteen mukaan ympäristökysymyksiä hoidetaan parhaiten siten, että kaikki asianomaiset kansalaiset osallistuvat sopivalla tasolla. Kansallisella tasolla jokaisen tulee tarvittaessa saada julkisten viranomaisten hallussa olevia ympäristöä koskevia tietoja, mukaan lukien tiedot vaarallisista materiaaleista ja toimenpiteistä omissa yhteisöissään, ja jokaisella tulee olla mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin. Valtioiden on helpotettava ja rohkaistava kansalaisten tietoisuuden kasvua ja osallistumista saattamalla tiedot laajalti saataviksi. Kansalaiset saavat oikeuden käyttää oikeus- ja hallintoprosesseja, mukaan lukien oikaisu- ja muutoksenhakuoikeus. Periaatetta täydentävät naisten osallistumisoikeuksia korostava 20 periaate¹¹¹, nuoria koskeva 21 periaate¹¹² sekä alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskeva 22 periaate¹¹³.

¹⁰⁷ Rion julistuksen valmistelussa oli esillä ehdotus julistuksen 1 periaateeksi, jossa lähtökohtana oli jokaisen oikeus (entitled) elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta asianmukaisessa ympäristössä. Ks. *Shelton* 2001, 196.

¹⁰⁸ Tosin esimerkiksi *Desgagné* (1995, 263) katsoo, että Tukholman julistuksen 1 periaate ei sisällä ajatusta oikeudesta ympäristöön, vaan siinä korostetaan, että ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää ympäristön suojelua ja ympäristön laadun parantamista.

¹⁰⁹ *Boyle* 1998, 43; ks. myös *Desgagné* 1995, 263; *Shelton* 2001, 196–197; *Pallemaerts* (2002, 13) katsoo, että määrittelyssä korostuu yksilöllisen ympäristöoikeuden vahvistamisen sijasta ympäristönsuojelun ihmiskehinen perusta.

¹¹⁰ Näin arvioi *Shelton* 2001, 198.

¹¹¹ Naisilla on keskeinen osa ympäristön hoidossa ja kehittämisessä. Heidän täysipainoinen osallistumisensa on sen vuoksi välttämätöntä kestävä kehityksen saavuttamiseksi.

¹¹² Maailman nuorison luovuus, ihanteet ja rohkeus olisi saatava liikkeelle muovaamaan maailmanlaajuisia kumppanuutta, jotta kestävä kehitys saavutettaisiin ja kaikille voitaisiin taata parempi tulevaisuus.

¹¹³ Alkuperäiskansoilla ja heidän yhteisöillään sekä muilla paikallisilla yhteisöillä on keskeinen asema ympäristön hoidossa ja kehittämisessä heidän tietojensa ja perinteisten toimintatapojensa takia. Valtioiden tulisi tunnustaa heidän identiteettinsä, kulttuurinsa ja etunsa ja tukea niitä asianmukaisesti sekä tehdä mahdolliseksi heidän todellinen osallistumisensa kestävä kehityksen aikaansaamiseksi.

Yleisluonteisuudestaan huolimatta julistus poikkeaa aiemmista osallistumisoikeutta koskevista kansainvälisistä sitoumuksista siinä, että se on niitä yksityiskohtaisempi ja siinä on ympäristöllinen korostus. Periaate osoittaa kasvavaa kiinnostusta kansalaisten menettelyllisiin oikeuksiin ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien keskeisyyteen. Periaatteessa määritellään osallistumisoikeuksien kolme pilaria: oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon, kansalaisten laaja osallistumiskäsite ja oikeus käyttää oikeus- ja hallintoprosesseja, mukaan lukien oikaisu- ja muutoksenhakuoikeus. Periaate korostaa ympäristöä koskevan informaation saatavuutta, osallistumismahdollisuuksia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Se ei kuitenkaan sisällä mainintaa oikeudesta informaatioon tai osallistumiseen. Pikemminkin se näyttää lähtevän siitä, että informaation saatavuus, osallistuminen ja oikeussuojakeinot ovat ympäristönsuojelun toteuttamisen välineitä eikä niillä ole välitöntä liityntää ihmisoikeuksiin.¹¹⁴ Tässä suhteessa Århusin sopimus Rion julistuksen 10 periaatteen konkretisointina on esikuvansa selkeämpi.¹¹⁵

Rio de Janeiron jälkeisenä aikana on erityisesti menettelyllisten oikeuksien asemaa vahvistettu. Sopimukset vahvistavat käsitystä avoimuuden ja läpinäkyvyyden, yleisön osallistumisen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarpeellisuudesta ympäristöasioissa. Yleisesti voi väittää, että useimmat Rio de Janeiron jälkeiset kansainväliset asiakirjat sisältävät ainakin viittauksen menettelyllisiin oikeuksiin. Sopimuksissa keskitytään ennen muuta valtioiden sisällä toteutettavien menettelyllisten oikeuksien toteuttamiseen.

Menettelylliset oikeudet mainitaan myös Rio de Janeiroissa allekirjoitetuissa ympäristösopimuksissa. Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus¹¹⁶ edellyttää, että sopimusosapuolet edistävät biologisen monimuotoisuuden suojelun tärkeyden ja sen edellyttämien toimien ymmärtämistä sekä asian levittämistä joukkoviestimissä ja sisällyttämistä kasvatusohjelmiin sekä toimivat soveltuvin osin yhteistyössä muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä koskevien kasvatus- ja kansalaisvalistusohjelmien kehittämisessä.^{116a} Lisäksi sopimuksen 14 artikla edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttöön ottamista mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin ja että tarvittaessa kansalaisille järjestetään mahdollisuus osallistua arviointimenettelyyn.

Ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus¹¹⁷ puolestaan edellyttää valtioilta toimia ilmastonmuutokseen liittyvän kasvatuksen, koulutuksen ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sekä mahdollisimman laajan osallistumisen tähän

¹¹⁴ Näin *Shelton* 2001, 198–199.

¹¹⁵ Rion julistuksen merkityksestä Århusin sopimuksen tavoitteille esimerkiksi *Boyle* 1998, 61.

¹¹⁶ SopS 78/1994.

^{116a} 13 artikla.

¹¹⁷ SopS 61/1994.

kehitykseen (4 (1)(i)). Säännöksessä nimenomaisesti korostetaan, että osallistumismahdollisuudet tulee turvata myös kansalaisjärjestöille. Sopimuksen 6 artiklassa korostetaan kansalaiskasvatusta, koulutusta ja yleistä tietoisuutta lisäävien ohjelmien kehittämistä ja toteuttamista sekä yleisön osallistumista ilmastomuutoksen ja sen vaikutusten käsittelyyn sekä riittävien vastatoimien kehittämiseen.

4.5 EHDOTUS IHMISOIKEUKSIA JA YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIKSI PERIAATTEIKSI

Ensimmäinen kokonaisvaltainen esitys ympäristönsuojelun ja ihmisoikeuksien yhdistämiseksi on vuonna 1994 valmistunut esitys julistukseksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeviksi periaatteiksi¹¹⁸, joka sisältyy niin kutsuttuun *Ksentinin* raporttiin.¹¹⁹ Esitys perustuu Tukholman ja Rion julistuksissa määritellyille lähtökohdille ja on ensimmäinen kansainvälinen periaateluonnos, jossa pyritään kattavasti yhdistämään ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu ja jossa korostetaan, että kyse ei ole yksittäisestä oikeudesta, vaan oikeuksista, jotka edellyttävät toisiaan. Tätä ilmentää esityksen 1 periaate, jonka mukaan ihmisoikeudet, ekologisesti tasapainoinen ympäristö, kestävä kehitys ja rauha ovat toisistaan riippuvaisia ja erottamattomia. Ehdotuksen 2 periaatteen mukaan kaikilla ihmisillä on oikeus turvalliseen, terveelliseen ja ekologisesti tasapainoiseen ympäristöön.

Luonnoksen johdannossa tavoitteeksi asetetaan yhdistää oikeus kehitykseen ja oikeus turvalliseen, terveelliseen ja ekologisesti kestävään ympäristöön. Tätä lähtökohtaa täydentää kestävä kehityksen periaatteen sisältävä 4 periaate, joka on kirjoitettu yksilöllisen oikeuden muotoon: ”Jokaisella on oikeus ympäristöön, joka turvaa oikeudenmukaisesti nykyisten sukupolvien tarpeet estämättä tulevia sukupolvia tyydyttämästä oikeudenmukaisesti omia tarpeitaan.”

Periaate kuvaa hyvin luonnoksen perinteisiin sidottuja lähtökohtia. Periaatteet rakentuvat yksilöllisille oikeuksille lukuun ottamatta alkuperäiskansojen oikeuksia, jotka koskevat heidän oikeuttaan hallita maitaan, alueitaan ja luonnonresurssejaan sekä perinteisiä elintapojaan ja toimeentulotapojaan (14 periaate). Luonnoksessa on annettu keskeisille ihmisoikeuksille, kuten oikeudelle elämään, sananvapaudelle, yhdistymisoikeudelle ja oikeudelle terveyteen ja kulttuuriin, ympäristöllinen merkitys. Vaikka luonnos on valmistunut Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssin jälkeen, siihen ei sisälly ajatusta luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä ja kaikkien elämänmuotojen kun-

¹¹⁸ 1994 Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment.

¹¹⁹ Raportin virallinen nimi on Final Raport of the Sub-Comission on Human Rights and the Environment. U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 July 1994). Kutsumanimensä raportti on saanut YK:n erityisraporttoijalta Fatma Zohra Ksentiniltä, jonka ihmis- ja ympäristöoikeuksia koskeva tutkimus oli suosituksen hyväksyneen asiantuntijaryhmän työn perustana.

nioituksesta. Huolimatta lupaavista lähtökohdistaan ympäristö näyttäytyy ensisijaisesti ihmisten oikeuksien toteuttamisen välineenä.¹²⁰ Toisaalta ehdotukseen sisältyy myös velvollisuuksia koskeva periaate, jonka mukaan kaikki ovat yksilöinä ja yhteisöissä muiden kanssa velvollisia suojelemaan ja säilyttämään ympäristöä.

Luonnoksessa korostetaan menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien keskinäistä yhteyttä ja menettelyllisten oikeuksien merkitystä aineellisten oikeuksien toteuttamisessa. Menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien keskinäisen riippuvuuden korostaminen on toinen esityksen erityisyys. Menettelyllisistä oikeuksista Ksentinin raportissa nostetaan esiin oikeus selkeään ja ennakkolliseen ympäristöä koskevaan tietoon, oikeus ihmisoikeus- ja ympäristökasvatukseen, oikeus vapaaseen ja mielekkääseen osallistumiseen ympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä oikeus tehokkaisiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Osallistumisoikeuksien miniminä on raportin mukaan pidettävä, että ihmisillä on oikeus saada tietoa ja osallistua kaikkiin ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä hankkeita koskeviin päätöksentekomenettelyihin ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen kautta ja ennen mahdollisten haittojen syntyä. Ehdotus ei ole johtanut jatkotoimenpiteisiin.

4.6 KANSALAIJÄRJESTÖJEN EHDOTUKSET

Useat kansainväliset yhteisöt ovat osallistuneet ympäristöllisiä oikeuksia koskevaan keskusteluun ja tehneet niitä koskevia ehdotuksia. Näistä tunnetuin on useiden kansalaisjärjestöjen Rio de Janeiron ympäristön ja maailmankonferenssin jälkeen tuottama aloite maan perustuslaiksi (Earth Charter Initiative).¹²¹ Lähtökohdiltaan ehdotus perustuu maailman luonnon peruskirjaan, mutta tavoitteena ei ole oikeudellisesti sitovan kansainvälisen sopimuksen aikaansaaaminen, vaan ehdotuksessa määritellään yksilöiden, kansalaisjärjestöjen, kansallisten ja kansainvälisten yhteisöjen sekä valtioiden eettiset velvollisuudet nykyisille ja tuleville sukupolville sekä luonnolle.

Maailman luonnon peruskirjan tavoin ehdotukseen ei sisälly lainkaan ympäristöllisiä oikeuksia, vaan se korostaa jokaisen velvollisuutta puolustaa olemassa olevia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Aloitteen pyrkimyksenä on aikaansaada perustuslain toteuttamisen ja omaksumisen prosessi, jossa ihmiset muuttavat asenteitaan ja käyttäytymistään. Ehdotuksen taustalla on ajatus eettisesti sitoutuneesta ekologisesta kansalaisuudesta ja kansalaisesta, joka ei ainoastaan toimi vaan myös ajattelee vastuullisesti.¹²²

¹²⁰ Toisin *Birnie – Boyle* 2002, 258.

¹²¹ The Earth Charter: Values and Principles for a Sustainable Future. On-line www.earthcharter.org. (8.12.2003).

¹²² *Barry* 2002, 144–145.

Maailman luonnonsuojeluliiton (*The World Conservation Union, IUCN*) yhdessä ympäristöoikeuden kansainvälisen neuvoston (*International Council of Environmental Law*) laatima ehdotus ympäristöä ja kehitystä koskevaksi kansainväliseksi sopimukseksi¹²³ on lähtökohdiltaan perinteisempi, mutta toistaiseksi kunnianhimoisin ehdotus sisällyttää ihmisoikeudet ja kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteet ja kansainvälisesti hyväksytyt tavoitteet yhteen sopimukseen.¹²⁴ Sopimusehdotus on laadittu kansainvälisten ympäristösopimusten puitesopimukseksi, eräänlaiseksi integroiduksi ympäristösopimukseksi, joka yhdistää olemassa olevien ympäristösopimusten yhteiset tavoitteet ja niissä hyväksytyt periaatteet. Koska sopimus on kansalaisjärjestöjen laatima, se on tarkoitettu aloitteeksi sopimusta koskevien neuvottelujen käynnistämiseksi.

Sopimusluonnoksen lähtökohtana on kaikkien elämänmuotojen kunnioitus, jota konkretisoivat yksityiskohtaiset säännökset kaikille valtioille kuuluvista velvollisuuksista, jotka koskevat ympäristön suojelemista ja säilyttämistä sekä ympäristöressurssien kestävää ja säästävää käyttöä (11 artikla). Valtiolle kuuluviin velvollisuuksiin sisältyy myös aineellisten ja menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien toteuttaminen. Ehdotuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”(p)arties undertake to achieve progressively the full realization of the right of everyone to an environment and a level of development adequate for their health, well-being and dignity”¹²⁵. Näitä oikeuksia täydentävät ehdotuksen 12 artiklan 3–5 kohdassa määritellyt menettelylliset oikeudet, jotka vastaavat Århusin sopimuksen oikeuksia.¹²⁶

4.7 YHTEENVETO

Edellä on käsitelty vain tärkeimmät ympäristöllisiä oikeuksia koskevat ehdotukset. Niistä ainoastaan Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytty ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus on johtanut jatkotoimenpiteisiin. Se on ollut muun muassa Århusin yleissopimuksen lähtökohtana.¹²⁷

¹²³ Draft International Covenant on Environment and Development. On-line <http://www.iucn.org/themes/law/pdfdocuments/EPLP31ENsecond.pdf>. (13.12.2003).

¹²⁴ *IUCN Commission on Environmental Law 2000*, xix.

¹²⁵ Ehdotuksesta laajemmin jäljempänä jakso 5.

¹²⁶ *IUCN Commission on Environmental Law 2000*, 54–56.

¹²⁷ Tässä arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ympäristölliset oikeudet eivät olleet esillä Wienin vuoden 1993 ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa. Siellä hyväksytyssä ihmisoikeuksia koskevassa julistuksessa sitoudutaan pikemminkin kontekstuaaliseen lähestymistapaan. Julistuksessa ihmisoikeuksien ympäristöllisiä ulottuvuuksia käsitellään muun muassa kehitystä koskevan oikeuden sekä naisten ja lapsien oikeuksien yhteydessä. Ks. 1993 World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action, 32 ILM (1993), 1661.

Ehdotusten perusteella ei ole mahdollista tehdä selkeitä tai yhdensuuntaisia johtopäätöksiä. Yhtäältä on ilmeistä, että aineellista oikeutta ympäristöön ei myöskään kansainvälisen tapaoikeuden perusteella ole olemassa. Näin siitä huolimatta, että Ksentinin raportin keskeisin johtopäätös on, että ympäristöoikeudellisen sääntelyn kehitystä heijastaa muutos kohti kansainvälisesti hyväksytyä oikeutta turvalliseen, terveelliseen ja ekologisesti kestäväan ympäristöön. Tämä oikeus on raportin mukaan osa kansainvälistä oikeutta ja se on välittömästi kansainvälisten ihmisoikeuselinten sovellettavissa.¹²⁸ Toisaalta viimeistään Århusin sopimuksen myötä on käynyt aivan yhtä ilmeiseksi, että oikeus ympäristöön aineellisena oikeutena on kehitymässä oleva oikeus, mutta edelleen vallitsee hyvin erisuuntaisia käsityksiä siitä, miten se tai ne tulisi toteuttaa. Hyödyntäen *Taylorin* esittämää ajatusta oikeuksien kolmivaiheisesta kehityksestä¹²⁹ voi todeta, että on riidatonta, että ympäristön ihmis- ja perusoikeudellinen ulottuvuus ja sen tunnustamiseen liittyvät tarpeet ja pyrkimykset on tunnistettu. Tämä tapahtui viimeistään Tukholman ympäristökokouksessa. Tarpeiden ja pyrkimysten muokkaaminen lainkäyttövaltaa käyttävän elimen tunnistamaksi oikeudelliseksi normiksi on aivan ilmeisesti tapahtumassa. Tunnistettavana, selvitettävänä ja arvioitavina ovat tällä hetkellä ne keinot, joilla tämä oikeudellinen normi toteutetaan.

Erityisesti Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssin jälkeen on noussut neljä keskeistä teemaa. Ensiksikin useimmat ehdotukset korostavat uusien ympäristöllisten oikeuksien tarpeellisuutta ja ehdotuksissa irtaannutaan kontekstuaalisesta lähestymistavasta. Toiseksi oikeuksien määrittelyssä keskeisiksi ovat nousseet oikeuksien ekologisten rajojen ja oikeuksien eettisten lähtökohtien määrittely. Näin siitä huolimatta, että hyväksytyistä asiakirjoista ainoastaan maailman luonnon peruskirjan 1 periaate sisältää lähtökohdan luonnon ja sen prosessien suojelemisesta niiden itsensä takia ja riippumatta niiden välittömistä hyödyistä ihmisille. Rio de Janeirossa 1992 hyväksytyissä asiakirjoissa tätä periaatetta täydennettiin luonnon monimuotoisuuden turvaamisvelvoitteella. Täsmällisimmin oikeuksien ekologiset rajoitukset on määritelty maailman perustuslakiehdotuksen ja ympäristöä ja kehitystä koskevan kansainvälisen sopimusehdotuksen samansisältöisissä säännöksissä. Niiden mukaan ”(n)ature as a whole warrants respect. The integrity of the Earth’s ecological systems shall be maintained and restored. Every form of life is unique and is to be safeguarded independent of its value to humanity.”¹³⁰ Tämän ympäristöeettisen sitoumuksen myötä on ympäristöllisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa vahvistunut yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun ja velvollisuuksien korostus ihmis- ja perusoikeuksia täydentävinä ja niiden toteuttamista rajoittavina. Näi-

¹²⁸ *Ksentin* 1994, kohdat 240–244.

¹²⁹ *Taylor* 1998b, 208–209.

¹³⁰ *IUCN Commission on Environmental Law* 2000, 2, 32.

den velvollisuuksien konkretisoinnissa useimmat ehdotukset korostavat kansainvälisesti hyväksytyjen ympäristöperiaatteiden, kuten ennaltaehkäisy- ja ennalta varautumisen periaatteen sekä luonnonvaraperiaatteiden merkitystä toimintaa sitovina ja rajoittavina periaatteina. Samanaikaisesti on vahvistunut käsitys menettelyllisten oikeuksien merkityksestä ympäristöllisen demokratian toteuttamisen edellytyksinä sekä ihmisten ympäristöön ja tuleviin sukupolviin kohdistuvien vastuun ja velvollisuuksien toteuttamisen välineenä.

5 Oikeus terveellisuuden ja hyvinvoinnin vaatimukset täyttävään ympäristöön

Yleisimmät kansainvälisissä asiakirjoissa esitetyt määritelmät asettavat aineellisen oikeuden laadullisiksi tavoitteiksi ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin.¹³¹ Nämä määreet oikeudelle annettiin jo Tukholman ympäristökonferenssissa 1972, ja esimerkiksi YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa vuodelta 1990¹³² korostetaan, että kaikki ovat oikeutettuja elämään terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta asianmukaisessa ympäristössä. Samansisältöiset määreet sisältyvät myös Euroopan ympäristö- ja terveysasiakirjaan, jonka mukaan jokainen on oikeutettu ympäristöön, joka turvaa korkeimman mahdollisen terveyden ja hyvinvoinnin tason. Nämä määreet sisältyvät myös Århusin sopimuksen 1 artiklaan.¹³³

Ennen Århusin sopimusta oikeus puhtaaseen tai terveelliseen ympäristöön on vahvistettu Afrikan ihmisoikeussopimuksessa¹³⁴ ja Amerikan ihmisoikeussopimuksen vuoden 1988 lisäpöytäkirjassa (nk. San Salvadorin lisäpöytäkirja).¹³⁵

Oikeutta terveyteen voidaan pitää kansainvälisesti vahvistettuna ihmisoikeutena.¹³⁶ Sen sijaan oikeutta terveelliseen ympäristöön ei ole vahvistettu ihmisoikeutena, mutta sitä voidaan pitää velvoittavana kansainvälisenä normina.¹³⁷

¹³¹ Erilaisista määritelmistä esimerkiksi *Ksentini* 1994, kohdat 176–187; *Sands* 1995, 222–223.

¹³² YK:n yleiskokous, päätöslauselma 45/94 (1990).

¹³³ Artiklan syntyhistoriasta *Pallemaerts* 2002, 17.

¹³⁴ African Charter on Human and People's Rights, 21 ILM (1982), 52, jonka 24 artiklan mukaan "All peoples shall have a right to a generally satisfactory environment favourable to their development".

¹³⁵ Additional Protocol to the Inter American Convention on Human Rights, 28 ILM (1989), 156, jonka 11 (1) artiklan mukaan "Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services".

¹³⁶ Näin *Toebes*, 1999, 319; oikeuden ympäristöllisestä merkityksestä esimerkiksi *Churchill* 1998, 103–104. Oikeus terveyteen sisältyy useisiin ihmisoikeussopimuksiin. YK:n TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kappaleen mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielen terveydestä. Lisäksi sopimusvaltiot sitoutuvat tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi muun muassa toimenpiteisiin kaiken ympäristö- ja teollisuushygienian piiriin kuuluvan parantamiseksi. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artiklan mukaan sopimuspuolet ryhtyvät joko suoraan tai yhteistyössä julkisten tai yksityisten järjestöjen kanssa asianmukaisiin toimiin, jotta mm. terveyttä heikentävät syyt poistetaan mahdollisimman laajalti.

¹³⁷ Ks. esimerkiksi *Expert Group on Environmental Law* 1987, 38–42; Final Report of the Sub-Commission on Human Rights and the Environment. U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 July 1994).

Tämä johtopäätös esitettiin Ksentinin raportissa ja esimerkiksi *Pathak* on tulkinnut, että oikeus terveyteen voidaan laventaa myös oikeudeksi terveelliseen ympäristöön, johon voidaan vedota yksittäistä valtiota vastaan. Valtioilla on sekä velvollisuus estää terveyshaittojen syntyminen että positiivinen toiminta-velvollisuus terveellisen ympäristön tuottamiseksi.¹³⁸

Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan perustella myös viittaamalla siihen, että ympäristönsuojelutavoitteita määritellään ihmiskunnan yhteisen huolenpidon lähtökohdista. Tällöin myös velvollisuudet ja oikeudet tulee voida määritellä tästä lähtökohdasta.¹³⁹ Oikeus terveelliseen ympäristöön sisältää velvollisuuden toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan ihmisille asianmukaiset elinolosuhteet. Ympäristöllisestä näkökulmasta tämä merkitsee ainakin velvollisuutta ehkäistä vakavat ympäristöuhat.¹⁴⁰ Oikeus terveelliseen ympäristöön näyttäytyy näin oikeutena elinolosuhteisiin, jotka ovat edellytyksenä nykyisten ja tulevien sukupolvien fyysiselle, henkiselle ja sosiaaliselle hyvinvoinnille.¹⁴¹

Oikeutta terveelliseen ympäristöön on määritelty myös elintärkeiden tarpeiden kautta. Niillä tarkoitetaan tarpeita, joita kaikki rationaaliset ihmiset pitävät normaaleissa olosuhteissa asianmukaisen elämän edellytyksinä.¹⁴² Määrittelyyn vaikuttavat luonnollisesti myös alueelliset ja paikalliset tekijät, kuten ympäristön laatu, sen käyttö, julkisen vallan käytettävissä olevat keinot, väestö ja luonnollisesti kulloinkin asettamat tavoitteet.

Pathak laajentaa tulkintaa ja tarjoaa oikeudelle myös ekologisen ulottuvuuden esittämällä, että oikeus terveelliseen ympäristöön voidaan ymmärtää synonyymiksi ekologisesti tasapainoiselle ympäristölle. Tällä edellytyksellä oikeus terveelliseen ympäristöön on hänen mukaansa riittävän kattava peittämään kaikki aineelliselle ympäristölliselle oikeudelle asetettavat keskeiset tavoitteet. Tulkinta laventaa oikeuden merkitystä siten, että kyse ei ole ihmisten kannalta terveellisestä ympäristöstä, vaan se edellyttää ihmisoikeuden toteuttamista ympäristöä kunnioittaen.¹⁴³

Oikeus terveelliseen ympäristöön täyttää myös ihmisoikeuksille asetettavat yleiset vaatimukset. Oikeus terveelliseen ympäristöön on siinä merkityksessä yleinen, että se kuuluu kaikille ihmisille sellaisenaan ja vaikka tulkinta oikeuden sisällöstä saattaa vaihdella, se säilyttää universaaliutensa. Toiseksi se on merkityksellinen ja perustavanlaatuinen oikeus, koska terveellinen ympäristö on edellytys elämän suojelemiselle ja parantamiselle sekä viime kädessä ihmis-

¹³⁸ *Pathak* 1992, 218.

¹³⁹ *Trindade* 1992, 254.

¹⁴⁰ *Trindade* 1992, 274.

¹⁴¹ *Trindade* 1992, 275.

¹⁴² *Pathak* 1992, 210.

¹⁴³ *Ibid.*

ten ja kulttuurin säilymiselle. Kolmanneksi oikeus terveelliseen ympäristöön täyttää olennaisuuden ja kestävyuden vaatimukset: se ilmentää muuttumattomia inhimillisiä arvoja ja sivilisaation keskeistä lähtökohtaa. Oikeudella on kiinteä yhteys elämää suojaavaan oikeuteen, sillä ilman elinkelpoista ympäristöä ei ole mahdollista ylläpitää elämän edellytyksiä. Neljänneksi oikeudella terveelliseen ympäristöön on siinä määrin tiivis yhteys inhimillisen elämän perusteisiin, ettei ole mahdollista ajatella luovuttavan tuosta oikeudesta. Näin oikeus täyttää myös ihmisoikeuksille leimallisen luovuttamattomuuden vaatimuksen.¹⁴⁴

Nämä perustelut on tiivistetty ehdotuksessa ympäristöä ja kehitystä koskevaksi kansainväliseksi sopimukseksi. Sen 12 artiklan 1 kohdan mukaan valtioiden tulee toteuttaa jokaisen oikeus heidän terveytensä, hyvinvointinsa ja arvokkuutensa turvaavaan ympäristöön ja kehityksen tasoon. Ehdotuksessa aineellisiin oikeuksiin sisällytetään oikeus terveyden, hyvinvoinnin ja arvokkuuden turvaavaan ympäristöön ja kehityksen tasoon. Ehdotus poikkeaa aiemmin esitetyistä siinä, että se sisältää myös oikeuden kehitykseen. Ehdotuksen perustelujen mukaan laajennus nojaa kestäväen kehityksen tavoitteeseen, joka sisältää sekä ympäristönsuojelun että kehityksen. Määreillä terveys, hyvinvointi ja arvokkuus korostetaan sitä, että kyse on ihmisoikeuksista kokonaisuutena. Ne kattavat kansalaisyhteiskunnat, poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet.¹⁴⁵ Erityisesti hyvinvointia koskevat tavoitteet liittyvät taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen.¹⁴⁶

Ehdotuksen mukaan oikeuksia tulee tarkastella osana sopimusehdotuksen kokonaisuutta. Oikeuksien toteuttamista rajoittavat sopimuksen 2 artiklassa ilmaistu kaikkien elämänmuotojen kunnioitus, 5 artiklan tulevien sukupolvien huomioonottamisvelvoite sekä ehdotuksen 3 artiklassa hyväksytty kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan globaali ympäristö on ihmiskunnan yhteinen huolenaihe. Lisäksi oikeuksien arvioinnissa tulee ehdotuksen mukaan ottaa huomioon ehdotuksen 12 artiklan 2 kohdassa vahvistettu jokaisen velvollisuus suojella ja säilyttää ympäristöä.¹⁴⁷

Individualismin perinne

Ympäristöllisten oikeuksien tarkastelussa ensisijaisena kohteena on ympäristö ihmisten terveyden edellytyksenä ja turvaajana. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä oikeudet on perinteisesti ymmärretty yksilöllisiksi oikeuksiksi ja niiden oikeusturvatakeet on määritelty ensisijaisesti yksilöllisistä lähtökohdista.

¹⁴⁴ Pathak 1992, 212.

¹⁴⁵ IUCN Commission on Environmental Law 2000, 52–53.

¹⁴⁶ Ks. myös *Experts Group on Environmental Law* 1987, 42, jossa hyvinvointitavoitteen sisälöksi määritellään arvokas elämä.

¹⁴⁷ IUCN Commission on Environmental Law 2000, 53.

Individuaaliseksi oikeudeksi määriteltynä oikeus laadullisesti määriteltyyn ympäristöön vastaa siten perinteistä ihmis- ja perusoikeuslähtökohtaa; se on jokseenkin helposti määriteltävissä, ja kansalaisten on periaatteessa helppo tunnistaa oikeutensa.¹⁴⁸ Oikeus ympäristöön individuaalisena oikeutena sisältää kaksi ulottuvuutta. Yhtäältä siihen voi sisältyä turvaava funktio siten, että yksilöllä on oikeus vastustaa vahingollisia muutoksia. Toiseksi se voi merkitä oikeutta vaatia ympäristön säilyttämiseen, suojeluun tai parantamiseen tähtääviä toimia. Tämä lähtökohta on omaksuttu esimerkiksi edellä käsitellyssä ehdotuksessa ympäristöä ja kehitystä koskevaksi kansainväliseksi sopimukseksi. Siinä asetetaan tavoitteeksi jokaisen oikeus terveelliseen, hyvinvoinnin ja arvokkuuden turvaavaan ympäristöön ja kehitykseen.

Individualistinen lähtökohta voidaan nähdä myös rajoitteena. Näin esimerkiksi *Desgagné*, joka suhtautuu epäillen siihen, onko ihmisoikeusjärjestelmä asianmukainen keino ympäristön suojelemiseksi. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitaten hän katsoo, että sopimus tarjoaa vain rajoitetut mahdollisuudet suojella ympäristöä. Ympäristönsuojelulla on korostetusti julkinen ulottuvuus, jota on vaikea muuntaa yksilölliseksi ja ympäristönsuojelu edellyttää yhteiskunnallisia valintoja, joita ei voi toteuttaa vähitellen. Tästä syystä individualistisesti painottunut ihmisoikeusjärjestelmä ei ole paras mahdollinen keino tavoitteille, jotka ylittävät yksilölliset intressit.¹⁴⁹ Tämä on myös Århusin sopimuksessa hyväksytty lähtökohta. Siinä oikeus terveelliseen ympäristöön määritellään yhteisöllisenä ja kollektiivisena oikeutena. Sen 1 artiklan mukaan nykyisillä ja tulevilla sukupolvilla on oikeus elää terveyttään ja hyvinvointiaan koskevat vaatimukset täyttävässä ympäristössä. Juuri ympäristölliset oikeudet liittyvät niin tiiviisti yhteisöjen olemassaoloon, että yhteisöillä voidaan ajatella olevan samat moraaliset ja juridiset oikeudet kuin yksilöillä.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ks. myös *Taylor* 1998b, 224–226.

¹⁴⁹ *Desgagné* 1995, 294; ks. myös jäljempänä luku IV.

¹⁵⁰ Ympäristölliset oikeudet saavat kollektiivista ulottuvuutta erityisesti silloin, kun tarkasteltavina ovat sellaiset ryhmät, joiden olemassaolo ja toimeentulo ovat ympäristöstä välittömästi riippuvaisia. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi alkuperäiskansat. Ks. esimerkiksi *Taylor* 1998b, 228.

6 Århusin prosessi

6.1 ÅRHUSIN SOPIMUS

Eurooppalaisesta näkökulmasta ympäristöllisiä osallistumisoikeuksia koskeva keskeisin kansainvälinen sopimus on Århusissa kesäkuussa 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin sopimus). Sopimus on tullut voimaan 30. marraskuuta 2001. Se on solmittu YK:n Euroopan talouskomission (ECE) puitteissa, mutta se on tietysin rajoituksin avoin myös muille kuin sen piiriin kuuluville valtioille.¹⁵¹

Sopimus rakentuu menettelyllisten oikeuksien kolmen pilarin varaan. Ne ovat oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa, oikeus ympäristöä koskevaan tietoon ja oikeus tehokkaiisiin oikaisuja muutoksenhakukeinoihin. Osallistumisoikeudet ilmenevät Århusin sopimuksessa myös neljännessä merkityksessä. Se sisältää yksilöille ja kansalaisjärjestöille kuuluvan oikeuden saattaa arvioitavaksi, onko kansallinen ympäristölainsäädäntö yleisesti pantu sopimuksen edellyttämällä tavalla täytäntöön.¹⁵²

Århusin sopimus ei ole ensimmäinen kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia koskeva sopimus.¹⁵³ Aiemmin kansalaisten osallistumisoikeuksia koskevat sopimusmääräykset ovat liittyneet valtioiden rajat ylittävien haittavaikutusten sääntelyyn. Århusin sopimus edellyttää sopimuksen mukaisten menettelyllisten oikeuksien toteuttamista kaikessa ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Sopimuksen ainutlaatuisuus on lisäksi siinä, että se on ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa kansainvälinen sopimus, joka koskee jokaista menettelyllisten oikeuksien peruspilaria.¹⁵⁴ *Ebbeson* korostaa, että sopimus määrittelee yksityishenkilöiden

¹⁵¹ 17 artikla.

¹⁵² Ks. esimerkiksi *Fitzmaurice* 2003, 338, 339.

¹⁵³ Useat kansainväliset ympäristösopimukset sisältävät menettelyllisiä säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi hankkeiden ennakkovalvontamenettelyä ja hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Esimerkiksi yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997) sisältää sekä kansalaisten osallistumisoikeutta (2(6)artikla) että arviointimenettelyä (4 artikla) koskevia säännöksiä. Ks. esimerkiksi *Ebbeson* 1996, 180-190.

¹⁵⁴ Eräiden kansainvälisten sopimusten vertailua menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta esimerkiksi *Fitzmaurice* 2003, 344–346, 361–364; *Ebbeson* 1996, 181–184. Vaikka Århusin sopimus on toistaiseksi kiistatta merkittävin menettelyllisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus, vastaavankaltaisia sopimuksia on muitakin. Esimerkiksi Amerikan valtioiden organisaation (Organization of American States, OAS) piirissä on hyväksytty kansalaisosallistumista ja kestävää kehitystä koskeva strategia (Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development) Strategiassa määritellään osallistumisen keskeiset periaatteet, tavoitteet ja suositukset kestäväen kehityksen prosessin vahvistamiseksi osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla. Ohjelma on saatavilla <http://www.ispnet.org> (10.12.2003).

oikeudellista asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia sekä toimivaltaa, jotka tulee turvata kansallisen lainsäädännön keinoin. Vaikka sopimus on muodollisesti kohdistettu valtioille, sen normit on viime kädessä kohdistettu yksilöille ja niiden tavoitteena on yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttaminen.¹⁵⁵ Samalla sopimus ilmentää ympäristöoikeudelliselle sääntelylle yleisemminkin leimallista kehitystä, jossa korostetaan menettelyjen merkitystä.¹⁵⁶

Århusin yleissopimus sisältää ainoastaan ympäristöllisesti relevantteja velvoitteita. Sen merkitys on kuitenkin periaatteellisesti laajempi ennen muuta ympäristöoikeudessa vahvistuvan läpäisyperiaatteen kautta, joka edellyttää ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen myös muilla kuin ympäristönsuojelun ydinalueella.¹⁵⁷

Sopimuksessa yhdistyvät ihmisoikeusinstrumenttien ja monenkeskisten ympäristösopimusten elementit. Se ilmentää kansainvälisen oikeuden kehitystä, jonka mukaan perinteisesti kansallisen lainsäädäntövallan piiriin kuuluneita kysymyksiä säännellään kansainvälisin sopimuksin. Kansalaisosallistuminen, asiakirjajulkisuus, menettelyt ja osin myös demokratian toteutuminen on perinteisesti ymmärretty kansallisiksi kysymyksiksi ja kuuluvan valtion suvereniteetin piiriin.¹⁵⁸ Sopimus ei luonnollisestikaan ole syntynyt tyhjiössä vaan ilmentää pikemminkin kansalaisosallistumisen vahvistamisen prosessia, jonka eräänlaisena välitilinpäätöksenä sopimusta voidaan pitää.¹⁵⁹ Århusin sopimuksen mukaan yleissopimus nojaa Tukholman julistuksen 1 periaatteeseen ja ympäristöä ja kehitystä koskevan Rion julistuksen 10 periaatteeseen.¹⁶⁰ Merkillepantavaa on, että varsinaisessa sopimustekstissä ei 1 artiklaa lukuun ottamatta nimenomaisesti viitata kansalaisten oikeuksiin eikä käytetä oikeusajatteluun perustuvia sanamuotoja, vaikka sopimuksen tavoitteet, rakenne ja yhteys ihmisoikeus-sopimuksiin viittaavat oikeuksiin.¹⁶¹

6.2 ÅRHUSIN SOPIMUKSEN KESKEISET TAVOITTEET

Århusin sopimuksen 1 artiklassa määritellään sen tavoitteet. Se edellyttää, että edistääkseen nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveyttään ja hyvinvointiaan koskevat vaatimukset täyttävässä ympäristössä valtiot turvaa-

¹⁵⁵ *Ebbeson* 1998, 55. Tulkinnan taustalla on Ebbesonin puolustama käsitys, jonka mukaan kansainvälisen ympäristöoikeuden normien tavoitteena on vaikuttaa yksilöiden käyttäytymiseen. Ks. *Ebbeson* 1996, 46–76.

¹⁵⁶ *Black* 2000, 600–608; *Lee* 2002, 193, 202.

¹⁵⁷ *Rodenhoff* 2002, 344.

¹⁵⁸ *Ebbeson* 1998, 55.

¹⁵⁹ Århusin sopimuksen taustasta esimerkiksi *Ebbeson* 2002a, 10–12; *Pallemaerts* 2002, 17; *Déjeant-Pons* 2002, 26–28.

¹⁶⁰ Århusin sopimuksen johdannon 2 ja 3 kohdat.

¹⁶¹ *Ebbeson* 1998, 63; 2002a, 12; *Lee* 2002, 209.

vat kansalaisten tiedonsaannin, osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden.

Keinot, joilla nämä periaatteet toteutetaan, on määritelty sopimuksen 3(1) artiklassa seuraavasti:

Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö-, sääntely- ja muihin toimenpiteisiin, mukaan lukien toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tässä yleissopimuksessa tarkoitettujen kansalaisille tiedottamista, kansalaisten osallistumista ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien määräysten yhteensovittaminen, samoin kuin asianmukaiset täytäntöönpanotoimenpiteet selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehityksen luomiseksi tämän yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten.

Århusin sopimuksen tavoitteiden merkityksen arvioinnissa keskeinen kriteeri on sopimuksessa omaksuttu osallistumiskäsitys. Sopimus tarjoaa arviointiin niukat välineet. Sopimuksen johdanto-osassa osallistumisen tavoitteet määritellään ensinnäkin ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Sopimuksen turvaamat menettelylliset oikeudet liitetään nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeuteen elää terveystensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä sekä jokaisen velvollisuuteen sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi. Toiseksi sopimuksen tavoitteeksi määritellään ympäristöä koskevien päätösten laadun ja täytäntöönpanon parantaminen sekä yleisön ympäristöä koskevan tietoisuuden lisääminen. Kolmanneksi sopimuksen menettelyllisillä oikeuksilla pyritään vahvistamaan yleisön tukea ympäristöä koskeville ratkaisuille. Neljäntenä sopimuksen julkilausuttuna tavoitteena on demokratian vahvistaminen. Sopimus asettaa osallistumiselle siten neljä tavoitetta: ihmisioikeuksien vahvistamisen, ympäristödemokratian ja päätösten legitimiuden parantamisen, päätösten sisällöllisen parantamisen ja yleisön ympäristöä koskevien käsitysten muuttamisen.¹⁶²

Seuraavassa näitä tavoitteita määritellään paikallisen ympäristödemokratian toteuttamisen ja päätöksenteon legitimitetin turvaamisena. Samalla arvioitavana on, miten Århusin sopimuksessa määritellään siinä asetettujen tavoitteiden toteuttamiskeinot. Näiden yleisten lähtökohtien jälkeen käsittelemme sopimuksen kolmea pilaria. Pyrkimyksenä ei ole yksityiskohtaisesti arvioida sopimusmääräyksiä, vaan tuoda esiin sopimuksen keskeiset lähtökohdat ja tavoitteet.¹⁶³

¹⁶² Ks. *Ebbeson* 1998, 63; *Lee* 2002, 209.

¹⁶³ Sopimusmääräysten yksityiskohtaisesta tulkinnasta Suomen lainsäädännön näkökulmasta HE 165/2003 vp, 16–42.

Kansalaisosallistuminen

Kansalaisosallistuminen voidaan ymmärtää hyvin monitasoisena ja -ilmeisenä. Se kattaa osallistumismahdollisuudet äänioikeuden käyttämisestä yksittäistä hanketta koskevaan muutoksenhakuoikeuteen. Osallistuminen ja osallisuus ovat yleisesti käytettyjä, mutta määrittelyjä karttavia käsitteitä. Osallisuus voidaan ymmärtää kuulumisena yhteiskuntaan tai yhteisöön ja se liittyy poliittisen yhteisön ja kulttuurin ja toimintatapojen kysymyksiin. Osallistuminen puolestaan liittyy kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähiympäristöön koskevassa päätöksenteossa.¹⁶⁴ Ympäristöä koskevan päätöksenteon yhteydessä osallistuminen voidaan määrittellä kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon väliseksi kanssakäymiseksi, jossa viranomaiset ja kansalaiset yhdessä määrittelevät, toimeenpanevat ja arvioivat ympäristöön vaikuttavia hankkeita, suunnitelmia ja ohjelmia. Näin määriteltynä kansalaisosallistuminen merkitsee tavoitteellista toimintaa, jonka kautta kansalaiset osallistuvat hallintoon.¹⁶⁵

Erityisesti eurooppalaisessa kontekstissa kansalaisosallistuminen ympäristöasioissa ymmärretään ensisijaisesti osallistumisena julkisen vallan toteuttamiseen ja mahdollisuutena vaikuttaa viranomaisratkaisuihin. Lähtökohtana ovat yleensä ympäristöoikeudellisen sääntelyn oikeudellis-hallinnolliset ohjaukset, luvat ja suunnitelmat. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta vaikuttamismahdollisuudet ympäristöllisessä päätöksenteossa tulevat tarkasteltaviksi julkishallinnon ja yksityisen välisenä oikeussuhteena, jossa osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet määräytyvät ensisijaisesti hallinto-oikeuteen kuuluvien oikeusnormien perusteella.

Tähän lähtökohtaan kiinnittyy myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien määrittelyn kannalta keskeinen käsite, asianosaisuus. Käsite viittaa yleensä niihin, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Lähtökohtana on ollut korostetun yksilöperusteinen, yksilön subjektiivisten oikeuksien suojajärjestelmä, jonka keskiössä on yksittäisen kansalaisen ja hallinnon välinen suhde. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että oikeudellisesti tehokkaat ennakkolliset ja jälkikäteiset vaikutusmahdollisuudet on kytketty asianosaisasemaan.¹⁶⁶

Palaamatta asianosaisuusasemaa koskevan keskustelun yksityiskohtiin, oleellista tässä yhteydessä on, että asianosaisaseman keskeinen merkitys palautuu klassiseen liberaaliin oikeudelliseen ajatteluun ja siihen sisältyvään kahtiajakoon, jonka mukaan asianosaisille kuuluu yksilöllisten oikeuksiensa ja etujensa puolustaminen ja yleisten etujen ajaminen ja niiden esille nostaminen

¹⁶⁴ Näin *Bäcklund – Häkli – Schulman* 2002, 1.

¹⁶⁵ *Pring – Noé* 2002, 16.

¹⁶⁶ Asianosaisaseman määrittelyn lähtökohdista Suomessa *Vihervuori* 1981, 107–135; tuore esitys asianosaikäsitteen muutoksista ja muutostarpeista *Kokko* 2003, 186–203.

kuuluu ensisijaisesti julkiselle vallalle. Tähän liittyy kaksi ulottuvuutta. Lähtökohtaan sisältyy taustaoletus, jonka mukaan asianosaiset puolustavat ja voivat puolustaa vain yksityisiä, itsekkäitä etujaan. Tämä käsitys voidaan luonnollisesti riitauttaa. Toiseksi lähtökohta korostaa yksityisten ja yleisten etujen eroja ja kahtiajakoa.

Käsitystä on voimakkaasti kritisoitu 1970-luvulta lähtien. Todellisuus on monimutkaisempaa ja moninaisempaa kuin tuo liberaalin lähtökohdan mukainen kahtiajako. Kansalaisten ja valtion välillä on lukuisia ryhmiä, yhteisöjä ja kollektiiveja, joilla on oikeus nauttia ja saada oikeudellista suojaa oikeuksille, joita ei voi pitää sen paremmin yksityisinä kuin julkisina tai yleisinä käsitteiden perinteisessä merkityksessä.

Tuo moninaisuus ja monimutkaisuus näyttäytyy juuri ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa. Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kohdalla tarkasteltavana ei enää ole yksityisen ja julkisen vallan välinen kaksiasianosaissuhde, vaan monenkeskiset suhteet ja suhteiden verkostot. Leimallista näille suhteiden verkostoille on, että ne edustavat hyvin moninaisia intressejä, lähtökohtia ja tavoitteita.

Kompleksisuuden kasvua voidaan tarkastella myös ympäristöä koskevien päätöksentekotilanteiden kompleksisuuden kasvuna tai vastaavasti ympäristöoikeudellisen sääntelyn kompleksisuutena. Taustalla on ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoitteiden moninaistuminen, jota vastaa useiden ympäristöoikeudellisten normien korkea abstraktiotaso (joustavat normit). Päätöksentekijän on (myös) ympäristöoikeuden alueella tunnistettava ja otettava huomioon monet normatiivisesti tunnustetut, mutta (mahdollisesti) keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja tuottaa niistä konkretisoituja tavoitteita ja ratkaisuja.

Esimerkiksi suomalaisista lähtökohdista merkityksellistä on, että yhä useammin kyse on myös perusoikeuksien suojatuista oikeusasemista. Julkisella vallalla on tällöin keskeinen asema, koska se on velvollinen sovittamaan yhteen perusoikeuksien suojatut oikeudet. Tätä yhteensovittamista vaikeuttaa se, että moninaiset suhteiden verkostot liittyvät usein myös kompleksisiin asiantiloihin ja oikeudellisiin rakenteisiin: kompleksiset intressirakenteet edellyttävät, tai synnyttävät, kompleksisia ratkaisutilanteita. Lisäksi näissä monenkeskisissä suhteissa ei kyse ole ainoastaan kansalaisten tai eri tahojen ja julkisen vallan suhteista ja näiden suhteiden määrittelystä, vaan myös yksityisten välisistä suhteista.¹⁶⁷

Näistä lähtökohdista keskeisiksi ovat nousseet osallisten piirin laajentamista koskevat vaatimukset, jotka koskevat asianosaisasemaa vailla olevien yksityisten kansalaisten ja hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen ja yhteisöjen osallistumismahdollisuuksien turvaamista menettelyjen eri vaiheissa.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ks. esimerkiksi *Viljanen* 2001, 139–140.

¹⁶⁸ Muutostendensseistä hallintolupamenettelyissä Suomessa yleisesti *Mäenpää* 1992, 315–321.

Kansainvälisesti tärkeimmäksi tavoitteeksi on noussut hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen. Niiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisella ei tavoitella yksinomaan tai edes ensisijaisesti niiden omien intressien esiin nostamista, vaan tavoitteena on vahvistaa yksityisiin intresseihin palautumattomien yleisten intressien ja näkökohtien huomioon ottamista.¹⁶⁹ Tällä painotuksella ei ole tarkoitus siirtää syrjään luonnollisten tai oikeushenkilöiden tai määriteltävissä olevan ryhmän edustamien intressien huomioon ottamista, vaan tuoda esiin ympäristöön vaikuttavien ratkaisujen se ominaispiirre, että ne usein ulottavat välittömiä vaikutuksia laajaan, identifioimattomaan ryhmään tai niiden vaikutuksia ei edes voida ennakoita.

Osallistuva yleisö

Århusin sopimuksessa kansalaisosallistumisen laajentamisvaatimukset on otettu huomioon ensinnäkin sopimuksen keskeisten käsitteiden määrittelyssä. Sopimuksen käsitteistössä pyritään hyvin laaja-alaisiin määritelmiin ja siinä on irtaannuttu liberaalille traditiolle ominaisesta erottelusta yksityisiin ja julkisiin intresseihin. Sopimuksen keskeisiä käsitteitä ovat yleisö ja yleisö, jota asia koskee.¹⁷⁰ *Yleisöllä* tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.¹⁷¹ *Yleisöllä, jota asia koskee*, tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai yleisöä, joiden etuja päätöksenteko koskee. Sopimuksen mukaan sopimuksen 2 artiklan 4 kohdan määritelmää sovellettaessa ”asian katsotaan koskevan” ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.¹⁷² Sopimuksen edellyttämä informaation saatavuus, ennakkolliset osallistumisoikeudet ja oikeussuojakeinojen saatavuus tulee turvata myös niille.

Sopimuksessa painotetaan erityisesti hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksia. Sopimus edellyttää, että valtiot tunnusta-

¹⁶⁹ Esitetty edellyttäisi yleisten intressien määrittelyä. Vaikka käsitettä käytetään sekä lainsäädännössä että tuomioistuinratkaisussa ja oikeuskirjallisuudessa, sille on vaikea löytää yleistä määritelmää. Ks. kaksi eriaikaista väitöskirjatutkimusta, joissa molemmissa arvioitavina ovat vesien käyttöä koskevat lupatilaratkaisut ja yleisten intressien määrittely *Vihervuori* 1981, 30–37; *Nordh* 1999, 370–392.

¹⁷⁰ Sopimuksen yleisö (public) käsite on mahdollista suomentaa käsitteeksi yleisö, vaikka käsitteellä ei ole suomalaisessa keskustelussa perinteitä ja se liitetään pikemminkin keskusteluun julkisuudesta ja kommunikaatiosta. Ks. myös *Rodenhoff* 2002, 344.

¹⁷¹ 2(4) artikla; vrt. teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista tehdyn yleisösopimuksen (SopS 26/2000) 1 artiklan j kohdan mukaan yleisö tarkoittaa yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä.

¹⁷² 2(5) artikla.

vat asianmukaisesti ympäristönsuojelua edistävät yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät ja tukevat niitä sekä varmistavat, että kansallinen oikeusjärjestelmä on tämän velvoitteen mukainen. Kansallisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset täyttävien kansalaisjärjestöjen katsotaan edustavan yleisiä ympäristöllisiä intressejä, vahvistavan ympäristöllisen päätöksenteon asiantuntemusta ja tasa-painottavan taloudellisten edunvalvontajärjestöjen asemaa. Sopimuksen määrittelyissä on huomionarvoista, että sopimus ei suoranaisesti aseta järjestöille erityisiä vaatimuksia. Määritelmä kattaa myös epäviralliset kansalaisten yhteenliittymät ja ryhmittymät. Toisaalta se sallii näille ryhmille asetettavan kansallisia vaatimuksia, mikä merkitsee, että epävirallisten yhteenliittymien osallistumisoikeuksia ei tunnusteta.

Toiseksi Århusin sopimuksen tulkinnassa on huomionarvoista, että sopimuksen tarkoittamat osallistumisoikeudet eivät koske yksinomaan perinteistä hankekohtaista osallistumista (6 artikla), vaan se edellyttää ennakkolisten ja jälkikäteisten osallistumisoikeuksien turvaamista myös strategiseen suunnitteluun (7 artikla) sekä viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien ja oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan (8 artikla). Vaikka sopimuksen 7 ja 8 artikloiden muotoilut ovat melko väljiä ja velvoittavuudeltaan heikkoja, sopimus on aiempiin sopimuksiin verrattuna tältä osin innovatiivinen edellyttäessään osallistumisoikeuksien aikaistamista ja laventamista ympäristönsuojelun tavoitteiden määrittelyvaiheeseen.

Paikallinen ympäristödemokratia

Århusin sopimuksen osallistumisoikeuksien toteuttamisen keskeinen julkilaututtu perustelu on demokratian laajentaminen ja päätöksenteon lähentäminen niihin, joita ratkaisut koskevat. Siihen sisältyy ajatus välittömyydestä, päätösten ja sen seurausten läheisyydestä. Ympäristöongelmien eräänä syynä voidaan pitää sitä, että päätöksiä tekevät eivät pääsääntöisesti joudu kantamaan niiden seurauksia, vaan ne lankeavat muille. Tästä syystä tavoitteeksi asetetaan paikallistason päätöksenteon vahvistaminen.¹⁷³ Paikallisuudesta ja paikallistason osallistumisoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan ensisijaisesti hankkeen tai toiminnan vaikutuspiiriä tai maantieteellisesti rajattua aluetta, ihmisten välitöntä elinympäristöä.

Paikallistason osallistumisoikeuksien vahvistaminen liittyy suomalaisessa keskustelussa ennen muuta maankäytön suunnitteluun. Maankäyttö- ja rakennuslain kantava lähtökohta on määritetty 1.2 §:ssä, jossa lain yleiseksi tavoitteeksi asetetaan ”jokaisen osallistumismahdollisuus asioi-

¹⁷³ Ks. esimerkiksi Prieur, jonka mukaan toissijaisuus ja paikallinen riippumattomuus voidaan määrittellä kestävän kehityksen toteuttamisen yleisesti hyväksytyksi periaatteeksi. Prieur 2003, 18.

den valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunte muksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa”¹⁷⁴. Tätä tavoitetta konkretisoidaan osallistumismenettelyjä sääntelevissä MRL 62–65 §:ssä. Lain valmistelussa kansalaisosallistumisen vahvistaminen näyttäytyy kuitenkin laissa omaksuttuja kunnallisen päätäntävällän lisäämistä, sääntelyn joustavuutta ja taloudellista tehokkuutta korostavia perusratkaisuja kompensoivana elementtinä, ei niinkään itsenäisenä tavoitteena.¹⁷⁵

Paikallistason osallistumisoikeuksien vahvistamisen puolesta voidaan yleisesti esittää ainakin kolme lähtökohtaa. Merkittävin niistä on paikallistason demokratian vahvistaminen. Paikallistason päätöksenteon ensisijaisuutta voidaan perustella kommunikatiivisella ja tiedollisella läheisyydellä.¹⁷⁶ Paikallisuuden merkitystä vahvistaa myös se, että paikalliset, välittömät ympäristöongelmat ovat helposti ymmärrettävissä ja niiden tunnistaminen saattaa auttaa ihmisiä muuttamaan käsityksiään ja toimintatapojaan sekä tuntemaan vastuunsa omien kulutus- ja tuotantoratkaisujen ekologisista seurauksista. Paikallisuus on myös käytännöllisesti toimiva ratkaisu. Ne, joiden asumiseen, työoloihin tai virkistykseen alueen käyttö vaikuttaa, sekä alueen viranomaiset ovat valmiita sitoutumaan oman välittömän elin- ja toimintaympäristönsä kehittämiseen, mahdollisesti myös uhrauksia tehden.

Paikallisuuden korostamisella on kiistatta rajansa. Paikallisuuden korostus on ristiriidassa sekä kansallisvaltiollisten keskittymistendenssien että globalisaation kanssa, joiden suhteen paikalliset ja alueelliset yhteisöt näyttäytyvät pikemminkin marginalisoituneilta. Lisäksi paikallisuus ei välttämättä ole riittävä takaamaan ympäristöllisten tekijöiden huomioon ottamista muun muassa siksi, että ekologist haitat eivät välttämättä näyttäydy tai ne eivät ole tunnistettavissa paikallisesti eikä paikallistason osallistumismahdollisuuksien olemassaolo turvaa ekologisten suhteiden ja riippuvaisuuksien havaitsemista tai kunnioittamista. Tähän voi olla kulttuurisia, taloudellisia tai koulutukseen liittyviä

¹⁷⁴ Häkli (2002, 111) on kuvannut maankäyttö- ja rakennuslain osallistumismenettelyjen vahvistamista kommunikatiivisena käänteenä, jonka merkitystä hän arvioi kriittisesti kuntalaisten tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien lähtökohdista. Ibid. 118–122.

¹⁷⁵ Määttä 2002, 50–51. Nämä ristiriitaiset tavoitteet ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien paikantuminen suhteessa niihin on herättänyt kritiikkiä. Näin erityisesti Syrjänen 1999, 24–25, joka arvioi kriittisesti maankäyttö- ja rakennuslain erisuuntaisia tavoitteita deregulaation näkökulmasta ja arvioi niiden uhkaavan kansalaisten oikeusturvaa. Hän kuitenkin rajaa osallistumismenettelyt tutkimuksensa ulkopuolelle eikä arvioi niiden merkitystä esimerkiksi kaavoitusmenettelyn joustavien normien konkretisointiprosessissa.

¹⁷⁶ Plumwood 2002, 72–73. Kyse ei ole ainoastaan paikkaa koskevasta läheisyydestä, vaan myös poliittisen läheisyyden vaatimuksesta, jonka esimerkiksi Plumwood liittää ekologiseen rationaalisuuteen ja pitää sitä keskeisimpänä ekologisen rationaalisuuden ulottuvuutena, kun sitä arvioidaan demokratian toteutumisen ja ekologisuuden lähtökohdista. Ekologisesti rationaalisen päätöksenteon edellytyksistä *Dryzek* 1987, 184–191.

syitä, mutta ennen muuta se, että ihmiset ajattelevat paikallisesti ja heillä on taipumus ylikorostaa ajallisesti ja fyysisesti lähellä olevien asioiden merkitystä kaukaisempien kustannuksella. Paikallisuus saattaa pahimmillaan olla este ekologisten suhteiden läpinäkyvyyden toteutumiselle. Vaikka tiiviit yhteydet ekologiseen yhteisöön saattavat vahvistaa ekologista tietämystä ja vastuuta ympäristöstä, yhteydet eivät lisää tietämystä ekologista suhteista ja vaikutuksista yhteisöä laajemmalla alueella.¹⁷⁷ Liito-orava saattaa olla paikallisesti tavanomainen eikä paikallisen tai alueellisen asiantuntemuksen perusteella voi tietää, onko liito-orava yleinen vai harvinainen muualla.

Paikallisuus korostaa välittömän ympäristön merkitystä ja pyrkimystä siirtää ympäristöhaitat toisaalle. Tästä ilmiöstä käytetään yleisesti ilmausta NIMBY-asenne (Not In My Backyard) tai yleisemmin NIOBY- asenne (Not In Our Backyard). Se liitetään yleensä kollektiiviseen asenteeseen, jonka pontimena ei ole ympäristön suojeleminen tai ympäristöhaittojen ehkäiseminen, vaan oman paikallisen alueen suojeleminen ympäristöstä pilaavalta toiminnalta tai oman taloudellisen aseman puolustaminen. Moni (ydinvoimaa suosivakin) toivoisi varmasti ydinjätteiden sijoittamista muualle, vaikka olisi vakuuttunut niiden haitattomuudesta.¹⁷⁸ NIOBY/NIMBY-asennetta ilmentää valmius hyväksyä jätteiden siirtäminen muualle. Jos sijoitus päätöstä koskevaan vastustukseen liittyy ydinjätteiden tuottamiseen kohdistuva kritiikki, kyse ei enää ole ylipäätään paikallisuutta korostavasta NIOBY/NIMBY-asenteesta, vaan oman alueen suojelemisesta tai pilaavan toiminnan vastustamisesta sinänsä (NIABY, Not in Anybody's Backyard).¹⁷⁹

Nimbyismiä ei kuitenkaan voi palauttaa yksinomaan psykologiseen asenteeseen, läheisyyden suosimiseen tai ihmiselle leimalliseen käyttäytymiseen¹⁸⁰, vaan se liittyy myös lähtökohdiltaan ympäristölliseen epäoikeudenmukaisuuteen. Kun taloudellisesti ja/tai tiedollisesti etuoikeutetuilla on muita vahvemmat vaikutusmahdollisuudet ympäristöllisessä päätöksenteossa ja he puolustavat vain omia yksityisiä intressejään, ratkaisuihin aiheutuvat haitat kohdistuvat

¹⁷⁷ *de-Shalit* (2000, 117–124) esittää epäilynsä paikallistason päätöksenteon korostamista vastaan ja näkee siinä nurkkakuntaisuuden ja ongelmien laajuuden kiistämisen vaaran. Kriitikkissä on monia huomionarvoisia ulottuvuuksia, mutta sen ydin koskee yhteisön määrittelyä, jota silmällä pitäen kritiikki on muokattu. Kommunitaristisesti orientoituneena *de-Shalit* vierastaa paikallisuutta korostavaan ajatteluun sisältyvää maantieteellisesti määrittyneen yhteisön oletusta.

¹⁷⁸ Ks. ydinenergialain (990/1987) 6a §, jonka mukaan ydinjätteet, jotka ovat syntyneet Suomessa tapahtuneen ydinenergian käytön yhteydessä tai seurauksena, on pääsääntöisesti käsiteltävä, varastoitava ja sijoitettava pysyväksi tarkoitettulla tavalla Suomeen. Vastaavasti muualla kuin Suomessa syntyneitä ydinjätteitä ei lain 6 b §:n mukaan saa käsitellä, varastoida tai sijoittaa pysyvästi Suomeen.

¹⁷⁹ *de-Shalit* (2000, 125) tekee tämän huomion, kun taas *Norton* ja *Hannon* (1997, 243) käsittelevät sitä ympäristönsuojeluoireutuneena nimbyisminä.

¹⁸⁰ Ks. *Norton – Hannan* 1997, 243.

yleensä toisaalle. Vaikutusmahdollisuuksien epätasainen jakautuminen johtaa siihen, että ne, jotka osaavat käyttää oikeuksiaan, kykenevät merkittävästi vaikuttamaan ympäristöllisiin ratkaisuihin, mikä merkitsee oikeuksien väärinkäyttöä, koska se voi samalla johtaa ekologisten haittojen epätasaiseen jakautumiseen, ekologisesti epärationaalisiin tuloksiin sekä vahvistaa yhteiskunnallista epätasa-arvoisuutta.¹⁸¹ Tämä ei koske vain NIOBY-tilannetta, mutta se tuo osallistumismahdollisuuksien epätasaisen jakautumisen mahdolliset seuraukset hyvin esiin. Ekologisen rationaalisuuden kohottamiseksi on tarpeen vahvistaa haitallisten ympäristövaikutusten kohteiden poliittisia ja kommunikatiivisia mahdollisuuksia. Pelkkä osallistumisoikeuksien vahvistaminen ei riitä, vaan se edellyttää oikeudenmukaisuusulottuvuuden sisällyttämistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien arviointikriteereiksi.¹⁸² Tällöin kyse ei ole ainoastaan osallistumismahdollisuuksien mahdollistamisesta tai avaamisesta, vaan niiden toteuttamisen edellytysten luomisesta.¹⁸³

Århusin sopimus ja paikallinen ympäristödemokratia

Århusin sopimuksessa on sisäänrakennettuna lähtökohta, jonka mukaan osallistumisoikeudet tulee turvata niille, joihin hanketta, suunnitelmaa tai viranomaismääräystä koskevan päätöksen vaikutukset saattavat ulottua. Tätä täydentävät kansalaisjärjestöjen ja ryhmittymien osallistumisoikeuksien turvaamista koskevat velvoitteet.

Århusin sopimuksessa ei osallistumismahdollisuuksien oikeudenmukaisuusulottuvuus ole julkilausuttuna tavoitteena. Epätasavertaisten osallistumismahdollisuuksien tasoittamisen kannalta sopimuksen tärkein merkitys on kattavan yleisökäsitteen ohella ympäristöä koskevan tiedon saatavuuden turvaaminen. Sopimuksen tavoitteena on toteuttaa jokaisen oikeus ympäristöä koskevaan tietoon ja tätä kautta tasoittaa tiedollista epäsuhtaa esimerkiksi hankkeiden toteuttajien ja kansalaisten välillä. Sopimus kattaa jokaisen oikeuden saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa, viranomaisen velvollisuuden tuottaa ja levittää yleistä ympäristötietoa ja viranomaisen velvollisuuden tuottaa ympäristöpäästöjä ja jätteitä koskevaa laitos- ja aluekohtaista informaatiota.¹⁸⁴ Epätasa-arvoisuuden vähentämiseen tähtää myös sopimuksen 9(5) artikla, joka edellyttää, että sopimusosapuolet harkitsevat asianmukaisten oikeusapu-

¹⁸¹ Plumwood 2002, 90; ks. myös Syrjänen (1999, 278), jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 62–65 §:n osallistumismenettelyjä koskevilla säännöksillä pyritään tasapainottamaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien epätasapainoa.

¹⁸² Oikeudenmukaisuusulottuvuudesta osallistumismenettelyjen tavoitteena esimerkiksi Barry 1996, 121; Pring–Noé 2002, 22; Plumwood 2002, 93–96; Schlossberg 2003, 92–95.

¹⁸³ Perustuslakivaliokunta viittasi tähän lausunnossaan, joka koski rakennuslainsäädännön uudistamista koskevaa hallituksen esitystä. Ks. PeVL 38/1998 vp, 2.

¹⁸⁴ 4 ja 5 artikla.

järjestelmien perustamista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvien taloudellisten esteiden sekä muiden esteiden poistamiseksi tai niiden vähentämiseksi. Säännös on kirjoitettu suosituksen muotoon eikä aseta valtioille velvollisuutta näiden esteiden poistamiseen.

Sopimukseen ei sisälly lainkaan erityisryhmien osallistumismahdollisuuksien edistämistä ja turvaamista koskevia velvoitteita tai suosituksia. Se ei sisällä edes väljästi muotoiltuna vaatimusta esimerkiksi alkuperäiskansojen¹⁸⁵ tai vähemmistöjen¹⁸⁶ osallistumisoikeuksista eikä myöskään esimerkiksi naisten tai nuorten osallistumismahdollisuuksien turvaamista koskevaa tavoitetta. Tämä on yllättävää muun muassa siitä syystä, että sopimus perustuu Rion julistuksessa määritellyille tavoitteille. Julistuksessa osallistumisoikeuksien peruslähtökohdat määrittelevää 10 periaatetta täydennetään naisten, nuorten, alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistumisoikeuksia koskevilla periaatteilla.¹⁸⁷

Sopimus sisältää kuitenkin diskriminoinnin kiellon, jonka mukaan sopimuksessa tarkoitetut oikeudet kuuluvat jokaiselle ilman kansalaisuuden, kansallisuuteen tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta, ilman sen rekisteröidyn kotipaikan tai sen toiminnan todelliseen keskukseen liittyvää syrjintää.¹⁸⁸ Määräys ei tarkenna oikeuksien toteuttamisen laajuutta, vaan kieltää syrjinnän. Kiellolla on merkitystä myös rajat ylittävien hankkeiden osallistumisoikeuksien määrittelyssä, koska kiellon mukaan osallistumisoikeuksien määrittelyssä ei ole merkitystä myöskään kansallisilla rajoilla, vaan sopimus rakentuu käsitykselle yhteisestä ympäristöstä ja edellyttää valtioiden rajat ylittävien hankkeiden kohdalla osallistumisoikeuksien turvaamista myös kohdemaan yleisölle. Samalla sopimus luo eräänlaista rajat ylittävää ympäristöllistä tilaa.¹⁸⁹ Vaikka säännös on kattava, siihen sisältyy rajoitus, jonka mukaan kiello ulottuu ainoastaan yleissopimuksen määräysten soveltamisalaan ja on tulkinanvaraista, voidaanko periaatetta yleissopimuksen nojalla laventaa muihin kuin sopimuksessa määriteltyihin menettelyllisiin oikeuksiin.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ks. esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön, ILO:n puitteissa vuonna 1989 hyväksytty itseenäisissä maissa eläviä alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (sopimus nro 169). Vaikka sopimus ei ole kansainvälisesti voimassa, sopimusta pidetään alkuperäis- ja heimokansoja koskevien oikeuksien minimistandardina.

¹⁸⁶ Ks. YK:n yleiskokouksen vuonna 1992 hyväksymä julistus kansallisiin, etnisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista (Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities 47/135); Euroopan neuvostossa laadittu kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1–2/1998) on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansallisten vähemmistöjen suojelua yleisesti koskeva sopimus.

¹⁸⁷ Ks. myös edellä jakso 4.4.

¹⁸⁸ 3(9)artikla.

¹⁸⁹ Syrjintäkielto sisältyy myös esimerkiksi Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimuksen (SopS 74–75/1976) 3 artiklaan; valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (SopS 67/1997) 2(6) artiklaan ja teollisuusonnettomuusyleissopimuksen (SopS 26/2000) 9 artiklaan.

¹⁹⁰ Tulkinnasta *Fitzmaurice* 2003, 343.

Päätöksenteon legitimitetin vahvistaminen

Perinteisten ympäristöllisten päätöksentekomenettelyjen keskeiseksi ongelma-kohtiksi ovat nousseet sekä päätösten laatu että ratkaisujen legitimiisyys. Osallistumismenettelyjen ongelmakohdat paikantuvat osallistumismenettelyissä, jotka ytimeltään rakentuvat asianosaisten oikeusturvan toteuttamiselle ja joissa asianosaisasemaa vailla olevien vaikuttamismahdollisuudet ymmärretään tätä täydentävinä. Osallistumismuotojen merkitystä ympäristöllisessä päätöksenteossa arvioivan *Steelen* mukaan perinteisten osallistumismenettelyjen riittä-mättömyys johtuu siitä, että ne perustuvat edelleenkin ensisijaisesti intressipoh-jaiseen osallistumiseen. Osallistujien oletetaan osallistuvan ympäristöä koske-vaan päätöksentekoon ilmaistakseen omat preferenssinsä ja ajaakseen omia etujaan. Huolimatta asianosaispiirin laajentumisesta ja ei-asianosaisten osallis-tumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisestä, lähtöoletuksena on edelleen asianosainen tai kansalainen, joka ajaa omaa intressiään olettaen että muut tekevät samoin. Toiseksi perinteisten osallistumismuotojen tavoitteena on sallia erilaisten käsitysten, intressien ja arvojen esittäminen menettelyssä. Menettelyt sallivat niiden esittämisen ja ne voidaan ottaa päätöksenteossa huo-mioon, mutta päätöksenteon ei katsota edellyttävän kansalaisten osallistumista eikä siinä tukeuduta osallisten asiantuntemukseen.¹⁹¹

Yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistamisella voidaan tavoitella ympäristönsuojelun tason parantamista vahvistamalla demokraattisia menette-lyjä tai parantamalla ratkaisujen aineellista sisältöä.¹⁹² Keskiössä voi olla ai-neellisen lopputuloksen parantaminen tai päätöksentekomenettelyjen ongel-man- tai konfliktiratkaisukykyisyyden vahvistaminen turvaamalla näkökul-mien moninaisuus ratkaisujen valmisteluvaiheessa.¹⁹³ Tältä osin painotukset vaihtelevat. Kyse ei ole toisensa poissulkevista vaihtoehdoista.

Osallistumisoikeuksia voidaan perustella sillä, että osallistuminen on pää-määrä itsessään. Tällöin kyse on korostetun menettelyllisestä lähestymistavas-ta. Kansalaisosallistumisen laajentaminen ja vahvistaminen ovat tavoitteita it-sessään, eivätkä ne edellytä perusteluikseen oletusta ratkaisujen sisällöllisestä parantumisesta. Osallistuminen vahvistaa ratkaisujen menettelyllistä legitimi-teettiä.¹⁹⁴ Kansalaisosallistumisen ensisijaisina tavoitteina on tarjota kansalai-sille mahdollisuus ilmaista käsityksensä ratkaistavana olevasta asiasta, kasvat-taa kansalaisten ympäristöä koskevaa tietoisuutta, lisätä ratkaisujen ympäristö-

¹⁹¹ *Steele* 2001, 429. Vrt. *Kokko* 2003, 189, joka korostaa kansalaisosallistumisen mahdollista-van muun muassa osallistujien oikeuksien ja intressien turvaamisen, mutta tarkoittaa tällä ympä-ristöperusoikeuksien ja muiden ympäristöön liittyvien (yleisten) intressien suojan huomioon ottamisen tehostamista päätöksenteossa.

¹⁹² Jaottelusta *Pring – Noé* 2002, 22; *Barton* 2002, 99–100; *Lee* 2002, 210; *Lee – Abbot* 2003, 83.

¹⁹³ Näin esimerkiksi *Lee – Abbot* 2003, 82.

¹⁹⁴ *Barton* 2002, 100.

vaikutuksia koskevaa tietämystä sekä vahvistaa osallistujien vastuullisuutta ja luoda edellytyksiä viranomaisten harjoittamalle valvonnalle.¹⁹⁵ Kaikki edellä mainitut ovat tavoitteita, jotka on asetettu myös Århusin sopimuksessa.

Kun osallistumisoikeuksien vahvistamista perustellaan sisällöllisin perustein, osallistuminen ymmärretään välineenä parantaa ratkaisujen aineellista sisältöä. Tavoitteena on ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisen kannalta parempien ja myös oikeudenmukaisempien ratkaisujen saavuttaminen, paikallisten tarpeiden huomioon ottaminen sekä osallistujien asiantuntijuuden ja heidän edustamiensa ympäristöarvojen välittyminen päätöksentekoon. Ratkaisujen legitimiisyys perustuu niiden sisältöön. Menettelyt eivät ole legitimiiden perusta, vaan niillä tavoitellaan ratkaisuja, jotka osallistujat hyväksyvät niiden sisällön perusteella. Osallistumismenettelyt tuottavat paremmin harkittuja ja perusteltuja ratkaisuja.

Ympäristöä koskevat ongelmat ja ratkaisut ovat moniulotteisia ja edellyttävät eri alojen asiantuntemusta. Samalla niihin sisältyy väistämättä arvoratkaisuja. Nämä ulottuvuudet eivät ole toisistaan erotettavissa vaan ne kietoutuvat toisiinsa.¹⁹⁶ Päätöksenteon laadun parantaminen osallistumisoikeuksia vahvistamalla rakentuu ajatukselle asiantuntijuuden uudelleenmäärittelystä ja erilaisten asiantuntijuuksien merkityksestä osallistumiselle. Näin esimerkiksi *Dryzek*, joka määrittelee kansalaisosallistumisen demokraattiseksi pragmatismiksi, joka voidaan ymmärtää vaihtoehdoksi perinteistä asiantuntemusta korostavalle hallinnolliselle rationalismille.¹⁹⁷ Asiantuntijoiden piirin laventamisen välttämättömyys perustuu käsitykselle ympäristöllisen päätöksenteon luonteesta moninaisista aineksista koostuvana, kompleksisena ja korostetusti epävarmuuteen perustuvana prosessina.

Sisällöllistä legitimizeettiä korostavasta lähtökohdasta osallistumiskeskustelussa keskeisiksi ovat nousseet ratkaisua varten tarpeellisen informaation tuottaminen sekä vuorovaikutteisuuden ja oppimisprosessin käsitteet.¹⁹⁸ Menettelyjen tavoitteena on vuorovaikutus ja yhteistoiminta eri tahojen kesken. Vuorovaikutteista osallistumista voidaan luonnehtia prosessina, jossa eri osapuolet osallistuvat päätöksenteon tietoperustan tuottamis- ja määrittelyprosessiin. Osallistumisjärjestelmien prosessuaalisuudella tarkoitetaan, että osapuolet ovat valmiit muuttamaan ja muuttavat omia tavoitteitaan ja pyrkimyksiään prosessin kuluessa. Erilaisten käsitysten olemassaolo edellyttää pyrkimystä yhteisymmärrykseen ja siten myös osallistujien käsitysten muutosta, mistä syystä osal-

¹⁹⁵ Ks. *Kokko 2003, 189; myös Pring – Noé 2002, 22.*

¹⁹⁶ *Lee – Abbot 2003, 84.*

¹⁹⁷ Hallinnollisesta rationalismista *Dryzek 1997, 63–83* ja demokraattisesta pragmatismista *ibid., 92–97.*

¹⁹⁸ Oppimisprosessista erityisesti kaavoitusmenettelyissä *Mäntysalo – Nyman 2001, 75–88.*

listumismenettelyjä arvioidaan sen perusteella, miten menettelyt edistävät tätä oppimisprosessia.¹⁹⁹

Menettelyllinen painotus liitetään yleensä ympäristöoikeudellisen sääntelyn proseduralisoitumista korostaviin lähtökohtiin, kuten osallistuvaan demokra-tiaan ja neuvottelevaan (deliberatiiviseen) demokra-tiaan.²⁰⁰ Vaikka deliberatiivisen demokra-tian pohdinnoissa korostetaan menettelyllisyyttä, sitä painokkaampi deliberatiivisen demokra-tian puolustus liittyy kuitenkin menettelyjen tuottamaan ratkaisujen sisällölliseen legitimitettiin, jonka voidaan olettaa muotoutuvan osallistumisprosessissa.

Neuvottelevan osallistumisen ideaali voidaan määritellä siten, että osallistu-minen ymmärretään vaikuttamisena ongelman määrittelyyn ja -ratkaisuun. Ongelmanratkaisustrategioiden tavoitteena on ensisijaisesti parantaa ratkaisujen sisältöä ja ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamista, mitä kautta ne voivat parantaa myös ratkaisujen hyväksyttävyyttä, mutta se ei ole ensisijainen tavoite.²⁰¹ Steelen mukaan osallistuminen deliberatiiviseksi prosessiksi ymmärrettynä on kollektiivinen prosessi, joka on orientoitunut tuottamaan yhteisymmärrystä osallistujien yhteisistä tavoitteista, heidän edustamistaan arvoista ja kulttuurisista sitoumuksista.²⁰² Osallistujia ei nähdä yksinomaan omien etujensa maksimoijina, vaan oletuksena on, että osallistujat muokkaavat tavoitteitaan yleisten etujen mukaisiksi ja etsivät keinoja niiden toteuttamiseksi.²⁰³ Delibera-tiivisen osallistumisen vahvuus rakentuu sen varaan, että osallistujat ymmärrettään paikannetun tiedon ja arvojen tuottajiksi ja muokkaajiksi. Pyrkimyksenä on myös yksityisiin etuihin palautumattomien intressien ja arvoja koskevien käsitysten välittäminen päätöksentekoon. Se edellyttää irtaantumista yksityinen vs. yleinen etu -jaottelusta osallistumismahdollisuuksia määrittävänä tekijänä, ja ympäristönsuojelun yleistä etua tai muuta yleistä etua valvovien viranomais-ten ohella myös muut tahot voivat osallistua sen määrittelyyn, mitä kussakin tilanteessa voidaan pitää yleisen edun mukaisena.

Jo deliberatiivisen osallistumisen ideaali on monin osin kritiikille altis, erityisesti jos sen oletetaan perustuvan yhteisymmärrykseen. Ne edut, jotka olete-

¹⁹⁹ Ks. esimerkiksi *Kumpula* 1996, 148–157 viitteineen; vuorovaikuttaisen oppimisprosessin ideaalin kritiikistä esimerkiksi *Häkli* 2002, 116–118, 123.

²⁰⁰ *Barton* 2002, 96–98; erityisesti deliberatiivisen demokra-tian ideaalista oikeuden prosedurali-soitumisen kannalta *Black* 2000, 608–614; 2001, 36–34; oikeuden proseduralisoitumistendenssistä yleisemmin *Calliess* 1999, 91–163 ja erityisesti proseduraalisen oikeuden määrittelystä *ibid.* 175–180. Neuvottelevan demokra-tian kokeiluja ja käytäntöjä koskeva kirjallisuus on mittava. Niistä mainittakoon *Joss – Durant* 1995, *passim*, jossa esitellään ja arvioidaan eräitä näistä osallistumismenettelyistä.

²⁰¹ Steele painottaa ongelmanratkaisustrategioiden eroa legitimitteettiteorioihin. *Steele* 2001, 416, 421, 432–433.

²⁰² *Steele* 2001, 428.

²⁰³ *Steele* 2001, 429, 434–435.

taan liittyvän yhteisymmärryksen saavuttamiseen, syntyvät pikemminkin osallistumisesta. Vaikuttamismahdollisuudet sellaisenaan lisäävät ratkaisujen hyväksyttävyyttä, jos ne, jotka eivät ole saavuttaneet tavoitteitaan, kokevat kuitenkin voineensa aidosti vaikuttaa päätösten sisältöön. Esimerkiksi ympäristöressurssien käyttöä koskevissa ratkaisuissa yhteisymmärrystä moottoriteiden rakentamisen ja liito-oravan suotuisan suojelutason välillä ei aina voida saavuttaa.²⁰⁴ Lisäksi neuvottelevan osallistumisen kokeilut osoittavat, että ne ovat perinteisiä osallistumismenettelyjä huomattavasti vaativampia ja edellyttävät enemmän aikaa, informaatiota sekä kansalaisten aktiivisuutta ja omaaloitteisuutta. Toteuttamisedellytykset ovat niin tiukat, että sen toteuttamismuodot näyttävät sopivan parhaiten pientä tai selkeästi rajattua henkilöpiiriä koskevien ratkaisujen toteuttamiseen eikä laaja-alaisiin tai laajaa henkilöpiiriä koskevien ratkaisujen tuottamiseen.²⁰⁵ Kyse on kuitenkin ideaalista, joka parhaimmillaan voi toimia menettelyjen arviointiperusteena.

Århusin sopimusta on melko vaikea sijoittaa tähän keskusteluun. Oikeudellisen sääntelyn proseduralisoitumistendenssejä määriteltessään *Black* tekee erotelun ohuen ja vahvan proseduralisoitumisen välillä. Ensin mainitulla hän tarkoittaa perinteistä osallistumiskäsitystä, joka sisältää intressiperustaisen osallistumiskäsityksen ja jälkimmäisellä tavoitteellisempia, osallisten vuorovaikutukseen ja ongelmanratkaisuun tähtääviä menettelyjä.²⁰⁶ Tämän jaottelun mukaan Århusin sopimuksen osallistumiskäsitystä ei voi määritellä vahvaksi. Lähestymistapojen eroja ei kuitenkaan ole tarpeen ylikorostaa.²⁰⁷ Sopimus edellyttää laajaa informaation saatavuutta, ennakkolisten osallistumisoikeuksien turvaamista myös yleisiä intressejä edustaville tahoille, mahdollisuutta osallistua päätöksentekomenettelyihin ”jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat vielä avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti”²⁰⁸, päätöksentekijän velvollisuutta ottaa yleisön esittämät käsitykset päätöksessä asianmukaisesti huomioon²⁰⁹ ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Sopimuksessa on selvästi irtaannuttu muodollisesta osallistumiskäsityksestä, jossa osallistujat määritellään omien intressiensä edustajiksi ja tiedon vastaanottajiksi.

²⁰⁴ Näin esimerkiksi *Määttä* 2002, 53–54; konsensuksen vaatimuksesta *Dryzek* 1990, 42.

²⁰⁵ Kriittikistä esimerkiksi *Eckersley* 1996b, 217; *Plumwood* 2002, 94–95.

²⁰⁶ *Black* 2000, 599.

²⁰⁷ *Lee* 2002, 209.

²⁰⁸ 6(4) artikla.

²⁰⁹ 6(8) artikla.

6.3 ENSIMMÄINEN PILARI: OIKEUS INFORMAATIOON

6.3.1 Ympäristöinformaation merkitys

Ympäristötiedon julkisuus ja jokaiselle kuuluva oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista on demokraattisen oikeusvaltion perustavanlaatuisen lähtökohta, joka ilmenee esimerkiksi Suomen PL 12.2 §:stä.²¹⁰ Ympäristöä koskevan tiedon julkisuutta ja saatavuutta koskevat julkisuusperiaatteen yleiset lähtökohdat. Ne liittyvät oikeusturvan ja oikeusvarmuuden toteutumiseen sekä julkisen vallan valvontaan. Erityinen merkitys niillä on kuitenkin osallistumiselle ja vaikuttamiselle.²¹¹

Tietoa koskevissa oikeuksissa on kyse ryppäästä oikeuksia, jotka perustuvat sananvapauden toteuttamiselle. Oikeuden toteuttamisessa merkityksellisiä tekijöitä ovat tiedon välittämistä ja viestintää sekä tiedon käyttämistä koskevat oikeudet. Tiedon välittämistä ja viestintää koskevien oikeuksien suojeleobjekteina ovat tiedon vastaanottaminen, esittäminen ja lähettäminen, jotka liittyvät sananvapauden ja tallennejulkisuuden toteuttamiseen. Sananvapaudella on merkitystä myös tiedon käyttämisen kannalta, koska se suojaa sellaisen tiedon käyttöä, jonka tarkoituksena on ilmaista ja julkaista erilaisia sisällöllisiä viestejä.

Modernin ympäristöliikkeen historiassa informaatio ja informaation tuottaminen ovat olleet koko ajan keskeisiä kysymyksiä. Samanaikaisesti kun ympäristökysymykset nousivat kansallisen ja kansainvälisen politiikan piiriin, myös tiedon tuottaminen ja ennen muuta sen julkisuus nousivat keskeisiksi.²¹² Erityisesti ympäristöliikkeet korostavat tiedon saatavuuden ja julkisuuden merkitystä osallistumisoikeuksien toteuttamisen edellytyksinä. Informaatiosta on tullut aiempaa merkityksellisempi ympäristönsuojelun väline.

Kun päätöksenteko edellyttää asiantuntijuutta, luonnontieteellistä ja teknistä tietämystä sekä mahdollisuutta arvioida esimerkiksi päätöksen perusteeksi tuotetun tiedon riittävyttä ja asianmukaisuutta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tosiasiallisen toteutumisen vähimmäisedellytys on viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja saatavuus. Jotta kansalaiset ja järjestöt voisivat tosiasiallisesti vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen, heillä on oltava käytettävissään riittävästi informaatiota. Se edellyttää minimissään julkisuusperiaatteen mukaista oikeutta tutustua asian ratkaisemiseksi tarpeelliseen informaatioon.

²¹⁰ *Mäenpää* 1999, 2. Tästä perustavanlaatuisuudestaan huolimatta julkisuusperiaatetta ei ole vahvistettu varsinaisena ihmisoikeutena. Ks. esimerkiksi *Mäenpää* 1999, 14–15.

²¹¹ Julkisuusperiaatteen tehtävistä *Mäenpää* 1999, 2–3.

²¹² Tässä suhteessa kiinnostava yksityiskohta on, että Tukholman vuoden 1972 ympäristökongressin asiakirjoissa informaatio mainittiin yli 60 kertaa. Näin *Haklay* 2000, 2.

Ympäristöoikeuden yhteys luonnontieteisiin on kiinteämpi kuin minkään muun (vakiintuneen) oikeudenalan. Tämä asettaa päätöksenteon tietoperustalle erityisiä vaatimuksia. Kansalaisvaikuttamisen tosiasiallisen toteuttamisen näkökulmasta ongelmallisiksi nousevat tiedon hallinnan epäsymmetria, joka ei välttämättä tasoiu perinteisen asiakirjajulkisuuden avulla.

Ympäristötieto on asteittain noussut keskeiseksi kansainvälisen ympäristöoikeuden kysymykseksi. Kansainvälisiin ympäristösopimuksiin on perinteisesti sisällytetty säännöksiä, jotka ovat velvoittaneet sopimuspuolia toimittamaan toisille osapuolille tai sopimuksen mukaisille elimille informaatiota, joka koskee sopimuksen mukaisia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia. Ympäristötiedon saatavuutta, tiedon kokoamista ja levittämistä koskeva sääntely on melko uutta ja kansainvälisiin sopimuksiin sitä koskevia säännöksiä on sisällytetty vasta 1990-luvulla. Esimerkiksi Euroopan neuvostossa vuonna 1992 allekirjoitetun ympäristövahinkosopimuksen²¹³ 14(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus pyynnöstä saada viranomaisten hallussa olevia ympäristöön liittyviä tietoja ilman, että hänen pitäisi osoittaa omaavansa intressiä asiassa. Artiklassa määritellään lisäksi tietojensaantioikeuden rajoitukset ja viranomaisten oikeus tietyin edellytyksin evätä tietoja koskeva pyyntö. Artiklassa edellytetään oikeudellisten tai hallinnollisten muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamista, jos tietojensaantipyntö on perusteettomasti evätty tai jätetty huomioon ottamatta taikka jos viranomaisena on vastannut pyyntöön riittämättömästi. Vastaavanlaisia säännöksiä sisältyy myös muihin sopimuksiin.²¹⁴

6.3.2 Århusin sopimuksen ympäristötietoa koskevat säännökset

Århusin sopimuksessa korostuu ympäristöä koskevan tiedon saatavuus sekä osallistumismahdollisuuksien että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edellytyksenä. Sopimuksen mukaan ympäristötietoa koskevan oikeuden ydinsi-

²¹³ SopS 26/2000.

²¹⁴ Ks. esimerkiksi vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000) 17–18 artiklat; Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehty yleissopimus (SopS 51/1998), 9 artikla. Väljemmin ympäristötiedon saatavuutta säännellään ilmastomuutosopimuksen (SopS 61/1994) 6 artiklassa, jossa korostetaan ilmastomuutosta käsittelevien kasvatuksellisten ja yleistä tietoisuutta lisäävien toimintaohjelmien ja suunnitelmien merkitystä. Sopimus ei sisällä nimenomaista informaation saatavuutta koskevaa säännöstä. Ks. myös biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) 13 artikla, jossa korostetaan kasvatuksen ja yleisen biodiversiteettitiedon lisäämisen merkitystä, mutta ei turvata tietojen saantioikeutta. Myöskään vuonna 1998 allekirjoitettu Rotterdamin yleissopimus kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevasta ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä (38 IML 1999, PIC-sopimus, Prior Informed Consent) ei sisällä informaation saatavuutta koskevia velvoittavia säännöksiä, vaikka kyse on vaarallisia kemikaaleja koskevasta sopimuksesta, jonka tavoitteena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojele. Sopimuksessa tiedon saatavuuden näkökulmasta *Shelton* 2001, 200–201.

sältö on, että yleisöllä on oikeus pyynnöstä saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta perustella pyyntöään ja tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee pyynnön esittäjän etua.²¹⁵ Tätä oikeutta täydentää viranomaisen velvollisuus levittää yleistä ympäristöinformaatiota (kansainväliset sopimukset, kansallinen lainsäädäntö, valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset ympäristöohjelmat jne.).²¹⁶ Kolmanneksi ympäristötietoa koskeva oikeus sisältää viranomaisten velvollisuuden tuottaa ympäristöpäästöjä ja jätteitä koskevaa laitos- ja aluekohtaista informaatiota yleisiä tietoliikenneverkkoja tai muita tehokkaita välineitä käyttäen.²¹⁷ Siihen sisältyy muun muassa oikeus saada tieto vaaralliseen toimintaan liittyvistä riskeistä ja suojautumiskeinoista niiden varalta, oikeus saada tiedot ympäristön tilasta ja sen muutoksista sekä oikeus saada tuoteinformaatiota. Yhdessä tietoon liittyvät säännökset muodostavat oikeuden ympäristölliseen tietoon (environmental-right-to know). Sopimuksessa ei kuitenkaan suoranaisesti mainita oikeutta ympäristölliseen tietoon.

Tiedonsaannin varmistamiseksi sopimukseen sisältyy myös laaja viranomaismääritelmä. Sen mukaan viranomaisella tarkoitetaan kansallisen, alueellisen tai muun tason hallintoa; luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja palvelut mukaan lukien; muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa ympäristöön liittyvä julkisia palveluja edellä mainittujen elinten tai henkilöiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla sekä sopimuksen 17 artiklassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä, mikä viittaa Euroopan unionin toimielimiin. Vaikka sopimus on ympäristösopimus, sen viranomaismääritelmä kattaa kaikki viranomaissektorit ja viranomaistasot. Lisäksi määritelmä kattaa sellaiset yksityiset tahot, joille on siirretty viranomaistehtäviä.²¹⁸

Århusin sopimuksen ympäristötiedon saatavuutta koskevat säännökset vastaavat Euroopan yhteisön ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan direktiivin²¹⁹ säännöksiä, vaikkakin direktiivin soveltamisala on jonkin verran laajempi kuin Århusin sopimus edellyttää. Koska yhteisön ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevaa direktiiviä käsitellään jäljempänä laajemmin, Århusin sopimuksen ympäristötiedon saatavuutta koskevia säännöksiä ei käsitellä tässä yhteydessä.²²⁰

²¹⁵ 4(1) artikla.

²¹⁶ 5 artiklan 1–8 kohdat.

²¹⁷ 5 (9) artikla.

²¹⁸ Määritelmä kattaa keskeisiltä osin EY:n ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan direktiivin (2003/4/EY) viranomaismääritelmän, mutta ei sisällä sellaisia direktiivin 2(2) c kohdan tarkoittamia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, jotka suorittavat viranomaisten tai viranomaistehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla suorittavien elinten tai henkilöiden valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön.

²¹⁹ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY.

²²⁰ Ks. jäljempänä V. 5.2.

6.3.3 Epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteri

Moderni teknologia on luonut edellytykset vaatimukselle oikeudesta ympäristöä koskevaan tietoon. Se mahdollistaa tiedon tehokkaan kokoamisen ja levittämisen, helpon pääsyn ympäristöä koskevaan informaatioon ja sekä ennen muuta mahdollisuuden tuottaa käyttäjälähtöisesti ja eri tarpeisiin tuotettua, julkista, ymmärrettävää ja vertailukelpoista, alueellisesti ja toimialoittain kohdennettua ympäristöä koskevaa tietoa.²²¹

Julkisuusperiaatteen mukainen asiakirjajulkisuus lähtee siitä, että jokaisella on oikeus pyynnöstä tutustua ja saada pyynnöstä haltuunsa viranomaisen hallussa oleva asiakirja. Ympäristöllisestä näkökulmasta oikeus on rakentunut hankekohtaisen tiedon saatavuudelle. Vaikka esimerkiksi ympäristöluvanvaraista toimintaa koskevat lupapäätökset ja päästö- ja tarkkailutiedot ovat (Suomessa) julkisia, ne ovat saatavissa vain toimintakokonaisuuskohtaisesti ja asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely edellyttää, että pyynnön esittäjä kykenee yksilöimään tiedon, johon haluaa tutustua. Oikeus ympäristöä koskevaan tietoon laajentaa tiedonsaantioikeutta asettamalla viranomaiselle velvollisuuden tuottaa ja ylläpitää julkisia tietokantoja, jotka sisältävät toimintayksikkökohtaisesti tuotetut tiedot päästöistä ympäristön eri osa-alueille sekä tiedot jätteistä ja niiden siirroista.

Tällaisia tietokantoja kutsutaan joko epäpuhtauspäästörekistereiksi (Pollutant Emission Register, PER) tai epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekistereiksi (Pollution Release and Transfer Register, PRTR). Rekistereitä on kehitetty erityisesti kemikaaleja varten.²²²

Tunnetuin tällaisista rekistereistä lienee USA:ssa vuodesta 1986 lähtien tuotettu US Toxic Release Inventory (USTRI), joka on kansallinen, sähköisessä muodossa tuotettu tietojärjestelmä, johon jokaisella on oikeus tutustua.²²³ Järjestelmä perustuu liittovaltion lakiin (The Emergency Planning and Community Right to Know Act, EPCRA). Merkityksellistä on, että säädöksen ensisijainen tavoite on tuottaa yhteisöille ja kansalaisille kemikaalien käyttöön ja kemikaalionnettomuuksien ennaltaehkäisyyn liittyvää tietoa ja täten toteuttaa oikeus ympäristölliseen (kemikaaleja koskevaan) tietoon (Environmental Right to Know tai Public Right to Know).²²⁴

Vaikka rekistereiden kansalliset tavoitteet ja toteuttamistavat poikkeavat, yhteisinä piirteinä niillä on, että ne i) tuottavat yleisesti saatavilla olevaa informaati-

²²¹ *Haklay* 2000, 6–7.

²²² Useimmat näistä rekistereistä perustuvat OECD:n suosituksiin. Ks. OECD 2000 passim.

²²³ TRI ei ole ainoa USA:n ympäristötietoa tuottavista julkisista järjestelmistä joskin tunnetuin. Ks. muista tietojärjestelmistä *Echeverria – Kaplan* 2002, 10–14.

²²⁴ Lain taustalla ovat Bhopalin vuoden 1984 kemikaalionnettomuus ja Länsi-Virginiassa 1985 tapahtunut samanlainen, mutta pienempi kemikaalionnettomuus. *Reeder* 2001, 170.

tiota päästöistä; ii) sisältävät tietoja tuotantoala- ja laitospöytäistä tietoa päästöistä; iii) sisältävät tiedot päästöistä ympäristön eri osa-alueille ja iv) niillä pyritään kannustamaan vapaaehtoisin toimiin päästöjen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.²²⁵ Pääsääntöisesti tiedon levittäminen perustuu aktiiviseen tiedottamiseen ja edellyttää yleisten tietoliikenneverkkojen hyödyntämistä.²²⁶ Rekisterijärjestelmät perustuvat toiminnanharjoittajien pakolliseen raportointivelvollisuuteen. Niiden on annettava rekisterin edellyttämät tiedot yleensä vuosittain.

Olenaisesti uutta aiempaan tiedon tuottamiseen verrattuna on, että rekisterit sisältävät yhdistettyä tietoa ympäristön eri osa-alueille ulottuvista ympäristövaikutuksista, ne ovat julkisia ja niiden keskeinen taustaoletus on, että ne tuottavat informaatiota sekä viranomaisille, toiminnanharjoittajille että yleisölle, joiden kaikkien oletetaan osallistuvan ympäristöpolitiikan ja suojelutavoitteiden asettamiseen ja jatkuvaan arviointiin.

Epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisterin tavoitteet

Ympäristötiedon saatavuuden laajentamista voidaan perustella monin tavoin. Ensinnäkin rekistereillä ja niiden julkisuudella on merkitystä viranomaisvalvonnan kannalta samalla tavoin kuin perinteisellä asiakirjajulkisuudella. Tässä merkityksessä kyse ei ole erillisestä julkisuudesta, mutta rekistereille voidaan tämän ohella asettaa myös pidemmälle meneviä tavoitteita.

Rekistereiden merkittävin tavoite on toteuttaa jokaisen oikeus tietoon. Lähtökohtana on, että integroidun moninaineisuuden tiedon tuottaminen varmistaa sen, että ihmiset voivat hankkia käsityksen ympäristön tilasta ja siitä, miten ja missä määrin päästöt joutuvat eri lähteistä ympäristöön.²²⁷

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta rekisterit merkitsevät ennen muuta mahdollisuuksien tosiasiallisten edellytysten turvaamista. Yleisesti tiedon julkinen saatavuus luo edellytyksiä ympäristöongelmien havaitsemiselle ja niiden määrittelylle ja saattaa osaltaan vahvistaa ympäristöllisen ohjauksen hyväksyntää ja kiinnostusta valvontaan.

Rekistereiden tuottaminen vahvistaa kansalaisyhteisöön kohdistuvaa informaatio-ohjausta. Kun kansalaiset voivat hyödyntää ympäristöä koskevaa tietoa vaivattomasti ja halvalla, he myös kykenevät muuttamaan kulutuskäyttäytymistään ja osallistumaan yhteisöllisten tavoitteiden määrittelyyn. Perimmältään kyse on siitä, että informaation saatavuus vahvistaa kansalaisten yksilöllisen vapautta ja autonomiaa; kykyä puolustaa omia intressejään, itseään ja yhteisöään. Kyse on informoidun

²²⁵ OECD 2001, 9. Rekistereihin voidaan sisällyttää myös muita tietoja, kuten päästölähteitä koskevia erityistietoja tai päästöjen ajallisia vaihteluita tai toimintakokonaisuuskohtaisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, päästötavoitteita tai päästöjen arviointeja koskevia arviointiperusteita tai tietoja.

²²⁶ Tiedon levittämistavoista esimerkiksi OECD 2001 passim.

²²⁷ OECD 2001, 25.

ympäristökansalaisuuden edellytyksistä. Ainoastaan informoitu kansalainen kykenee osallistumaan tehokkaasti ja mielekkäästi päätöksentekoprosessiin.

Rekistereillä voidaan kannustaa myös toiminnanharjoittajia vähentämään päästöjä vapaaehtoisin toimin. Vapaaehtoiset ympäristönsuojelutavoitteet, julkisuus ja tiedon tuottaminen ovat keskeisiä vapaaehtoisuuteen perustuvien ympäristöjohtamisjärjestelmien ja vastaavien itsekontrollijärjestelmien toteuttamisvälineitä. Esimerkiksi Euroopan yhteisön ns. EMAS-järjestelmään²²⁸ osallistumisen keskeinen kannustin oletetaan olevan mahdollisuus luoda tai vahvistaa organisaation positiivista ympäristökuvaa ja vahvistaa suhteita organisaation sidosryhmiin.²²⁹

Rekisterijärjestelmät voivat ohjata vapaaehtoisiin vähennystoimiin rekisterijärjestelmän sisällön ja toiminnanharjoittajilta vaadittavien tietojen määrittelyllä. Jos kyse on toiminnan julkisuuden kannalta merkityksellisistä tiedoista, toimintakohtaisten tietojen kokoaminen ja niiden julkaiseminen saattavat kannustaa toiminnanharjoittajia tehostamaan vapaaehtoisesti ympäristönsuojelutoimiaan.²³⁰ Tämä riippuu myös siitä, miten rekisterijärjestelmiä ja vapaaehtoisia ympäristöjohtamisjärjestelmiä tai muita vapaaehtoisia toimintaohjelmia voidaan yhdistää siten, että ne tukevat toisiaan.

Tiedon käyttökelpoisuus ja ymmärrettävyys nousevat väistämättä keskeisiksi ympäristöä koskevaa informaatiota tuottaessa. Osin kyse on siitä, millaiseksi oletetaan se kohderyhmä tai kohderyhmät, joille tietoa tuotetaan. Asiantuntijakeskeinen tiedon tuottaminen sulkee maallikot ulkopuolelleen. Toisaalta ongelmaksi saattaa nousta se, että käyttäjäryhmien käsitykset esimerkiksi kemikaalipäästöjen merkityksestä ihmisten terveydelle tai ympäristölle poikkeavat merkittävästi tiedon – ja kemikaalipäästöjen – tuottajan käsityksistä, mikä saattaa tiedon tuottajat suhtautumaan kielteisesti tai ainakin varovaisesti yksityiskohtaisten tietojen julkistamiseen.²³¹ Arvioitavaksi tulee myös se, miten käyttäjiä

²²⁸ EMAS on lyhennys sanoista The Eco-Management and Audit Scheme; ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) No 761/2001 organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään.

²²⁹ Verrattuna muihin ympäristöjohtamisjärjestelmiin EY:n EMAS-järjestelmä poikkeaa muista vastaavista järjestelmistä juuri siihen liittyvän avoimuuden sekä määrääjain tapahtuvan tietojen tuottamisen ansiosta. EMAS-järjestelmän julkisuudesta *Kumpula* 2002, 190–193.

²³⁰ OECD 2001, 26.

²³¹ Oman ongelmansa muodostaa tiedon väärinkäyttöön liittyvä keskustelu. Kysymys on noussut esiin USA:ssa, jossa erityisesti eräät keskeiset teollisuuden keskusjärjestöt ja edunvalvontayhteisöt ovat vuoden 2001 syyskuun jälkeen arvostelleet järjestelmää ja vaatineet ennen muuta rajoituksia julkistettaviin tietoihin. Osin kritiikissä on kyse terrorismin vastaiseen sotaan liittyvistä uhkakuvisista. Niihin sisältyy oletus, että julkistamalla kattavasti kemikaaleihin ja niitä käyttäviin tuotantolaitoksiin liittyvää informaatiota, mahdollistetaan se, että terroristit voivat koota eri tiedostojen avulla tietoja, joita ne voivat hyödyntää (mosaiikkityö). Kritiikin johdosta EPA on evännyt julkisen pääsyn tietokantoihin, jotka koskivat erittäin vaarallisten aineiden riskien hallintajärjestelmiä. Kritiikistä esimerkiksi *Echeverria – Kaplan* 2002, 24–71. Kritiikki on samalla kohdistunut ympäristöjärjestöihin, jotka ovat koonneet tietoja julkisista ympäristöviranomaisten tuottamilta sivuilta. Kritiikistä esimerkiksi <http://www.ombwatch.org/article/articleview/212/1/1> (1.7.2003).

ohjataan ja autetaan tiedon tulkinnessa. Ongelmana on, missä määrin tuotettavaa tietoa tulisi selittää, tulkita ja analysoida tiedon ymmärrettävyyden lisäämiseksi ja väärinymmärryksen välttämiseksi. Tulkinnat ja analyysit politisoivat tuotettavaa tietoa ja tätä kautta ne saattavat heikentää tietojen luotettavuutta käyttäjien keskuudessa.²³²

Århusin sopimuksen mukainen epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteri

Århusin sopimus on ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus, jossa asetetaan ympäristötietoa koskevan oikeuden tavoite. Sopimus ei vielä velvoittanut osapuolivaltioita oikeuden toteuttamiseen. Sopimuksen 5(9) artiklan mukaan kukin sopimuspuoli ryhtyy toimenpiteisiin, kansainväliset prosessit soveltuvin osin huomioon ottaen, luodakseen asteittain yhtenäisen koko maan kattavan pilaantumista koskevien luetteloiden tai rekistereiden järjestelmän.

Århusin sopimuksen ensimmäinen osapuolikokous antoi ns. Luccan julistuksen, jossa se muun muassa edellytti sitovan epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekistereitä (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTRs) koskevan pöytäkirjan laatimista. Pöytäkirja allekirjoitettiin Kievissä 21.05.2003. Pöytäkirjassa asetetut tavoitteet ovat korkealla. Sen tavoitteena on vahvistaa kansalaisten ympäristöä koskevan tiedon saantia luomalla yhtenäinen, johdonmukainen ja kunkin maan kattava epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteri, jonka luo edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja edistää ympäristöpäästöjen ennaltaehkäisyä ja vähentämistä, kuten pöytäkirjan tavoitesäännöksessä todetaan.

Pöytäkirja edellyttää, että valtiot toteuttavat julkisen ja käyttäjäystävällisen päästö- ja siirtorekisterin. Rekisterin tulee kattaa tiedot 86:sta ympäristöön merkittävästi haitallisesti vaikuttavasta tai ihmisten terveyttä vaarantavasta päästöstä, joita ovat muun muassa kasvihuonekaasut, raskasmetallit ja syöpää aiheuttavat kemikaalit. Pöytäkirja koskee ensisijaisesti suuria päästölähteitä, mutta sen soveltamisalaan kuuluvat myös hajapäästöt, kuten liikenteen, maatalouden ja pienten ja keskisuurten yritysten päästöt.²³³

²³² Reeder (2001, 173) tarjoaa ratkaisuvaihtoehdoksi kansalaisjärjestöjen hyödyntämistä tiedon eräänä tulkitusjoiina ja analysoijina. Tämä ratkaisuvaihtoehto on tyypillinen USA:lle, jossa useat vahvat ja riippumattomat kansalaisjärjestöt ja edunvalvontajärjestöt ovat merkittäviä ympäristöinformaation tuottajia ja tätä kautta vahvistavat tiedon tuottamisen pluralismia. Toisaalta oletus, että kansalaiset pitävät viranomaisista ja hankkeen toteuttajista riippumattomien tahojen, kuten kansalaisjärjestöjen tai tiedotusvälineiden, tuottamaa tietoa luotettavana, ei välttämättä pidä paikkaansa. Myös niiden tuottamaa tietoa arvioidaan kriittisesti, mutta niiden tuottaman tiedon merkitys on vaihtoehtoisten näkökulmien esittämisessä. Näin *Grove-White – Macnaghten – Wynne* 2000, 27, 28. Merkitystä on sillä, onko tiedon vastaanottajalla mahdollisuus vertailla erilaisista lähteistä tulevaa tietoa.

²³³ Rekisterin tulee sisältää tiedot sekä erillisinä että yhdistettyinä siten, että päästöt ja jätteiden ja pilaavien aineiden siirrot voidaan identifioida ja niihin voidaan tutustua a) toimintakokonaisuuden ja sen maantieteellisen sijainnin mukaan; b) toiminnan mukaan; c) omistajan tai toiminnanharjoittajan ja tarvittaessa myös yrityksen perusteella; d) ympäristön osa-alueen mukaan, johon haitallisia aineita on päästetty sekä e) jätteiden siirtojen ja mikäli tarpeen, jätteiden sijoittamispaikkojen ja uudelleenkäsitelypaikkojen mukaan.

Pöytäkirjassa korostetaan tiedon julkisuuden ohella tiedon saatavuutta. Rekisterijärjestelmät tulee toteuttaa siten, että yleisö voi tehokkaasti hyödyntää tuotettua informaatiota. Rekisterin tulee olla hyödynnettävissä tietoverkkojen avulla ja tiedon tulee olla jäljitettävissä erillisten parametrien (sijainti, päästölähde, ympäristön osa-alue jne.) avulla. Rekistereiden käyttökelpoisuus ja tiedon saatavuutta koskevan oikeuden toteutuminen edellyttävät, että jokaisella on pääsy rekisterin sisältämiin tietoihin ensisijaisesti sähköisten välineiden kautta. Pääsyn rekisteriin tulee olla maksutonta, ellei kyse ole tiedon jäljentämisestä tai toimittamisesta pyynnön esittäjälle, joista voidaan periä maksu. Arvioiden mukaan pöytäkirjassa tarkoitettu rekisteri otetaan käyttöön aikaisintaan vuonna 2009.

6.4 TOINEN PILARI: YLEISÖN OSALLISTUMISOIKEUS YMPÄRISTÖÄ KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

6.4.1 Ennakolliset osallistumismahdollisuudet Århusin sopimuksessa

Kuten edellä on todettu, kansalaisosallistumisen käsite on Århusin sopimuksessa määritelty ainoastaan välillisesti. Sopimuksen perusteella se voidaan liittää menettelyihin, joilla turvataan oikeus osallistua joko yksittäistä hanketta, suunnitelmaa tai sääntelyä koskevaan päätöksentekoprosessiin sen eri vaiheissa. Sopimus sisältää säännökset hankekohtaisesta osallistumisesta (6 artikla), osallistumisesta strategiseen suunnitteluun (7 artikla) sekä osallistumisesta viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien ja oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan (8 artikla).

Vaikka ennakollisten osallistumismenettelyjen toteuttamista koskeva 6 artikla on ehkä koko sopimuksen tärkein säännös, siinä ei kiinnitetä huomiota osallistumisen muotoihin, vaan sopimuksen lähtökohta on, että valtiot määrittelevät osallistumismuodot. Sopimus asettaa osallistumiselle minimivaatimukset, jotka suomalaisesta näkökulmasta näyttävät lähinnä olemassa olevien osallistumisoikeuksien kodifioinnilta.²³⁴ Kansainvälisen ympäristöoikeuden näkökulmasta sääntely kuitenkin on uutta, sillä osallistumisoikeuksia ei ole aiemmin määritelty näin yksityiskohtaisesti. Perusteiltaan sopimusmääräykset kuitenkin vastaavat kansainvälisissä ympäristösopimuksissa vahvistettuja lähtökohtia.

²³⁴ Tässä suhteessa kiinnostava vertailukohta on Amerikan valtioiden organisaation kestävä kehityksen toteuttamiseksi laadittu osallistumisstrategia, joka sisältää suosituksia hyvin erityyppisistä osallistumismuodoista ja jossa Århusin sopimusta korostetummin tuodaan esille erilaisten ennakollisten osallistumismuotojen merkitys osallistumisen tehokkuuden toteuttamisen kannalta. Ks. *Pring – Noé* 2002, 44; strategiasta edellä jakso 6.1.

Odotetusti pääpaino on hankekohtaista osallistumista koskevilla määräyksillä. Ne edellyttävät osallistumismahdollisuuksien turvaamista ympäristöön merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa, jotka on lueteltu sopimuksen I liitteessä.²³⁵ Mutta sopimus edellyttää osallistumisoikeuksien turvaamista myös muissa merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavissa hankkeissa.²³⁶

Tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi ennakkolliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on toteutettava menettelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia. Sopimuksessa korostetaan hankekohtaisen informaation saatavuutta ja hanketta koskevien tietojen saattamista yleisön saataville. Tältä osin sopimus on muuhun sopimukseen nähden hyvin yksityiskohtainen. Tiedon saatavuus on turvattava kuitenkin ensisijaisesti yleisölle, jota asia koskee. Sopimuksen 6(2) artiklan mukaan sille tulee tiedottaa riittävästi ja hyvissä ajoin julkisesti tai henkilökohtaisesti päätöksenteon kannalta merkityksellisistä seikoista, kuten hankkeen tarkoituksesta, päätöksenteosta ja siitä vastaavasta viranomaisesta sekä suunnitellusta menettelystä sekä saatavilla olevasta ehdotettuun toimeen liittyvästä ympäristötiedosta. Ympäristötiedon saatavuutta koskevan sääntelyn mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten tulee antaa pyynnöstä yleisölle, jota asia koskee, mahdollisuus tutkia kaikki päätöksentekoon liittyvät tiedot, jotka ovat saatavilla yleisen osallistumismenettelyn ajankohtana edellyttäen kuitenkin, että kansallinen lainsäädäntö sitä edellyttää.²³⁷ Yleisön, jota asia koskee, on saatava tieto ainakin hankkeen ympäristövaikutuksista, niiden vähentämistavoista ja hankkeen toteuttajan esittämistä päävaihtoehtoista.

Itse osallistumiskeinoja sääntelevä sopimuksen 6(7) artikla on hyvin niukka ja se voidaan tulkita siten, että se edellyttää ainoastaan tiedon vaihtoa viranomaisten ja yleisön välillä. Sen mukaan osallistumista koskevien menettelyjen tulee antaa yleisölle mahdollisuus esittää kirjallisesti tai tarvittaessa julkisessa kuulemistilaisuudessa tai vastauksena hakijalle kaikki huomautukset, tiedot, analyysit tai mielipiteet, jotka yleisö katsoo oleellisiksi ehdotetun hankkeen kannalta. Tätä laaja-alaisempaa osallistumista päätöksen valmisteluun suositetaan säännöksessä, jonka mukaan mahdollisia lupahakemuksen tekijöitä tulee rohkaista ilmoittamaan, mitä yleisöä asia koskee, jotta ”tämä voi osallistua keskusteluihin”.²³⁸ Sopimus asettaa yleisen velvollisuuden turvata se, että esitetyt näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon päätöksenteossa. Säännök-

²³⁵ Sopimuksen hankeluettelo kattaa keskeisiltä osin tiettyjen Euroopan yhteisön julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY (muutettu direktiivillä 97/11/EY) liitteessä I määritellyt ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetussa direktiivissä 96/61/EY tarkoitetut hankkeet.

²³⁶ 6(1)(b) artikla.

²³⁷ 6(6) artikla.

²³⁸ 6(5) artikla.

sen tulkinnassa on keskeistä, että se edellyttää yleisön osallistumismahdollisuuksien turvaamista eikä rajoitu yksinomaan yleisöön, jota asia koskee.

Århusin sopimuksen osallistumisoikeuksia koskeviin määräyksiin ei sisälly viittausta hankekohtaisiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyihin eikä sopimus myöskään velvoita hankekohtaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamiseen. Sopimuksen johdannossa mainitaan rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva Espoon yleissopimus, mutta varsinaisessa sopimustekstissä siihen ei viitata. Tämä on yllättävää jo siitä syystä, että myös Espoon yleissopimus on YK:n Euroopan talouskomission piirissä laadittu sopimus, ja Århusin sopimuksen valmisteluun aktiivisesti osallistuneen Euroopan yhteisön sääntely edellyttää hankekohtaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Osallistuminen strategiseen suunnitteluun

Århusin sopimus asettaa tavoitteeksi kansalaisosallistumisen laajentamisen ympäristöön liittyvien suunnitelmien, ohjelmien ja toimintaohjelmien valmisteluun. Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa osallistumismahdollisuudet strategiseen suunnitteluun ja viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien asiakirjojen valmisteluun ovat melko uusi ilmiö verrattuna hankekohtaiseen osallistumismahdollisuuteen.²³⁹ Euroopan yhteisössä hyväksyttiin ensimmäinen strategisten suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä koskeva direktiivi vuonna 2001.²⁴⁰

YK:n Euroopan talouskomissiossa on neuvoteltu strategista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva pöytäkirja, joka hyväksyttiin viidennessä Environment for Europe -ministerikokouksessa Kieivissä toukokuussa 2003. Pöytäkirja ei ole vielä kansainvälisesti voimassa.²⁴¹

Sopimuksessa ei määritellä niitä asiakirjoja, joihin osallistumismenettelyjä tulisi soveltaa. Säännöksen soveltamisen kannalta riittävää kuitenkin on, että suunnitelma tai ohjelma liittyy ympäristöön. Säännös edellyttää arviointimenettelyn

²³⁹ Osallistumisoikeudet strategiseen suunnitteluun nostetaan esiin esimerkiksi Rio de Janeirosa hyväksytyssä Agenda 21 -toimintaohjelmassa, jossa korostetaan osallistumismahdollisuuksia ympäristöön merkittävästi haitallisten vaikuttavien toimintaohjelmien valmisteluun. Se on luettavissa myös Rion julistuksen 10 periaatteessa, jossa korostetaan osallistumisoikeuksien toteuttamista asianmukaisella tasolla. Osallistumismahdollisuuksista on säännelty myös aavikoitumissopimuksessa, jossa korostetaan kansalaisjärjestöjen merkitystä aavikoitumista rajoittavien kansallisten toimintaohjelmien laatimisessa, toteuttamisessa ja tarkistamisessa. Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus aavikoitumisen estämiseksi vakavasta kuivuudesta ja/tai aavikoitumisesta kärsivissä maissa, erityisesti Afrikassa (SopS 1/1997), 10(f) artikla.

²⁴⁰ Parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyt suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY.

²⁴¹ Sopimuksen ja yhteisön direktiivin kansallisesta toimeenpanosta Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö 2003.

soveltamista laaja-alaisesti kaikkeen strategiseen suunnitteluun, jolla on liityntä ympäristöllisesti vaikuttavaan toimintaan.

Århusin sopimus kannustaa osapuolia vahvistamaan kansalaisosallistumista myös ”– – sellaisten viranomaisten vastuulla olevien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia”.²⁴² Säännöksen soveltamisala on laaja; se kattaa kaikkien sopimuksen 2(2) artiklan viranomaismääritelmässä tarkoitettujen viranomaisten laatimat määräykset ja sitovat ohjeet, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Artiklassa määritellään toimenpiteet, joihin osapuolten tulisi ryhtyä. Niitä ovat osallistumisen mahdollistavien riittävien määräaikojen asettaminen; säännösluonnosten julkaiseminen tai asettaminen muutoin julkisesti saataville ja mahdollisuuden antaminen yleisölle huomautusten antamiseksi joko suoraan tai edustuksellisten neuvoo-antavien elinten välityksellä.²⁴³ Säännös on pikeminkin suositus eikä aseta sopimusosapuolille selkeitä velvollisuuksia. Tästä huolimatta sitä voidaan pitää sopimuksen eräänä omaleimaisimmista tavoitteista.

6.5 KOLMAS PILARI: MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUS

Århusin sopimuksen kolmas pilari koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Niitä koskevaa sääntelyä ei kansainvälisiin ympäristösopimuksiin sisälly. Sen sijaan ihmisoikeussopimuksissa oikeus tehokkai-
siin oikeussuojakeinoihin on turvattu.

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat säännökset sisältyvät sopimuksen 9 artiklaan. Se sisältää erilliset säännökset tietopyyntöä koskevasta muutoksenhakuoikeudesta ja lupa- tai sitä vastaavia tilanteita koskevasta muutoksenhakuoikeudesta. Sopimus asettaa oikeussuojakeinoille laadullisia vaatimuksia. Niiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita ja niihin tulee sisältyä tarvittaessa väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä. Oikeussuojakeinojen tulee lisäksi olla oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja riittävän nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn turvautumiselle.

Tiedon saatavuuden ja viime kädessä julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttävät tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tiedon pyytäjällä tulee olla mahdollisuus saada oikeussuojaa erityisesti silloin, kun viranomainen ei ole antanut pyydettyä tietoa tai asiakirjaa tai pyyntöön ei ole ylipäättään vastattu tai sitä ei ole käsitelty asianmukaisesti. Toisaalta myös ympäristötiedon osalta oikeus-

²⁴² 8(1)artikla.

²⁴³ 8(a)–(c)artikla.

suojan tarve voi syntyä myös silloin, kun tieto tai asiakirja on annettu ja sillä tavoin on loukattu jonkun oikeutta tai aiheutettu vahinkoa.²⁴⁴

Århusin sopimuksen 9(1) artiklassa sopimusosapuolet sitoutuvat turvaamaan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo että hänen yleissopimuksen 4 artiklan nojalla esittämänsä ympäristöinformaatiota koskeva tietopyyntö on perusteettomasti kokonaan tai osin hylätty, jätetty huomioon ottamatta tai siihen on vastattu riittämättömästi taikka sitä ei muutoin ole käsitelty 4 artiklan edellyttämällä tavalla, voi hakea päätökseen muutosta tuomioistuimelta tai muulta laillisesti perustetulta riippumattomalta ja puolueettomalta elimeltä. Säännöksessä muusta kuin tuomioistuimesta käytetty ilmaus laillisesti perustettu riippumaton ja puolueeton elin (another independent and impartial body established by law) on samansisältöinen kuin ihmisoikeusjulistuksen 10 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Tästä johtuen määriteltäessä sitä, onko kyse riippumattomasta ja puolueettomasta elimestä, voidaan säännöksen tulkinnassa tukeutua niiden tulkintaan.²⁴⁵ Jos kansallisen lainsäädännön mukaan muutoksenhaku tapahtuu tuomioistuimessa, on sopimusvaltion varmistettava, että muutoksenhakijalla on mahdollisuus myös muuhun lakisääteiseen nopeaan ja maksuttomaan tai edulliseen menettelyyn.²⁴⁶

Århusin sopimuksen 9(2) artiklassa määritellään kansalaisten muutoksenhakuoikeutta 6 artiklassa tarkoitetuissa hankekohtaisissa menettelyissä. Se edellyttää muutoksenhakuoikeuden turvaamista 6 artiklan soveltamisalaa kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällöstä taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuudesta. Tältä osin säännös on yksiselitteinen. Se edellyttää muutoksenhakuoikeuden turvaamista sopimuksen 6 artiklassa ja sen a kohtaa konkretisoivassa sopimuksen liitteessä I lueteltuja hankkeita koskevissa menettelyissä. Säännöksen mukaan muutoksenhakuoikeus kuuluu lähtökohtaisesti yleisölle, jota asia koskee. Muutoksenhakuun oikeutettujen piiri voidaan määrittellä joko siten, että oikeus kuuluu niille, joilla on riittävä intressi asiassa (having a sufficient interest) tai vaihtoehtoisesti siten, että valitusoikeus on niillä, joiden oikeudet päätöksen, toimen tai laiminlyönnin takia heikentyvät, jos sopimusosapuolen hallintomenettelyä koskeva sääntely asettaa tällaisen vaatimuksen.

²⁴⁴ Mäenpää 1999, 277.

²⁴⁵ Viittaus muuhun riippumattomaan ja puolueettomaan elimeen on sisällytetty säännökseen ensisijaisesti sen mahdollistamiseksi, että myös oikeusasiamiehet voivat täyttää säännöksen vaatimuksen. Jos oikeusasiamies voi antaa tietoja hallussaan pitäviä viranomaisia sitovia lopullisia päätöksiä, sitä voidaan pitää 9(1) artiklassa tarkoitettuna viranomaisena. Useimmin oikeusasiamiehet voivat kuitenkin antaa ainoastaan suosituksia eikä niitä siten voida pitää sopimuksen edellyttämänä viranomaisena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkinnasta tältä osin Pellonpää 2000, 306–313; Århusin sopimuksen 9(1) artiklan tulkinnasta Wilsher 2001, 687–689; Rodenhoff 2002, 349.

²⁴⁶ 9(2)artikla)

Säännös tarjoaa siten vaihtoehtoiset tavat määritellä muutoksenhakuun oikeutettujen piiriin. Riittävä intressi ja oikeuksien heikentyminen tulee määritellä kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti, mutta määrittelyssä tulee ottaa huomioon sopimuksen tavoite laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteuttamisesta. Århusin sopimus ei aseta oikeussuojakeinojen käyttämisen edellytykseksi, että päätös vaikuttaisi tai todennäköisesti vaikuttaisi valittajaan enemmän kuin yleisöön yleensä. Jos päätös vaikuttaa koko väestöön, jokaisella tulee olla oikeus käyttää oikeussuojakeinoja. Tästä syystä sopimuksen 2(5) artiklan edellytykset täyttävien kansalaisjärjestöjen intressien katsotaan olevan riittäviä ja näillä katsotaan myös olevan oikeuksia, jotka voivat heikentyä artiklassa edellytetyllä tavalla.²⁴⁷

Sopimuksen 7 artiklan (kansalaisten osallistuminen ympäristöön liittyvien suunnitelmien, ohjelmien ja toimintaohjelmien valmisteluun) ja 8 artiklan (kansalaisten osallistuminen viranomaismääräysten ja yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan) soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden osalta sopimus ei sisällä määräyksiä. Niiden osalta muutoksenhakuoikeus tulee määriteltäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Vireillepano-oikeutta koskevat säännökset

Århusin sopimuksen 9(3) artikla sisältää suosituksen sopimusvaltiolle varmistaa, että yleisöllä on mahdollisuus hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn sellaisten yksityishenkilöiden tai viranomaisten toimien tai laiminlyöntien osalta, jotka ovat ristiriidassa sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa. Säännöksen soveltamisala on laaja. Se koskee kaikkea viranomaistoimintaa ja mahdollisuutta saattaa viranomaisten ympäristölainsäädännön vastainen toiminta tai laiminlyönti joko hallinnollisessa tai tuomioistuinmenettelyssä arvioitavaksi. Säännöksen mukaan vireillepano-oikeus on yleisöllä, mutta se jättää valtioille oikeuden asettaa kansallisia vaatimuksia vireillepanoon oikeutettujen piiriin määrittelyssä.

Artikla on melko radikaali sopimuksen muuhun sisältöön nähden. Se edellyttää mahdollisuutta puuttua myös yksityisten toimiin tai laiminlyönteihin. Kyse on kansainvälisessä ympäristöoikeudessa epätavallisesta säännöksestä.²⁴⁸ Tästä syystä sitä on tulkittu siten, että säännös edellyttää mahdollisuutta hallin-

²⁴⁷ 9(2) artikla.

²⁴⁸ Ks. kuitenkin Euroopan neuvoston piirissä 1993 solmittu ympäristölle vaarallisesta toiminnasta aiheutuvaa siviilioikeudellista korvausvastuuta koskevan yleissopimuksen (Luganon sopimus) 18 artikla, jossa yhdistyksille ja säätiöille, joiden tarkoitus on ympäristön suojelu, annetaan vireillepano-oikeus, joka koskee vakavan ja laittoman ympäristövahinkouhan aiheuttavan vaarallisen toiminnan kieltämistä tai toiminnanharjoittajan velvoittamista ryhtymään toimenpiteisiin tapauksen tai vahingon estämiseksi tai toiminnanharjoittajan velvoittamista ryhtymään ennallistamistoimenpiteisiin.

nollisessa tai tuomioistuinmenettelyssä riitauttaa viranomaisen laiminlyönti puuttua yksityisen tahon ympäristölainsäädännön vastaiseen toimintaan.²⁴⁹ Säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan tue tällaista tulkintaa, vaan se edellyttää menettelyä, jossa myös yksityisen ympäristölainsäädännön vastainen toimi tai laiminlyönti tulee voida saattaa tuomioistuinmenettelyssä tai hallinnollisessa menettelyssä arvioitavaksi. Artiklan tulkinnaassa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että se ei sisällä kansalliseen lainsäädäntöön viittaava rajoitusta muulta kuin vireillepanoon oikeutetun henkilöpiirin määrittelyn osalta.

6.6 ÅRHUSIN SOPIMUKSEN NELJÄS PILARI: SOPIMUKSEN NOUDATTAMISEN VALVONTA

6.6.1 Yleisön rooli sopimuksen valvonnassa

Vaikka kansalaisjärjestöjen tosiasiallinen merkitys on kasvanut sekä kansainvälisten ympäristösopimusten laadinnassa että niiden valvonnassa, sopimukset eivät yleensä tarjoa kansalaisille ja kansalaisjärjestöille oikeudellisia mahdollisuuksia osallistua sopimusten täytäntöönpanoon tai sopimusten noudattamista koskevaan valvontaan.²⁵⁰ Näin siitä huolimatta, että yhä useammissa ympäristösopimuksissa myös kansalaisjärjestöille turvataan tietyin edellytyksin oikeus osallistua esimerkiksi osapuolikokouksiin.²⁵¹

Århusin sopimuksen laatimisen yhteydessä nousi esiin kysymys, tulisiko sopimuksen noudattamisen valvomiseksi luoda sellaisia mekanismeja, jotka mahdollistaisivat myös ei-valtiollisten toimijoiden osallistumisen sopimuksen noudattamisen valvontaan. Ajatus on kiistatta sopusoinnussa sopimuksen tavoitteiden kanssa. Sopimusneuvotteluissa oli aina viime hetkille saakka olemassa esitys, joka olisi velvoittanut osapuolet valmistelemaan valvontajärjestelmän osapuolten ensimmäisessä kokouksessa. Eräiden valtioiden voimakkaan vastustuksen takia sopimukseen sisällytettiin alkuperäisestä merkittävästi vesitetty 15 artikla, jonka mukaan osapuolet valmistelevat yksimielisesti sopimusmääräysten noudattamisen arviointia varten yhteisymmärrykseen perustuvan, ei-juridisen ja konsultatiivisen valvontajärjestelmän. Artiklan mukaan järjestelyjen tulee olla sellaisia, joissa ei ole vastapuolia ja joihin ei liity oikeudenkäyntiä. Lisäksi valvontajärjestelmien tulee mahdollistaa yleisön asianmukainen

²⁴⁹ Rodenhoff 2002, 349.

²⁵⁰ Cameron 1996, 30 ja hallituksista riippumattomien järjestöjen aseman vahvistamisesta *ibid.* 34–38.

²⁵¹ Ks. esimerkiksi ilmastonmuutosopimus (SopS 61/1994) 7(6) artikla ja biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994) 23(5) artikla. Kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeudesta osapuolikokouksiin esimerkiksi *Birnie – Boyle* 2002, 205, 216–217.

osallistuminen, ja järjestelyt voivat sisältää mahdollisuuden, jossa sopimukseen liittyviä kysymyksiä voidaan ottaa arvioitaviksi yleisön tekemien valitusten pohjalta. Sopimusmääräys mahdollisti sellaisen valvontamekanismin luomisen, jossa yleisöllä on oikeus valituksen tekemiseen.

Periaatteellisesti merkityksellinen yksityiskohta on, että 15 artiklan mukaan menettelyt on tarkoitettu sopimuksen noudattamisen arviointiin. Ilmaisuu on tulkinnallisesti avoin eikä sulje pois mahdollisuutta että arvioitavaksi saatetaan sopimuksessa vahvistettujen menettelyllisten oikeuksien noudattamisen ohella myös sopimuksen 1 artiklassa määritelty kollektiivinen oikeus terveelliseen ja hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön.²⁵² Myöskään artiklan toteuttamiseksi hyväksytyt menettelytapasäännökset eivät sulje pois tätä mahdollisuutta.

Vastoin ennako-odotuksia²⁵³ Århusin sopimuksen ensimmäinen osapuolikoukous²⁵⁴ hyväksyi 15 artiklan edellyttämän menettelytapasäännöksiä koskevan päätöksen²⁵⁵, jolla perustetaan noudattamisen valvontakomitea (Compliance Committee) ja jossa määritellään sopimuksen määräysten noudattamisen arviointimenettely.

Malli tällaisille järjestelyille löytyy Pohjois-Amerikan ympäristöyhteistyötä koskevasta sopimuksesta.²⁵⁶ Se on ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus, jolla on luotu muodolliset menettelyt, joiden kautta yksityiset, kansalaisjärjestöt ja yritykset voivat saattaa sopimuksen mukaisen komission arvioitavaksi, noudattavatko sopimusvaltiot Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimuksen (The North American Free Trade Agreement, NAFTA) asettamia ympäristölainsäädännön voimaan saattamiseen liittyviä velvoitteita. Sopimuksen tavoitteena on turvata se, että kansalaiset voivat osallistua sen varmistamiseen, että sopimusosapuolet noudattavat sopimuksen niille asettamia velvoitteita ja saattavat tarvittavan lainsäädännön voimaan. Menestyäkseen menettely edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä. Hakemuksen tulee koskea yhtä tai useampaa ympäristösäädöstä²⁵⁷, jota sopimuksen osapuolivaltio ei ole tehokkaasti

²⁵² *Pallemaerts* 2002, 19.

²⁵³ Sopimuksen 15 artiklan sisältämän yksimielisyysvaatimuksen pelättiin johtavan siihen, että valvontamekanismeja vastustavat valtiot käyttävät veto-oikeuttaan estääkseen valvontamekanismien luomisen.

²⁵⁴ Ensimmäinen osapuolikoukous pidettiin 22.–23. marraskuuta 2002, Luganossa, Italiassa.

²⁵⁵ Decision 1/7 Review of Compliance.

²⁵⁶ The North American Agreement on Environmental Cooperation, NAAEC. Vaikka NAAEC on itsenäinen, USA:n Meksikon ja Kanadan vuonna 1993 allekirjoittama sopimus, se on yhteydessä Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimukseen (the North American Free Trade Agreement, NAFTA), jonka ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamiseksi se on solmittu. Sopimuksen taustasta ja sisällöstä esimerkiksi *Fitzmaurice* 2003, 334–340.

²⁵⁷ Tämän edellytyksen täytyminen edellyttää että kyse on säädöksestä, jonka ensisijainen tavoite on ympäristönsuojelu tai ihmisten elämän tai terveyden suojele. Sopimuksessa tarkoitettu ympäristölainsäädäntö ymmärretään melko kapeasti. Näin *Fitzmaurice* 2003, 355.

pannut täytäntöön ja joiden osalta osapuoli ole ryhtynyt tehokkaiisiin toimenpiteisiin lainsäädännön toimeenpanemiseksi.²⁵⁸

6.6.2 Århusin sopimuksen määräysten noudattamisen arviointiprosessi

Århusin sopimuksen noudattamisen valvontamenettely on kevennetty muunnelma NAAEC:n menettelystä. Arviointimenettelyä varten on perustettu kahdeksanhenkinen pysyvä valvontakomitea, jonka tehtävänä on muun muassa käsitellä ne hakemukset, kehotukset ja selvityspyynnöt, joita valtiot, sopimuksen sihteeristö tai yleisö saattaa komitean käsiteltäväksi.

Kansalaisosallistumisen kannalta merkityksellisiä ovat päätöksen säännökset, jotka koskevat yksityisten kansalaisten tai yhteisöjen mahdollisuutta esittää valitus valvontakomitealle. Päätöksessä käytetään Århusin sopimuksen käsitteistöä ja sen mukaan oikeus selvityspyynnön tekemiseen kuuluu yhdelle tai useammalle yleisön jäsenelle. Näin oikeus selvityspyynnön tekemiseen kuuluu Århusin sopimuksen 2(4) artiklan mukaan luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle ja näiden henkilöiden yhteenliittymille, järjestöille tai ryhmille.

Yleisön esittämien valitusten käsiteltäväksi ottaminen edellyttää päätöksen 20 kohdassa määriteltyjen edellytysten täyttymistä. Komitea ei ota tiedonantoa käsiteltäväkseen, jos

- a) se on tehty nimettömänä;
- b) kyse on oikeuden väärinkäytöstä;
- c) selvityspyyntö on ilmeisen perusteeton; tai
- d) selvityspyyntö ei ole sopusoinnussa arviointimenettelyä koskevan päätöksen tai Århusin sopimuksen kanssa.²⁵⁹

Tiedonannon käsiteltäväksi ottamisen rajoitukset ovat hyvin samankaltaiset kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 35 artiklassa (1998/769) määritellyt valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Näin säännöksen vakiintuneella tulkinnalla voi olla merkitystä myös tiedonannon käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä arvioitaessa.²⁶⁰

²⁵⁸ Edellytyksistä *Fitzmaurice* 2003, 355–356.

²⁵⁹ Päätöksessä valitukselle asetetut edellytykset ovat lievemmat kuin NAAEC 14 artiklan asettamat edellytykset. Sen mukaan yksittäisten henkilöiden tai kansalaisjärjestöjen valitukset voidaan ottaa käsiteltäväksi vain, jos hakemus sisältää riittävän informaation, mukaan lukien kirjallinen aineisto, jolle hakemus perustuu, jotta sihteeristö voi arvioida hakemuksen ja jos hakemus on tehty ympäristölainsäädännön toimeenpanon edistämiseksi eikä teollisuuden toiminnan haittaamiseksi ja jos hakemuksen kohteena olevasta seikasta on oltu yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin ja hakemuksesta ilmenee viranomaisen vastaus ja jos hakemuksen tehneet asuvat tai sijaitsevat osapuolivaltion alueella. Edellytyksistä ja niiden tulkinnasta *Fitzmaurice* 2003, 350–351.

²⁶⁰ EIS 35 artiklan tulkinnasta *Pellonpää* 2000, 100–126.

Päätöksessä ei aseteta valituksen tekemiselle esimerkiksi EIS 35 artiklan mukaista uhriedellytystä. Menettelyn ensisijaisena tarkoituksena on saattaa komitean arvioitavaksi, onko sopimusvaltio noudattanut Århusin sopimuksen asettamia velvoitteita. Kyse on ennen muuta sopimusvelvoitteiden noudattamista koskevasta valvontamenettelystä, joka ei edellytä sen osoittamista, että selvityspyynnön tekijä olisi joutunut sopimusrikkomuksen kohteeksi. Menettelytapasäännöksen sanamuodon mukaan valitus voi koskea sopimuksen noudattamista (Party's compliance with the Convention), mikä kattaa sekä sopimusrikkomuksen että sopimuksen soveltamatta jättämisen. Tosin ero näiden välillä ei välttämättä ole yksiselitteinen. Kaikissa tapauksissa kyse on siitä, että sopimusvaltio ei ole täyttänyt sopimuksessa asetettuja oikeudellisia velvoitteita. Toisaalta on mahdollista tehdä myös noudattamatta jättämisen (non-compliance) ja täytäntöön panematta jättämisen (non-implementation) välillä, jolloin jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että sopimusvaltio ei ole ryhtynyt tehokkaisiin toimenpiteisiin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka se muodollisesti täyttää sopimuksen velvoitteet.²⁶¹

Vaikka menettelytapasäännökset eivät aseta uhri-edellytystä, komitean tulee kuitenkin menettelyn kaikissa vaiheissa ottaa huomioon selvityspyynnön tehneen käytettävissä olevat kotimaiset oikeuskeinot, elleivät ne ole kohtuuttomasti pitkittyneet tai elleivät ne aivan ilmeisesti tarjoa tehokasta ja riittävää oikeus suojaa. Lähtökohtana on siis se, että päätöksessä tarkoitettu arviointimenettely on toissijainen keino ja ensisijaisesti on turvauduttava kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Tämä on kansainvälisessä oikeudessa ja ihmisoikeussopimuksissa yleisesti hyväksytty periaate, joka ilmenee muun muassa EIS 35(1) artiklasta. Århusin sopimuksen arviointimenettely ei kuitenkaan rajoita muiden kansainvälisten tutkinta- ja selvitysmenettelyjen samanaikaista käyttämistä. Säännös edellyttää, että komitea ottaa huomioon kaikki käytettävissä olevat kotimaiset oikeuskeinot (any available domestic remedy).

Osapuolet, mukaan lukien selvityspyynnön tehneet yleisön jäsenet, ovat oikeutettuja osallistumaan komitean keskusteluun, joka koskee osapuolivaltion tai yleisön tekemää valitusta. Osallistumisoikeus ei luonnollisestikaan ulotu komitean johtopäätösten tai suositusten valmisteluun tai niiden hyväksymiseen. Lisäksi mainituilla osapuolilla on mahdollisuus esittää käsityksensä komitean luonnoksesta valituksen perusteella tehtävistä johtopäätöksistä. Komitean edellytetään ottavan huomioon eri osapuolten esittämät käsitykset johtopäätöksiä tehdessään.

Sopimuspuolten käytettävissä olevien keinojen lähtökohtana on Århusin sopimuksen 15 artiklassa asetettu tavoite, jonka mukaan valvontamenettelyjen

²⁶¹ *Birnie – Boyle* 2002, 207; ks. kuitenkin *Werksman* 1996, 98–103, joka käyttää erottelua non-compliance ja wrongfulness ilmastonmuutossopimuksen säännöksiä käsitellessään.

tulee olla sellaisia, joissa ei ole vastapuolia ja joihin ei liity oikeudenkäyntiä. Osapuolikokouksen käytettävissä olevat keinot ovat pehmeitä keinoja. Tämä vastaa kansainvälisesti asetettua pyrkimystä etsiä menettelyjä, joilla ehkäistään kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanovajeeseen liittyvien riitojen syntyminen ja pyritään riitojen rauhanomaisiin ratkaisuihin. Tavoitteeksi on asetettu ristiriitojen ratkaiseminen sovittelevin keinoin ja vastakkainasettelua välttämällä.²⁶² Osapuolikokous voi esimerkiksi tarjota osapuolivaltiolle apua ja keinoja sopimuksen asianmukaiseksi täytäntöön panemiseksi, antaa sille suosituksia, vaatia valtiota laatimaan aikataulun sisältävä toimintaohjelma sopimuksen noudattamiseksi ja raporttoimaan ohjelman toteutumisesta, antaa ilmoituksen sopimuksen noudattamatta jättämisestä tai antaa varoituksen taikka ryhtyä muihin yhteisymmärrykseen perustuviin, ei-juridisiin ja konsultatiivisiin toimenpiteisiin. Osapuolikokous voi valita näistä toimenpiteistä tapaukseen sopivimman. Toimenpiteitä arvioidessaan osapuolikokouksen tulee käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteistä riippuen ottaa huomioon velvoitteiden noudattamatta jättämisen syyt, merkitys ja kesto.

6.6.3 Menettelyn mahdollisuuksien arviointia

Koska Århusin sopimuksen arviointimenettelystä ei ole vielä ole kokemuksia, arvioinnissa voi ottaa huomioon NAAEC:sta saatuja kokemuksia. Siinä on kuitenkin huomioitava, että NAAEC on NAFTA-sopimukseen liittyvä ympäristösopimus, ei yksinomaan menettelyjä koskeva sopimus. Lisäksi se on hyvin tulkinnanvarainen velvoitteiltaan eikä aseta sopimusvaltioille edes siinä määrin yksiselitteisiä velvoitteita kuin Århusin sopimus.²⁶³ Arviointiin vaikuttaa merkittävästi myös se, että kansainvälisen ympäristöoikeuden alalla sopimusten noudattamisen valvontamekanismit ovat edelleen kehittymättömiä²⁶⁴, vaikka juuri niissä ovat vahvistumassa järjestelmät, joissa sopimuksissa määriteltyille elimille on annettu mahdollisuus antaa sopimuksen toimeenpanon kannalta tarpeellisia suosituksia.²⁶⁵

NAAEC:n mukaisten menettelyjen tosiasiallisesta merkityksestä on olemassa erisuuntaisia arvioita. Vuosien 1995–2003 välisenä aikana komissiolle on jätetty noin 40 valitusta, joista noin 40 % on hylätty joko siitä syystä että hakemus ei ole täyttänyt sopimuksessa sille asetettuja edellytyksiä tai valtio on

²⁶² Näin *Sands* 1995, 141.

²⁶³ *Fitzmaurice* 2003, 344–345.

²⁶⁴ Noudattamatta jättämisen syistä esimerkiksi *Mitchell* 1996, 11–13.

²⁶⁵ Ks. esimerkiksi otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja (SopS 66/1988) 8 artikla; ilmastonmuutossopimus (SopS 61/1994) 13–14 artikla; vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000) 20 artikla; yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (SopS 51/1998) 23 artikla.

antanut hakemuksesta vastineen, jonka perusteella komitea on katsonut, että hakemus ei anna aihetta jatkokäsittelyyn. Elokuuhun 2003 mennessä lopullinen pöytäkirja on annettu kuudesta valituksesta.²⁶⁶ Koska NAAEC:n menettely on ei-juridinen ja konsultatiivinen, komission antamat lopulliset pöytäkirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan niiden tarkoituksena on esittää kunkin tapauksen merkitykselliset seikat ja antaa osapuolivaltion, valituksen tehneiden ja yleisön tehdä näistä omat johtopäätöksensä. Komissio korostaa rooliaan sovittavana, yhteistoimintaa edistävänä elimenä, mikä on osaltaan antanut aiheen kutsua sitä hampaattomaksi ja kosmeettiseksi organisaatioksi tai paperitiikeriksi.²⁶⁷

Toisaalta NAAEC:n että Århusin sopimuksen mukaisilla menettelyillä pyritään juuri vaihtoehtoisiin menettelyihin ja ne ovat ymmärrettävissä ennen muuta perinteisten pehmeiden valvontamuotojen, kuten informaation tuottamisen (raportoinnin), valvonnan ja tarkkailun, laajenuksena, eivätkä niinkään perinteisten riidan ratkaisumenettelyjen täydennyksenä, jossa kolmas osapuoli antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja. Tällöin yleisön tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen kannalta ratkaisevaa on yhtäältä valtioiden halukkuus ja valmius osallistua menettelyihin ja ennen muuta se, miten valvontakomitea määrittelee tehtävänsä ja millaisiksi menettelyjä kehitetään. Tämän perusteella on mahdollista suhtautua myös skeptisesti siihen, että yleisön vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen merkittävästi parantaisi sopimusten noudattamista.²⁶⁸

²⁶⁶ *Fitzmaurice* 2003, 366.

²⁶⁷ *Fitzmaurice* (2003, 366–367) viittaa NAAEC-kritiikissä keskeiseksi nousseeseen argumenttiin, jossa sen järjestelyjä verrataan NAFTA:n tehokkaisiin riitojen ratkaisumenetelmiin.

²⁶⁸ Ks. esimerkiksi *Mitchell* 1996, 15.

III
SUKUPOLVIEN VÄLINEN
VASTUU

1 Tulevaisuus käsissämme

Ihmis- ja perusoikeuksiin on sisäänrakennettuna ajatus tulevaisuudesta. Tulevaisuus ilmenee sekä niiden erityisessä pysyvyydessä että perustavanlaatuisuudessa. Ympäristöllisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa tämä ulottuvuus kiinnittyy kysymykseen tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta. Sitä voidaan pitää sekä aineellisten että menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn ja toteuttamisen merkityksellisenä arviointiperusteena. Lähtökoh- ta on tiivistetty esimerkiksi Århusin sopimuksen 1 artiklassa, jonka mukaan oikeus terveyden ja hyvinvoinnin vaatimukset täyttävään ympäristöön tulee taata sekä nykyisille että tuleville sukupolville. Menettelyllisten oikeuksien osalta erityisesti osallistumisoikeuksien laajentamista perustellaan tulevien su- kupolvien intressien huomioon ottamisella. Osallistumisoikeuksiin sisältyy aja- tus edustuksellisuudesta. Nykyisten sukupolvien tehtävänä on tuoda läsnä ole- viksi ne, jotka eivät voi osallistua itseään koskeviin päätöksiin.

Ajatus nykyisten sukupolvien velvollisuudesta ottaa tulevien sukupolvien tarpeet huomioon ei ole uusi.¹ Kuitenkin vasta 1970-luvulta lähtien kysymystä on alettu käsitellä tiiviimmin ympäristökysymysten yhteydessä. Kysymys nou- si esille samanaikaisesti, kun havaittiin ympäristöongelmien globaali luonne. Ympäristöressurssien käyttöä koskeville ratkaisuille on muun ohella leimallista se, että niiden vaikutukset eivät rajoitu yksinomaan nykyisiin toimijoihin vaan myös tuleviin sukupolviin, jotka eivät ole voineet osallistua ratkaisujen tekoon eivätkä myöskään saa osaansa niistä hyödyistä, joita haitallisia vaikutuksia aiheuttavat ratkaisut tuottavat.

Tulevien sukupolvien asemaa ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän lähtökoh- dista määriteltäessä luonteva lähtökoh- ta on arvioida, miten oikeudet turvaavat tulevien sukupolvien tarpeet ja hyvinvoinnin. Ratkaisevaa on, millaisia rajoi- tuksia ja velvollisuuksia tulevien sukupolvien huomioon ottaminen asettaa nykyisille sukupolville. Tämä kysymys tulee hyvin esille Suomen perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksestä, joka asettaa vastuun luonnosta ja sen monimuo- toisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kaikille. Lähtökoh- tana on vas- tuu. Perusoikeussäännösten muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä vastuuta perusteltiin muun ohella sillä, että vastuu voidaan ymmärtää ilmauk-

¹ Vaikka tulevien sukupolvien asemaan on kiinnitetty yleistä huomiota jokseenkin lyhyen aikaa, sen historialliset juuret ovat luonnollisesti huomattavasti etäämpänä. Se sisältyy muun muassa sekä islamilaiseen että juutalais-kristilliseen traditioon. Kysymyksen käsittelystä kristilli- sessä traditiossa ja eräiden länsimaisten filosofien tuotannossa, *Passmore* 1974, passim.

seksi kaikille kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta, jonka subjekteina voidaan perustellusti esittää myös tulevat sukupolvet.² Näiden oikeuksien ja velvollisuuksien välisen suhteen määrittely on noussut ratkaisevaksi kysymykseksi tulevien sukupolvien aseman oikeudellisessa määrittelyssä. Tämä suhde on tämän luvun perusteema.

Kiinnekohdan tai näkökulman tarkastelulle muodostaa kestävän kehityksen periaatteen sisältämä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden lähtökohta, jonka mukaan jokaisella sukupolvella on oikeus hyödyntää ja käyttää edellisiltä sukupolvilta perimiään resursseja, mutta tätä hyödyntämistä ja kehittämistä rajoittaa tulevien sukupolvien yhtäläinen oikeus hyödyntää ja kehittää perintöä.³ Tarkastelunäkökulmalle voi esittää kaksi perustetta. Ensimmäinen niistä on hyvin ilmeinen. Tulevien sukupolvien asemaa koskevat kysymykset ovat sekä kansainvälisesti että kansallisesti nousseet esiin kestävän kehityksen tavoitteen myötä. Ne liittyvät saumattomasti toisiinsa.

Kestävän kehityksen keskeinen ulottuvuus on sukupolvien sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen. Teemana tulevat sukupolvet yhdistää kaksi perinteisesti toisistaan erillistä traditiota: yhtäältä kestävän kehityksen lähinnä ympäristöön ja talouteen keskittyvän ja toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden keskustelutradition. Tulevien sukupolvien aseman määrittelyn näkökulmasta traditiot yhdistyvät tai ne voidaan liittää toisiinsa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuskäsitteen kautta.⁴ Kestävän kehityksen lähtökohdista pyritään vastaamaan kysymykseen, mitä on säilytettävä tavoitteen toteuttamiseksi. Oikeudenmukaisuusteorioiden puolesta pyrkivät vastaamaan siihen, mitä on jaettava. Kysymykset kiinnittyvät toisiinsa silloin, kun se, mitä tulee säilyttää, on samalla sitä, mitä tulee jakaa. Tämä on myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen ydinkysymys. Toisin sanoen kestävän kehityksen tavoitteen toteuttamiseksi meidän on säilytettävä jotakin tulevaisuutta varten ja oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi meidän on jaettava jotakin nykyisten ja tulevien sukupolvien kesken.

² HE 309/1993vp, 66.

³ *Yhteinen tulevaisuutemme* 1987, 26.

⁴ Yhteisistä teemoista *Dobson* 1998, 2–4; *Bosselmann* 2002, 92–94.

2 Tulevien sukupolvien määritelmä

Aluksi on syytä täsmentää tulevien sukupolvien käsitettä, vaikka määrittely näyttää ensi silmäyksellä tarpeettomalta. Arkitietoisuutemme perustella meillä on käsitys asiasta, mistä syystä useimmat tulevien sukupolvien oikeuksista kirjoittavat eivät ota siihen edes kantaa.⁵ Tulevat sukupolvet voidaan ymmärtää eräänlaisena tulevaisuuskäsitteen synonyyminä tai metaforana puhuttaessa tulevaisuuden huomioon ottamisesta.

Konkreettisemmin käsite voidaan ymmärtää kolmessa eri merkityksessä. Tulevat sukupolvet voidaan ymmärtää jo syntyneinä, nuorina sukupolvina. Käsite olisi näin ymmärrettynä melko selkeä, tulevat sukupolvet ovat osa nykyisiä sukupolvia. Tulevaisuus sisältyy läsnä olevaan. Tavanomaisesti tulevat sukupolvet määritellään kuitenkin vielä syntymättöminä. Tämä on myös loogisin määritelmä – ja samalla ongelmallisin. Kyse on sukupolvista, joiden oletetaan syntyvän tulevaisuudessa. Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen (kuten myös huomiotta jättäminen) merkitsee siten niiden huomioon ottamista, jotka eivät ole vielä syntyneet ja jotka eroavat tai saattavat erota siitä, millaisiksi me heidät tänään ymmärrämme.⁶ Tämä vaikeuttaa tulevien sukupolvien huomioon ottamista. Vastuun ja velvollisuuksien toteuttamisen kannalta ratkaistavaksi tulee, kuinka pitkälle meidän on huolenpitomme ulotettava. Aikaulottuvuus määrittää huomioon ottamisen sisältöä esimerkiksi silloin, kun kyse on uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä. Aikaulottuvuutta koskeva ongelma voidaan ratkaista mm. määrittelemällä sen pituus konkreettisesti esimerkiksi 30 vuodeksi, jota yleensä pidetään sukupolven kestona.⁷

Vaikka tulevat sukupolvet voidaan perustellusti määritellä edellä esitetyllä tavalla vielä syntymättömiksi, tulevien sukupolvien huomioon ottamisen kannalta se jää kuitenkin ongelmalliseksi. Tulevat sukupolvet ovat päätöksenteon eräs – ratkaisusta riippuen ratkaisevakin – tekijä, mutta niiden erottaminen omaksi kategoriakseen ei välttämättä ole tarpeen tai edes mahdollista. Ihmissukupolvet eivät seuraa toisiaan siten, että edellinen sukupolvi kuolee ennen seuraavaa sukupolvea. Lähes runollisesti asiaa kuvaa *Kiss*⁸:

⁵ Määrittelyn merkityksellisyydestä esimerkiksi *Kiss* 1996, 21.

⁶ Jälkimmäistä ulottuvuutta korostaa esimerkiksi *D'Amato* 1990, 190.

⁷ Sukupolvimäärittelmistä esimerkiksi *Boersema* 2001, 39.

⁸ *Kiss* 1996, 21.

”It would be more accurate to speak not of generations but of constant flow: humanity can be compared with huge river with flows ceaselessly, becoming ever larger and in which no distinction can be made between drops of water which make it up.”

Näin ymmärrettynä sukupolvikäsite on abstraktio väestön jatkuvasta uusiutumisesta. Asianmukainen huolenpito aikalaisten hyvinvoinnista sisältää ainakin jossain määrin myös tulevaisuudesta huolehtimista. Tässä merkityksessä sukupolvien erottelua voidaan pitää tarpeettomana. Esimerkiksi *Kiss* ja *Shelton* esittävät sen sijasta käytettäväksi käsitettä tuleva ihmiskunta (future humanity), joka käsittää sekä nykyiset että tulevat sukupolvet ja jolle sukupolvien oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat.⁹ Vaikka tämäkin käsite on epämääräinen¹⁰, se kuitenkin osoittaa hyvin sukupolvien keskinäisen riippuvuuden ja yhteenkuuluvuuden.

⁹ *Kiss – Shelton* 2000, 255.

¹⁰ Ks. *Supanich* 1992, 101–102.

3 Kestävä kehitys ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus

3.1 KESTÄVÄN KEHITYKSEN TAVOITE

Ajatus tulevien sukupolvien aseman turvaamisesta on vahvistettu jo YK:n peruskirjassa, jonka johdannossa tavoitteeksi asetetaan tulevien sukupolvien pelastaminen. YK:n Tukholman ympäristökonferenssin vuonna 1972 antaman julistuksen 1 ja 2 periaatteet asettavat nykyisille sukupolville velvollisuuden suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi sekä edellyttävät tulevien sukupolvien huomioon ottamista sekä ympäristönsuojelussa että ympäristöresurssien käytössä. Lukuisiin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin, julistuksiin ja päätöslauselmiin on Tukholman konferenssin jälkeen sisällytetty velvoite ottaa huomioon tulevien sukupolvien tarpeet.¹¹

Tulevien sukupolvien asemaa koskevan keskustelun käännekohta on kuitenkin YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomission, Brundtlandin komission asettama kestävä kehityksen tavoite.¹² Tavoite perustuu maailmankomission esittämään johtopäätökseen, jonka mukaan ympäristön kustannuksella tapahtuva rajoittamaton taloudellinen kehitys ei ole moraalisesti perusteltavissa. Taloudellisen kehityksen biologiset ja ekologiset rajoitukset ja maailman väestömäärän kasvu pakottavat etsimään vastausta muun muassa siihen, millainen vastuu nykyisillä sukupolvilla on tulevia sukupolvia kohtaan. Brundtlandin komission tarjoama vastaus tähän moraaliseen kysymykseen on kestävä kehityksen tavoite. Komission esittämän määritelmän mukaan kestävällä kehityksellä pyritään tyydyttämään nykytarpeet ja täyttämään tämän päivän toiveet luopumatta kyvystä tehdä niin myös tulevaisuudessa.¹³ Raporttiin liittyvässä ehdotuksessa ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen oikeudellisiksi periaatteiksi tulevien sukupolvien asema määritellään ehdotuksen 2 artiklassa (Su-

¹¹ Ensimmäinen ympäristönsuojelusopimus, jossa viitataan nykyisten sukupolvien velvollisuuksiin tuleville sukupolville, on kuitenkin valaiden pyynnin sääntelyä koskeva sopimus vuodelta 1946 (SopS 9/1983). Sitä ennen USA oli vuonna 1893 vahvistanut oikeuden suojella hylkeitä tulevan ihmiskunnan hyväksi. Tukholman ympäristökonferenssin jälkeen velvoite on sisällytetty mm. villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 44–45/1976), Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevaan yleissopimukseen (SopS 29/1986) ja muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemista koskevaan yleissopimukseen (SopS 62/1988).

¹² Käsitteen historiasta tiivistetysti *Ekroos* 1993, 78–83; *Achtenberg* 1996, 171–173.

¹³ *Yhteinen tulevaisuutemme* 1987, 26.

kupolvien välinen oikeudenmukaisuus): ”valtioiden tulee suojella ja käyttää ympäristöä ja luonnonvaroja nykyisten ja tulevien sukupolvien parhaaksi”¹⁴.

Kestävän kehityksen tavoite¹⁵ vahvistettiin YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa 1992, jossa hyväksytyt asiakirjat, ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus, ilmastonmuutossopimus¹⁶ ja biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus¹⁷, vahvistavat ja konkretisoivat tavoitteen sisältöä. Rion julistuksen 3 periaatteessa vahvistettiin Brundtlandin komission kestävän kehityksen määritelmä. Periaatteen mukaan oikeus kehitykseen täytyy toteuttaa siten, että se vastaa oikeudenmukaisesti nykyisten ja tulevien sukupolvien kehitykseen ja ympäristöön liittyviä tarpeita.

Kestävän kehityksen käsitteen moninaisuus

Kestävän kehityksen tavoite on tunnustettu kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja kansainvälisen ympäristöoikeuden lähtökohta. Käsitteelle on kuitenkin vaikea antaa esimerkiksi Rion julistuksen 3 periaatteessa esitettyä tarkempaa määritelmää.¹⁸ Tähän on osasyynä se, että kestävän kehityksen tavoite on synteesi hyvin erilaisista ajatuksista ja normatiivisista lähtökohdista.¹⁹ Kestävän kehityksen käsitteen erilaisia tulkintavaihtoehtoja määriteltessään ympäristötaloustieteilijä *Michael Jacobs* korostaa, että kyseessä on poliittinen käsite, jonka sisältö on kiistanalainen. Nämä erimielisyydet ilmenevät käsitteen syvätasolla, jolla käydään keskustelua siitä, miten käsitettä tulee käytännössä tulkita.²⁰

¹⁴ *Experts Group on Environmental Law* 1987, 42.

¹⁵ Kansainvälisen ympäristöoikeuden perusteoksissa, kuten *Kiss – Shelton* (2000, 248) ja *Birnie – Boyle* (2002, 95–97), korostetaan kestävästä kehityksestä kansainvälisen oikeuden tavoitteena. Suomalaisessa keskustelussa on korostettu kestävän kehityksen olevan oikeudellisen periaatteen. Ks. esimerkiksi *Määttä* 1999, 471–476; *Kuusiniemi* 2001a, 70–75; toisin *Ekroos* 1998, 16–18. *Westerlund* (1997, 23, 167) määrittelee kestävän kehityksen ylimmäiseksi (övergripande) periaatteen, mutta korostaa, että määrittelyllä periaate vs. päämäärä ei ole merkitystä, kunhan lähtökohtana on tulevien sukupolvien huomioon ottamisen kunnioittaminen (ibid. 42).

¹⁶ Ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen (SopS 61/1994) 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten tulisi tasaveroisuuden pohjalta ja yhteisen mutta eriytyneen vastuunsa sekä omien valmiuksiensa mukaisesti suojella ilmastojärjestelmää nykyisiä ja tulevia sukupolvia varten.

¹⁷ Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) perusteluosan mukaan sopimuspuolet päättävät vakaasti suojella biologista monimuotoisuutta ja käyttää sitä kestävästi nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi. Sopimuksessa asetetaan keskeiseksi tavoitteeksi biologisen monimuotoisuuden kestävä käyttö.

¹⁸ *Birnie – Boyle* 2002, 85; ks. myös *Lowe* 1999, 22–31, joka muun muassa käsitteen sisällölliseen kiistanalaisuuteen viitaten puolustaa käsitystään, että kyse ei ole kansainvälisen oikeuden normista. Hän kuitenkin korostaa käsitettä kansainvälisen oikeuden metaperiaatteena, joka ohjaa kansainvälisen oikeuden tulkintaa. Ibid. 31–35.

¹⁹ Ks. laajasta kirjallisuudesta esimerkiksi *Benton* 1998, 200–201; ja *Dobson* 1996, 401–428.

²⁰ *Jacobs* 1998, 25; *Barry* 1998, 105. Samansuuntaisesti voidaan tulkita myös käsitystä, jonka mukaan kestävä kehitys on positiivinen metafora, joka ykittää nykyiseen nähden vaihtoehtoiseen kehityssuuntaan, mutta ei täsmennä, miten vaihtoehto toteutetaan. Mutta samalla kun metafora omaksutaan laajasti, se muuttuu vastakkaisten tulkintojen taistelulentäksi. Metafora-ajatuksen ovat omaksuneet muun muassa *Haila – Levins* 1992, 311–312; ks. myös *Kuusiniemi* 2001b, 166.

Oleellista on, että tällä tasolla ei ole mielekästä odottaa yksimielisyyttä käsitteen sisällöstä. Erimielisyys ei ole semanttista, vaan erimielisyydet koskevat yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen suuntaa ja ratkaisuja, jotka ovat tarpeen kestäväen kehityksen tavoitteen toteuttamiseksi. Kyse on siten sisällöllisiä lähtökohtia koskevista eroavuuksista, ja erimielisyydet heijastelevat erilaisia arvolähtökohtia ja eettisiä sitoumuksia.²¹

Kestävän kehityksen elementit

Vaikka kestäväen kehityksen käsite on selkiytymätön ja kiistanalainen, yleisellä tasolla käsitteestä ja sen ydinsisällöstä on olemassa yhteinen käsitys. Riippumatta siitä, millaisen tulkinnan kukin tulkitsija on käsitteestä omaksunut, jokainen ymmärtää muiden tulkitsijoiden käsitykset ja jakaa yhteisen käsityksen käsitteen peruselementeistä.²² Pintatasolla kestäväen kehityksen tavoitteen merkityksellisin anti on siinä, että se tarjoaa yhteisen kielen eri toimijoille. Esimerkiksi ympäristöpolitiikan piirissä käsite on ollut keskeinen diskurssikoalitioita luova ja vahvistava tekijä.

Kansainvälisen ympäristöoikeuden näkökulmasta kestävää kehitystä määrittäviksi elementeiksi voidaan erottaa neljä lähtökohtaa tai periaatetta, jotka voidaan hyväksyä riippumatta käsitteen erilaisista tulkinnoista.²³ Ne ovat toisiinsa sidoksissa olevia ulottuvuuksia, joista useimmat sisältyvät vähintäänkin lähtökohtina kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Samalla on kuitenkin todettava, että nekaan eivät ole yksiselitteisiä tai selkeästi määriteltyjä eikä niiden oikeudellinen asema ole yksiselitteinen, mutta ne tarjoavat puitteet käsitteen määrittelylle.²⁴

Ensinnäkin kestäväen kehityksen tavoite edellyttää ympäristöulottuvuuden sisällyttämistä talouspolitiikkaan sekä ympäristönsuojelun ja taloudellisen kehityksen integrointia.²⁵ Tämä on kestäväen kehityksen kiistanalaisin tavoite. *Yhteinen tulevaisuutemme* -raportti on tässä suhteessa epäjohdonmukainen. Yhtäältä kestäväen kehityksen välttämättömyyttä perustellaan jatkuvan taloudellisen kasvun synnyttämällä ongelmilla. Toisaalta taloudellinen kasvu määritellään ongelmien ratkaisukeinoksi.²⁶ Brundtlandin komission käsitteistössä kehi-

²¹ Ks. myös *Bosselmann* 2002, 93–94. Hän rinnastaa kestäväen kehityksen vaikean määriteltävyyden ja oikeudenmukaisuuden määrittelyvaikeuksiin. Ne ovat molemmat eettisiä käsitteitä, joille ei ole olemassa yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää.

²² *Jacobs* 1998, 26–27.

²³ *Jacobs* 1991, 60–61; *Sands* 1995, 199.

²⁴ Näin *Sands* 1995, 199; ks. myös *Lowe* 1999, 26–30.

²⁵ *Sands* 1995, 205–208; *Birnie – Boyle* 2002, 86–87.

²⁶ Ks. *Yhteinen tulevaisuutemme* 1987, 32–35, 74–229 passim. Lähtökohtaan sisältyy periaatteellinen sitoutuminen taloudellisen kasvun sijasta kehitykseen. Vaikka käsitteiden kasvu ja kehitys välinen ero ei arkikielessä ole yksiselitteinen, niiden erona voidaan pitää sitä, että kehitykseen sisältyy myös muita kuin taloudellisesti mitattavissa olevia ulottuvuuksia, kuten ympäristön laatu. Ks. myös *Pearce & al.* 1989, 29–34, jossa tehdään ero kestäväen taloudellisen kasvun ja kestäväen taloudellisen kehityksen välillä.

tyksen edellytetään olevan kestävä, jatkuvaa ja tulevaisuuteen ulottuvaa.²⁷ Tämä oli Brundtlandin komission johtopäätösten lähtökohta, ja se on ilmaistu myös Rion julistuksen 4 periaatteessa, jonka mukaan kestävä kehityksen saavuttamiseksi ympäristönsuojelun tulee muodostaa erottamaton osa kehitysprosessia eikä sitä voida ajatella siitä erillään. Toiseksi kestävä kehitys sisältää ympäristöresurssien kestävä käytön ja suojelun vaatimuksen.²⁸ Kolmanneksi se sisältää sukupolven sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden lähtökohdat.²⁹ Sukupolven sisäisen oikeudenmukaisuuden tavoitteessa korostuu kehittyneiden teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välinen suhde.³⁰ Sukupolven sisäisen oikeudenmukaisuuden lähtökohtaa ilmentää esimerkiksi Rion julistuksen 7 periaatteen sisältämä yhteisen mutta erilaisen vastuun periaate.³¹

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen edellyttää jokaista sukupolvea käyttämään ja kehittämään edellisiltä sukupolvilta saamaansa luonnollista ja kulttuurista perintöä siten, että perintöä ei luovuteta seuraavalle sukupolvelle huonommassa kunnossa kuin se oli sukupolven saadessa sen haltuunsa. Tämä muodostaa perustan sukupolvien velvollisuuksia ja tulevien sukupolvien oikeuksia koskevalle keskustelulle, jota käsitellään jäljempänä laajemmin.

Neljänneksi kestävä kehityksen tavoite sisältää menettelyllisen ulottuvuuden, jonka lähtökohdat on vahvistettu esimerkiksi Rion julistuksen menettelyllisiä oikeuksia koskevassa 10 periaatteessa.³²

Birnie ja Boyle sisällyttävät kestävä kehityksen lähtökohtiin myös oikeuden kehitykseen ja aiheuttaja maksaa -periaatteen. Jälkimmäinen periaate liittyy kiistatta kestävä kehityksen talouden ja ympäristön integrointia edellyttävään lähtökohtaan ja sitä kautta kiinteästi kestävä kehityksen toteuttamiseen.³³

²⁷ Sustainability-sana viittaa englanninkielessä jatkuvuuteen, johonkin joka kestää tulevaisuuteen. Vaikka suomenkielinen vastine on osuva, siihen ei liity yhtä ilmeisestä ajatusta ajallisesta jatkuvuudesta.

²⁸ *Sands* 1995, 201–204; *Birnie ja Boyle* esittävät tulkinnan, jonka mukaan kyse on vain rajoitettuihin kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteesta, jolla on normatiivista sisältöä lähinnä vesistöjä ja kalakantojen käyttöä koskevissa kysymyksissä. *Birnie – Boyle* 2002, 88–89.

²⁹ *Birnie – Boyle* 2002, 89–91; ks. myös *Sands* 1995, 199–200. *Sands* käsittelee yksinomaan sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, mutta sisällyttää kestävä kehityksen lähtökohtiin ympäristöresurssien tasavertaisen käytön, johon sisältyy myös sukupolven sisäinen oikeudenmukaisuus. *Sands* 1995, 204–205.

³⁰ *Sands* 1995, 199–200.

³¹ Yhteisen mutta erilaisen vastuun merkityksestä kansainvälisessä ympäristöoikeudessa *Sands* 1995, 217–220; *Kiss – Shelton* 2000, 257–258; *Birnie – Boyle* 2002, 100–104.

³² *Birnie – Boyle* 2002, 95.

³³ Aiheuttaja maksaa -periaate määriteltiin ensimmäisen kerran kansainvälisen ympäristöpolitiikan lähtökohdaksi Rion julistuksen 16 periaatteessa. Tästä syystä esimerkiksi *Birnie ja Boyle* (2002, 92–94) suhtautuvat epäroiden periaatteen oikeudelliseen asemaan kansainvälisen oikeuden periaatteena, vaikka esimerkiksi Euroopassa periaate on riidattomasti hyväksytty ympäristöoikeudelliseksi periaateeksi.

Oikeus kehitykseen edustaa kansainvälisessä oikeudessa vallitsevaa suuntausta yhdistää ihmisoikeudet ja kehitys toisiinsa.³⁴ Oikeus vahvistettiin Rion julistuksessa, jonka 3 periaatteen mukaan ”(o)ikeus kehitykseen täytyy toteuttaa siten, että se vastaa oikeudenmukaisesti nykyisten ja tulevien sukupolvien kehitykseen ja ympäristöön liittyviä tarpeita”. Oikeus vahvistaa kestävän kehityksen sukupolven sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden lähtökohtaa korostamalla kansojen oikeutta osallistua, antaa panoksensa ja päästä osallisiksi taloudellisesta, sosiaalisesta, kulttuurisesta ja poliittisesta kehityksestä.³⁵

Poikkeavista painotuksista huolimatta kestävän kehityksen erilaiset tulkinnat sisältävät julkilausutusti oikeudenmukaisuuden lähtökohdan. Tämä koskee kaikkia niitä tulkintoja, joissa kestävän kehityksen tavoitetta ei palauteta yksinomaan taloudellisen kehityksen tavoitteeksi, vaan siihen sisällytetään myös sosiaalinen, taloudellinen ja poliittinen ulottuvuus. Kestävän kehityksen ja oikeudenmukaisuuden yhteensovittamista on kuitenkin käsitelty melko niukalti. Näin siitä huolimatta, että ympäristöresurssien epäoikeudenmukaista jakoa voidaan pitää keskeisenä syynä ympäristöongelmien syntyyn.

Aivan viime vuosina oikeudenmukaisuus ympäristöpolitiikan ja erityisesti ympäristöresurssien käytön arviointiperusteena on noussut näyttävästi yhteiskunnallista ympäristötutkimusta yhdistäväksi teemaksi.³⁶ Keskustelua yhdistää käsite *environmental justice*³⁷, ympäristöoikeudenmukaisuus³⁸, mutta se on osin jäsentymätöntä ja se etsii vielä systemaattista teoreettista käsitteistöä.³⁹ Ympäristöoikeudenmukaisuutta koskeva

³⁴ Oikeus kehitykseen perustuu ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 28 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus sellaiseen yhteiskunnalliseen ja kansainväliseen järjestykseen, jonka puitteissa julistuksessa esitetyt oikeudet ja vapaudet voivat täysin toteutua. Oikeus kehitykseen on vahvistettu YK:n yleiskokouksen 1986 hyväksymässä julistuksessa oikeudesta kehitykseen ja Wienin vuoden 1993 ihmisoikeuksia koskevassa julistuksessa. Ks. Declaration on the Right to Development, UN General Assembly Resolution 41/128, 1986; 1993 World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action, 32 ILM (1993), 1661.

³⁵ *Birnie – Boyle* 2002, 87–88; oikeuden sisällöstä esimerkiksi *Orford* 2001, 135–145; oikeuden suhteesta ympäristöllisiin oikeuksiin *Kiss* 1992, 228–233.

³⁶ Ympäristöllisiä ihmisoikeuksia käsitellessään Shelton on eri yhteyksissä korostanut, että ympäristöoikeudenmukaisuus on noussut kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja oikeuden väli-neeksi ihmisoikeuksien ja ympäristöoikeuden integroinnissa. *Shelton* 1999, 26–28; 2001, 257.

³⁷ Taustalla ovat USA:ssa kehittyneet Environmental Justice -liikkeet, joita yhdistää ympäristöllisen syrjinnän vastustaminen. Liikkeiden tavoitteena on ”fair treatment of people of all races, cultures and income with respect to the development, implementation and enforcement of environmental laws, regulations, programs and policies”. *Bosselmann* 1999, 47. Liikkeiden lähtökohdista ja tavoitteista esimerkiksi *Bullard* 1999, 33–40.

³⁸ Suomalaisessa keskustelussa käsite ”environmental justice” ei ole vielä vakiintunut. Se voidaan kääntää ympäristöoikeudenmukaisuudeksi, vaikka käännöstä voidaankin pitää hieman teknisenä.

³⁹ Näin ympäristöoikeudenmukaisuutta koskevaa keskustelua arvioi *Bosselmann* 1999, 31–33.

keskustelu keskittyy erityisesti sukupolven sisäisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiin ja sukupolvien sisäisen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden välisiä suhteita on käsitelty toistaiseksi jokseenkin vähän.⁴⁰

Määritellyt kestävän kehityksen lähtökohdat liittyvät toisiinsa ja täydentävät toisiaan. Yhdessä ne luovat ne puitteet, joista tulevien sukupolvien asemaa koskevan keskustelun tärkein vaikuttaja *Edith Brown Weiss* on määritellyt sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevat periaatteet. Ennen niiden tarkastelua on syytä käsitellä sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevia teoreettisia lähtökohtia. Keskeiset sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevat teoriat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: liberaaliin teoriaan, kommunitaristisiin oikeudenmukaisuusteorioihin ja utilitaristiseen kustannus-hyötyanalyysiin⁴¹. Käsitelen seuraavassa kahta ensin mainittua, koska ne auttavat valottamaan kysymyksiä, jotka liittyvät niihin eettisiin perusratkaisuihin, jotka koskevat tulevien sukupolvien oikeuksien ja sukupolvien välisten velvollisuuksien määrittelyä.

3.2 RAWLS JA TULEVAT SUKUPOLVET

Tunnetuin tulevien sukupolvien aseman liberaali justifikaatio on *John Rawlsin* reilun pelin oikeudenmukaisuusteoria. Hänen oikeudenmukaisuusteoriaansa käsitellään jäljempänä alun perin vuonna 1971 ilmestyneen *Oikeudenmukaisuus*-teoksen (*Theory of Justice*) perusteella.⁴²

Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria rakentuu alkuasemaa ja tietämättömyyden verhoa koskevien ajatusten varaan. Hänen mukaansa oikeudenmukaisuuden periaatteet, jotka ohjaavat oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyä sekä sosiaalisten ja taloudellisten etujen jakoa, tulee ymmärtää hypoteettisena sopimuksena, joka syntyy, kun ihmiset jättävät ottamatta huomioon erikseen määriteltävät näkemyksensä ja olosuhteensa. Oikeudenmukaisuuden toteuttaminen edellyttää meidän olevan valmiita tekemään sen, mitä edellyttäisimme toisten tekvän tilanteessa, jossa emme tunne oman tilanteemme yksityiskohtia.

⁴⁰ *Bosselmann* 1999, 42–44.

⁴¹ Hyvän yleisesityksen kustannus-hyötyanalyysistä kestävän kehityksen toteuttamisen ja tulevien sukupolvien näkökulmasta tarjoavat *Pearce & al.* 1989, 132–152.

⁴² Rawls on vuonna 1993 ilmestyneessä *Political Liberalism* -teoksessaan muokannut lähtökohdista. Siinä oikeudenmukaisuusteoriaa käsitellään ensisijaisesti poliittisen liberalismiin lähtökohdista. Oleellinen muutos aiempaan on se, että *Oikeudenmukaisuus*-teoksessa reiluksi peliksi ymmärrettyä oikeudenmukaisuutta tarkastellaan kattavana, tai ainakin osin kattavana teoriana. *Political Liberalism* -teoksessa oikeudenmukaisuusteorian ei oleteta nojaavan mihinkään erityiseen kokonaisvaltaiseen doktriiniin, vaan se esitetään itsenäisenä ja erityisesti poliittisena teoria-
na. *Rawls* 1993, 223 ja 11–15.

Oikeudenmukaisuusperiaatteita koskevat ratkaisut tehdään alkuasemassa tietämättömyyden verhon takana. Tietämättömyyden verho peittää alkuaseman osallistujilta heitä itseään ja heidän asemaansa koskevat tiedot, jotka saattaisivat johdatella hyväksymään heitä itseään suosivia oikeudenmukaisuusperiaatteita. Tietämättömyyden verhon tarkoitus on varmistaa se, että oikeudenmukaisuutta harkitessamme jätämme ottamatta huomioon nämä seikat.

Alkuasema on määritelty siten, että kansalaiset näyttäytyvät tasavertaisina, ja tästä syystä eroavuudet, joita voidaan moraalisisestä näkökulmasta pitää mieltävaltaisina, jätetään huomioon ottamatta. Ihmiset alkuasemassa edustavat kaikkia sukupolvia, mutta eivät tiedä, mihin sukupolveen he kuuluvat.⁴³ Tämä rajoitus on tarpeen, koska oikeudenmukaisuutta koskevat kysymykset heräävät yhtä lailla sukupolvien välisinä kuin niiden sisäisinä. Alkuasemassa ihmisten on valittava ne periaatteet, joiden seurauksien kanssa he ovat valmiit elämään riippumatta siitä, mihin sukupolveen he havaitsevat kuuluvansa.⁴⁴ Osapuolilla ei ole käytettävissään myöskään informaatiota esimerkiksi ympäristöressurssien määrästä tai käyttöasteesta tai teknologian tasosta sen enempää kuin voidaan olettaa oikeudenmukaisuuden saavuttamisen edellytyksistä. Osapuolet eivät tunne sukupolven menestystä tai epäonnea.

Alkuasemassa osallistujan tulee tulevien sukupolvien kohdalla valita periaatteet, joiden seuraamusten kanssa hän on valmis elämään riippumatta siitä, mihin sukupolveen hän sattuu kuulumaan.⁴⁵ Rawls laventaa tietämättömyyden verhon koskemaan myös aikaulottuvuutta. Tämä merkitsee, että yksilö verhon takana ei voi tietää tai pikemminkin hän jättää huomioon ottamatta sen, mihin hän aikajatkumossa sijoittuu eli toisin sanoen, mihin sukupolveen hän kuuluu. Rationaalinen ihminen päätyy kompromissiin, jonka mukaan jokaisen sukupolven tulee periä maailma vähintään sellaisena kuin edellinen sukupolvi on siitä nauttinut. Toisin sanoen osallistuja valitsee vaihtoehdon, jonka huonoin mahdollinen lopputulos on parempi kuin muiden vaihtoehtojen huonoimmat mahdolliset tulokset.⁴⁶ Sääntö kehottaa katsomaan vaihtoehtoista ratkaisua ikäviintä mahdollista tulosta ja välttämään sen toteutumisen.⁴⁷

⁴³ Vaikka osapuolet alkuasemassa eivät tiedä mihin sukupolveen he kuuluvat, se ei kuitenkaan merkitse, että kaikki sukupolvet olisivat siinä edustettuina. *Rawls* (1987, 88) toteaa, että alkutilanne ei ole yleiskokous, jossa olisivat edustettuina kaikki, jotka tulevat joskus elämään taikka kaikki ne, jotka voisivat jonakin hetkenä elää. Kumpikin vaihtoehto asettaisi mielikuvitukselle liian korkeat vaatimukset.

⁴⁴ Rawls esittää yhteydessä esimerkkeinä sukupolvien välisistä oikeudenmukaisuuden ongelmista pääomasäästämisen oikean tason, luonnonvarojen varjelen ja ympäristönsuojelun. *Rawls* 1987, 87–88.

⁴⁵ *Rawls* 1987, 168.

⁴⁶ *Rawls* 1987, 95.

⁴⁷ *Rawls* 1989, 96.

Rawlsin säästämisperiaate

Rawlsin sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevan ajattelun ydin on säästämisperiaate. Periaate määrittää asiaankuuluvan kasaantumistasteen kullekin sukupolvelle. Sen mukaan jokaisen sukupolven on säilytettävä aineellisen ja henkisen sivistyksen edut sekä voimaan saatetut oikeudenmukaiset institutiot. Lisäksi sen täytyy panna syrjään jokaisena ajanjaksona sopiva määrä reaalista pääomakertymää.⁴⁸ Periaate voidaan ymmärtää sukupolvien välisenä sopimuksena, jonka mukaan jokainen sukupolvi kantaa reilun osuutensa oikeudenmukaisen yhteiskunnan toteuttamiseksi ja säilyttämiseksi.⁴⁹ Jokainen sukupolvi voidaan ymmärtää uskottuna, jolla on velvollisuus huolehtia maapallosta ja jolla on myös oikeus rajoitetusti hyödyntää maapalloa. Olisi epäoikeudenmukaista, että nykyinen sukupolvi hyötyisi siitä, että se sattuu elämään seuraavia aiemmin ja käyttää tätä mahdollisuutena hyödyntää ympäristöresursseja siinä määrin, että seuraavat sukupolvet on tuomittu elämään köyhyydessä.

Kun alkuaseman ihmiset koettavat muodostaa käsityksen siitä, paljonko reilu peli vaatii säästämisen, he pohtivat, paljonko toisiinsa liittyvien sukupolvien on kohtuullista edellyttää toisiltaan kullakin edistyksen tasolla. Säästämissuunnitelma kootaan siten, että toiseen vaakakuppiin pannaan se, kuinka paljon he kullakin säästämisasteella olisivat valmiit säästämään tuleville sukupolville ja toiseen se, kuinka paljon he kokisivat olevansa oikeutettuja vaatimaan edellisiltä.⁵⁰ Rawls täsmentää sukupolvien keskinäissuhdetta toteamalla, että jokaisen sukupolven sisällä tulee heidän odotuksensa maksimoida, kuitenkin sillä ehdolla, että sovitut säästöt pannaan syrjään. Säästäminen tulee toteuttaa sellaisten yhteiskuntapoliittisten ohjelmien avulla, joiden tarkoitus on parantaa myöhempien sukupolvien vähäosaisimpien elintasoja.⁵¹ Tätä enempää Rawls ei periaatetta täsmennä, paitsi toteamalla, että säästämisaste riippuu yhteiskunnan tilasta ja kehitystasosta.⁵²

Säästämisperiaatteen ymmärtämisen kannalta olennainen kysymys on, millä perusteella sukupolvet sitoutuvat periaatteeseen. Rawlsin alkuperäinen vastaus oli, että sukupolvet sitoutuvat noudattamaan sitä, koska alkuasetelmaan osallistuvilla on perhesiteet seuraavaan sukupolveen. Tällä tavoin tulevien sukupolvien huomioon ottaminen sidotaan vaikutinoletukseen.⁵³ Alkuasemassa olevat kuvitellaan sukujen päämiehiksi, ”eräänlaisiksi ikuisen moraalisuuden tahon ja institutioiden uskottuiksi”.⁵⁴ Alkuasemaan osalliset hyväksyvät lähtökohdan, jonka mukaan isinä heidän on huolehdittava jälkeläistensä hyvinvoinnista.⁵⁵

⁴⁸ Rawls 1987, 167.

⁴⁹ Rawls 1987, 168–169.

⁵⁰ Rawls 1987, 169.

⁵¹ Rawls 1987, 170–171.

⁵² Rawls 1987, 170.

⁵³ Rawls 1987, 83.

⁵⁴ Rawls 1987, 83.

⁵⁵ Rawls 1987, 83 ja, 170. Feministisen kritiikin ansiosta Rawls on myöhemmin korjannut motivaatio-oletusta ja hyväksynyt sen, että huolehtiva perheenpää voi olla myös äiti.

Vaikka Rawls käsittelee niukasti tulevien sukupolvien asemaa, se on synnyttänyt laajan keskustelun ja eri suunnilta tulevaa kritiikkiä, joka on kohdistunut erityisesti teorian vaikutinoletukseen. Liberaaliin lähtökohtaan sitoutuva *Wissenburg* tiivistää osan kritiikistä vaikutinoletukseen sisältyvään ristiriitaan. Reilun pelin oikeudenmukaisuusteorian keskeinen lähtökohta on vastavuoroinen intressittömyys: alkuasemassa olevilla ihmisillä ei oleteta olevan intressiä toistensa intresseihin. Tulevien sukupolvien osalta ihmisten kuitenkin edellytetään kantavan huolta kolmansista osapuolista.⁵⁶ Rawls myöntää tämän ristiriidan *Political Liberalism* -teoksessaan. Aiemmasta poiketen hän katsoo, että ei ole mahdollista kuvitella sukupolvien välistä (hypoteettistakaan) sopimusta. Tästä syystä osapuolten voidaan edellyttää sopivan säästämisperiaatteesta, jos he voivat olettaa, että aiemmat sukupolvet ovat noudattaneet samaa periaatetta ja että tulevat sukupolvet tulevat sitä noudattamaan.⁵⁷ Rawls korostaa, että sukupolvet eivät esiinny peräkkäin, toisiaan seuraten, vaan yhteiskunta on jatkuva sukupolvien välisen yhteistoiminnan järjestelmä, johon kukin sukupolvi astuu.⁵⁸ Sukupolvet sitoutuvat säästämisperiaatteeseen, koska he toimivat rationaalisesti. Rationaaliset yksilöt, jotka hyötyvät yhteiskunnallisesta yhteistoiminnasta ja elävät yhdessä eri sukupolvien jäsenten kanssa, tunnistavat säästämisperiaatteen itselleen edulliseksi edellyttäen, että periaate on muotoiltu siten, että se edellyttää myös edellisten sukupolvien noudattaneen sitä. Koska periaate on vastavuoroisesti hyödyllinen, olisi irrationaalista hylätä se.⁵⁹

Rawls on *Political Liberalism* -teoksessaan vaikutinoletukseen tekemänsä korjauksen ansiosta implisiittisesti osoittanut, että jos teorian alkuasema otetaan annettuna, säästämisperiaate sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden muotona on oikeudenmukaisen yhteiskunnan välttämätön edellytys. Periaatteen hylkääminen merkitsisi yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuutta ja ennen muuta aiempien sukupolvien suosimista myöhempien kustannuksella.⁶⁰ Toiseksi säästämisperiaatteen korjattu versio merkitsee, että Rawls katsoo eri sukupolvien olevan osittain aikalaisia. Tästä syystä henkilöt alkuasemassa tietävät, että heidän oma hyvinvointinsa riippuu sukupolvista, jotka eivät vielä ole läsnä. Varmistamalla olemassa olevien sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden, Rawls turvaa myös tulevien sukupolvien oikeudenmukaisen kohtelun.⁶¹

⁵⁶ Rawls 1987, 92; Wissenburg 1998, 175.

⁵⁷ Rawls 1993, 274. Rawls kuitenkin korostaa samassa yhteydessä, ettei hän ole luopunut alkuperäisestä vaikutinoletuksesta, vaikkakin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden osalta se ei alkuperäisessä muodossaan ole merkityksellinen.

⁵⁸ Rawls 1993, 274.

⁵⁹ Wissenburg 1998, 177–181, 196–197.

⁶⁰ Näin Wissenburg 1998, 180.

⁶¹ Wissenburg (1998, 181), joka tosin katsoo, että tämä johtopäätös perustuu Rawlsin laajentavaan tulkintaan, eikä Rawls ole välttämättä tarkoittanut tätä.

Säästämisperiaatteen tarkennus

Rawlsin tuotantoa kestäväen kehityksen tavoitteen toteuttamisen näkökulmasta arvioinut Wissenburg esittää sen korjaamista rajoitusperiaatteella (the Restraint Principle), joka hänen mukaansa on tarpeen sekä kestäväen kehityksen tavoitteen toteuttamiseksi että säästämisperiaatteen konkretisoimiseksi. Hän määrittelee rajoitusperiaatteen seuraavasti. Ympäristöhyödykkeitä ei saa tuhota, ellei se ole välttämätöntä ja ellei hyödykettä voi korvata täysin identtisellä hyödykkeellä. Jos tämä on fyysisesti mahdotonta, tuhottu hyödyke tulee korvata hyödykkeellä, joka vastaa alkuperäistä mahdollisimman hyvin. Mikäli tämäkin on mahdotonta, on menetys korvattava täysin.⁶² Hyödykkeiden tuhoaminen on sallittua yksinomaan ihmisten eloonjäämisen turvaamiseksi. Rajoitusperiaate ei koske ainoastaan sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista, vaan se suojelee tulevia sukupolvia nykyisten sukupolvien kautta. Rajoitusperiaatteen sisältämä säästämisperiaatteen täsmennys on tarpeen, koska kestäväen kehityksen keskeinen vaatimus edellyttää kestävää ja vakaata taloutta. Mikäli tämä edellytys ei täyty, vaatimusta, jonka mukaan maapalloa ei tule jättää seuraaville huonommassa kunnossa, ei ole mahdollista täyttää.⁶³

Oleellista Wissenburgin esittämissä johtopäätöksissä on, että rajoitusperiaate yhdistää yleisemmän sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevan keskustelun ja pikemminkin marginaalissa olleen sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevan keskustelun. Kun sukupolvia ei käsitellä abstrakteina, toisiaan seuraavina, vaan osin samanaikaisesti toimivina ja huomioon otettavina sukupolvinä, oleelliseksi kysymykseksi ei nouse vielä syntymättömien moraalisen aseman määrittely, vaikka velvollisuuksia koskeva kysymys säilyy.⁶⁴ Näistä Rawlsin korjauksista ja Wissenburgin täydennyksistä huolimatta teoria sisältää edelleen korostetun individualismin lähtökohdan ja osallistujat alkuasemassa ovat toisistaan eristettyinä toimivia rationaalisia toimijoita. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun se ei sovi luontevasti.⁶⁵

⁶² Wissenburg 1998, 193.

⁶³ Wissenburg 1998, 190–191.

⁶⁴ Wissenburg pyrkii muokkaamaan rajoitusperiaatteen siten, että kaikki liberaalin oikeudenmukaisuuden lähtökohdat hyväksyvät voivat hyväksyä myös sen. Esitetyssä muodossa se on myös libertaristien hyväksyttävissä muutoin paitsi omistusoikeuksien osalta. Wissenburgin keskeinen tavoite onkin osoittaa, että rajoitusperiaate edellyttää myös omistusoikeuden moraalista uudelleenarviointia. Tämä on säästämisperiaatteen tärkeä vaatimus ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen välttämätön edellytys. Erityisesti libertaristeille suuntaamassaan kritiikissä Wissenburg korostaa, että tulevien sukupolvien kannalta omistusoikeuteen puuttumattomuus muodostuu rajoitukseksi. Omistusoikeuteen ei voi sisältyä oikeutta tuhota, ellei se ole välttämätöntä, kuten rajoitusperiaate edellyttää. Wissenburg 1998, 196.

⁶⁵ Näin myös Bosselmann 1999, 45.

3.3 SUKUPOLVIEN VÄLINEN YHTEISÖ

Kommunitaristit ovat – muiden ohella – kritisoineet liberaalin oikeusmukaisuusteorian lähtökohtia. Kritiikki on painotuksista riippuen kohdistunut teorian eri ulottuvuuksiin⁶⁶, mutta suoranaisesti se ei ole kohdistunut teorian sukupolvien aseman määrittelyyn. Israelilainen ympäristöfilosofi *Avner de-Shalit* on kohdistanut kritiikkinsä erityisesti tähän ulottuvuuteen ja samalla hahmotellut kommunitaristista lähestymistapaa sukupolvien väliseen suhteeseen. Hän liittää lähtökohtansa hyvin välttäen kommunitaristien peruslähtökohtiin sitoutumatta mihinkään erityiseen kommunitaristiseen suuntaukseen.⁶⁷ Hän ei myöskään hylkää liberalismia sinänsä, vaan pyrkii ensisijaisesti osoittamaan yhteisöllisen vastuun, velvollisuuksien ja kunnioituksen sukupolvien välisen suhteen perustaksi.⁶⁸

Vaikka kommunitarismi ei muodostakaan yhtenäistä teoriaa, sen edustajille on yhteistä eettinen ja poliittinen filosofia, joka korostaa yhteisöön kuulumisen psykososiaalista ja eettistä merkitystä ja jonka mukaan eettisen harkinnan tulee tapahtua yhteisön tradition ja kulttuurin sisällä. Yleensä sitä ei ole määritelty eri sukupolvien näkökulmasta. Sukupolvien välisen vastavuoroisuuden ja välittömän vuorovaikutuksen puuttuminen näyttävät viittaavan siihen, ettei sellaisen yhteisökäsitteen määrittely ole mahdollistakaan.⁶⁹ Sukupolvien välisen yhteisön mahdollisuuden osoittamiseksi on irrottauduttava välittömien suhteiden ja kanssakäymisen vaatimuksesta, joka on luonteva lähtökohta samanaikaisesti elävien sukupolvien yhteisön käsitteelle.

Sukupolvien välinen yhteisö perustuu yhteisön jäsenten käsityksille itsensä. *de-Shalit* tarkastelee sitä laajennetun, transendentiaalisen minän käsitteistön avulla, joka rakentuu itsen kehittämisen ja kasvun ajatukselle.⁷⁰ Yksilön hyvinvointi riippuu siitä, miten hän identifioi itsensä yhteisönsä, ja yksilöllinen identiteetti saa merkityksensä, kun se ei kiinnity yksinomaan oman aikansa yhteisöön vaan ajallisesti lavennettuun menneisyyden ja tulevaisuuden käsittä-

⁶⁶ Kritiikin arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että kyse ei ole yhtenäisestä suuntauksesta, joka perustuisi edes yleisellä tasolla hyväksytyihin yhteisiin lähtökohtiin, mistä syystä sen edustajina pidettävät teoreetikot yleensä välttävät termin käyttöä. Yhtenäisten lähtökohtien puuttuminen näkyy myös esimerkiksi Rawlsiin kohdistuvassa kritiikissä, jossa kullakin kriitikolla on omat painotuksensa. Kommunitaristien Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa kohtaan esittämän kritiikin lähtökohdista esimerkiksi *Mulhall – Swift* 1997, 9–33.

⁶⁷ *de-Shalit* 1995, 13.

⁶⁸ *de-Shalit* ei hylkää liberalismia, vaan pyrkii osoittamaan liberalismiin riittämättömäksi ympäristöpolitiikan toteuttamisen kannalta. Hän korostaa, että liberalismi on yhtäältä mahdollistanut ja turvannut ympäristökysymyksiä koskevan keskustelun syntymisen, mutta toisaalta estänyt keskustelun tulosten toimeenpanon. Argumentaatiosta laajemmin *de-Shalit* 2000, 63–66.

⁶⁹ Kommunitaristisia yhteisökäsityksiä arvostellaan siitä, että ne eivät kykene ottamaan haltuun velvollisuuksia yhteisöjen välillä tai yhteisön rajat ylittäviä velvollisuuksia samanaikaisesti elävien sukupolvien kesken. Kritiikistä esimerkiksi *Attfield* 1999, 29–31.

⁷⁰ *de-Shalit* 1995, 35 ja 55.

vään yhteisöön.⁷¹ Laajennettu aikakäsitys liittyy ajatukseen, jonka mukaan yksilöt identifioituvat yhteisöjen hyvinvointiin ja niiden instituutioihin ja ihmissiin. Samalla heidän oletetaan toivovan yhteisön arvojen ja moraalisten normien sekä instituutioiden kestävän ja kantavan myös tulevaisuudessa. Tämä auttaa yhteisön jäseniä ymmärtämään kunkin sukupolven merkityksen osana moraalisen yhteisön jatkumoa. Näkemyksen mukaan oleellista on vahvistaa kulttuurista ja sosiaalista identiteettiä yksilön tai pienen ryhmän sijaan. Kulttuurisen ja sosiaalisen identiteetin vahvistaminen edellyttää, että jokaisen sukupolven kuuluvan on otettava huomioon myös tulevat sukupolvet.⁷²

de-Shalit tarkentaa sukupolvien välistä yhteisöä rajaamalla sen tilanteisiin, joissa useimmat yhteisön jäsenet pyrkivät saavuttamaan yhteisen käsityksen yhteisön yhteisestä hyvästä ja omaksuvat nuo käsitykset merkitykselliseksi osaksi omaa identiteettiään. Oleellista keskustelulle on, että siitä ei suljeta moraalisia kysymyksiä pois eikä julkista keskustelua palauteta yksinomaan pragmaattiseksi keskusteluksi.⁷³ Yhteisön tulee olla myös yhteensopiva vapaan ja rationaalisen toimijuuden kanssa. Rationaalisuuden vaatimus on normatiivinen, ja sen kautta on mahdollista irrottautua deterministisestä tai historiallisesta yhteisökäsityksestä, jonka mukaan ihmiset ovat sidottuja siihen ja sellaiseen yhteisöön, johon he syntyvät. Sukupolvien välisen yhteisön perustelemiseksi on välttämätöntä, että yhteisön jäsen voi aina arvioida ja pyrkiä muuttamaan yhteisön arvoja tai halutessaan voi jättää yhteisön ja siirtyä yhteisöön, jonka arvot vastaavat hänen omiaan. Refleksiivisyys ja valinnan mahdollisuus ovat yhteisökäsityksen ymmärtämisen kannalta ydinkysymyksiä.

Rationaalinen arviointi tai reflektointi ei toimi välttämättä jokaisessa yhteisössä, ja on olemassa yhteisöjä, jotka kiistävät kriittisen arvioinnin ja lähtevät siitä, että arviointi tuottaa aina johtopäätökseksi jäsenyyden arvioitavassa yhteisössä.⁷⁴ Kriittinen arviointi ei siten ole empiirinen kuvaus, vaan kyse on normatiivisesta vaatimuksesta, yhteisöä koskevasta käsityksestä.⁷⁵ Samalla se kuitenkin on myös ainoa mahdollinen tulkinta, jos – kuten de-Shalitilla – lähtökohtana on, että yhteisön tulee olla yhteensopiva vapaan ja rationaalisen toimijuuden kanssa.

Sukupolvien välisen yhteisön keskeinen elementti on kulttuurinen kanssakäyminen tai vuorovaikutus ja tiettyyn rajaan saakka myös moraalinen samankaltaisuus. Sukupolvien välisen yhteisön moraalinen samankaltaisuus muovautuu

⁷¹ Ks. myös Gillespie 1997, 115–116, joka käyttää käsitettä ”cross-temporal approach”.

⁷² de-Shalit 1995, 60.

⁷³ de-Shalit 1995, 25.

⁷⁴ de-Shalitin esimerkki tässä yhteydessä on Jerusalemin ääriortodoksinen juutalaisyhteisö, jossa sitoutuminen yhteisöön, lojaalisuus ja uskollisuus ovat ensisijaisia suhteessa esimerkiksi tiedon muutoksiin tai ympäröivien yhteisöjen kulttuuriin vaikutteisiin. de-Shalit 1995, 30.

⁷⁵ de-Shalit 1995, 30.

kulttuurisen kanssakäymisen kautta ja se on mahdollinen, kun yhteisön jäsenet jakavat yhteisön yhteisen käsityksen arvoista, normeista ja asenteista omaa identiteettiään määrittäviksi ja hyväksyvät ne myös omiksi päämääriseksi ja tavoitteikseen.⁷⁶ Kulttuurinen vuorovaikutus tapahtuu yhteisöllisen kielen, tapojen, rituaalien, symbolien ja symbolisten tapojen jne. välityksellä. Vaikka eri aikana elävien sukupolvien välinen jokapäiväinen vuorovaikutus ei ole mahdollista, niiden välillä on kulttuurista kanssakäymistä. Kulttuurisen kanssakäymisen laventaminen tulevaisuuteen on looginen seuraus sekä menneisyyden kanssa käytävästä kulttuurisesta kanssakäymisestä että normatiivisesta vaatimuksesta, joka koskee aitoa ja positiivista kulttuurista kanssakäymistä.⁷⁷ Ajatus on perimmiltään melko yksinkertainen; samalla tavoin kuin nykyiset sukupolvet ovat kanssakäymisissä menneisyyden kanssa, me voimme olettaa myös tulevien sukupolvien olevan kanssakäymisessä heitä edeltävien sukupolvien kanssa. Perustelua voidaan valottaa sekä empirialla että normatiivisin argumentein. Empiirisiä perusteita on helppo esittää esimerkiksi tieteen piiristä, jossa menneiden sukupolvien saavutukset, käsitykset ja kysymyksenasettelut ovat jatkuvasti läsnä.⁷⁸

Sukupolvien välinen vastuu

Käsitys sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta rakentuu nykyisten sukupolvien velvollisuuksille tulevia sukupolvia kohtaan. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen ja tulevien sukupolvien huomioon ottaminen edellyttävät nykyisille sukupolville kuuluvaa vastuuta ja velvollisuuksia. Sukupolvien välisen suhteen määrittelyssä oleellinen ero esimerkiksi tulevien sukupolvien oikeuksia puolustaviin käsityksiin on, että siinä korostetaan nykyisten sukupolvien velvollisuuksia tuleville sukupolville edellyttämättä oikeuksien olemassaoloa. Velvollisuudet nousevat yhteisöllisyydestä, sukupolvien välisestä yhteisöstä, joka ulottuu tulevaisuuteen ja tuleviin sukupolviin. Sukupolvien välinen yhteisö on olemassa sukupolvien välisten velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Ajatus, että velvollisuutemme toisia yhteisön jäseniä kohtaan kumpuavat yhteisöstä, on de-Shalitille, kuten muillekin kommunitaristeille, niin ilmeinen, ettei hän erityisesti perustele sitä. Hänen perustelunsa voidaan esittää siten, että hyväksyessämme yhteisön olemassaolon ja ajatuksen yhteisön yksilön identiteettiä konstituovasta merkityksestä me samalla hyväksymme velvollisuudet yhteisöä ja sen jäseniä kohtaan. Velvollisuuksien kiistäminen olisi näiden edellytysten vallitessa mielivaltaista. Sukupolvien välisen yhteisön osalta tämä

⁷⁶ de-Shalit 1995, 28.

⁷⁷ de-Shalit 1995, 43.

⁷⁸ Ks. myös O'Neill 1993, 32–34.

merkitsee sitä, että hyväksyessämme nykyisten sukupolvien muodostaman yhteisön ja siihen perustuvan vastuun, meidän tulee hyväksyä sukupolvien välisen yhteisön mahdollisuus ja siihen liittyvät velvollisuudet.⁷⁹

Sisällyttämällä tulevat sukupolvet yhteisöön de-Shalit tarjoaa uuden näkökulman tulevien sukupolvien identifiointiin. Velvollisuuksien konstruomiseksi ei ole tarpeen identifoida tulevia ihmisiä esimerkiksi ottamalla kantaa siihen, kohdistuvatko velvollisuutemme todellisiin vai potentiaalsiin ihmisiin. Velvollisuuksien moraalinen perustelu ei myöskään edellytä oikeuksien määrittelyä tuleville sukupolville.⁸⁰ Velvollisuudet kuuluvat nykyisille sukupolville ja niiden perusteet ovat yhteisössä.

Näkemyks voidaan riitauttaa sillä perusteella, että tulevien sukupolvien huomioon ottamisen kannalta ei ole erityistä merkitystä sillä, missä jälkeemme tulevat sukupolvet elävät tai millaisissa kulttuurisissa olosuhteissa he elävät. Kommunitaristista lähtökohdista hyvän määrittely ja sen asianmukaista jakamista koskevat normit perustuvat korostetusti paikallisiin kulttuurisiin käytäntöihin. Kulttuuriset muutokset ja niiden ennakoimattomuus heikentävät tällaisten toimintamallien toteutumisen edellytyksiä.⁸¹ Ongelma nousee esimerkiksi energian tuotannossa. Energian tuottaminen yhdessä yhteisössä saattaa aiheuttaa haittoja, kuten ilmasto-
muutoksia, myös muissa yhteisöissä. Haittojen kohteena olevan yhteisön kannalta kysymys on oikeudenmukaisuusongelmasta, jota ei ole mahdollista ratkaista vetoamalla yhteisön paikalliseen normatiiviseen järjestelmään.⁸²

Kommunitaristinen malli ei myöskään edellytä tulevien sukupolvien tarpeiden tai preferenssien erillistä määrittelyä. Sen sijaan ratkaisut siitä, mitä tuleville sukupolville jätetään, tehdään yhteisön omien arvojen perusteella olettaen, että sukupolvet, jotka jakavat nykyisten sukupolvien arvot ja arvostukset eli kuuluvat samaan sukupolvien väliseen yhteisöön, ovat sitoutuneet samoihin arvoihin ja tunnistavat ratkaisun perusteet ja hyväksyvät ne.⁸³

⁷⁹ de-Shalit 1995, 15.

⁸⁰ de-Shalit 1995, 127–128.

⁸¹ Benton 1997, 25–26.

⁸² Ratkaisua voi hakea joko globaalien moraalisten yhteisöjen muodoista tai universaaleista moraalista standardeista, jotka sitovat riippumatta siitä, onko jokin moraalinen yhteisö omaksunut ne. Jälkimmäinen ratkaisumalli puoltaa Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian merkitystä, koska sen mukaan sosiaalisten ja taloudellisten rakenteiden kriittinen arviointi on mahdollista riippumattomien moraalisten periaatteiden avulla. Rawlsin käsittein oikeudenmukainen globaali taloudellinen järjestys olisi ilmeisesti sellainen, joka hyödyttäisi maailman heikoimmassa asemassa olevia enemmän kuin muut vaihtoehdot ja olisi sopusoinnussa perustavaa laatua olevien oikeuksien ja mahdollisuuksien tasa-arvon kanssa. Kestävän kehityksen tavoitteen kontekstissa tämä vaatimus merkitsisi globaalien taloudellisten järjestelmän syväleikkäviä muutoksia. Benton 1997, 25.

⁸³ de-Shalit 1995, 129–130.

Lähestymistapa on läpinäkyvä. Ratkaisuja ei perustella oletuksilla tulevien sukupolvien tarpeista, arvoista tai preferensseistä. Tämä luonnollisesti vähentää jossain määrin informaatio-ongelmaa, mutta myöskään tämä teoria ei tarjoa vastausta vaikeaan ja ongelmalliseen kysymykseen, miten sovitaan yhteen velvollisuudet tulevia sukupolvia kohtaan ja nykyisten sukupolvien hyvinvointi. Tämän de-Shalitkin myöntää ja katsoo, että moraaliteoria voi tarjota perusteet tulevien sukupolvien huomioon ottamiselle, ja sen tulee tarjota periaatteet sille, miten jaon tulee tapahtua. Sen sijaan se, miten paljon, mitä ja milloin tulee jakaa, on pikemminkin poliittinen ja demokratiaa koskeva kysymys. Niinpä esimerkiksi se, miten paljon on riittävästi tai mitä seuraaville sukupolville siirretään, tulee päättää poliittisesti, kuitenkin tulevien sukupolvien huomioon ottamista koskevat moraaliset vaatimukset huomioiden.⁸⁴

Vaikka sukupolvien välisen yhteisön mahdollisuus on perusteltavissa, erikseen on vielä perusteltava se, miksi yksilöt ottavat huomioon tulevaisuuden. Vastaus on psykologinen, ei moraalinen. Ihmisillä on yhteinen psykologinen tarve vaikuttaa myös tulevaisuudessa. Taustalla on ajatus, jonka mukaan ihmiset pyrkivät edistämään itsensä ulkopuolella olevien yhteisöjen, asuinalueiden, instituutioiden ja ajatusten kehittymistä, säilyttämistä ja kestävyttä ja toivovat samalla, että ne kukoistaisivat myös heidän elinaikansa jälkeen.⁸⁵ Ihmisillä on sekä kyky että halu irrottautua nykyhetkestä ja fyysisestä olinpaikastaan sekä huolehtia asioista, joilla ei ole välitöntä liityntää heidän henkilökohtaiseen onneensa. Puolustaessaan tai edistäessään muiden kuin omien välittömien intressiensä toteutumista, ihmiset ovat valmiit hyväksymään myös sen, että tavoiteltavat asiat toteutuvat myöhemmin, myös heidän oman elinaikansa jälkeen.⁸⁶

3.4 LAJIEN VÄLISEN OIKEUDENMUKAISUUDEN MAHDOLLISUUS

Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta koskevassa keskustelussa on noussut esiin myös sen suhde ihmiskeskeisyyteen. Kestävän kehityksen käsite ilmentää tätä lähestymistapaa, koska sen mukaan sekä nykyisten että tulevien sukupolvien tarpeet ja tavoitteet ovat arvon perusta.⁸⁷ Tämä tulkinta voidaan tehdä myös Rion julistuksen 1 periaatteesta, jonka mukaan kestävän kehityksen huolenaihe ovat ihmiset. Erityisesti tulevien sukupolvien kannalta kyse on siitä, miten ympäristön ja tulevien ihmiskukupolvien huomioon ottaminen on yhteensovitettavissa.⁸⁸

⁸⁴ de-Shalit 1995, 130.

⁸⁵ de-Shalit 1995, 34.

⁸⁶ de-Shalit 1995, 35.

⁸⁷ Näin Eriksson 1999, 103; ks. myös Taylor 1998b, 281–282; Määttä 2001a, 305.

⁸⁸ Mills 1996, 104–107.

Rawlsin lähtökohtana on, etteivät luonto ja eläimet kuulu oikeudenmukaisuusteorian piiriin. Hän esittää epäroivän kantansa todetessaan, että suhtautuminen eläimiin ja muuhun luontoon jää oikeudenmukaisuusteorian aihepiirin ulkopuolelle, eikä näytä mahdolliselta ulottaa sopimusoppia niin laajalle, että ne sisältyisivät siihen luontaisesti. Hän siirtää tehtävän ”luonnonjärjestystä ja ihmisen paikkaa luonnonjärjestyksessä” käsittelevälle teorialle.⁸⁹ Myöhemmin hän tarkentaa kantaansa katsomalla, että luonnon asema ja ihmisten suhde siihen ei ole oleellinen tai perustavanlaatuinen oikeudenmukaisuuden kysymys. Kyse on arvoista, joita koskevat näkemykset ihmiset voivat tuoda esiin päätöksentekotilanteissa ja joista ihmiset voivat vakuuttaa toisensa.⁹⁰ Tämä voidaan tulkita siten, että ihmiskeskeisyydestä luopuminen on ensisijaisesti enemmistö-päätöstä edellyttävä asia, jonka ratkaisemiseen oikeudenmukaisuus ei anna suuntaviittoja. Rawlsin kantaan tukeutuu esimerkiksi *Brian Barry*, joka katsoo, että oikeudenmukaisuuskäsitteistö on mielekkäästi sovellettavissa yksinomaan ihmisten välisiin suhteisiin. Hän perustelee kantaansa sillä, että oikeudenmukaisuus – ja epäoikeudenmukaisuus – toteutuvat ainoastaan sellaisten kesken, joita voidaan kohdella moraalisesti tasavertaisina siinä merkityksessä, että moraalisisessa arvoasteikossa niillä on samanlainen painoarvo.⁹¹

Wissenburg ottaa huomioon ihmiskeskeisyyttä koskevan kritiikin ja korostaa, että hänen esittämänsä säästämisperiaatetta tarkentava rajoitusperiaate on mahdollista tulkita siten, että se ei rajoitu yksinomaan ihmisten tarpeiden tyydyttämiseen, vaan suojelee myös luontoa. Periaatteen toteuttamiskriteerejä ei ole määritelty ihmisten tarpeiden mukaan, vaan lähtökohtana on, että ympäristö on säilytettävä ja siihen puuttuminen tulee kompensoida muuta ympäristön osa-aluetta vahvistamalla.⁹²

Kommunitaristisesta lähtökohdasta luontevalta näyttää ratkaisu, jossa luonto, ekosysteemit ja/tai sen erikseen määriteltävät oliot sisällytetään yhteisöön. Esimerkiksi de-Shalit ei kuitenkaan laajenna moraalista yhteisöä käsittelemään luontoa tai muita lajeja kuin ihmisen, vaikka hän suhtautuu laajentamiseen varovaisen myönteisesti.⁹³ Hän erottaa kaksi tapaa perustella monilajisen yhteisön mahdollisuus. Luonto on osa ihmistä -perustelu nojaa ajatukselle ihmisen ja muiden lajien samankaltaisuudesta. Perustelun ongelma on, että liian laveasti ymmärretty yhteisön käsite on liian ohut.⁹⁴ Tämä johtuu siitä, että

⁸⁹ Rawls 1987, 287. Hän kuitenkin raottaa ovea ympäristölle toteamalla, että on kohtuullista toivoa, että jos hänen teoriansa on moitteeton kuvaus ihmisten välisestä oikeudenmukaisuudesta, se ei voi osoittautua kovin vääräksi silloinkaan, kun näkökulmaa laajennetaan.

⁹⁰ Rawls 1993, 246. Rawls toteaa kuitenkin samassa yhteydessä alaviitteessä, että kysymys saattaa näyttäytyä oleellisena ja perustavanlaatuisena, kun kyse on vastuustamme ja velvollisuuk-sistamme tuleville sukupolville ja muille yhteiskunnille.

⁹¹ Barry 1996, 130–131.

⁹² Wissenburg 1998, 197–198.

⁹³ de-Shalit 2000, 98.

⁹⁴ de-Shalit 2000, 95–96.

monilajisen yhteisön jäsenillä ei ole riittävästi yhteistä, yhteisiä ominaisuuksia.⁹⁵

Toisen perustelun mukaan ihminen on osa luontoa, mistä syystä monilajisen yhteisön mahdollisuuden hylkääminen voidaan ymmärtää pyrkimyksenä asettaa ihminen muiden lajien yläpuolelle, mikä vahvistaa ajatusta ihmisestä luonnon valtiaana.⁹⁶ Perustelu nojaa egalitarismin ajatukseen, jonka mukaan ihmiset ja muut luonnon oliot ovat täysin tasavertaisia, eikä ole olemassa moraalisia perusteita kohdella ihmisiä toisin kuin muita luonnon olioita. Ihmiset ovat osa luontoa, osa suurta ekosysteemiä.⁹⁷ de-Shalit irtisanoutuu myös egalitarismista. Olennaista perusteluissa on, että velvollisuudet voivat perustua muihinkin kuin yhteisöllisiin suhteisiin eikä ihmisten luontoa ja eläimiä kohtaan olevien velvollisuuksien perustelemiseksi ole tarpeen sisällyttää eläimiä tai luontoa yhteisön piiriin.⁹⁸ Niiden jättäminen yhteisön ulkopuolelle ei myöskään vähennä ihmisten velvollisuuksia luontoa ja eläimiä kohtaan.

Vastaukset eivät tyydytä kriitikoita. Esimerkiksi *Benton* samaistaa moraalisen yhteisön ja oikeudenmukaisen yhteisön ja pyrkii osoittamaan, että sekä liberaali että kommunitaristinen traditio sulkevat mielivaltaisella tavalla eläimet pois moraalisen yhteisön ja oikeudenmukaisuusharkinnan piiristä. Eläimet voivat olla oikeudenmukaisuuspohdinnan kohteena, koska niitä voidaan pitää moraalisesti merkityksellisinä. Tästä syystä hän peräänkuuluttaa oikeudenmukaisuuskäsitystä, joka tunnustaa eläinten hyötyvän oikeudenmukaisesta kohtelusta.⁹⁹ Lajienvälistä oikeudenmukaisuutta koskeva teoria odottaa vielä kirjoittajiaan, vaikka ympäristöoikeudenmukaisuustutkimuksen piirissä teemaa on jo viritelty.¹⁰⁰

3.5 VELVOLLISUUDET TULEVILLE SUKUPOLVILLE

Brown Weiss ottaa lähtökohdakseen kestävän kehityksen asettamat moraaliset velvollisuudet elävien sukupolvien köyhimpiä ja tulevia sukupolvia kohtaan. Hänen mukaansa maapallo tulee ymmärtää yhteisenä perintönä, josta nykyisten sukupolvien velvollisuutena on huolehtia myös tulevien sukupolvien hyvinvoinnin hyväksi. Oikeudenmukaisuuden malli sisältää normatiivisen käsitteistön sukupolven sisäisestä ja sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta,

⁹⁵ de-Shalit 2000, 96.

⁹⁶ de-Shalit 2000, 95–96.

⁹⁷ de-Shalit 2000, 97.

⁹⁸ de-Shalit 2000, 99.

⁹⁹ *Benton* 1997, 28–29.

¹⁰⁰ Ks. esimerkiksi *Almond* 1995, 18–20; *Bosselmann* 1999, 49–50.

joka rakentuu ajatukselle olemassa olevien sukupolvien vastuusta kaikkien sukupolvien hyvinvoinnin ylläpitämisestä.¹⁰¹

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteet

Brown Weiss ei kehittä ajatustaan yhteisen perinnön käsitteen varaan, vaan määrittelee kolme sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatetta, jotka nykyisten sukupolvien tulee ottaa huomioon päätöksiä tehdessään. Hän korostaa, että kyse on oikeudellisista velvollisuuksista, joiden taustalla ovat moraaliset velvollisuutemme nykyisille ja tuleville sukupolville. Hän määrittelee ne velvollisuuksiksi, jotka rajoittavat nykyisen sukupolven päätöksentekoa mutta eivät ohjaa sitä, miten kunkin sukupolven tulisi toimia.¹⁰² Tavoitteena on kestävyden¹⁰³ normatiivisen ulottuvuuden korostaminen ja sen ymmärtäminen poliittis-eettisenä käsitteenä ja kehittäminen regulatiiviseksi yhteiskunnalliseksi ohjenuoraksi. Se sisältää erityisen moraalisen asenteen tulevaisuuteen, ilmentää huolenpitoa ja valmiutta uhrauksiin tulevien sukupolvien hyväksi.¹⁰⁴

Ensimmäisen periaatteen mukaan nykyisten sukupolvien on suojeltava ympäristön ja kulttuurin moninaisuutta siten, että he eivät ratkaisullaan heikennä tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksia. Jokainen sukupolvi on oikeutettu samanlaiseen moninaisuuteen tai yhtäläisiin valintamahdollisuuksiin kuin edellinen sukupolvi.¹⁰⁵ Periaate edellyttää tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien säilyttämistä ja edellyttää uudenlaisen aikaulottuvuuden sisällyttämistä päätöksenteon arviointikriteereihin.

Suojelun laadun periaate asettaa kullekin sukupolvelle velvollisuuden toimia siten, että ympäristön ja ympäristöressurssien laatu ei huonone sukupolven toimien seurauksena.¹⁰⁶ Periaatteen toteuttaminen ei estä resurssien liikakulutusta, jos ne tarpeet, joiden tyydyttämiseen resurssi on tarpeen, voidaan tyydyttää muilla tavoin. Resurssien käyttöä tulee kuitenkin arvioida sen mukaan, turvataanko tuleville mahdollisuus käyttää esimerkiksi korvaavia resursseja tai löytää keinoja pilaantumisen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi.¹⁰⁷ Tämä

¹⁰¹ *Brown Weiss* 1989, 17–21. Brown Weissin oikeudenmukaisuuden teoriaan sisältyy myös sukupolven sisäinen oikeudenmukaisuus, ja hän asettaa sen sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellytykseksi. Hänen tutkimukselliset intressinsä kuitenkin kohdistuvat sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen.

¹⁰² *Brown Weiss* 1989, 21–46.

¹⁰³ Barry käyttää käsitettä kestävyys ja tekee eron kestävä kehityksen ja kestävyuden välillä. Eron tekeminen on tarpeen, koska kestävä kehitys on hänen mukaansa ymmärretty ennen muuta talouteen liittyvänä käsitteenä. Kestävyys viittaa yleensä yhteiskunnan ja luonnon välisiin materiaalsiin ja moraalisiin suhteisiin, ja tästä syystä se voidaan määritellä kestävä kehityksen yläkäsitteeksi. *Barry* 1996, 117–118.

¹⁰⁴ *Barry* 1996, 127–128; tätä korostaa myös *Jacobs* 1991, 77–78.

¹⁰⁵ *Brown Weiss* 1984, 523.

¹⁰⁶ *Brown Weiss* 1989, 24, 1992, 23–24.

¹⁰⁷ *Brown Weiss* 1984, 523.

periaate vastaa lähtökohdiltaan Wissenburgin esittämää rajoitusperiaatetta ja edellyttää ympäristön pilaamisen torjuntaa sekä ympäristöresurssien säästävää ja kestäväää käyttöä. Periaate sallii ympäristöresurssien kestävään käytön, mutta asettaa kullekin sukupolvelle velvollisuuden etsiä keinoja, joilla korvataan resurssien menetykset.¹⁰⁸ Periaatteen määrittelyssä on kuitenkin huomionarvoista, että se ei edellytä ympäristön laadun parantamista, vaan velvoittaa luovuttamaan maapallon tuleville sukupolville ”in no worse condition than it received it”.¹⁰⁹

Kolmanneksi tulevien sukupolvien huomioon ottaminen edellyttää, että jokaisen sukupolven tulee turvata jäsentensä tasavertainen oikeus hyödyntää ympäristöresursseja ja kulttuuriperintöä ja kunkin sukupolven tulee säilyttää tuo mahdollisuus myös tuleville sukupolville.¹¹⁰ Tämä viimeinen periaate liittyy sukupolvien sisäisen oikeudenmukaisuuden sekä yhteisen, mutta erilaisen vastuun periaatteen toteuttamiseen.

Esimerkiksi Taylor esittää velvollisuuden toteuttamiseksi ihmiskunnan ympäristöresurssien määrittelemistä ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi (common heritage of mankind).¹¹¹ Käsitettä käytetään nykyisin lähinnä sellaisten kansallisten lainkäytön ulkopuolella olevien alueiden, kuten kuun, syvänmerenpohjan, aavan meren ja etelämantereen sääntelyssä.¹¹² Taylorin mukaan käsitteen soveltamisala tulisi laajentaa koskemaan ihmiskunnan ympäristöresursseja laajemmin.¹¹³ Käsitettä voitaisiin muokata vastaamaan hänen omaksumansa ekosentrisen etiikan vaatimuksia ja määritellä sen sisältö yhteiseksi elämän perinnöksi (common heritage of life).¹¹⁴ Kansainvälisessä yhteisössä ihmiskunnan yhteinen perintö-käsitteen sisällöstä ja käyttökelpoisuudesta ei ole olemassa yksimielisyyttä eikä sitä ainakaan toistaiseksi ole kytketty tulevia sukupolvia turvaaviin periaatteisiin.

¹⁰⁸ *Brown Weiss* 1999, 106–107.

¹⁰⁹ *Brown Weiss* 1989, 24.

¹¹⁰ *Brown Weiss* 1989, 202; 1992, 23–24; 1999, 106–107.

¹¹¹ Käsitteestä *Birnie – Boyle* 2001, 143–144.

¹¹² Käsitettä käytetään esimerkiksi maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevassa sopimuksessa (SopS 19/1987), joka kattaa historian, taiteen tai tieteen kannalta yleismaailmallisesti erityisen arvokkaat kulttuuri-kohteet ja luonnonperintökohteet. Sopimuksen merkityksestä luonnonsuojelun kannalta *Lyster* 1994, 208–238.

¹¹³ *Taylor* 1998b, 291–297; ajatusta puolustaa Ost, jonka mukaan ihmiskunnan yhteinen perintö-käsitteen merkitys on muotoutunut samanaikaisesti, kun ympäristökysymyksiä on yritetty ratkaista kansallisin tai kansainvälisin oikeudellisin keinoin. Hänen mukaansa on käynyt yhä ilmeisemmäksi, että luonto kokonaisuudessaan muodostaa tämän arvokkaan perinnön, joka siirtyy sukupolvelta toiselle ja jonka takia asetamme tavoitteeksi sukupolvien välisen vastuun olemassaolon. *Ost* 1998, 241, 245; *Määttä* 2001, 35–37. Ks. myös *IUCN Commission on Environmental Law* (2000, 33–34), jossa käsitteen soveltamisalan laajentamiseen suhtaudutaan varovaisen kielteisesti.

¹¹⁴ *Taylor* 1998, 295–310. Hän määrittelee käsitteen seuraavasti: ”The earth’s biosphere is the common heritage of all life on earth of which humanity is the steward.” *Ibid.* 298–299.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden arviointia

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaateissa korostuu kestävyys laaja-alaisena tavoitteena. Periaatteiden ilmaiset velvollisuudet ulottuvat ratkaisuihin, jotka koskevat ihmisen olemassaolon ekologisia edellytyksiä, uusiutumattomien ja uusiutuvien ympäristöresurssien käyttöä, mutta Brown Weiss sisällyttää periaatteiden piiriin myös kulttuuriset resurssit, rakennetun ympäristön ja ihmiskunnan kulttuuriset saavutukset.¹¹⁵ Näin kestävyuden vaatimukset ulotetaan myös sosiaaliseen ja kulttuuriseen hyvinvointiin.¹¹⁶ Periaatteet rakentuvat siten kestäväen kehityksen laajalle tulkinnalle.

Periaatteet ilmaisevat hyvin laatimisajankohtansa ajattelua. Niiden voidaan tulkita ilmentävän instrumentaalista luontosuhdetta. Ympäristöresurssien käyttöä ja suojelemista sekä tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien turvaamista arvioidaan ensisijaisesti ihmisten tarpeiden tyydyttämisen lähtökohdista. Velvollisuuksien määrittelyn ajankohtana 1980-luvulla instrumentalismikritiikki ei ollut vielä tavoittanut ympäristöoikeudellista keskustelua eikä Brown Weiss myöhemminkään ole korjannut lähtökohtiaan. Periaatteet vastaavat kestäväen kehityksen määritelmää, johon ei sisälly luonnon itseisarvon, ihmisten tarpeista riippumatonta luonnon suojelemisen vaatimusta.¹¹⁷ Esimerkiksi *Bosselmann* on kuitenkin korostanut velvollisuuksien konkretisointiprosessia ja mahdollisuutta tulkita velvollisuudet luonnon itseisarvoa kunnioittaen.¹¹⁸ Periaatteet edellyttävät tulevien sukupolvien tarpeiden huomioon ottamista, mutta tarpeiden tyydyttäminen on mahdollista vain ekologisten rajoitusten puitteissa. Tässä suhteessa esimerkiksi ympäristöllisten oikeuksien määrittelyllä ja niiden ekologisilla rajoituksilla on merkitystä. Velvollisuuksien täydentämiseen esimerkiksi maailman luonnon peruskirjan lähtökohta tarjoaa vaihtoehdon.¹¹⁹ Sen 6 periaatteen mukaan ”in the decision-making process it shall be recognized that man’s needs can be met only by ensuring the proper functioning of natural systems”.¹²⁰

¹¹⁵ *Brown Weiss* 1999, 106.

¹¹⁶ Ks. myös *Jacobs* 1998, 36–37.

¹¹⁷ *Bosselmann* 2002, 94.

¹¹⁸ *Bosselmann* 1999, 47–48; ks. myös *Taylor* 1998b, 282.

¹¹⁹ World Charter for Nature, 1982, UN GA RES 37/7.

¹²⁰ Samalla on syytä korostaa, että tähän punnintaan sisältyy sekä sukupolven sisäisen että sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen perustavanlaatuinen haaste, joka koskee kehityksen ja ympäristönsuojelun yhteensovittamista. Ks. esimerkiksi *Kiss* 1992, 282–283; *Benton* 1997, 24. Benton sitoutuu kestäväen kehityksen tavoitteeseen, mutta katsoo, että perinteiset (liberaalit) oikeudenmukaisuusteoriat eivät vastaa kestäväen kehityksen asettamiin haasteisiin. Jos tavoitetta ei palauteta yksinomaan taloudellisen kasvun tavoitteeksi, vaan se määritellään kehitykseksi, jota pyritään toteuttamaan ekologisten ehtojen puitteissa, distributiivisen oikeudenmukaisuuden kysymykset määrittävät uudella tavalla, koska keskeisiksi nousevat hyvinvoinnin tuottamisen edellytykset, ei hyvinvoinnin jakaminen.

Neljäs huomionarvoinen seikka on, että sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin ei sisälly demokratiaa tai kansalaisosallistumista koskevia velvollisuuksia. Näin siitä huolimatta, että kestävän kehityksen toteuttamisen on viimeistään Rio de Janeiron julistuksen jälkeen katsottu edellyttävän kansalaisosallistumisen turvaamista. Julistuksen 10 periaatteen mukaan ympäristökysymyksiä hoidetaan parhaiten siten, että kaikki asianomaiset osallistuvat sopivalla tasolla. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen katsotaan jo sellaisenaan vahvistavan tulevaisuuden huomioon ottamisen päätöksenteossa edellyttäen yhtäältä, että aineellinen lainsäädäntö turvaa huomioon ottamisen ja toisaalta, että osallistumismenettelyt mahdollistavat myös yksityisistä eduista riippumattomien intressien ja näkemysten välittymisen päätöksentekoon sen eri vaiheissa.¹²¹ Ajatus sekä luonnon että tulevien sukupolvien edustamisesta on tehdä läsnä oleviksi ne, jotka kirjaimellisesti eivät ole läsnä. Kyse on eräänlaisesta virtuaalisesta edustamisesta, jota voidaan tulevien sukupolvien osalta pitää legitimiinä, aivan samoin perusteiden kuin lasten edustamista.¹²²

Periaatteiden toteuttamiseksi on ehdotettu erityisen edunvalvontajärjestelmien luomista (ympäristöasiamies/ympäristöoikeusasiamies).¹²³ Tulevien sukupolvien edunvalvojen tehtävänä olisi vahvistaa kansalaisten osallistumismenettelyjä ja turvata tulevien sukupolvien tarpeiden välittyminen päätöksentekoon. Yleisenä ehdotuksena edunvalvontajärjestelmän merkitykseen on vaikea ottaa kantaa. Olettaa kuitenkin voi, että ainakin kansallisella ja paikallisella tasolla ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, muutoksenhakuoikeuden avaaminen kansalaisille ja kansalaisjärjestöille sekä ympäristöinformaation saatavuus turvaavat ne edut, joita edunvalvontajärjestelmällä tavoitellaan.¹²⁴ Edunvalvontajärjestelmien mielekkyys riippuu näin aineellisen lainsäädännön sisällöstä ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.¹²⁵

¹²¹ Scholssberg arvioi osallistumismahdollisuuksia sukupolven sisäisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ja kehittää ajatusta oikeudenmukaisuudesta menettelynä. Yksi hänen johtopäätöksistään on, että osallistumismahdollisuuksien toteuttamisessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota marginaalissa olevien intressien välittymiseen päätöksentekoon. Tällä on merkitystä myös tulevien sukupolvien edustamisen kannalta ja arvioitavaksi tulee, miten osallistumismahdollisuudet mahdollistavat näiden ”äänettömien” moninaisten intressien esiin tuleminen ja turvaavat moninaisuuden, pluralismin vaatimuksen. *Schlossberg* 2003, 81; ks. myös *Eckersley* 2002, 33.

¹²² Näin esimerkiksi *Goodin* 1996, 841–844; ks. myös *O’Neill* 2002, 267.

¹²³ *Brown Weiss* 1984, 502–504.

¹²⁴ Tämän suuntaisesti luonnon intressien edustamisesta myös *Hollo* 1996, 216.

¹²⁵ Tästä erikseen arvioitavaksi tulee, pitäisikö edustuksellista demokratiaa kehittää siten, että edustuksellisiin elimiin valittaisiin jäseniä edustamaan tulevia sukupolvia tai niihin perustettaisiin elimiä, joiden tehtävänä olisi arvioida ratkaistavaksi tulevia kysymyksiä tulevien sukupolven tai kestävän kehityksen toteuttamisen kannalta. Erilaisista ehdotuksista esimerkiksi *Bosselmann* 1999, 47; kriittisesti *de-Shalit* 2000, 136–138; *O’Neill* 2002, 267–268.

Brown Weissin esittämät oikeudenmukaisuuden periaatteet ovat uomittaneet tulevien sukupolvien asemaa koskevaa keskustelua.¹²⁶ Periaatteiden tärkein anti keskustelulle on velvollisuuksien lähtökohdan artikulointi. Sisällöltään velvollisuudet on määritelty siinä määrin abstraktisti, että ne ovat hyväksyttävissä hyvin erilaisista lähtökohdista, mutta ovat parhaimmillaankin suuntaviittoja. Velvoitteiden sisällön määrittelyssä esimerkiksi kestävän kehityksen ympäristöperiaatteet ovat merkittävästi konkreettisempia. Näitä periaatteita ovat ennaltaehkäisyperiaatteen ohella esimerkiksi monimuotoisuuden suojelun periaate¹²⁷, kestävän ja säästävän käytön periaate sekä moninaiskäytön periaate.¹²⁸ Tulevien sukupolvien tarpeiden huomioon ottamisessa yhä keskeisemmäksi on noussut ennalta varautumisen periaate.¹²⁹ Periaate edellyttää velvollisuutta varautua ajallisesti ja paikallisesti etäisiin riskeihin, vaikka niiden toteutumisesta ei ole täyttä varmuutta, sekä velvollisuutta käyttää parasta käyttökelpoista tekniikkaa riippumatta siitä, mikä ympäristön sietokyky on.

3.6 TULEVIEN SUKUPOLVIEN OIKEUDET

Myös tulevien sukupolvien oikeuksien osalta viitataan Brown Weissin esittämiin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin. Velvollisuudet eivät nouse sukupolvien välisestä yhteisöstä, vaan tulevien sukupolvien oikeuksista. Hän liittää maapalloa koskevat velvollisuudet maapalloa koskeviin oikeuksiin (planetary rights and obligations). Kyse on nimenomaisesti tuleville sukupolville kuuluvista oikeuksista, joita voidaan perustella sekä moraalisesti että juridisesti.¹³⁰ Vaikka oikeudet edellyttävät aina velvollisuuksia, velvollisuudet eivät välttämättä edellytä vastaavien oikeuksien olemassaoloa. Tämä koskee lähtökohtaisesti sekä moraalisia että oikeudellisia velvollisuuksia. Brown Weiss kuitenkin korostaa oikeuksien ja velvollisuuksien liityntää, vaikka hän myöntää olevan mahdollista puhua myös juridisista velvollisuuksista ilman vastaavia oikeuksia.¹³¹

¹²⁶ Ks. esimerkiksi *Experts Group on Environmental Law* 1987, 43; esimerkiksi ekosentrismiin sitoutuneet tutkijat kuten *Taylor* 1998b, 281 ja *Bosselmann* 1999, 47 puolustavat periaatteita tulevien sukupolvien huomioon ottamisen lähtökohtina.

¹²⁷ *Kuusiniemi* (2001a, 82) sisällyttää tämän periaatteen luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteisiin, koska monimuotoisuuden suojelu on keskeinen, Suomessa perustuslaistakin tukeva saava ympäristön käyttö ja suojelua ohjaava lähtökohta.

¹²⁸ Periaatteista *Kuusiniemi* 2001a, 82–84.

¹²⁹ Käytän käsitettä ennalta varautumisen periaate (precautionary principle), vaikka suomalaisessa keskustelussa käsitettä kutsutaan myös varovaisuusperiaateeksi ja ne erotetaan toisistaan, kuten esimerkiksi *Kuusiniemi* (2001a, 80), joka erottaa EY 174(2) artiklassa määritellyn ennalta varautumisen periaatteen ja suomalaisen varovaisuusperiaatteen, mutta määrittelee ne samalla tavoin. Käsitteen erilaisista merkityssisällöistä *Ranta* 2001, 24–26.

¹³⁰ *Brown Weiss* 1989, 37; 1992, 19–20, 26.

¹³¹ *Brown Weiss* 1992, 27.

Vaikka useat kansainväliset sopimukset ja julistukset sisältävät viittauksen tuleviin sukupolviin, tulevien sukupolvien oikeuksia ei ole määritelty eikä niiden olemassaolosta ole yksimielisyyttä. Esimerkiksi *Kiss* ja *Shelton* esittävät käsityksensä, että yhdessä kestävä kehityksen yleismaailmallisesti tunnustetun tavoitteen kanssa kansainvälisten sopimusten, julistusten ja päätöslauselmien perusteella on mahdollista tehdä johtopäätös, että jokaisella sukupolvella on juridinen oikeus hyötyä ja kehittää edellisiltä sukupolvilta saamaansa luonnollista ja kulttuurista perintöä siten, että perintöä ei luovuteta seuraavalle sukupolvelle huonommassa kunnossa kuin se oli sukupolven saadessa sen haltuunsa. Tämä edellyttää sellaisia toimia, jotka eivät aiheuta haitallisia ja peruuttamattomia seurauksia luonnolle tai kulttuurille.¹³²

Tulevien sukupolvien oikeuksiin on kohdistettu kritiikkiä eri suunnilta. Varsinkin alkuvaiheessa kritiikki kohdistui siihen, että traditionaalinen ihmisoi-
keuskonseptio lavennetaan ajallisesti tuleviin sukupolviin ja samalla implisiittisesti turvataan tuleville sukupolville oikeus tyydyttävään ympäristöön.¹³³ Kritiikki kohdistuu siten teorian kahteen ulottuvuuteen, yhtäältä oikeuksien kollektiiviseen luonteeseen ja toisaalta siihen, että tulevilla sukupolvilla voisi olla oikeus tyydyttävään ympäristöön, vaikka sellaista oikeutta ei voida perustella nykyisille sukupolville.¹³⁴ Kritiikin jälkimmäinen osa ei ole perusteltu, vaikka voidaankin perustella käsitystä, että tällainen oikeus on vasta muotoutumassa.

Eri asia on, voidaanko kollektiivisen oikeuden katsoa kuuluvan tuleville, vielä syntymättömille sukupolville. Tämä kysymys on mielekäs, jos lähtökoh-
tana on, että sukupolvet seuraavat toisiaan. Jos hyväksytään käsitys, joka koros-
taa sukupolvien samanaikaisuutta ja keskinäistä yhteenkuuluvuutta, kysymys
vielä syntymättömien oikeudesta ei ole samalla tavoin keskeinen. Esimerkiksi
D'Amato katsoo, että tulevilla sukupolvilla ei voi olla oikeuksia. Perustelut
perustuvat ns. Parfitin paradoksiin, jonka mukaan nykyisen sukupolven toimet
vaikuttavat siihen, ketkä muodostavat seuraavan tai seuraavat sukupolvet. Rat-
kaisujemme seurauksena syntyy eri ihmisiä kuin ilman ratkaisujamme.¹³⁵
Brown Weissin vastaus *D'Amaton* kritiikkiin nojautuu kollektiivisten oikeuk-

¹³² *Kiss – Shelton* 2000, 254–256. Huomionarvoista on, että he viittaavat perusteluissaan Rion julistuksen 3 periaatteesta vahvistettuun kehitystä koskevaan oikeuteen, jonka toteuttamista tulevien sukupolvien oikeudet saattaisivat edistää. *Ibid.* 255. Ks. myös *Birnie – Boyle* (2002, 90–91), jotka suhtautuvat tulevien sukupolvien oikeuksia koskevaan johtopäätökseen melko kriittisesti. Myös *Sands* suhtautuu oikeuksiin epäröiden, mutta näkee niissä mahdollisuuden vahvistaa kansalaisten osallistumisoikeuksia. *Sands* 1995, 200.

¹³³ *Supanich* 1992, 96–99.

¹³⁴ *Supanich* 1992, 97 riitauttaa tulevien sukupolvien oikeudet myös sillä perusteella, että kukin sukupolvi voi vaatia oikeuksiensa toteuttamista yksinomaan edellisiltä sukupolvilta. Tällöin merkittävä osa oikeuksien sisällöstä menettää merkitystään. Argentinan merkityksellisyydestä esimerkiksi *Barry* 1998, 101–102, 104–105 ja 107.

¹³⁵ *D'Amato* 1990, 190–191.

sien tausta-ajatukseen, jonka kannalta ei ole merkityksellistä, keitä ovat ne yksilöt, joista sukupolvi muodostuu.¹³⁶ Edeltävien sukupolvien toimet vaikuttavat aina ja väistämättä tulevien sukupolvien identiteettiin, eikä tämä tekijä voi tästäkään syystä vaikuttaa tulevien sukupolvien tarpeiden huomioon ottamiseen. Oleellinen kysymys on, puututaanko identiteettiin tietoisesti, harkitusti ja kunnioittaen – vai ei.¹³⁷

Yksilöllisestä näkökulmasta kysymystä ovat käsitelleet muiden ohella *Feinberg* ja *Elliot*. Heidän lähtökohtanaan on intressiperiaate. Oikeuksia¹³⁸ voi olla vain niillä, joilla on tai voi olla intressejä, koska oikeuksien haltijan tulee voida olla edustettuna, ja on mahdotonta edustaa sellaista, jolla ei ole intressejä. Toiseksi oikeuksien haltijan tulee itse voida hyötyä, ja se, jolla ei ole intressejä, ei voi hyötyä eikä vahingoittua. Se, jolla ei ole omia intressejä, ei voi olla edustettuna eikä sen puolesta tai hyväksi voida toimia.¹³⁹ Intressiperiaatteen mukaisesti syntymättömillä ei voi loogisesti ottaen olla oikeuksia. *Feinberg* ei kuitenkaan esitä tätä johtopäätöstä vaan ottaa tarkasteltavakseen mahdollisuuden, että syntymättömillä on ennen syntymäänsä intressejä, kuten intressi elin-
kelpoiseen ympäristöön. Näistä lähtökohdista ainakin tulevien sukupolvien moraalisia oikeuksia voidaan puolustaa kahdella eri perusteella. Puolustus voi nojautua siihen, että oikeuksia voi olla, vaikka niiden haltijaa ei vielä ole olemassa, tai siihen tosiasiaan, että tulevat sukupolvet tulevat olemaan oikeuksien haltijoita. Perustelu nojaa siis nykyisten ja tulevien sukupolvien samankaltaisuuden varaan.¹⁴⁰ Intressiperiaate edellyttää todellisten intressien olemassaoloa eikä tulevilla ihmisillä voi olla todellisia intressejä, elleivät he ole olemassa. Sillä seikalla että intressit ovat tulevaisuudessa tosia, on normatiivista merkitystä nykyisin ratkaisuja tekeville sukupolville.¹⁴¹

Riippumatta siitä, ymmärretäänkö tulevat sukupolvet syntymättöminä vai nykyisten ja tulevien sukupolvien yhteenliittymänä, vastattavaksi jää, onko mahdollista puhua tulevien sukupolvien kollektiivisesta oikeudesta. Oikeudellisesta näkökulmasta vastaus näyttää kiistattomasti myönteiseltä. Käsitteelli-

¹³⁶ *Brown Weiss* 1990, 205.

¹³⁷ *Gündling* 1990, 210.

¹³⁸ *Feinberg* tarkastelee moraalisia oikeuksia. Hän ymmärtää oikeus-käsitteen kuitenkin erittäin lavasti.

¹³⁹ *Feinberg* 1997, 163.

¹⁴⁰ *Feinberg* ei suoranaisesti ota kantaa siihen, voiko tulevilla sukupolvilla olla oikeuksia. Mahdollisena perusteluna hän kuitenkin tarjoaa ehdollisten oikeuksien käsitteen. Oikeudet ovat ehdollisia, koska niiden realisoituminen riippuu tulevien sukupolvien olemassaolosta. *Feinberg* 1997, 176. Vaihtoehtoista myös *Elliot* 1989, 161.

¹⁴¹ Puolustaessaan intressiperiaatetta ja tulevien sukupolvien oikeuksia *Elliot* (1989, 160–161) pohtii, ovatko oikeudet olemassa nyt, tulevaisuudessa elävien ehdollisina oikeuksina vai realisoituvatko oikeudet vasta, kun tulevaisuudessa elävät ovat olemassa. Hän itse puolustaa ensin mainittua vaihtoehtoa ja katsoo, että on mahdollista hyväksyä ajatus, jonka mukaan on olemassa oikeuksia, joilla ei tällä hetkellä ole haltijaa.

sesti oikeuksien myöntäminen kollektiiville ei ole ongelma: kaikki oikeusjärjestelmät tunnustavat yhteisöt, jotka edustavat erikokoisia ryhmiä valtioista erilaisiin yhteisöihin. Myös kansainvälisen oikeuden näkökulmasta on täysin mahdollista ymmärtää tuleva ihmiskunta kollektiivisten oikeuksien kantajaksi. Kun tulevien sukupolvien oikeudet ymmärretään kollektiivisinä oikeuksina, ne ovat olemassa riippumatta siitä, ketkä kulloinkin ovat sukupolven jäseniä.¹⁴²

Oma ongelmansa on, tuleeko sukupolville määritellä erillisiä oikeuksia vai tuleeko olemassa olevien oikeuksien toteuttamista rajoittaa tulevien sukupolvien tarpeiden huomioon ottamisella ja nykyisten sukupolvien vastuulla. Vahvin argumentti erillisten oikeuksien puolesta lienee Brown Weissin esittämä: oikeudet koetaan moraalisesti velvoittavammiksi kuin velvollisuudet. Pelkät velvollisuudet sallivat nykyisten sukupolvien korostaa omia tarpeitaan ja pyrkiä myksiään tulevien sukupolvien kustannuksella.¹⁴³ Jos sukupolvet ymmärretään sukupolvien välisenä jatkumona (Kiss), sukupolvien välisenä yhteistoiminnan järjestelmänä (Rawls) tai sukupolvien välisenä yhteisönä (de-Shalit) ei tarveta erillisten oikeuksien määrittelylle ole, vaan tavoitteena on vahvistaa nykyisten sukupolvien oikeuksia sekä huolehtia vastuusta sekä nykyisille että tuleville sukupolville.¹⁴⁴

3.7 TULEVIEN SUKUPOLVIEN VALINTAMAHDOLLISUUKSIEN SÄILYTTÄMINEN

Riippumatta siitä korostammeko velvollisuuksia vai oikeuksia, tavoitteena on tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien säilyttäminen. Nykyisten sukupolvien tulee toimia siten, etteivät he toimillaan heikennä tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksia. Kestävyyden toteuttaminen ja huolenpito tulevaisuudesta liittyvät valintamahdollisuuksien säilyttämiseen. Tämä kestävän kehityksen tavoite sisältyy myös kaikkiin Brown Weissin esittämiin periaatteisiin, vaikka nimenomaisesti se on asetettu ensimmäisessä periaatteessa. Periaatteen lähtökohdista on olemassa yksimielisyys. Erimielisyydet koskevat sitä, miten on mahdollista vertailla eriaikaisia valintamahdollisuuksia ja millaisia kriteerejä on olemassa valintamahdollisuuksien arvioimiseen. Vastausvaihtoehdot liittyvät siihen, mitä nykyisten sukupolvien tulee säilyttää ja siirtää tuleville sukupolville valintavaihtoehtojen turvaamiseksi.

¹⁴² Kiss – Shelton 2000, 255; Merrills (1998, 31–32) korostaa, että kollektiivisiin oikeuksiin liittyy aina rajaus- ja määrittelyvaikeuksia. Ne eivät ole leimallisia yksinomaan tulevien sukupolvien oikeuksille.

¹⁴³ Brown Weiss 1992, 27.

¹⁴⁴ Supanich 1992, 99–100; Kiss – Shelton 2000, 255; Merrills 1998, 33; Calliess 2000, 120.

Valintamahdollisuuksien arvioinnissa on korostettu tarpeiden määrittelemiseen liittyvää epävarmuutta. Ratkaisuja tekevillä sukupolvilla on vain rajoitetut mahdollisuudet tietää tulevien sukupolvien tarpeita tai ratkaisujensa vaikutuksia tuleville sukupolville. Epävarmuuden merkitystä lisää se, että ratkaisuntekemenettelyt eivät yleensäkään ole kehittyneet epävarmuustekijöitä huomioiviksi. Menettelyt ovat hioutuneet ensisijaisesti aikalaisten huomioon ottamiseen. Tässä suhteessa edustukselliset elimet tai tulevien sukupolvien edunvalvojat tai vastaavat instituutiot eivät ole paremmassa asemassa kuin esimerkiksi markkinat.

Ratkaisujen aikaulottuvuuteen liittyvät epävarmuudet ovat perusteena ns. mahdollisen periaatteen tulkinnoissa, joiden mukaan tulevien sukupolvien huomioon ottaminen on realistista ulottaa lähinnä seuraavaan syntymättömään sukupolveen.¹⁴⁵ Ihmiset kykenevät ymmärtämään ensisijaisesti lähimpien tarpeet, ja mitä etäisemmistä ihmisistä on kyse, sitä vähemmän ihmiset kokevat olevansa velvollisia huolehtimaan heistä.¹⁴⁶ Vaikka käsitys on realistinen, siihen liittyy periaatteellisia ongelmia. Velvollisuuksien kohdistuminen ensisijaisesti lähimpiin on moraalisesti mielivaltaista ja se loukkaa yhdenvertaisuuden periaatetta. Moraalisesti merkitystä ei tulisi olla sillä seikalla, milloin yksilö on olemassa. Mahdollisen periaatteen omaksuminen ei myöskään kannusta pitkän aikajänteen ympäristöpolitiikan toteuttamiseen. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että moraalisisinkaan perustein voitaisiin vaatia käytännössä mahdotonta niissäkään tilanteissa, joissa ratkaisuilla on erityistä merkitystä tulevien sukupolvien kannalta.

Tulevien sukupolvien tarpeiden ja hyvinvoinnin kriteerit voidaan formuloida ainoastaan sen perusteella, mitä kukin elävä sukupolvi arvioi tulevien sukupolvien tarvitsevan tarpeidensa tyydyttämiseen. Vastausvaihtoehtojen kartoituksessa tulee pohdittavaksi, onko meidän turvattava vain tulevien sukupolvien perustarpeiden tyydytys ja mitä niiden piiriin tulee sisällyttää. Kestävän kehityksen tavoitteen näkökulmasta kyse on tavoitteen erilaisista tulkinnoista.

Laajan tulkinnan mukaan kestävyys ei voi rajoittua yksinomaan perustarpeiden tyydyttämiseen, vaan tavoitteena tulee olla myös yhteisöjen ja kulttuurien säilyttäminen ja ylläpitäminen.¹⁴⁷ Kestävyyden laaja tulkinta edellyttää, että nykyisten sukupolvien velvollisuuksia (tai tulevien sukupolvien oikeuksia) on tarpeen tarkastella laajemmin osana kestävyuden toteuttamista, mikä merkitsee myös sosiaalisten ja kulttuuristen ulottuvuuksien sisällyttämistä tulevien sukupolvien tarpeita koskeviin arviointikriteereihin. Tarpeisiin sisällytetään välttämättömien aineellisten ympäristöresurssien ohella toimivat ekosysteemit ja

¹⁴⁵ Ks. esimerkiksi *Passmore* 1974, 78–79.

¹⁴⁶ Tähän viittaa esimerkiksi *Passmore* 1974, 78–80.

¹⁴⁷ Näin esimerkiksi *Jacobs* 1998, 37–38; *Benton* 1998, 203–207; *Kiss – Shelton* 2000, 256.

elämää tukevat prosessit sekä biologinen monimuotoisuus, mutta myös sellaiset sivilisaation perustekijät kuten kasvisto ja eläimet, maisema ja luonnonmerkit.¹⁴⁸ Laajan tulkinnan mukaan sukupolvien tarpeiden tyydytys liittyy kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen ja edellyttää uuden aikaulottuvuuden ohella ekologisen vastuun sisällyttämistä oikeudelliseen sääntelyyn ja julkisen vallan tehtäviin.

Tämä johtopäätös on formuloitu eri tavoin. Esimerkiksi Barryn mukaan vaihtoehtojen jättäminen tuleville sukupolville sisältää vaatimuksen, jonka mukaan kunkin sukupolven on toimittava siten, että tulevilla sukupolvilla on mahdollisuus elää sellaista elämää, joka heidän käsityksensä mukaan on hyvä elämä.¹⁴⁹ Tällöin selvitetäväksi jää, mitä vaihtoehtojen turvaaminen merkitsee. Hän pyrkii vastaamaan kysymykseen osoittamalla, että vaihtoehtojen arvioinnin lähtökohdaksi tulee olla, että tuleville sukupolville säilytetään olosuhteet, jotka mahdollistavat joukon erilaisia käsityksiä hyvästä elämästä.¹⁵⁰ Vaikka meillä ei ole, eikä voi olla, varmaa käsitystä siitä, millaisia hyvää elämää koskevia käsityksiä tulevaisuudessa on, nykyisen käsityksemme mukaan hyvän elämän toteuttaminen edellyttää minimissään ihmisoikeuksissa asetettujen vaatimusten tosiasiallista toteuttamista.¹⁵¹ Ihmis- ja perusoikeuksien tosiasiallisen toteuttamisen määrittely tulevien sukupolvien tarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi on luonnollisesti ongelmallista, koska kriteereiksi asetetaan nykyisten sukupolvien käsitykset ja tarpeet. Tällöin keskeisiksi tulevat oikeuksien toteuttamisen ekologiset rajoitukset sekä sukupolven vastuun ja velvollisuuksien sisällyttäminen osaksi näiden oikeuksien toteuttamista.

Ehdotus ympäristöä ja kehitystä koskevaksi kansainväliseksi sopimukseksi¹⁵² määrittelee nykyisten sukupolvien velvollisuudet tuleville sukupolville siten, että tulevien sukupolvien tarpeet määrittävät jokaisen sukupolven vapautta tehdä ympäristöllisiä ratkaisuja (5 artikla). Ehdotuksessa tulevien sukupolvien valintamahdollisuudet kytketään neljään lähtökohtaan. Ehdotuksessa korostuu ensinnäkin ehdotuksen perustana oleva eettinen sitoutuminen kaikkien elämänmuotojen kunnioitukseen. Sen toteuttaminen edellyttää ennaltaehkäisy- ja varovaisuusperiaatteiden toteuttamista ja luonnonvaratalouden kestävän ja säästävän käytön periaatteiden toteuttamista. Kestävän ja säästävän käytön periaatteiden mukaan uusiutuvia luonnonvaroja ei tule käyttää yli niiden uusiutumiskyvyn ja uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää säästäen.¹⁵³ Toiseksi valintamahdollisuuksien turvaaminen edellyttää minimissään ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen tarpeiden ja arvojen toteuttamista. Neljänneksi

¹⁴⁸ Ks. Kiss 1996, 25–26; Kiss – Shelton 2000, 256.

¹⁴⁹ Barry 1998, 104.

¹⁵⁰ Barry 1998, 105.

¹⁵¹ Ibid.; samoin esimerkiksi Beckerman joka arvioi kysymystä Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian lähtökohdista. Beckerman 1998, 90.

¹⁵² Draft International Covenant on Environment and Development. On-line <http://www.iucn.org/themes/law/pdfdocuments/EPLP31ENsecond.pdf>. Ks. myös edellä II.4.6.

¹⁵³ IUCN Commission on Environmental Law 2000, 37.

ehdotuksessa korostetaan sukupolvien sisäisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden edellytyksenä. Tästä syystä valintamahdollisuuksien säilyttäminen edellyttää ehdotuksen mukaan muun muassa kehitystä koskevan oikeuden tunnustamista ja toteuttamista.¹⁵⁴

Tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien turvaamisen lähtökohdista on mahdollista hyvin yleisellä tasolla päästä yksimielisyyteen. Niiden konkretisointi on huomattavasti vaativampaa.

Norton pohtii, mitä näiden velvollisuuksien konkretisointi merkitsee ja korostaa paikallisuutta ja paikallistason osallistumisoikeuksien merkitystä tulevaisuuden valintamahdollisuuksien toteuttamisessa. Valintamahdollisuuksien säilyttäminen edellyttää, että tulevilla sukupolvilla on myös tosiasialliset mahdollisuudet toimia ja valita.¹⁵⁵ Vaikka tosiasialliset toimintamahdollisuudet edellyttävät aineellisten resurssien olemassaoloa, ne eivät palaudu yksinomaan niihin, vaan edellyttävät myös poliittisia mahdollisuuksia, avoimia ja vastuullisia resurssien jakoa määritteleviä instituutioita sekä taloudellisia mahdollisuuksia. Kyse on valintamahdollisuuksien institutionaalisista edellytyksistä. Tosiasiallisten valintamahdollisuuksien toteutuminen edellyttää poliittista kulttuuria sekä osallistumismenettelyjä, jotka turvaavat tasavertaiset osallistumismahdollisuudet resurssien hyödyntämistä tai pilaamisen torjuntaa koskevaan päätöksentekoon. Kyse on eri sukupolvien tasavertaisista mahdollisuuksista osallistua vallan käyttöön. Tästä syystä Norton korostaa paikallisuutta ja paikallisia ratkaisuja. Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen voi ja sen tulee tapahtua paikallisesti. Valintamahdollisuudet liittyvät ensisijaisesti luonnollisiin resursseihin, jotka muodostavat kestävän ja paikallisesti sidotun kulttuuri-identiteetin perustan.¹⁵⁶ Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen merkitsee ennen muuta tietyn, määritellyn alueen fyysisten ominaisuuksien suojelua, joita alueella asuvat pitävät arvokkaina. Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen merkitsee määritellyn yhteisön pitkän aikavälin arvojen artikulointia ja niiden ekosysteemien ja alueiden määrittelyä, jotka ovat oleellisia näiden alueellisesti merkityksellisten arvojen säilyttämiseksi myös tulevaisuudessa.¹⁵⁷ Samalla kyse on eri sukupolvien välisestä yhteenkuuluvuudesta: osallistumisoikeuksien vahvistaminen ympäristöresursseja koskevassa päätöksenteossa suojelee myös tulevien sukupolvien mahdollisuuksia. Tulevien sukupolvien oikeuksia ei voida irrottaa nykyisten sukupolvien oikeuksista ja niiden toteuttamisesta.¹⁵⁸

¹⁵⁴ *IUCN Commission on Environmental Law* 2000, 37, 42–43; ks. myös Orford, joka korostaa oikeutta kehitykseen osallistumisoikeutena, oikeutena osallistua kehityksen tavoitteiden määrittelyprosessiin. *Orford* 2001, 138–139.

¹⁵⁵ *Norton* 1998, 133.

¹⁵⁶ *Norton* 1998, 132.

¹⁵⁷ *Norton* 1998, 133.

¹⁵⁸ *Merrills* 1998, 33.

IV
EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS
JA YMPÄRISTÖ

1 Uustulkinnan mahdollisuus

Eurooppalaisesta näkökulmasta merkityksellisin ihmisoikeussopimus on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi Roomassa 4. päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitettu Euroopan yleissopimus (EIS).¹ Myös se valmisteltiin ajankohtana, jolloin ympäristöongelmat eivät olleet keskeisiä eivätkä vaikuttaneet sopimusmääräysten sisältöön.

Euroopan neuvoston piirissä on 1970-luvulta lähtien tehty esityksiä ympäristöllistä oikeutta koskevan lisäpöytäkirjan laatimisesta, mutta esitykset eivät ole saaneet riittävästi tukea.² Viimeisin esitys sisältyy Euroopan neuvoston vuonna 1990 antamaan suositukseen ympäristönsuojelua ja kestävästä kehityksestä koskevaksi sopimukseksi.³ Suositukseen sisältyvä ehdotus ympäristöllistä oikeutta koskevaksi säännökseksi noudattaa Tukholman julistuksen 1 periaatetta ja sisältää sen keskeiset elementit. Ehdotuksen 1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus hänen persoonallisuutensa kehittymisen takaavaan, terveelliseen ja hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön ja elinolosuhteisiin.⁴ Tämän yksilölle kuuluvan ympäristöllisen oikeuden turvaamiseksi valtiolla on velvollisuus säilyttää ja suojella ympäristöä ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi sekä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi. Ehdotus sisältää lisäksi uuden elementin, jollaista alueellisiin ympäristösopimuksiin ei ole alun perin liittynyt. Ehdotuksen mukaan valtioiden velvollisuudet eivät rajoitu ainoastaan Eurooppaan vaan myös sen ulkopuolelle.⁵ Suositus sisältää myös ehdotuksen ympäristönsuojelun ja kestävästä kehityksestä toteuttamisen periaatteiksi. Periaatteiden lähtökohdaksi on kestävästä kehityksestä tavoite, jonka sisällölliseksi tavoitteeksi asetetaan taloudellisen kasvun laadullinen lähestymistapa.⁶

¹ SopS 18–19/1990.

² Ensimmäinen ehdotus tehtiin jo ennen Tukholman ympäristökongressia vuonna 1970. Ehdotus ei kuitenkaan edennyt. Ehdotuksesta esimerkiksi *Sands* 1995, 225 av. 290.

³ Recommendation 1130 on the Formulation of a European Charter and a European Convention on Environmental Protection and Sustainable Development. (28. September 1990)

⁴ ”Every person has the fundamental right to an environment and living conditions conducive to his good health, well-being and full development of the human personality.”

⁵ ”Every European State and every Contracting European State has an equivalent duty to preserve and protect the environment in the interest of the health and well-being of all people inside and outside Europe, for the benefit of present and future generations.”

⁶ Tällä hetkellä arvioitavana on *Michel Prieurin* laatima ehdotus ympäristönsuojelun ja kestävästä kehityksestä yleisiksi periaatteiksi (Draft European Charter on General Principles for Protection of the Environment and Sustainable Development). Ehdotuksen tavoitteena on muun muassa määrittellä oikeus terveelliseen ympäristöön. Ehdotuksen on-line versio on saatavilla http://www.coe.int/t/e/Cultural_Co-operation/Environment/Nature_and_biological_diversity/Biodiversity/codbp02e_03.pdf. (10.1.2004).

Tarkastelun lähtökohdat

Seuraavassa arvioitavana on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ympäristöllisen tulkinnan mahdollisuus. Vaikka sopimus ei sisällä nimenomaisia ympäristöllisiä säännöksiä, Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä on ollut useita tapauksia, joissa arvioitavaksi on tullut, missä määrin sopimuksen määräysten tulkinnassa voidaan ottaa huomioon ympäristöllisiä tekijöitä. Sopimuksen on jopa tulkittu osoittavan, että nimenomaisten ympäristöllisten oikeuksien puuttumisesta huolimatta se voi antaa ympäristöllistä suojaa, vaikkakin rajoitetusti ja ainoastaan räikeimmissä tapauksissa.⁷

Sopimuksen ympäristömyönteisen tulkinnan mahdollisuuksien kartoituksessa on syytä korostaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tavoitteena on turvata yksilölliset oikeudet. Tästä sisäisestä rajoituksesta johtuen sopimus ei voi tarjota ympäristöllistä suojaa ilman suoranaista liityntää ihmisten oikeuksien toteuttamiseen, ja myös ympäristöperusteiset valitukset tulee voida esittää yksilöllisten oikeuksien rikkomisena. Sopimuksen tarkastelussa ei ole mielekästä etsiä mahdollisuuksia suojella ympäristöä sellaisenaan.

Tulkintakäytännön arvioinnissa lähtökohtana on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittynyt dynaaminen tai evolutiivinen tulkintaperiaate. Vaikka tuomioistuin lähtökohtaisesti noudattaa omaa tulkintakäytäntöään, se voi perustellusta syyistä muuttaa tulkintaansa. Tuomioistuin ei voi evolutiivisella tulkinnalla sisällyttää sopimukseen uusia oikeuksia. Kuten tuomioistuin on esimerkiksi *Kyrtatos*⁸-tapauksessa korostanut, ympäristölliset tekijät voidaan ottaa huomioon vain sopimusmääräysten puitteissa laajentamalla niiden soveltamisalaa koskemaan uusia tapauksia.

Poikkeaminen aiemmasta tulkintakäytännöstä on puollettavissa sen varmistamiseksi, että yleissopimuksen tulkinta heijastaa muuttuneita yhteiskunnallisia arvoja ja käsityksiä. Jotta sopimus säilyisi elävänä ihmisoikeusinstrumentina, sen tulkinnassa on otettava huomioon demokraattisen yhteiskunnan arvojen muutokset.⁹ Ympäristöllisestä näkökulmasta muutoksia ilmentävät kansainvälisten ympäristösopimusten ja kansallisten ympäristösääntelyn valtaisan kasvun ohella useiden Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden perustuslakeihin sisältyvät ympäristöperusoikeussäännökset¹⁰ sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla, joka määrittelee ympäristönsuojelun unionin politiikkoja lä-

⁷ Ks. esimerkiksi *Douglas-Scott* 1998, 111–112.

⁸ *Kyrtatos v. Kreikka* (2003).

⁹ Tulkinnan lähtökohdista *Pellonpää* 2000, 187–189.

¹⁰ *Douglas-Scott* (1998, 112) tosin korostaa, että useimmat eurooppalaiset ympäristöperusoikeussäännökset ovat julistuksellisia tai ympäristöoikeudellista sääntelyä ohjaavia säännöksiä, joita ei voida määritellä ympäristöllisiksi oikeuksiksi. Hän viittaa tässä yhteydessä muun muassa Espanjan, Portugalin, Itävallan ja Hollannin perustuslakeihin.

päiseväksi periaatteenksi.¹¹ Vaikka perusoikeuskirja ei ole sitova asiakirja, se ilmentää Euroopan unionin jäsenvaltioiden pyrkimystä ympäristönsuojelun merkityksen vahvistamiseen. Muutoksia heijastelee erityisesti menettelyllisten oikeuksien osalta myös Århusin sopimus. Vaikka sopimus rakenteellisesti ja institutionaalisesti on itsenäinen suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen, useimmat Århusin sopimuksen allekirjoittajista ovat myös ihmisoikeussopimuksen osapuolia. Lisäksi sopimusten samansuuntaisuus viittaa siihen, että yhtäältä ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat voivat ohjata eräiden Århusin sopimusmääräysten tulkintaa ja toisaalta Århusin sopimuksen määräykset voivat ainakin ajan mittaan vaikuttaa EIS:n tulkintaan.¹² Jälkimmäisen vaihtoehdon toteutuminen riippuu pitkälti siitä, millaisiin muutoksiin Århusin sopimus Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioissa johtaa.

Seuraavassa arvioitavana on, missä määrin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta heijastelee näitä muutoksia. Tutkimusongelman voi myös muotoilla kysymykseksi, millaisia ympäristöllisten oikeuksien elementtejä sopimusmääräysten tulkinnan kautta sopimukseen sisältyy.

Sopimusmääräysten ympäristölliset tulkinnat ovat vasta muotoutumassa eikä tulkintakäytännön perusteella ole tehtävissä selviä linjauksia. Tästä syystä keskeisiksi nousevat yksittäiset tuomioistuimen ratkaisut, joissa ympäristönsuojellisten tekijät ovat nousseet keskeisiksi.

¹¹ Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan tulkinnasta jäljempänä luku V.

¹² Näin *Ebbeson* (2002a, 15–16), joka korostaa ihmisoikeustuomioistuimen käytännön merkitystä Århusin sopimuksen tulkinnassa.

2 Yksityis- ja perhe-elämän suoja

2.1 EIS 8 ARTIKLAN LÄHTÖKOHDAT

Ympäristönsuojeluun liittyvät ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ovat useissa tapauksissa liittyneet EIS 8 artiklaan. Artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjevaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Arvioitavana on ollut artiklan suojaama jokaisen oikeus nauttia perhe- ja yksityiselämänsä kunnioitusta. Vaikka EIS 8(1) artiklan yksityis- ja perhe-elämää koskevaa suojaa ei alun perin määritelty ympäristöllistä suojaa silmällä pitäen,¹³ artikla on osoittautunut käyttökelpoiseksi ympäristöasioissa, koska ympäristö voidaan sisällyttää kodin ja yksityisyyden suojan piiriin.

Yksityiselämä liittyy ensisijaisesti kunkin henkilökohtaiseen elämään ja fyysiseen hyvinvointiin. Niiden ohella suojan piiriin kuuluu kotiin liittyvä suoja.¹⁴ Käsitteelle yksityiselämä ei ole pyrittykään antamaan yksiselitteistä sisältöä. Yleisenä lähtökohtana on, että kullakin yksilöllä on yksityisyyden piiri, jonka puitteissa hän voi vapaasti kehittyä ja toteuttaa yksilöllisyyttään. Periaatteessa valtion säädellessä yksilön käyttäytymistä tämän yksityisyyden piirissä se aina puuttuu yksityiselämän piiriin.¹⁵

EIS 8 artiklaan perustuvissa valituksissa valittajat ovat edellyttäneet valtiolta aktiivisia toimia tai vaatineet valtiota pidättäytymään ympäristöön kohdistuvista toimista, joiden on väitetty loukkaavan sopimuksessa turvattuja oikeuksia. EIS 8(1) artikla suojaa ensisijaisesti yksilön vapauspiiriä viranomaisten tai yksityisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, mutta artiklan on katsottu edellyttävän valtiolta myös positiivisia toimia kolmannen taholta tulevien oikeuksien loukkauksien estämiseksi. Tällä on erityistä merkitystä ympäristön piläämistä koskevissa tilanteissa, koska valtion positiivinen toimintavelvollisuus voi aktualisoitua, kun pilaantumisen aiheuttaja on yksityinen, kuten tavallista. Positiivisen toimintavelvollisuuden sisältöä määriteltessään tuomioistuin on kui-

¹³ Suurin osa yksityiselämän suojaa koskevista tapauksista koskee seksuaalista käyttäytymistä koskevaa sääntelyä, sukupuolen vaihdosta koskevaa sääntelyä ja aborttilainsäädäntöä. Perhe-elämän suojaa koskevista tapauksista enemmistö koskee lapsioikeutta tai ulkomaalaisten asemaa. *Pellonpää* 2000, 385, 390.

¹⁴ Ensimmäisissä tuomioistuimen käsiteltävinä olleista ympäristötapauksissa valittajat vetosivat juuri kodin suojaan. Ks. esimerkiksi 7889/79, *Arrondelle* (15.7.1980), jossa kyse oli lentokentän aiheuttamasta melusta.

¹⁵ *Desgagné* 1995, 272.

tenkin katsonut, että 8 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvien positiivisten toimintavelvoitteiden ja artiklan suojaaman yksityisyyden tai perhe-elämän suojan välillä tulee olla suora ja välitön yhteys.¹⁶

EIS 8 artiklan 2 kappaleessa on määritelty 1 kappaleen turvaaman suojan sallitut rajoitusperusteet ja rajoitusten edellytykset. Sen mukaan:

Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Säännöksellä määritellään tyhjentävästi perusteet, joilla EIS 8(1) artiklan turvaamaa oikeutta voidaan rajoittaa.¹⁷ Säännös edellyttää, että rajoitukset ovat lain sallimia.¹⁸ Tätä edellytystä vaikeaselkoisemmaksi ja kiistanalaisemmaksi on osoittautunut säännöksen rajoituksille asettama edellytys, jonka mukaan rajoituksella tulee olla hyväksyttävä päämäärä. Rajoitusten hyväksyttävyyden määrittelyssä ydinkysymys on, voidaanko rajoitusta pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tähän liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa keskeinen oppi valtion harkintamarginaalista.¹⁹ Tämän tuomioistuinkäytäntöön perustuvan doktriinin mukaan valtiolla on harkintamarginaalia, kun se arvioi yleissopimuksen noudattamiseksi tarpeellisia toimia. Lähtökohdan mukaan ensisijaisesti kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä on arvioida kansallisia olosuhteita ja tuomioistuin on niihin nähden toissijaisessa asemassa. Koska ympäristönsuojelu on vasta muotoutumassa sopimuksen tulkinnassa huomioon otettavaksi ja sopimuksen suojelemaksi arvoksi, ei sen merkitys EIS 8(2) artiklan tulkinnassa ole tullut usein arvioitavaksi eikä sen suhteen ole olemassa tuomioistuimen omaksumaa linjaa. Tulkinnat ovat koskeneet ensisijaisesti toimia, joilla on puututtu EIS 8 artiklassa määriteltyihin oikeuksiin.

¹⁶ *Pellonpää* 2000, 382; ks. jäljempänä *McGinley* ja *Egan* -tapaus (1998) ja *tapaus Guerra* ym. (1998), joissa kyse on informaation tuottamisvelvollisuudesta.

¹⁷ *Pellonpää* 2000, 200.

¹⁸ Edellytyksen tulkinnasta *Pellonpää* 2000, 194–200.

¹⁹ Vaikka valtion harkintamarginaalia koskeva doktriini on keskeinen väline EIS:n tulkinnassa ja soveltamisessa, sitä koskevaa kirjallisuutta on niukalti. Ks. doktriinin taustasta ja lähtökohdista *Yourow* 1996, 15–24; *Pellonpää* 2000, 201–204; tiiviin esityksen doktriinin lähtökohdista tarjoavat esimerkiksi *Pekkanen* 1991, 362–364; *Mahoney* 1998, 1–6, molemmat viitteineen ja erityisesti EIS 8(2) artiklan osalta *Yourow* 1996, 84–110; *Ovey* 1998, 10–12. Kummassakaan niistä ei kuitenkaan käsitellä ihmisoikeustuomioistuimen ympäristöratkaisuja.

2.2 LÓPEZ OSTRA -TAPAUS

*López Ostra*²⁰ -tapaus on toistaiseksi tunnetuin ja ehkä myös merkittävin ympäristönsuojeluun liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemä tapaus. Tapauksessa tuomioistuin selvästi esittää tulkinnan, että ympäristöhaitat tulee ottaa huomioon EIS 8 artiklan tulkinnassa.²¹

Tapauksessa oli kyse jätteidenkäsittelylaitoksen aiheuttamista terveyshaitoista, jotka ilmenivät muun muassa valittajan tyttären allergisina reaktioina ja anoreksiana, jotka asiantuntijaselvitysten mukaan johtuivat siitä, että tämä asui pahoin saastuneella alueella.²² Valittaja vetosi sekä EIS 3 artiklaan (kidutuksen kielto) että EIS 8 artiklaan.

EIS 3 artikla kieltää kidutukseen yltävän, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun. Kielto on ehdoton. Tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että 3 artiklan soveltamisen edellytyksenä on, että kohtelua voidaan pitää artiklan vastaisena, jos huono kohtelu (ill-treatment) saavuttaa tietyn vakavuuden vähimmäistason. Tästä syystä 3 artiklan tulkinnassa keskeistä on sen määrittäminen, onko kohtelu yltänyt epäinhimillisyyden asteelle. *López Ostra* -tapauksessa tuomioistuin katsoi, että jätteidenkäsittelylaitos oli aiheuttanut haittaa valittajalle ja tämän perheelle, mutta haitat eivät olleet sen laatuja, että ne olisivat loukanneet 3 artiklaa.²³

Valittaja vetosi siihen, että viranomaiset eivät olleet ryhtyneet tarvittaviin toimiin terveyshaittojen ehkäisemiseksi ja valittajan 8 artiklassa turvattujen oikeuksien suojelemiseksi. Tuomioistuin katsoi 12 metrin päähän valittajan asunnosta rakennetun jätteidenkäsittelylaitoksen aiheuttamien ympäristöhaittojen rikkoneen valittajan 8 artiklassa turvattuja oikeuksia. Se erotti ratkaisussaan

²⁰ *López Ostra v. Espanja* (1994).

²¹ Ihmisoikeustoimikunta on aiemmassa päätöksessä *Rayner* (9310/81, *Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 16.7.1986) katsonut meluhaittojen voivan loukata EIS 8(1) artiklassa suojattuja oikeushyviä. Selvittäessään valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä toimikunta katsoi, että EIS 8 artikla koskee sekä välittömiä yksilön kotiin puuttuvia toimia että toimia, joilla välillisesti puututaan EIS 8(1) artiklan suojaamiin oikeushyviin. Toimikunta tarkentaa välillisen puuttumisen edellytyksiä määrittelemälle ne väistämättömiksi seurauksiksi toimista, joita ei nimenomaisesti ole kohdistettu yksityiseen ("indirect intrusions which are unavoidable consequences of measures not at all directed against private individuals").

²² Tapaus on kiinnostava myös siksi, että se oli myös Espanjan perustuslakituomioistuimen käsiteltävänä. Vaikka valittaja ei ollut vedonnut Espanjan perustuslain 45 artiklan ympäristösääntöön, tuomioistuin arvioi tapausta myös sen valossa. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia kehityksensä kannalta asianmukaisesta ympäristöstä (everyone has the right to enjoy an adequate environment for the development of the person). Tuomioistuin katsoi, että kyse ei ollut (myöskään) sen loukkauksesta, koska säännös sisältää ensisijaisesti lainsäädäntöä ohjaavan periaatteen, ei oikeutta asianmukaiseen ympäristöön. Ks. *Moreno* 2001, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/envrights2001.html>.

²³ Tuomion kohta 60.

yksityiselämän suojan ja terveyden suojan ja totesi, että vakava ympäristön pilaantuminen voi vaikuttaa yksilöiden hyvinvointiin ja haitata yksityis- ja perhe-elämää vaarantamatta kuitenkaan vakavasti heidän terveyttään.²⁴ Perusteluissaan tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että fyysisen hyvinvoinnin ohella myös elämän laatu voi kuulua EIS 8 artiklan suojelemiin oikeushyviin. Arvioidessaan onko kyse 8 artiklan loukkauksesta, tuomioistuin on jo aiemmissa tapauksissa katsonut, että puuttuminen fyysiseen hyvinvointiin loukkaa artiklassa suojattuja oikeuksia riippumatta haitan vakavuudesta. Sen sijaan haitan tulee ylittää tietty raja, jotta kyse olisi puuttumisesta 8(1) artiklan suojaamaan elämän laatuun.²⁵

Tuomioistuin ei ratkaisussa suoranaisesti ottanut kantaa siihen, oliko tapauksessa kyse puuttumisesta EIS 8(1) artiklassa suojattuihin etuihin vai positiivisen toimintavelvoitteen laiminlyönnistä.²⁶ Kun esillä on ennemminkin positiivisten toimintavelvoitteiden laiminlyönti eikä niinkään puuttuminen 8 artiklan suojaamaan yksityisyyteen ja perhe-elämään, 8 artiklan 2 kappaleen rajoituslauseke ei sanamuotonsa mukaan ole suoraan sovellettavissa, koska säännös on kirjoitettu puuttumista silmällä pitäen. Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan sovellettaviksi tulevat kuitenkin samat periaatteet riippumatta siitä, katsotaanko kyseessä olevan julkisen vallan toimintavelvollisuuksien laiminlyönti vai suoranainen puuttuminen 8 artiklassa suojattuihin oikeuksiin.²⁷ Molemmissa tapauksissa on kiinnitettävä huomiota kohtuulliseen tasapainoon yksilön ja koko yhteisön kilpailevien etujen välillä, mutta kummassakin tilanteessa valtiolle kuuluu harkintamarginaalia.²⁸ Tuomioistuin toisti perusteluissaan tämän lähtökohdan ja totesi, että esillä olevassa tapauksessa valtio ei ollut kyennyt luomaan kohtuullista tasapainoa kaupungin hyvinvointia koskevan yleisen edun (jätteidenkäsittelylaitoksen tarve) ja valittajalle kuuluvan kodin-, yksityis- ja perhe-elämän tehokkaan suojan välille, mistä syystä tapauksessa oli kyse 8 artiklan loukkauksesta.²⁹

Tuomioistuimen ratkaisu merkitsee, että 8(1) artikla luo positiivisen toimintavelvollisuuden siten, että ympäristöllisesti haitallisen toiminnan salliminen saattaa muodostaa 8 artiklan loukkauksen.³⁰ Oikeus yksityis- ja perhe-elämään

²⁴ Tuomion kohta 51. Ks. myös *Miller* (2003, 114), joka kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuin ei ota kantaa valittajan asiantuntijalausuntoihin nojaavaan väitteeseen, jonka mukaan hänen tyttärensä sairaudet johtuivat yksioimaan ympäristön pilaantumisesta.

²⁵ Tulkinnasta *Desgagné* 1995, 263.

²⁶ Tuomion kohta 51.

²⁷ *Ovey* 1998, 10; *Pellonpää* 2000, 383. Tämä lähtökohta on vahvistettu esimerkiksi tapauksessa *Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1990), kohta 41 ja *Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2001), kohta 96.

²⁸ *Pellonpää* 2000, 383–384.

²⁹ Tuomion kohta 58; ratkaisun perusteluista esimerkiksi *Weber* 1991, 181; *Desgagné* 1995, 270–271; *Churchill* 1998, 94–95.

³⁰ *Eleftheriadis* 1999, 535.

asettaa valtiolle siten positiivisen toimintavelvollisuuden, ei pelkästään velvollisuutta olla puuttumatta yksityis- ja perhe-elämään. Tuomioistuimien ei ainakaan toistaiseksi ole EIS 8 artiklan nojalla yhdessäkään ratkaisussaan suoranaisesti vaatinut valtiolta ympäristönsuojeluun liittyviä tai ympäristön pilaamisen torjuntaan liittyviä positiivisia toimia. Positiivisten toimintavelvoitteiden asettaminen merkitsisi, että valtioiden tulisi ryhtyä toimiin ympäristön laadun ylläpitämiseksi tai parantamiseksi siten, että 8 artiklassa suojattu oikeus yksityiselämään turvataan.

Vaikka tuomioistuimien ei ota asiaan selvää kantaa, *López Ostra* -tapauksessa se näyttää edellyttävän, että ympäristöhaitan tulee kohdistua välittömästi yksilön ihmisoikeussopimuksessa suojattuun oikeuteen, jotta pilaantumista voidaan pitää EIS 8 artiklassa suojatun oikeuden loukkauksena. Tämä viittaa siihen, että yksilön terveyteen ulottuvat välillisemmät haitalliset ympäristövaikutukset eivät loukkaa EIS:n turvaamia ihmisoikeuksia. Tuomioistuimien edellyttää, että voidakseen vedota oikeuteensa yksilöiden tulee osoittaa välitön yhteys pilaantumisen ja yksilöllisten intressien loukkauksen välille. Tulkinta on ristiriidassa keskeisten ympäristöperiaatteiden kanssa. Ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn tulee mahdollistaa ympäristön suojeleminen ihmisoikeuksiin tukeutuen siten, että oikeuksiin vetoaminen on mahdollista jo ennen kuin kyse on ihmisoikeuksien välittömästä loukkauksesta. Ihmisoikeustoimikunta omaksui tämän lähestymistavan ympäristöä koskevan informaation saatavuuden osalta tapauksessa *Guerra ym.*³¹, jossa se korosti ennaltaehkäisyperiaatteen merkitystä perustellessaan oikeutta ympäristön tilaa koskevaan tietoon keinona ehkäistä sopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaukset.³²

2.3 ELINYMPÄRISTÖN SUOJELU

Ympäristönsuojelutavoitteiden kannalta merkityksellistä on, missä määrin EIS 8 artiklan piiriin kuuluu yksityisen vapauspiirin ympäristö, kodin piirin lähi-alueet. Artiklan sisältämä käsite yksityinen vapauspiiri voitaisiin ymmärtää laajemmin kuin pelkästään yksilön terveydellisenä ja fyysisenä koskemattomuutena. Tätä kattavammin artikla ei kuitenkaan suojaa tarjota. Ympäristöä ei EIS 8 artiklan perusteella suojella, vaikka kyse olisi kollektiivisesti hyödynnettävästä ympäristöstä, jolla on merkitystä sopimuksen turvaamien oikeuksien toteuttamiselle. Myöskään elämäntavan ja laajemman elinpiirin suojelun ei ole katsottu kuuluvan artiklan soveltamisalan piiriin, vaikka niillä kiistatta on merkitystä yksilön kehitykselle ja persoonallisuuden toteuttamiselle.

³¹ *Guerra ym. v. Italia* (1998).

³² Tuomion kohta 52.

Toimikunta on yhdessä päätöksessään ottanut kantaa suoranaisesti elinpiirin suojeluun. Sen mukaan EIS 8 artiklan perusteella on tehtävä ero inhimillisen ja ei-inhimillisen lähiympäristön välillä ja artikla tarjoaa suojaa vain ensin mainitulle.³³ Erottelu on mielivaltaisen eikä se ole perusteltavissa yksityisyydenkään näkökulmasta.³⁴ Laajemman elinympäristön suojaamistarve oli esillä *Alta*³⁵ -tapauksessa, jossa toimikunta oli valmis hyväksymään saamelaiden perinteisen elämäntavan kuulumisen EIS 8(1) artiklan soveltamispiiriin. Se totesi, että suunnitteilla ollut vesivoimalaitos saattoi vaikuttaa porojen laidunalueeseen, millä saatettiin puuttua valittajien mahdollisuuteen nauttia yksityiselämän suojaa.³⁶

Tuomioistuin on johdonmukaisesti pidättäytynyt laajentamasta EIS 8(1) artiklan suojaa. Johtopäätöstä tukee *Kyrtatos*-tapauksessa annettu tuomio. Siinä valittajat olivat katsoneet EIS 8 artiklaa rikutun, kun viranomaiset sallivat taajamarakentamisen kosteikkoalueella, joka oli useiden suojeltujen lajien tärkeä luonnollinen elinympäristö. Valitus ei kuitenkaan perustunut luonnonsuojellisiin syihin, vaan valittajat katsoivat, että rakentamisesta seurannut kosteikkoalueen tuhoutuminen oli merkinnyt heidän fyysisen elinympäristönsä heikentymistä, koska rakentamisesta johtuen alue oli menettänyt maisemallisen arvonsa ja se oli muutettu luonnonvaraisten eläinten elinympäristöstä turisti-alueeksi.

López Ostra -tapaukseen viitaten tuomioistuin korosti, että EIS 8(1) kannalta ratkaisevia ovat yksityis- ja perhe- elämään kohdistuvat haittavaikutukset. Kuten EIS:n muillakaan artikloilla, EIS 8 artiklalla ei ole tarkoitettu antaa suojaa ympäristölle sellaisenaan. Tätä tarkoitusta varten kansainväliset instrumentit ja kansallinen lainsäädäntö ovat käyttökelpoisempia.³⁷ Tuomioistuin totesi, että vaikka taajamarakentaminen olisi aiheuttanut vakavia ympäristöhaittoja, valittajat eivät olleet esittäneet vakuuttavia perusteluja sille, että kosteikolle tai siellä eläville suojelluille lajeille aiheutuvat haitat olisivat vaikuttaneet heidän 8(1) artiklan suojaamiin oikeuksiinsa. Puuttuminen kosteikolla elävien eläinten

³³ Näin *Desgané* (1995, 275), joka viittaa toimikunnan lausuntoon 6825/74, X v. *Islanti* (18.5.1976), jossa oli kyse oikeudesta rajoittaa koiran pitämistä.

³⁴ Rajanvedon mielivaltaisuudesta *Desgané* 1995, 275.

³⁵ Yhdistetty päätös 9278/81 ja 9415/81, 3.10.1983.

³⁶ Tapauksesta esimerkiksi *Desgané* 1995, 274. Perinteisen elämäntavan suoja on ollut esillä myös eräissä romani-ratkaisuissa. Tuomiossa *Buckley v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1996) kyse oli romaniperheen oikeudesta asua omistamalleen maalle pysäköidyssä asuntovaunussa. Tuomioistuimen enemmistö (6–3) korosti perusteluissaan valtion harkintamarginaalia ja viranomaisten voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta määrittellä ne alueet, joilla asuntovaunuasuminen oli sallittua eikä katsonut 8(1) artiklaa rikutun. Vähemmistö painotti romanien kulttuuriperinnön ja perinteisen elämäntavan merkitystä valtion harkintamarginaalin rajaajina. Myöhemmin käsiteltävänä on ollut useita romanitapauksia, joista laajemmin esimerkiksi *DeMerieux* 2001, 530–534.

³⁷ Tuomion kohta 52.

elämän edellytyksiin ei merkinnyt puuttumista valittajien yksityis- ja perhe-elämän suojaan.³⁸

Hieman yllättäen tuomioistuin antaa esimerkin tilanteesta, jossa EIS 8(1) artikla olisi saattanut tulla sovellettavaksi. Mikäli perusteeksi olisi vedottu esimerkiksi metsän hävittämiseen valittajien talon läheisyydessä, sen olisi voitu tulkita vaikuttavan välittömästi valittajien hyvinvointiin.³⁹ Tältä osin vähemmistöön jäänyt tuomari *Zagrebelsky* oli samaa mieltä enemmistön kanssa siitä, että ympäristön laadun merkitys ja kasvava tietoisuus siitä voidaan ottaa huomioon vain sopimusmääräysten puitteissa. Mutta tuomioistuimen olisi kuitenkin hänen mukaansa tullut tunnustaa, että ympäristön huonontuminen vaikutti aiempaa enemmän ihmisten elämään. Tällainen lähestymistapa sopisi hyvin tuomioistuimen useilla aloilla omaksumaan sopimuksen dynaamiseen ja evolutiiviseen tulkintaan. Esillä olevassa tapauksessa arvioitavana oli, oliko valittajien oikeuksiin puututtu. Vaikka puuttumista voitiin pitää vähäisenä, oikeuksiin oli hänen mukaansa kuitenkin puututtu. Tässä suhteessa olennaista eroa ei ollut sillä, hävitettiinkö enemmistön esimerkin mukaisesti metsää vai poikkeuksellinen kosteikkoympäristö, josta valittajat olivat aiemmin voineet nauttia kotinsa läheisyydessä.

Tapaus ilmentää ennen muuta ihmisoikeusnäkökulman sisäisiä rajoituksia. Ihmisoikeudet suojaavat ensisijaisesti yksilöitä. EIS mahdollistaa ympäristön huomioon ottamisen vain yksityisten oikeuksiin ulottuvien seurausten kautta. Ympäristö ei sellaisenaan voi saada sopimuksen nojalla suoja.

2.4 SUOJA MELUHAITTOJA VASTAAN JA VALTION HARKINTAMARGINAAALI

Lentokenttämelu on ollut usein ihmisoikeustoimikunnan ja tuomioistuimen käsiteltävänä.

Ratkaisut liittyvät Heathrown lentokentän aiheuttamiin meluhaittoihin. Ratkaisujen perusteella kohtuuton lentomelu, kuten muutkin ympäristöhaitat, saattavat merkitä EIS 8(1) artiklassa tarkoitettua puuttumista henkilön yksityiselämään. Puuttumisen hyväksyttävyyden kuitenkin riippuu artiklan 2 kappaleeseen sisältyvän rajoituslausekkeen tulkinnasta tai vastaavanlaisesta punninnasta.⁴⁰

³⁸ Tuomion kohdat 52–53.

³⁹ Tuomion kohta 53.

⁴⁰ *Pellonpää* 2000, 383.

Vakiintunut tulkinta

Valtion harkintamarginaali tuli tuomioistuimen arvioitavaksi muun muassa *Powell* ja *Rayner*⁴¹-tapauksessa, joka otettiin tutkittavaksi EIS 13 artiklan nojalla, koska kansallinen lainsäädäntö ei ollut tarjonnut oikeussuojakeinoja EIS 6 ja 8 artiklan väitetyjä loukkauksia vastaan.⁴² Tuomioissa ei arvioitu EIS 8 artiklan loukkausta, koska toimikunta oli jättänyt valituksen ilmeisen perusteettomana tältä osin tutkittavaksi ottamatta.

Tuomioistuin katsoi, että ilmailuliikennettä koskeva vaikea yhteiskunnallinen ja tekninen harkintavalta kuuluu ensisijaisesti valtiolle eikä tuomioistuimen tule ottaa sitä itse arvioitavakseen. Pyrkiessään kohtuulliseen tasapainoon yksilön ja koko yhteisön kilpailevien intressien välillä valtiolla on harkintamarginaalia, kun se arvioi yleissopimuksen noudattamiseksi tarpeellisia toimia. Harkintamarginaalin arvioinnissa keskeiseksi nousi se, että kyseessä on yksi maailman vilkkaimmin liikennöidyistä lentokentistä, jolla on huomattava taloudellinen merkitys paikalliselle ja kansalliselle taloudelle. Vastaaja (Yhdistynyt kuningaskunta) ei tuomioistuimen mukaan ollut ylittänyt sille kuuluvaa harkintamarginaalia.⁴³ Tulkinnan voi sanoa edustavan vakiintunutta tulkintaa. Siinä korostetaan tuomioistuimen toissijaista asemaa ja valtion laajaa päätäntävaltaa eikä siinä kiinnitetä huomiota ympäristönsuojelutavoitteisiin tai niiden merkitykseen harkintamarginaalin rajoja määrittävänä tekijänä.

Ympäristöpainotteinen tulkintamahdollisuus

Tuomioistuimen omaksuma tulkinta tuli arvioitavaksi tuoreimmassa *Hatton* ym.⁴⁴-tapauksessa, jossa kahdeksan Heathrown lentokentän lähistöllä asuva katsoi heidän 8 artiklassa turvattuja oikeuksiaan loukatun, koska erityisesti aamuyön lentojen lisääntyminen oli johtanut univaikeuksiin ja niihin liittyviin seurauksiin siinä määrin, että neljä valittajaa oli joutunut vaihtamaan asuinpaikkaa. Valittajat katsoivat myös EIS 13 artiklaa (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin) loukatun, koska kansallinen lainsäädäntö ei tarjonnut oikeussuojakeinoja EIS 8(1) artiklan loukkauksia vastaan. Valittajilla ei Britanniassa voimassa olleen lainsäädännön mukaan ollut oikeussuojakeinoja lentokenttämellun rajoittamiseksi, koska julkisoikeudellisen sääntelyn mukaan oikeussuojaa voi saada ainoastaan perusteetonta, lainvastaista ja ilmeisen perustelematonta häiriötä vastaan.

⁴¹ *Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1990).

⁴² Artikla edellyttää tehokkaita valtiosisäisiä oikeussuojakeinoja EIS:ssa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien loukkausten varalta. Artiklan tulkinnasta *Pellonpää* 2000, 446–465.

⁴³ Tuomion kohdat 41 ja 45–46.

⁴⁴ *Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2001, 2003).

Hatton poikkeaa *Powell ja Rayner* -tapauksesta siinä, että valittajat vetosivat yksinomaan yölennoista aiheutuvaan lisääntyneeseen meluun, mutta ennen muuta siinä, että *Powell ja Rayner* -tapauksen jälkeen tuomioistuin oli antanut muun muassa ratkaisut *López Ostra* ja *Guerra ym*⁴⁵. EIS 8(1) osalta tapauksessa oli arvioitavana, oliko valtio laiminlyönyt asianmukaisiin ja riittäviin toimenpiteisiin ryhtymistä artiklan turvaaman yksityis- ja perhe-elämän suojaamiseksi. Tuomioistuin toisti aiemmin esittämänsä kannan, että myös toimintavelvoitteita arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota yksilön ja koko yhteisön kilpailevien etujen väliseen kohtuulliseen tasapainoon ja että valtiolle kuuluu harkintamarginaalia myös sopimuksen edellyttämiä toimintavelvoitteita määriteltäessä.⁴⁶ Tasapainoa etsittäessä tulee valtion ottaa huomioon eri ulottuvuuksia.

Tuomioistuin esitti suunnanmuutosta ja totesi, että erityisen sensitiivisellä ympäristönsuojelun alueella oikeuksien loukkausta ei voi perustella yksinomaan maan taloudellisella hyvinvoinnilla. Valtioiden tulee minimoida, mikäli mahdollista, puuttuminen sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin etsimällä vaihtoehtoisia ratkaisuja ja pyrkiä saavuttamaan asetetut tavoitteet siten, että sopimuksen suojaamiin oikeuksiin puututaan mahdollisimman vähän.

Harkintamarginaalin laajuutta arvioidessaan tuomioistuin kiinnitti huomiota erityisesti niihin menettelyihin, joissa melun vähentämiseen tähtäävät toimet oli määritelty. Sen mukaan oikeuksien toteuttamista rajoittavien toimien valmistelussa on ennakolta asianmukaisesti ja kattavasti tutkittava ja selvitettävä parhaat mahdolliset ratkaisut, jotka takaavat kohtuullisen tasapainon.⁴⁷ Tuomioistuimen tutkimusta ja selvitystä koskeva viittaus liittyy siihen, että yölennojen kansantaloudellista merkitystä ja melun aiheuttamia unihäiriöitä ei ollut arvioitu itsenäisesti ja kriittisesti, kuten tuomioistuin arvioi.⁴⁸ Käsiteltyään melko laajasti yölennojen haittavaikutusten vähentämiseen tähdänneiden valtion toimenpiteiden ja tehtyjen selvitysten merkitystä, tuomioistuin totesi, että ne eivät olleet riittäviä ja että valtio ei ollut kyennyt luomaan kohtuullista tasapainoa valtion taloudellisen hyvinvoinnin ja 8 artiklassa suojatun kodin-, yksityis- ja perhe-elämän tehokkaan suojan välille, mistä syystä tapauksessa oli kyse 8(1) artiklan loukkauksesta.⁴⁹

Koska tuomioistuin katsoi EIS 8(1) artiklaa loukatun, se otti kantaa myös siihen, oliko EIS 13 artiklaa loukattu. Toisin kuin *Powell ja Rayner* -tapauksessa, tuomioistuin katsoi myös EIS 13 artiklaa loukatun, koska kansallinen lainsäädäntö ei tarjonnut mahdollisuutta saattaa kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi, voitiinko yölennojen lisäämistä pitää perusteltavissa olevina valittajien kodin-, yksityis- ja perhe-elämän suojan rajoituksina.⁵⁰

⁴⁵ *Guerra ym. v. Italia* (1998).

⁴⁶ Tuomion kohta 96.

⁴⁷ Tuomion kohdat 97, 100, 103.

⁴⁸ Tuomion kohta 102.

⁴⁹ Tuomion kohta 107.

⁵⁰ Tuomion kohta 116–117.

Merkille pantavaa tapauksessa *Hatton ym.* on, että jaoston enemmistö arvioi valitusta uusin painotuksin. Tuomioistuin näyttää muuttaneen valtion harkintamarginaalia koskevaa tulkintaansa. Se arvioi rajoitusten välttämättömyyttä itsenäisesti tyytymättä pelkästään kontrolloimaan valtion toimia.⁵¹ Se ei myöskään tuonut esiin valittajien mahdollisuutta muuttaa alueelta, kuten toimikunta *Rayner*-päätöksessään⁵² oli, asiaa kuitenkaan enemmälti selvittämättä, esittänyt.⁵³ Olennaista ratkaisussa on, että tuomioistuin katsoi EIS 8(1) artiklaa loukatun, vaikka kyse ei sen mukaan ollut vakavista terveyshaitoista, kuten esimerkiksi *López Ostra* -tapauksessa, ja vaikka lentokentän aiheuttama melu ei ylittänyt lainsäädännön asettamia melurajoja.

Paluu vakiintuneeseen tulkintaan

EIS 43 artiklaan vedoten Yhdistynyt kuningaskunta odotetusti pyysi asian siirtämistä suurelle jaostolle, joka antoi asiasta ratkaisunsa 8.7.2003.⁵⁴ Tuomioistuin katsoi, ettei EIS 8(1) artiklaa ollut loukattu eivätkä viranomaiset olleet olennaisesti ylittäneet harkintamarginaaliaan kilpailevia intressejä punnitessaan eikä yölentojen rajoituksia koskevien rajoitusten valmistelussa ollut olennaisia menettelyllisiä puutteita. Suuri jaosto pitäytyi sekä EIS 8(1) artiklan soveltamisalaa että harkintamarginaalia koskevilta osin aiemmin omaksumissaan linjauksissa eikä vahvistanut esitettyä uutta tulkintaa.

Suuri jaosto esittää ratkaisulle laajat perustelut. Se toteaa ensinnäkin, että EIS ei sisällä oikeutta puhtaaseen ympäristöön, mutta EIS 8 artikla saattaa tulla

⁵¹ *Pellonpää* (2000, 201) katsoo, että tuomioistuin on kaventanut valtion harkintamarginaalia arvioimalla eri yhteyksissä enenevässä määrin välttämättömyyttä itsenäisesti.

⁵² Päätös 9310/81, *Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 16.7.1986. Tässäkin tapauksessa oli kyse lentokenttämelun aiheuttamasta EIS 8 artiklan loukkauksesta. Toimikunta totesi päätöksessään, että EIS periaatteessa suojaa oikeutta rauhalliseen elinympäristöön, mutta katsoi, että meluhaitan ei tässä tapauksessa voitu katsoa aiheuttavan suhteetonta haittaa valittajalle. Perusteluinaan toimikunta esitti muun muassa, että haittaa ei voida pitää suhteettomana, jos haitan kohteilla oli mahdollisuus muuttaa toisaalle ilman merkittäviä vaikeuksia ja menetyksiä. Koska esillä olevassa tapauksessa tämä mahdollisuus toimikunnan mukaan oli olemassa, valitus jätettiin EIS 8(1) artiklaan perustuvilta osin tutkittavaksi ottamatta. Ks. myös päätökset 12816/87, *Vearncombe et al v. Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Saksan liittotasavalta*, 18.1.1989, jossa kyse oli armeijan ampuma-alueen aiheuttamasta melusta; 13728/88, *S v. Ranska*, 17.5.1990, jossa kyse oli ydinvoimalan aiheuttamista pienilmaston muutoksista, valosaasteesta ja luonnonvalon vähenemisestä.

⁵³ Tosin tuomari *Kerr* totesi eriväessä mielipiteessään, että valittajat eivät olleet edes väittäneet, että lentomelu olisi vähentänyt heidän omaisuutensa arvoa tai että kiinteistöt eivät kävisi kaupaksi. Hän kiinnitti huomiota siihen, että Lontoon alueella lentomelu ei ole aiheuttanut kiinteistöjen hinnan alenemista. Näin ollen valittajilla oli aito valinnanvapaus joko muuttaa tai jäädä alueelle asumaan.

⁵⁴ EIS 43 mukaan jaoston tuomio voidaan siirtää suurelle jaostolle, jos asiaan liittyy EIS:n tai sen lisäpöytäkirjojen tulkintaan tai soveltamiseen vaikuttava taikka yleiseltä merkitykseltään tärkeä kysymys. Suuren jaoston tuomio on lopullinen.

sovellettavaksi, jos melulla tai muilla haitoilla saattaa olla välittömiä ja vakavia vaikutuksia yksilöön.⁵⁵ Lisäksi tuomioistuin vahvisti jo aiemmin omaksumansa kannan, että EIS 8 artiklaa voitiin soveltaa, kun valtio oli välittömästi aiheuttanut ympäristön pilaantumisen tai kun valtio ei ollut asianmukaisesti säännellyt yksityisten harjoittamaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Kummassakin tapauksessa tulevat sovellettaviksi samat periaatteet ja kummassakin tapauksessa täytyy löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien etujen välillä.⁵⁶

Odotetusti ratkaisevaksi perusteeksi nousikin valtion harkintamarginaalia koskeva arviointi. Myös suuri jaosto katsoi, että arvioinnissa tuli kiinnittää huomiota sekä siihen, voitiinko valtion toimenpiteitä pitää EIS 8(1) artiklan kannalta aineellisesti oikeutettuina että siihen, oliko päätöksentekomenettelyssä riittävästi otettu huomioon yksilöiden EIS 8 artiklan turvaamat edut.⁵⁷ Aiempiin ratkaisuihinsa viitaten tuomioistuin korosti valtion harkintamarginaalin laajuutta. Sen mukaan tuomioistuimen tehtävänä ei ole korvata kansallisen viranomaisen arviointia siitä, mikä on paras menettelytapa esimerkiksi lentomelun rajoittamista koskevista vaikeista teknisissä kysymyksissä.⁵⁸ Samalla tuomioistuin katsoi, että harkintamarginaalinsa puitteissa toimivien hallitusten ja niiden marginaalia arvioivan tuomioistuimen tulee ottaa huomioon ympäristönsuojelutavoitteet, mutta korosti selväsanaisesti, että ympäristöllisillä ihmisoikeuksilla ei voi olla tuomioistuimen harkinnassa erityistä asemaa. Tuomioistuin toteaa: ”Environmental protection should be taken into consideration by Governments in acting within their margin of appreciation and by the Court in its review of that margin, but it would not be appropriate for the Court to adopt a special approach in this respect by reference to a special status of environmental human rights.”⁵⁹

Taloudellisten tekijöiden osalta tuomioistuin totesi yölentojen sallimisesta olevan myös taloudellista etua.⁶⁰ Suuri jaosto kiinnitti huomiota myös siihen, että valittajien kiinteistöjen hinnat eivät olleet lentomelun takia alentuneet ja katsoi, että harkintamarginaalin arvioinnissa tulee antaa merkitystä myös yksi-

⁵⁵ Tuomion kohta 96.

⁵⁶ Tuomion kohdat 98, 119.

⁵⁷ Tuomion kohdat 103–104.

⁵⁸ Perusteluissa (tuomion kohta 102) kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että kysymystä ei voida arvioida aina samalla tavoin. Esillä olevassa tapauksessa kyse oli yleisen politiikan alaan kuuluvasta asiasta. Viitaten *Dudgeon*-tapaukseen (1981) tuomioistuin totesi, että harkintamarginaali on rajoitetumpi, kun yksityiselämään puututaan rikosoikeudellisella sääntelyllä. *Dudgeon*-tapauksessa kyse oli homoseksuaalisuuden kieltävän lainsäädännön sallittavuudesta.

⁵⁹ Tuomion kohdat 103, 122. Huomionarvoinen yksityiskohta on, että tuomioistuin ensimmäistä kertaa käyttää käsitettä ympäristölliset ihmisoikeudet (tuomion kohta 122), aiemmin se on viitannut yksinomaan ympäristönsuojelun asettamiin vaatimuksiin.

⁶⁰ Tuomion kohdat 124–126.

lön mahdollisuudelle muuttaa pois alueelta. Tällä oli perustelujen mukaan merkitystä, koska tehtyjen selvitysten mukaan yöllinen lentomelu aiheutti unihäiriöitä ainoastaan 2–3 prosentille tutkimuksen kohteena olleista henkilöistä.⁶¹

Lentomelun rajoittamista koskevien määräysten valmistelua koskeneiden menettelyjen osalta tuomioistuimien katsoi, että ratkaisuja ei ole voitu tehdä täydellisten ja mitattavissa olevien tietojen perusteella, mutta hallitus oli koko ajan tarkkaillut tilannetta ja ryhtynyt tiukempiin toimenpiteisiin kuin asiassa hankittu selvitys oli edellyttänyt. Tuomioistuimen mukaan arvioinnissa oli annettava painoa myös sille, että kaikki lentomelualueella asuneet olivat voineet esittää muistutuksia asian valmisteluvaiheessa ja he kaikki kuuluivat lentomelun valvontaa varten perustettuun yhdistykseen, joten heillä oli ollut erityisen hyvät edellytykset käsitystensä esittämiseen. Näin tuomioistuin korostaa menettelyllisten vaatimusten merkitystä 8 artiklan suojaamiin oikeuksiin puututtaessa.⁶²

Myöskään suuren jaoston ratkaisu ei ollut yksimielinen (12–5). Vähemmistöön jääneet viisi tuomaria⁶³ antoivat yhteisen lausunnon, jossa he muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan ympäristösäännökseen⁶⁴ viitaten katsoivat, että unionin jäsenvaltiot edellyttävät ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista. Lisäksi he korostivat ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyhteyttä, jota myös useat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut tukevat.

Vähemmistön kannanotossa keskeiseksi nousee kaksi kysymystä. Yhtäältä se korostaa valtion positiivista toimintavelvollisuutta turvata yksityiselämän suoja, johon elimellisenä osana kuuluu terveys mielekkään yksityiselämän ja tietyissä tapauksissa myös perhe-elämän edellytyksenä. Melu, jolla puututaan intiimiin yksityiselämään siten, että siitä aiheutuu unihäiriöitä, rikkoo EIS 8(1) artiklaa, riippuen melun voimakkuudesta ja kestosta. Valtion velvollisuutena on varmistaa niin pitkälle kuin mahdollista se, että ihmiset saattavat nukkua normaaleissa oloissa.

Toiseksi vähemmistö arvioi tuomion valtion harkintamarginaalia koskevia käsityksiä. Vähemmistön mukaan yleinen viittaus maan taloudelliseen hyvinvointiin ei ole riittävä oikeutus sille, että valtio ei ole turvannut valittajien EIS 8 artiklan mukaisia oikeuksia. Valtion harkintamarginaalin arvioinnissa keskeistä on tasapainon saavuttaminen yhteisön etujen ja valittajien oikeuksien välillä. Perustavanlaatuisen oikeus uneen kaventaa merkittävästi valtion harkintamarginaalia ja ainoastaan valtion pakottava tarve voi antaa perusteen puuttua oikeuteen. Tällä on merkitystä myös tuomioistuimen toissijaiseen asemaan harkintamarginaalin arvioinnissa, kun vastakkain on yhtäältä oikeus uneen osana yksi-

⁶¹ Tuomion kohta 127.

⁶² Tuomion kohta 128.

⁶³ Tuomarit *Costa, Ress, Türmer, Zupančič, Steiner*.

⁶⁴ EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklan ympäristösäännöksestä jäljempänä luku V.

tyisyyttä ja terveyttä ja toisaalta valtion hyvin yleisesti määritellyt taloudelliset edut. Tässä suhteessa suuren jaoston tuomio merkitsi vähemmistön käsityksen mukaan askelta taaksepäin, koska siinä asetetaan taloudelliset edut terveyden suojelun edelle määrittelemällä vähemmistön unihäiriöt herkkyydeksi melulle, joka ei edellytä EIS 8 (1) artiklan suojaa.

3 Oikeus elämään

Oikeus elämään on perustavalaatuinen ihmisoikeus ja välttämätön edellytys muiden ihmisoikeuksien toteutumiselle. Se on vahvistettu muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (6 art.) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Koska ihmisoikeussopimukseen ei sisälly oikeutta ympäristöön määrittelevää artiklaa, kirjallisuudessa on katsottu oikeuden elämään tarjoavan myös ympäristönsuojelullista turvaa.⁶⁵ Tällöin oikeutta on tulkittava aiempaa väljemmin. Jos oikeus elämään tulkitaan ympäristönäkökulmasta ja sananmukaisesti, se edellyttää julkista valtaa suojelemaan kansalaisia ympäristön pilaantumiselta ja varmistamaan, että ympäristö laajasti ymmärrettynä on elinkelpoinen. Ihmisoikeustuomioistuin onkin katsonut, että EIS 2(1) artiklan ensimmäisen lauseen mukaan valtiolla on myös positiivinen toimintavelvollisuus. Näin esimerkiksi tapauksessa *L.C.B.*⁶⁶, jossa tuomioistuin tiivistä 2 artiklaa koskevan käsityksensä asettamalla valtiolle velvollisuuden sekä pidättäytyä tarkoituksellisesti ja lainvastaisesti riistämästä henkeä että ryhtyä asianmukaisiin toimiin suojatakseen toimivaltansa piiriin kuuluvien henkilöiden elämää.⁶⁷

Vaikka artikla ei sanamuotonsa mukaan koske elämään kohdistuvia uhkia, vaan elämän riistämistä, ihmisoikeustoimikunta on katsonut, että sitä voidaan soveltaa myös uhkaan edellyttäen, että uhka on omiaan vaarantamaan elämän.⁶⁸ Tulkinta oli esillä tapauksessa *Guerra ym*⁶⁹, jossa tuomari *Jambrek* EIS 2 artiklan tulkintaa koskevassa eriävässä mielipiteessä esitti käsityksensä, että artiklan tulkinnassa tulee ottaa huomioon myös tilanteet, joissa kyse on elämää uhkaavasta todellisesta ja vakavasta riskistä.

E erityisesti ympäristönsuojelua koskevissa kysymyksissä juuri ennakoitavuus on merkittävä tekijä, koska suojelun toteuttaminen edellyttää mahdollisten uhrien ja tulevaisuudessa syntyvien haittojen huomioon ottamista. Tuomioistuin on kuitenkin katsonut artiklan tarjoavan suojaa vain sellaista uhkaa vastaan, jossa loukkaus on ennakoitavissa ja luonteeltaan vakava ja peruuttamaton.⁷⁰ Artikla on sovellettavissa ympäristöuhkiin, jos elämään kohdistuvan uhan

⁶⁵ Näin esimerkiksi *Anderson* 1998, 4–6.

⁶⁶ *L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998).

⁶⁷ Tuomion kohta 36.

⁶⁸ 8278/78, *X v. Itävalta*, 13.12.1979.

⁶⁹ *Guerra ym. v. Italia* (1998).

⁷⁰ *Soering* (1989), kohta 90.

voidaan katsoa olevan riittävän varman. Tuomioistuin on tulkinnut artiklaa melko tiukasti, eikä sen ole katsottu ulottuvan sellaisten elämän laatuun vaikuttavien tekijöiden, kuten juomakelpoisen veden tai hengitettävän ilman suojeiluun. Ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta artikla on tullut arvioitavaksi harvoin.⁷¹

Tuomioistuin joutui arvioimaan EIS 2 artiklan merkitystä laajamittaisesti *Öneryildiz*-tapauksessa⁷². Tulkinta koski sitä, oliko valtio vastuussa ihmishenkien menetyksestä, kun metaanin räjähdettyä jätevuori vyöryi kaatopaikan alapuolelle syntyneen luvattoman slummi-asutuksen päälle ja hautasi sen alleen surmaten 39 henkilöä, joista yhdeksän oli valittajan perheen jäseniä. Valittaja vetosi muun muassa EIS 2 artiklaan. Turkin hallitus katsoi, että viranomaisilla ei ollut positiivista toimintavelvollisuutta ja viittasi muun ohella siihen, että esillä olevassa tapauksessa 2 artiklan loukkaus ei ollut ennakoitavissa, kuten ydin- tai teollisuuslaitoksiin verrattavien vaarallisten laitosten osalta on mahdollista.

Tuomioistuin vahvisti aiemmat linjauksensa ja katsoi, että EIS 2 artiklan 1 kohdan ensimmäinen lause velvoittaa valtiota myös ryhtymään määrättyissä tapauksissa asianmukaisiin toimiin suojatakseen sen tuomiovallan piirissä olevien elämää. Tuomioistuimen mukaan viranomaisten tuli ryhtyä konkreettisiin toimiin vaaran toteutumisen ehkäisemiseksi tilanteissa, joissa viranomaiset tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää asianomaiseen aikaan tietyn yksilön henkeä uhkaavasta todellisesta ja välittömästä vaarasta. Kyse ei ollut ennakoimattomasta onnettomuudesta. Tuomioistuin viittasi perusteluissaan muun muassa kaatopaikkoja koskevan eurooppalaisen sääntelyn kehitykseen, jossa on otettu huomioon kaatopaikkoihin liittyvät vaaratekijät.⁷³

Yhteenvetona voi todeta, että EIS 2 artiklaan sisältyy mahdollisuus laventaa sopimuksen soveltamisalaa vakaviin ympäristöllisiin haittoihin tai niiden uhkiiin, jos voidaan osoittaa, että valtio on välittömästi vastuussa vakavasta ja elämää uhkaavasta ympäristöhaitasta tai että sen olisi tullut ryhtyä toimiin estääkseen sellaisen haitan syntyminen taikka varoittaa haitan mahdollisuudesta.⁷⁴

⁷¹ Artiklan tulkinta oli esillä tapauksessa, jossa kyse oli siitä, olivatko ydinkokeet ja ydinjätteidien sijoittaminen mereen artiklan vastaisia. Toimikunta jätti valituksen tutkittavaksi ottamatta. Ks. 715/60, *Dr. S v. Saksan liittotasavalta*, (5.8.1960); *Desgagné* 1995, 269; *Churchill* 1998, 91. Toimikunnan kanta on kuitenkin siinä määrin vanha, että sen perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä. Artikla oli toimikunnassa arvioitavan myös päätöksessä 20824/95, *Taura ja 18 muuta v. Ranska*, 4.12. 1995. Koska toimikunta katsoi, että ydinvoiman käyttöön luonnollisesti (inherent) liittyvät riskit eivät ole riittävä peruste valittajien määrittelemiseksi uhreiksi, tämä merkitsi, etteivät nämä riskit merkitse 2 artiklan loukkausta.

⁷² *Öneryildiz v. Turkki* (2002).

⁷³ Tuomion kohdat 53–55.

⁷⁴ Näin esimerkiksi *Jarvis ja Sherlock* 1999, 19.

4 Omaisuudensuoja ympäristöllisenä suojana

Myös EIS:n osalta keskeisiksi ovat nousseet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, jotka liittyvät omaisuuden suojaan ja ennen kaikkea omaisuuden käytön sääntelyyn ympäristönsuojelullisin tavoittein. Omaisuuden suoja säännös sisältyy EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaan.⁷⁵ Artikla sisältää kolme sääntöä. Ensimmäisen kappaleen ensimmäisessä lauseessa tunnustetaan jokaisen luonnollisen ja juridisen henkilön oikeus rauhassa nauttia omaisuudestaan. Kappaleen toinen lause sääntelee pakkolunastuksen ja sitä vastaavien toimenpiteiden edellytykset. Artiklan toinen kappale sisältää määräyksiä omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä. Vaikka säännöt ovat erillisiä, ne ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa siten, että kaksi jälkimmäistä sääntöä liittyvät ensimmäiseen rajoittaen oikeutta nauttia rauhassa omaisuudesta. Niitä myös analysoidaan ensimmäisen yleissäännön varassa.⁷⁶

Jokaisen oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan (ensimmäinen sääntö) sisältyy kohtuullisuusvaatimus, jonka mukaan yksilölle ei tule asettaa kohtuuttomia taloudellisia rasituksia. Omaisuudensuojan vähimmäisvaatimuksena on, että omaisuuteen puuttuvat toimet jäävät yksittäisen omistajan näkökulmasta kohtuullisuuden rajoihin.⁷⁷ Omaisuuden suojaamista koskeva yleinen periaate sisältää vaatimuksen siitä, että yhteiskunnan yleisten etujen toteuttamisen ja yksilön oikeuksien suojaamisen välillä tulee vallita kohtuullinen tasapaino.⁷⁸

⁷⁵ EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla: ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.”

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

⁷⁶ Tuomioistuin määritteli nämä lähtökohdat tapauksessa *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982); muista tapauksista *Länsineva* 1993, 307; *Pellonpää* 2000, 456.

⁷⁷ *Länsineva* 1993, 309. Kysymys kohtuullisesta tasapainosta oli esillä esimerkiksi tapauksessa *Matos e Silva Lda. ym. v. Portugal* (1996), jossa kyse oli omaisuuden käytön rajoittamisesta luonnonsuojelualueen perustamiseksi. Rajoitukset oli annettu vuosien 1983–1991 välisenä aikana, eikä niitä koskevia valituksia ollut vuoteen 1996 mennessä ratkaistu. Tuomioistuin katsoi rajoitusten olleen riittävän perusteltuja, koska niillä oli tavoiteltu luonnonsuojelun toteuttamista ja ne olivat siten yleiseen etuun perustuvia. Kuitenkin 13 vuoden epävarmuus omaisuuden kohtalosta ja mahdollisten korvausten saamisesta merkitsivät valittajille liiallista yksilöllistä rasitusta, joka rikkoi kohtuullisen tasapainon yleisten etujen vaatimusten ja omaisuuden suojan välillä.

⁷⁸ *Länsineva* 1993, 308; *Winisdoerffer* 1998, 18.

Artiklan ensimmäisellä kappaleella katsottiin pitkään olevan merkitystä ai-noastaan omaisuuden pakkolunastusta koskevissa tilanteissa, eikä sen ensimmäisen lauseen mukaisella jokaisen oikeudella nauttia rauhassa omaisuudestaan katsottu olevan itsenäistä merkitystä.⁷⁹ Tuomioistuin on kuitenkin eräissä tapauksissa katsonut, että 1 artikla tarjoaa suojaa laajemmalti kuin pelkästään omaisuuden pakkolunastukselta tai omaisuuden käyttöä rajoittavalta sääntelyltä. Tuomioistuin määritteli tätä lähtökohtaa tapauksessa *Sporrong ja Lönnroth*.⁸⁰ Tapauksessa pakkolunastuslupa oli ollut voimassa yli 20 vuotta, mutta lunastusta ei ollut toteutettu. Tuomioistuin katsoi, että kyseessä ei ollut pakkolunastus eikä (tältä osin) myöskään 1 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettu omaisuuden käytön valvonta. Sen sijaan lupa vaikutti omistusoikeuden sisältöön, koska valittajien oikeutta nauttia rauhassa omaisuudestaan oli loukattu. Yksityisen ja yleisen edun välinen tasapaino ei ollut toteutunut ja yksityisille kiinteistön omistajille oli asetettu liian suuri rasitus, mikä oli vastoin ensimmäisen säännön edellyttämää suhteellisuusvaatimusta.⁸¹

Ympäristönsuojelun ja erityisesti luonnonsuojelun kannalta periaatteellista merkitystä saattaisi olla muodollista pakkolunastusta koskevilla edellytyksillä.⁸² Vaikka pakkolunastusta koskevia ratkaisuja on paljon, tuomioistuimen ratkaistavana on ollut vain muutamia tapauksia, joissa pakkolunastuksen edellytyksiä on arvioitu ympäristön- tai luonnonsuojelun toteuttamisen näkökulmasta.

Euroopan ihmisoikeustoimikunta on kuitenkin tapauksessa *S vastaan Ranska*⁸³ arvioinut tosiasiallisen pakkolunastuksen edellytyksiä. Tapauksessa kyse

⁷⁹ Pellonpää 2000, 461.

⁸⁰ *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982).

⁸¹ Tuomioistuin käytti hyvin samantyyppisiä perusteluja tapauksessa *Erkner ja Hofauer v. Itävalta* (1987), jossa tilusjärjestelyjä ja niihin liittyviä korvauksia koskevia lopullisia ratkaisuja ei ollut tehty 16 vuoden aikana. Tuomioistuin katsoi valittajien oikeutta nauttia rauhassa omaisuudestaan loukatun.

Tapauksessa *Sporrong ja Lönnroth* oli esillä myös kysymys tosiasiallisesta pakkolunastuksesta, jonka osalta tuomioistuin katsoi, että de facto omaisuuden pakkolunastus, jolle on leimallista, että toimenpiteiden vaikutukset ovat samankaltaiset kuin muodollisessa pakkolunastuksessa, saattaa kuulua 1 artiklan toisen virkkeen piiriin. Tässä tapauksessa ei siitä katsottu olevan kyse eikä tuomioistuin myöhemminkään ole tulkinnut omaisuuden tosiasialliseksi pakkolunastukseksi toimenpidettä, joka ei ole täyttänyt muodollisen pakkolunastuksen tunnusmerkistöä. *Länsineva* 1993, 311. Kysymys on ollut esillä esimerkiksi tapauksessa *Allan Jacobsson v. Ruotsi* (1989), jossa pitkään jatkunutta rakennuskieltoa ei pidetty omaisuuden ottamisena, koska se ei ollut toimenpiteen tosiasiallisena lopputuloksena (tuomion kohta 53).

⁸² Omaisuuden ottamiselle on asetettu vaatimukseksi, että ottamisen tulee tapahtua julkisen edun nimissä. Lähtökohtana julkisen edun vaatimuksen arvioinnille on valtion laaja harkintamarginaali, mikä merkitsee, että kynnys sille, että yleisen tarpeen vaatimusta katsottaisiin loukatun, on korkea. Toiseksi ottamisen edellytyksenä on, että sen edellytyksistä säädetään lailla. Vaikka artikla ei suoranaisesti sitä edellytä, kolmantena edellytyksenä on ottamisen korvaaminen siten, että toteutetaan kohtuullisen tasapainon ja suhteellisuuden vaatimukset. Edellytyksistä esimerkiksi *Länsineva* 1993, 316; *Winisdoerffer* 1998, 19; *Pellonpää* 2000, 482–486.

⁸³ 13728/88, 17.5.1990.

oli meluhaittojen aiheuttamasta omaisuuden arvon alenemisesta. Toimikunta katsoi, että merkittävä meluhaitta saattaa vaikuttaa merkittävästi omaisuuden arvoon ja johtaa jopa siihen, että omaisuuden myyminen käy mahdottomaksi, mistä syystä sitä voidaan pitää osittain tosiasiallisena pakkoluovutuksena. Toimikunnan perusteluissa on kuitenkin olennaista, että sen mukaan ympäristöhaittojen määrittely omaisuuteen puuttumiseksi edellyttää, että haitat vaikuttavat omaisuuden taloudelliseen arvoon. Arvonmenetys on toimikunnan käsityksen mukaan 1 artiklan pakkolunastusta koskevan säännön soveltamisen edellytys. Toimikunta siis määritteli oikeuden nauttia omaisuudestaan pelkästään taloudellisista lähtökohdista. Tulkinta on hyvin tiukka, eikä sen mukaan puuttuminen omaisuuden suojaan, josta aiheutuu seurauksia, joilla on vaikutuksia muihin kuin taloudellisiin arvoihin, kuulu 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan piiriin.⁸⁴ Niinpä toimikunta totesi *Rayner*-tapauksessa⁸⁵ antamassaan päätöksessä, että ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa ensisijaisesti omaisuuden mieltävaltaiselta pakkolunastukselta, eikä periaatteessa turvaa oikeutta nauttia omaisuudesta meluttomassa ympäristössä. Meluhaitat voivat tulla arvioitaviksi sopimuksen muiden artikloiden nojalla.

Tuomioistuin on useissa tapauksissa 1 artiklan ensimmäisen kappaleen sijasta katsonut sovellettavaksi tulevan artiklan 2 kappaleen omaisuuden käytön valvontaa koskevan säännöksen (kolmas sääntö), joka onkin tuomioistuimen useimmiten soveltama omaisuudensuojasäännös.⁸⁶ Säännökselle on tuomioistuimen käytännössä annettu laaja soveltamisala. Se koskee sekä omaisuuden fyysisen käytön rajoituksia että disponoinnin rajoituksia.⁸⁷

Ympäristönsuojelun toteuttamisen kannalta säännöksen soveltamisessa keskeistä on, millaisin edellytyksin omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Sen ohella, että omaisuuden käytön valvonnan tulee täyttää laillisuusvaatimus, toimiin voidaan artiklan mukaan ryhtyä ainoastaan yleisen edun nimissä. Artiklan toisen kappaleen mukaan ensimmäisen kappaleen omaisuudensuojasäännökset (ensimmäinen ja toinen sääntö) eivät saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. Välttämättömyys-kriteerin tulkinnassa tuomioistuimen vakiintunut kanta on, että valtio on itse oikeutettu päättämään, onko toimenpide tarpeellinen so. välttämätön. Valtioiden liikkumavaran on katsottu olevan laajempi kuin

⁸⁴ *Desgagné* 1995, 277; vrt. *Weber* 1991, 181.

⁸⁵ 9310/81, *Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 16.7.1986.

⁸⁶ Näin esimerkiksi *Fredin v. Ruotsi* (1991), jossa kyse oli määräämättömäksi ajaksi myönnetyn soranottoluvan peruuttamisesta korvauksetta kymmenen vuoden siirtymäajan jälkeen. Tuomioistuin arvioi peruuttamista omaisuuden käytön valvontana eikä omaisuuden tosiasiallisena riistämisenä. Tuomioistuin korosti perusteluissaan muun muassa soranottoluvan peruuttamiseen johdaneiden ympäristönsuojelullisten perusteiden merkitystä.

⁸⁷ *Länsineva* 1993, 316.

muiden EIS:ssa turvattujen oikeuksien osalta⁸⁸, ja tältä osin sopimus tarjoaa suojaa myös ympäristönsuojelun toteuttamiselle. Liikkumavaran arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että säännöksen nimenomaisesta sanamuodosta huolimatta sen tulkinnassa on lähdetty siitä, että 1 kappaleen ensimmäisen virkkeen ilmaiseman yleislausekkeen vaatimukset yksityisen ja yleisen edun välisestä kohtuullisesta tasapainosta sekä suhteellisuudesta ulottuvat myös omaisuuden käytön sääntelytilanteisiin. Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että omaisuuteen puuttuvat toimet ovat kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa niihin päämääriin, joita puuttumisella tavoitellaan.⁸⁹

Koska valtioilla on kuitenkin katsottu olevan laaja harkintamarginaali, poikkeamisten kohtuullisesta tasapainosta sekä suhteellisuudesta tulee olla olennaisia, ennen kuin niitä voidaan pitää sopimuksen vastaisina. Kynnys sille, että sääntelyä voitaisiin pitää kohtuuttomana tai suhteettomana, on hyvin korkealla. Tuomioistuin on tapauksessa *James ym.*⁹⁰ todennut, että ”(t)he Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature’s judgment as to what is ‘in the public interest’ unless that judgment be manifestly without reasonable foundation”.

Sekä toimikunta että tuomioistuin ovat yksiselitteisesti katsoneet ympäristönsuojelun olevan sellainen legitiimi yleinen intressi, joka oikeuttaa puuttumisen myös omaisuudensuojaan. Valtion harkintamarginaalin korostus on merkinnyt myös sitä, että useissa tapauksissa julkinen etu on ohittanut yksityiset intressit eikä omaisuudensuojan ole katsottu estävän yksityisten etuihin puuttuvien toimenpiteiden toteuttamista. Omaisuudensuoja-artikla ei aseta korvausvelvollisuutta omaisuuden käytön sääntelyn yleiseksi edellytykseksi eikä myöskään tuomioistuin ole käytännössään sellaista edellyttänyt.⁹¹

Omaisuudensuoja-artiklan 2 kappaleen soveltamien on ollut esillä esimerkiksi tapauksessa *Eskeinen ym. v. Suomi*⁹², jossa oli kysymys Kolin kansallispuiston tavoiterajauksesta. Tapauksessa tavoiterajauksen piirissä yksityismaita omistaneet valittajat katsoivat, että kansallispuiston tavoiterajaukset sekä niihin liittyvä ympäristöministeriön silloiselle Pohjois-Karjalan lääninhallitukselle lähettämä kirje, jossa suositeltiin rakennuslain mukaisen toimenpidekiellon käyttämistä tavoiterajausalueella, loukkasivat muun muassa EIS:n ensimmäisen

⁸⁸ *Länsineva* 1993, 306; *Winisdoerffer* 1998, 18; *Taylor* 1998a, 251.

⁸⁹ *Länsineva* 1993, 309 ja siinä mainitut tapaukset.

⁹⁰ *James ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1986), kohta 46.

⁹¹ *Länsineva* 1993, 318. Lähtökohtaa ei *Länsinevan* mukaan muuta tuomioistuimen *Sporrong ja Lönnroth* -tapauksessa esittämä lausuma, jonka mukaan korvausvaatimuksen esittämismahdollisuus olisi tässä tapauksessa saattanut palauttaa järkkyyneen tasapainon yksityisen ja yleisen edun välille. Ks. myös *Taylor* 1998a, 252–254.

⁹² 19761/92, 21.10.1994.

lisäpöytäkirjan 1 artiklaa. Ihmisoikeustoimikunta katsoi, ettei valittajien omaisuuteen ollut kajottu. Vaikka jonkinasteista puuttumista valittajien omaisuuteen olisi tapahtunutkin, yleiset ja yksityiset intressit olivat toimikunnan käsityksen mukaan tasapainossa. Valtio ei ollut ylittänyt sille 1 artiklan toisen kappaleen mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Tavoiterajauksen tavoitteena oli suojella luontoa kansallispuiston viereisillä yksityisomistuksessa olevilla maa-alueilla. Toimikunta toi esiin ympäristönsuojelun kasvavan yhteiskunnallisen merkityksen, joka huomioon ottaen tavoite oli yleisen edun mukainen.⁹³

⁹³ Ihmisoikeustoimikunta antoi hyvin samansisältöisen päätöksen myös Suomen rantojen suoje-
luohjelmasta tehtyyn valitukseen (21343/93 *Uuhiniemi ym. v. Suomi*, 10.10.1994), jossa se totesi,
ettei kohtuullisen tasapainon vaatimusta ollut rikottu.

5 Menettelylliset oikeudet

5.1 EIS 6(1) ARTIKLA

Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeinen menettelyllinen sopimusmääräys on 6(1) artikla, jonka 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Sopimusmääräyksen mukaan jokaisella on oikeus tuomioistuinmenettelyyn ja siinä julkiseen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun esillä on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen. Kyse on EIS:n keskeisestä ja samalla suurimpia tulkintaongelmia synnyttäneestä sopimusmääräyksestä.

EIS 6 artikla koskee ennen muuta sopimuksessa määriteltyjä yksityisluonteisia vaatimuksia. Ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävänä on jo toteutuneiden kansallisten menettelyjen tutkiminen ja niiden turvaaminen. Artiklan turvaama osallistumisoikeus on aina yksilöllinen luonteeltaan ja liittyy aina yksittäiseen, määriteltävissä olevaan hankkeeseen.⁹⁴

Sopimusmääräyksen ilmauksella ”henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen” (the determination of his civil rights and obligations) on sopimuksessa autonominen, kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumaton sisältö, ja esimerkiksi Suomen oikeusjärjestyksessä hallinto-oikeudellisiksi luonnehdittavat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat sen alaan. Perinteisellä jaottelulla julkis- ja yksityisoikeuteen ei ensisijaisesti ole merkitystä sen määrittelyssä, onko kyse artiklan soveltamisalaan kuuluvista oikeuksista tai velvollisuuksista. Toisaalta tuomioistuin on säännönmukaisesti tehnyt tämän erottelun ja katsonut, että 6(1) artiklaa voidaan soveltaa, kun kanteen kohteena on taloudellinen etu tai kun kanteen lopputuloksella on merkitystä yksityisluonteisten oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta.⁹⁵

⁹⁴ Ks. esimerkiksi tapaus *Zander v. Ruotsi* (1993).

⁹⁵ Sopimusmääräyksen tulkinnasta *Pellonpää* 2000, 290–291, 295–300, 315. Kysymys oli esillä muun muassa *Ortenberg v. Itävalta*-tapauksessa (1994), jossa kyse oli rakennusluvan myöntämisestä ja valittajan julkisoikeudelliseksi luonnehdittavasta oikeudesta vastustaa luvan myöntämistä. Tapauksessa valittaja oli vedonnut julkisoikeudellisiin säännöksiin estääkseen taloudellisten (omaisuuden mahdollinen arvon alentuminen) oikeuksiensa loukkauksen. Ks. myös aiemmat tapaukset *Oerlemans v. Alankomaat* (1991) ja *Mats Jacobsen* (1990), tuomion kohta 32, jota *Pellonpää* (2000, 295) tarkastelee.

EIS 6(1) artiklan tulkinnassa on huomionarvoista, että se ei takaa aineellisia oikeuksia tai määrittele tällaisten oikeuksien sisältöä, vaan sen soveltaminen edellyttää, että vaateella on perusta valtion sisäisessä oikeudessa.⁹⁶ Tämä merkitsee, että jos kansallista lainsäädäntöä voidaan tulkita siten, että se esimerkiksi turvaa jokaiselle yksityisluonteisen oikeuden (civil right) puhtaaseen tai monimuotoiseen ympäristöön, niin jokaisella tulee olla pääsy itsenäiseen kansalliseen tuomioistuimeen tästä oikeudesta päätettäessä.⁹⁷ Artikla ei rajoitu ns. subjektiivisiin oikeuksiin ja sen soveltamiseksiin kuuluvat myös tilanteet, joissa viranomaisella on harkintavaltaa etuuden päättämisessä, jos tälle harkintavallalle on asetettu oikeudelliset kriteerit.⁹⁸

Ympäristöllisiä ulottuvuuksia omaavissa tapauksissa merkitykselliseksi on noussut henkilöpiiri, joka voi vedota EIS 6(1) artiklassa määriteltyyn oikeuteen. Sopimusmääräyksen soveltamisen edellytyksenä on, että kyseessä on oikeutta koskeva erimielisyys, riita henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista, niiden olemassaolosta tai sisällöstä. Riidan tulee koskea oikeuksia tai velvollisuuksia ja/tai niiden sisältöä ja riidan tai erimielisyyden tulee olla luonteeltaan aito ja vakava. Lisäksi edellytyksenä on, että oikeudet tai velvollisuudet koskevat välittömästi valittajaa eivätkä valittajan intressit ole liian hatarat. Valittajan on osoitettava, että kyse on menettelystä, joka on välittömästi ratkaiseva oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta.⁹⁹

Tuomioistuimen vakiintuneen kannan mukaan erilaisten elinkeino- ja vastavien lupien epäämisen ja peruuttamisen saatetaan katsoa koskevan luvan hakijan tai haltijan oikeuksia 6(1) artiklassa tarkoitettulla tavalla. Lupien myöntämisen osalta merkitystä on lupaharkinnalla. Mitä sidotumpaa lupaviranomaisen harkintavalta lupaa myönnettäessä on, sitä perustellummin kyse on EIS 6(1) artiklassa tarkoitetuista oikeuksista. Vastaavasti lupaviranomaisen hyvin laaja harkintavalta saattaa johtaa siihen, että kyse ei ole oikeuksista ihmisoikeustuomioistuimen tarkoittamassa merkityksessä.¹⁰⁰

Lähtökohtaisesti myös muu taho kuin esimerkiksi hankkeen toteuttaja voi vedota 6(1) artiklaan. *Zander*-tapauksessa¹⁰¹ tuomioistuin katsoi 6(1) artiklan olevan sovellettavissa, kun kyse oli naapurikiinteistölle myönnetystä jäteluvas- ta, jonka valittajat olivat väittäneet aiheuttavan haittaa heidän kiinteistöilleen pilaamalla kiinteistöillä sijaitsevan lähdeveden. Tuolloin Ruotsissa voimassa olleen lainsäädännön mukaan luvasta saattoi valittaa ainoastaan valtioneuvostolle, joka oli hylännyt valituksen. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi kyseessä

⁹⁶ Pellonpää 2000, 292–293.

⁹⁷ Näin *Ebbeson* 2002a, 18.

⁹⁸ Pellonpää 2000, 294–295.

⁹⁹ Riidan olemassaoloa koskevista arviointikriteereistä *Pellonpää* 2000, 290.

¹⁰⁰ *Pellonpää* 2000, 299.

¹⁰¹ *Zander v. Ruotsi* (1993).

olevan yksityisluonteisen oikeuden (civil right), koska myönnetty lupa saattoi vaikuttaa omistusoikeuteen rajoittamalla omaisuuden käyttöä.¹⁰² Koska valittajilla oli Ruotsin lain mukaan oikeus saada suojaa vesien pilaantumista vastaan, oli 6(1) artiklan vastaista estää valittajia saattamasta lupapäätöstä muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi.¹⁰³ Ympäristölliseltä kannalta ratkaisevaa tuomiossa on lisäksi se, että siinä hyväksyttiin valittajien käsitys haitan todennäköisyydestä perusteeksi 6(1) artiklan soveltamiselle. Tulkinnan mukaan artiklan soveltaminen ei edellytä varmuutta haitan ilmenemisestä.¹⁰⁴

Zander-ratkaisusta poikkeava ja tuorempi on ratkaisu *Balmer-Schafroth ym.*¹⁰⁵ Noin viiden kilometrin päässä ydinvoimalasta hälytysalueella (Alarmzone) asuneet valittajat vetosivat siihen, että luvan myöntäminen ydinvoimalalle loukkasi heidän ruumiillista koskemattomuuttaan ja omaisuudensuojaansa, mutta he eivät olleet voineet valittaa hallituksen päätöksestä, jolla voimalalle myönnetyn luvan voimassaoloaika oli jatkettu. Hallitus oli hylännyt kaikki 28 000 hanketta vastaan esitettyä muistutusta perusteettomina eikä muistutuksia voitu saattaa tuomioistuimen arvioitaviksi.

Ihmisoikeustoimikunta katsoi äänestyspäätöksellä (16–12) EIS 6(1) artiklaa rikotun. Tuomioistuimen enemmistö (12–8) päätyi vastakkaiseen lopputulokseen ja totesi, että valittajat olivat pyrkineet osoittamaan voimalan tekniset puutteet ja välttämättömyyden ehkäistä niistä väestölle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran. He eivät kuitenkaan olleet näyttäneet, että voimalan käyttö aiheutti heille henkilökohtaista ja välittömästi uhkaavaa vaaraa. Tästä syystä ydinvoimalan vaikutukset jäivät väestöön nähden hypoteettisiksi eivätkä valittajat olleet kyenneet osoittamaan, että asian lopputulos olisi ollut suoraan ratkaiseva heidän oikeuksilleen. Tuomioistuimen mukaan 6(1) artiklaa ei voitu soveltaa tapaukseen, koska ydinvoimalaa koskevan päätöksen ja valittajien fyysisen koskemattomuuden asianmukaista suojaa koskevan oikeuden välinen yhteys oli liian heikko ja etäinen.¹⁰⁶ Tuomioistuin ei kiistänyt, että kyseessä oli aito ja vakava erimielisyys, joka koski valittajien kansallisessa lainsäädännössä turvattua oikeutta.

Vähemmistöön jääneet tuomioistuimen jäsenet korostivat ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyhteyttä ja ennen kaikkea ennalta varautumisen periaatteen merkitystä. Periaate edellyttää muun muassa, että valittajien aseman arvioinnissa ei voida lähteä välittömän vaaran puuttumisesta, vaan oikeussuojakeinojen tulee olla käytettävissä jo lupaa myönnettäessä.

¹⁰² Tuomion kohdat 24–27.

¹⁰³ Tuomioistuin päätyi samanlaiseen ratkaisuun myös tapauksessa *Ortenberg v. Itävalta* (1994).

¹⁰⁴ *DeMerieux* 2001, 546.

¹⁰⁵ *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997).

¹⁰⁶ Tuomion kohta 40.

Tuomioistuimen enemmistön esittämät ratkaisun perustelut tuovat esiin enemmän kysymyksiä kuin vastauksia.¹⁰⁷ Tuomioistuin näyttää luopuneen muun muassa *Zander*-tapauksessa omaksumastaan linjasta, vaikka se ei viittaa tuomiossaan tähän. Kun tuomioistuin *Zander*-tapauksessa hyväksyi 6(1) artiklan soveltamisen perusteeksi sen, että valittajat pystyivät perustellusti väittämään jäteluvan merkitsevän riskiä kansallisen oikeuden turvaamalle oikeudelle, tapauksessa *Balmer-Schafroth* tuomioistuin perusteluja esittämättä edellytti välittömän ja ilmeisen vaaran käsilläoloa, eikä hyväksynyt riskiä tai sen todennäköisyyttä perusteeksi 6(1) artiklan soveltamiselle. Selkeä ero tapausten välillä on siinä, että *Zander*-tapauksessa valittajien kiinteistöt sijaitsivat hankkeen välittömässä läheisyydessä ja luparatkaisut vaikuttivat ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa turvattuun omistusoikeuteen.

Tapauksen arvioinnin kannalta huomionarvoinen ulottuvuus on Sveitsin hallituksen korostama käsitys, että ydinvoimakysymyksissä moraalinen ja poliittinen vastuu ratkaisuista on aina poliittisilla päättäjillä.¹⁰⁸ Tässä suhteessa merkitystä on tuomioistuimen myöhemmin vastaavanalaisessa tapauksessa *Athanasoglou ym.*¹⁰⁹ esittämä käsitys. Arvioidessaan ydinvoiman käyttöä koskevia päätöksentekomenettelyjä tuomioistuin korosti, että ne ovat poliittisia päätöksiä ja jäävät kunkin valtion itsensä päätettäväksi demokraattisissa menettelyissä. Tuomioistuimen käsityksen mukaan EIS 6(1) artiklasta ei voi tehdä johtopäätöksiä menettelylle asetettavien vaatimusten suhteen.¹¹⁰

DeMerieux arvioi, että tuomioistuimen ratkaisun taustalla vaikuttaa se, että tuomioistuin on erityisesti ydinvoimaa koskevissa ratkaisuisa sitoutunut kansallisten viranomaisten käsityksiin määritellesään valtion harkintamarginaalin rajoja.¹¹¹ Hän viittaa siihen, että tuomioistuin on useissa tapauksissa kantaansa

¹⁰⁷ Hart 2000, 130. Tähän viitataan myös vähemmistöön jääneiden mielipiteessä. Sen mukaan vallitsevan käsityksen mukaan EIS 6(1) artiklan soveltamisessa tulee otettavaksi huomioon kolme seikkaa. Artikla tulee sovellettavaksi, kun kyse on oikeudesta, jolla on riidan tai sen seurauksien kannalta ratkaiseva merkitys. Jos 6 artikla tulee sovellettavaksi, asia tulee voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtion viranomainen ei ole lainkäyttöelin eikä sitä voida pitää riippumattomana ja puolueettomana hallinto- tai yleistuomioistuimena. Vähemmistön käsityksen mukaan enemmistö ei ottanut huomioon mitään näistä eikä myöskään perustellut, missä suhteessa päätöksen ja oikeuksien välinen suhde oli liian etäinen ja hypoteettinen tai miksi valittajien tuli *a priori* osoittaa, että vaaran tuli olla välitön.

¹⁰⁸ Tuomion kohta 35.

¹⁰⁹ *Athanasoglou ym. v. Sveitsi* (2000).

¹¹⁰ Tuomion kohta 54. Myös esillä oleva tuomio oli äänestyspäätös (12–5). Eriävässä mielipiteessään vähemmistöön jääneet esittivät samoja perusteita kuin tapauksessa *Balmer-Schafroth* eli he korostivat, että valitusoikeuden puuttuminen Sveitsin liittohallituksen päätöksestä loukkasi EIS 6(1) artiklaa, koska siitä ei voinut valittaa riippumattomalle ja puolueettomalle tuomioistuimelle. Tässä tapauksessa vähemmistö ei nostanut esiin ennalta varautumisen periaatetta, mutta toi esiin sen, että ydinvoiman käyttöä koskevissa tapauksissa ei ole mahdollista osoittaa vaaran välittömyyttä: tapahtuneet katastrofit eivät olleet ennustettavissa tai ainakaan niitä ei ennakoitu.

¹¹¹ *DeMerieux* 2001, 550–551.

perustelematta korostanut harkintamarginaalin olevan laajan.¹¹² Tuomioistuin on haluton puuttumaan kysymyksiin, jotka on ratkaistu ”demokraattisessa poliittisessä keskustelussa”, kuten tuomioistuin toteaa tapauksessa *Athanassoglou ym.* ja lentokenttämelua koskevassa *Hatton*-tapauksessa. Tähän kiinnitetään huomiota myös *Balmer-Schafroth*-tapauksessa vähemmistöön jääneiden lausunnossa. Vähemmistöön jääneet kuitenkin korostavat, että tuomioistuimen enemmistö ei päätöstä tehdessään tehnyt ero alkuperäisen (ydinvoiman käyttöä koskevan) poliittisen ratkaisun ja ydinvoimalan lupahakemusta ja lupamääräyksiä koskevien ratkaisujen välillä. Jälkimmäiset ovat ratkaisuja, jotka edellyttävät oikeudellista valvontaa.¹¹³ Vähemmistöön jääneet nostavat perusteluissaan esiin myös sen, että tuomioistuimen enemmistö ei ratkaisussaan ottanut huomioon, että ydinvoimaa koskevissa kysymyksissä on muotoutunut yhteinen eurooppalainen standardi, millä he viittaavat siihen, että useiden eurooppalaisten valtioiden lainsäädäntö turvaa kansalaisille mahdollisuuden hakea muutosta ydinvoimaa koskevista lupapäätöksistä. Lainsäädäntö, joka ei turvaa tällaista muutoksenhakuoikeutta ei vähemmistön mukaan vastaa tätä standardia.¹¹⁴

5.2 OIKEUS INFORMAATIOON

Oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon on ympäristönsuojelun toteuttamisen perustavanlaatuisen edellytys. Tältä osin EIS ei tarjoa riittävää suojaa. Sopimuksessa ei ole turvattu julkisuusperiaatetta, eikä sen säännöksistä ole johdettavissa oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta.¹¹⁵ Tärkein informaation saatavuutta koskeva sopimuksen säännös, EIS 10 (1) artikla¹¹⁶, turvaa sananvapauden, joka sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Sananvapausartiklan on katsottu asettavan julkiselle vallalle negatiivisen velvoitteen olla rajoittamatta yksilön mahdollisuutta hankkia informaatiota.¹¹⁷ Perinteisesti artiklan ei ole katsottu asettavan julkiselle vallalle

¹¹² *DeMerieux* 2001, 553.

¹¹³ Tuomari *Pettitin* ym erivä mielipide; ks. myös *DeMerieux* 2001, 553–554.

¹¹⁴ Ks. myös HE 165/2003 vp, jossa Suomen ydinenergialakia (990/1987) ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvoston ydinenergiailaitoksen rakentamislupaa koskevasta päätöksestä valitusoikeus laajennettaisiin myös erikseen määriteltäviin rekisteröityihin yhdistyksiin ja säätiöihin. HE 165/2003 vp, 38.

¹¹⁵ Julkisuudesta ihmisoikeutena tiivistetysti *Mäenpää* 1999, 14–15.

¹¹⁶ EIS 10 (1) artikla. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiötä luvanvaraisiksi.

¹¹⁷ EIS 10 artikla on yleensä tullut sovellettavaksi tapauksissa, jossa valtio on pyrkinyt rajoittamaan toimittajien oikeutta julkaista tai esittää poliittisesti kiistanalaisia näkemyksiä.

velvollisuutta turvata asiakirjajulkisuuden toteutuminen eikä velvollisuutta tuottaa (ympäristöä) koskevaa informaatiota.¹¹⁸

Tapaus Guerra ym.

Perheen ja yksityiselämän suoja sekä viranomaisten informaation esittämisvelvollisuus olivat esillä tapauksessa *Guerra ym.*¹¹⁹, jossa valittajat vetosivat EIS 2 ja 10 artiklaan. He katsoivat, että viranomaiset laiminlyömällä vaarallisesta tuotantolaitoksesta ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvaa vaaraa koskevan informaation tuottamisen loukkasivat valittajien yksityis- ja perhe-elämää.¹²⁰ Valittajat perustivat väitteensä siihen, etteivät viranomaiset olleet ryhtyneet asianmukaisiin toimiin lannoitteita ja kemikaaleja tuottavasta, erittäin vaaralliseksi luokitellusta tehtaasta aiheutuvan pilaantumisen ja onnettomuusvaaran torjumiseksi. Kuntalaiset eivät olleet saaneet vaaraa aiheuttavaa kemikaalitehdasta koskevaa informaatiota, vaikka Italian lainsäädäntö edellytti informaation jakamista. EY:n ns. Seveso-direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen mukaan vaarallista toimintaa harjoittavan yrityksen on annettava ympäristö- ja terveysministeriölle raportti muun muassa toimenpiteistä ympäristö- ja terveysvaarojen vähentämiseksi ja menettelystä suuronnettomuuden varalta.¹²¹ Kaupungin viranomaisten on asetuksen mukaan tiedotettava yleisölle tehtaan aiheuttamista terveys- ja ympäristöriskeistä. Laitoksessa oli tapahtunut toimintavirheitä johtuvia onnettomuuksia ja tehtaan työntekijöitä oli kuollut syöpään, mutta valittajat eivät olleet osoittaneet itse joutuneensa välittömästi uhreiksi.

Selvittäessään tapauksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ihmisoikeustuomikunta katsoi, että EIS 10 artikla turvaa oikeuden vastaanottaa tietoja ja asettaa valtiolle positiivisen toimintavelvoitteen turvata informaation saatavuus sekä velvollisuuden kerätä, tuottaa ja levittää informaatiota, joka ei muutoin ole yleisön saatavilla.¹²² Näin 10 artikla ehkäisee ennakoita EIS:n loukkaukset vakavien

¹¹⁸ Weber 1991, 177.

¹¹⁹ *Guerra ym. v. Italia* (1998).

¹²⁰ Ihmisoikeustuomioistuimien eräissä tapauksissa EIS 8 artiklan nojalla katsonut, että asianosaisella on oikeus saada viranomaiselta tieto yksityisyytensä piiriin kuuluvasta asiasta. Ks. esimerkiksi tapaus *Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1989), kohta 49.

¹²¹ Italia oli pannut täytäntöön Euroopan yhteisössä tuolloin voimassa olleen ns. Seveso-direktiivin (neuvoston direktiivi tietyntoiminnan suuronnettomuuden vaarasta (82/501/ETY), korvattu neuvoston direktiivillä vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta (96/82/ETY)), joka edellytti että direktiivin soveltamisalaa kuuluvaan teolliseen toimintaan liittyvän suuronnettomuuden varalta tiedotetaan altistuville henkilöille tarkoituksenmukaisella tavalla. Direktiivin merkityksestä tapauksen arvioinnissa esimerkiksi *Jarvis – Sherlock* 1999, 25.

¹²² Toimikunnan tulkinta vastaa Århusin sopimusta. Informaation tuottamisvelvollisuuden osalta Århusin sopimuksen 5(1)(c) artikla on yksiselitteinen. Se edellyttää, että ihmistoiminnasta tai luonnon olosuhteista johtuvan ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvan ilmeisen vaaran uhatessa viranomaisten on julkaistava välittömästi ja viivytyksettä vaaran kohteena mahdollisesti oleville kaikille se käytettävissä oleva informaatio, joka mahdollistaa haittojen ehkäisemisen tai vähentämisen.

ympäristövahinkojen osalta ja osaltaan turvaa sen, ettei sopimuksessa turvattuja muita oikeuksia loukata. Valtion positiivista toimintavelvollisuutta perustellesaan toimikunta viittasi perusteluissaan muun muassa Euroopan lainsäädännön tilaan (the present state of European law) ja katsoi sen osoittavan, että julkinen informaatio on keskeinen väline väestön hyvinvoinnin ja terveyden suojelemissa ympäristöhaitoilta. Toimikunnan käsityksen mukaan artiklalla on ennalta estävä tehtävä EIS:n muiden rikkomusten suhteen silloin, kun kyse on vakavasta ympäristövahingosta. Toimikunnan argumentti oli, että oikeutta asianmukaiseen informaatioon – oikeutta tietää – ei ole asianmukaisesti täytännönpanttu, ellei esimerkiksi ympäristö- tai terveystarpeita aiheuttavalla yrityksellä ole olemassa vastaavaa velvollisuutta tuottaa riskialttiiseen toimintaansa liittyvää informaatiota.¹²³

Ihmisoikeustuomioistuin ei yhtynyt toimikunnan esittämään EIS 10 artiklan soveltamisalaa laajentavaan tulkintaan, eikä katsonut valtion loukanneen artiklassa suojattuja oikeuksia, koska oikeudesta saada informaatiota ei voi johtaa valtiolle positiivista velvollisuutta omasta aloitteestaan kerätä ja jakaa informaatiota. Näin tuomioistuin pitäytyi 10 artiklan sanamuodon mukaisessa tulkinnassa.¹²⁴ Merkille pantavaa kuitenkin on, että kuusi tuomioistuimen jäsentä¹²⁵, jotka katsoivat, että 10 artikla ei voinut tulla sovellettavaksi, korostivat, että heidän käsityksensä perustuu vain esillä olevaan tapaukseen. He eivät sulkenet pois 10 artiklan soveltamista yleisesti vaan katsoivat, että valtiolle saattaa syntyä velvollisuus saattaa saataville ja levittää informaatiota yleisölle tilanteessa, jossa informaatiota ei muutoin ole saatavilla. Tätä pidemmälle menevän tulkinnan esitti tuomari *Jambrek*, joka katsoi, että 10 artiklan soveltamisalaa tulisi laajentaa tilanteisiin, joissa teollisuusonnettomuuden uhrin vaatimukset erikseen määrittelemättään viranomaiselta tietyn informaation julkistamisesta. Jos viranomaisella kieltäytyy vaaditun tiedon luovuttamisesta, tulisi sitä arvioida normaalisti 10(2) artiklan asettamien edellytysten valossa.

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ympäristöinformaatiota EIS 8 artiklan nojalla

Vaikka valittajat eivät olleet vedonneet EIS 8 artiklaan, *jura novit curia*-periaatteen viitaten tuomioistuin arvioi tapausta myös sen nojalla ja perusteli valtion informointivelvollisuutta siihen nojautuen.¹²⁶ Se katsoi, että ympäristön

¹²³ *Ebbeson* 1998, 75.

¹²⁴ Tuomion kohdat 52–53. Tuomioistuin oli jo aiemmin muissa yhteyksissä omaksunut saman kannan. Esimerkiksi tapauksessa *Leander v. Ruotsi* (1987; tuomion kohta 74) tuomioistuin katsoi, että 10 artikla ei sisällä yksilöllistä oikeutta tutustua henkilöä itseään koskeviin asiakirjoihin (turvallisuus selvitys) eikä velvoita viranomaisia toimittamaan niitä koskevaa tietoa. Samoin tapauksessa *Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1989).

¹²⁵ Tuomarit *Palm, Bernhardt, Russo, Macdonald, Makarczyk* ja *Van Dijk*.

¹²⁶ Tuomion kohdat 44–46.

merkittävä pilaantuminen saattoi vaikuttaa yksilöiden terveyden ja yksityis- ja perhe-elämän suojaa rikkovalla tavalla estämällä heitä nauttimasta kodeistaan. Koska viranomaiset eivät olleet toimittaneet tarvittavaa informaatiota, jonka perusteella kaupunkilaiset olisivat voineet arvioida terveyttään uhkaavat riskit, jotka liittyivät asumiseen lähellä tuotantolaitosta, tuomioistuin katsoi Italian valtion jättäneen täyttämättä velvollisuutensa turvata valittajien oikeutta yksityis- ja perhe-elämän suojaan.¹²⁷ Valtiolla voi näin asettua toimintavelvollisuus, vaikka kyse ei ole julkisen vallan toimista aiheutuvista haitoista.

Tuomion merkittävyttä korostaa, että se käsiteltiin tuomioistuimen suuressa jaostossa. Ratkaisussa tuomioistuin puolusti uutta ja aiempaa selkeämpää käsitystä informaation merkityksestä EIS 8 artiklassa turvatus oikeuden toteutumisessa. Tuomioistuin katsoi, että viranomaisella oli tiedottamisvelvollisuus, vaikka vahinkoa tai onnettomuutta ei ollut tapahtunut. Pelkästään se seikka, että asunto sijaitisi riskialueella, riitti asettamaan viranomaiselle velvollisuuden tiedottaa. Toinen ja ehkä merkityksellisempi ulottuvuus on, että tuomiota voidaan tulkita myös siten, että tuomioistuin ei edellyttänyt, että tarvittava informaatio oli olemassa, vaan velvollisuus tuottaa informaatiota asukkaille riittää perusteeksi sille, että viranomaisilla on velvollisuus hankkia tietoa varmistaakseen artiklan edellyttämän turvallisuuden toteutuminen.¹²⁸

Julkisen vallan velvollisuus tarjota mahdollisuudet riittävän ja asianmukaisen tiedon hankkimiseen toiminnasta, johon saattaa liittyä perhe- ja yksityiselämän suojaa loukkaavia haitallisia seurauksia, oli esillä myös muutama kuukausi *Guerra ym.*-tapauksen jälkeen ratkaistussa tapauksessa *McGinley ja Egan*¹²⁹. Tapauksessa armeijan henkilökuntaan kuuluneet valittajat oli vuosina 1958 ja 1959 Joulusaarilla suoritettujen ydinasekokeiden aikana määrätty olemaan ulkona rivissä. Yksilöllisen seurannan puuttuessa valittajat eivät olleet voineet tietää, oliko heihin kohdistunut terveydelle vaarallista säteilyä. Siten heidän pelkonsa hälventämisen ja vaaran arvioinnin kannalta tarpeellisen (mahdollisesti olemassa olevan) tiedon saatavuus liittyi niin läheisesti heidän yksityis- ja perhe-elämäänsä, että tuomioistuin katsoi EIS 8 artiklan soveltuvan. Tuomioistuin korosti, että julkiselle vallalle saattoi EIS 8 artiklan perusteella syntyä velvollisuus turvata kansalaisille mahdollisuus hankkia ja saada käyttöönsä informaatiota.¹³⁰ Tuomiossa ei yksiselitteisesti aseteta viranomaisille velvoli-

¹²⁷ Tuomion kohdat 45 ja 60.

¹²⁸ Näin ratkaisua tulkitsee *de Sadeleer* 2002, 282. Tuomioistuin ei suoranaisesti tätä velvollisuutta aseta. Tulkinta on perusteltavissa sillä, että tuomioistuin korosti valtion positiivista toimintavelvollisuutta turvata valittajien EIS 8 artiklan turvaamat oikeudet, vaikka valvontaviranomaiset eivät olleet toimittaneet selvitystä toiminnan edellyttämistä ympäristönsuojelutoimista (tuomion kohta 59).

¹²⁹ *McGinley & Egan v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998).

¹³⁰ Eriävässä lausunnossaan kolme tuomaria (*De Meyer, Valticos ja Morenilla*) katsoi, että hallituksen olisi tullut ottaa huomioon velvollisuutensa kokeisiin osallistuneita ihmisiä kohtaan, mistä syystä sen olisi tullut ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että nämä tuntevat tilanteensa ja saavat käyttöönsä kaiken informaation, joka on tarpeen heidän oikeuksiensa toteuttamiseksi.

suutta aktiivisesti tuottaa tai tiedottaa (ydinkokeiden) mahdollisista haitallisista seurauksista, vaan edellytetään turvaamaan olemassa olevan tiedon saataavuus.¹³¹ Tuomioistuin katsoi, että valtio ei ollut loukannut 8 artiklan mukaisia positiivisia toimintavelvoitteitaan, koska valittajat eivät olleet pyytäneet asiakirjojen esittämisvelvollisuutta koskevaa määräystä, vaikka heillä oli ollut siihen mahdollisuus menettelyssä, jossa käsiteltiin heidän sotilaseläkevaadettaan.

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ympäristöinformaatiota EIS 2 artiklan nojalla

Informaation tuottamisvelvollisuutta on perusteltu myös EIS 2 artiklan nojalla, kuten valittajat tapauksessa *Guerra ym.* tekivät. Tuomioistuimen enemmistö ei katsonut tarpeelliseksi lausua valituksesta tältä osin, koska ratkaisussa keskeiseksi nousi 8 artiklan rikkominen. Kuitenkin kaksi tuomioistuimen jäsentä katsoi, että kyseessä saattoi olla myös olla myös 2 artiklan loukkaus. Tuomari *Jambrek* totesi lausunnossaan, että ”(s)ubstantial grounds can be shown for believing that the person(s) concerned face a real risk of being subjected to circumstances which endanger their health and physical integrity and thereby put at serious risk their life, protected by law. – – Information is withheld by a government about circumstances which foreseeably and on substantial grounds present a real risk of danger to health and physical integrity, then a such a situation may also be protected by Article 2 of the Convention.”¹³²

Julkisen vallan EIS 2 artiklaan perustuvaa velvollisuutta esittää tietoa koski suhteellisen tuore tapaus *L.C.B.*¹³³. Tapauksessa oli jälleen kyse ydinkokeisiin liittyvistä vaaratekijöistä. Valittaja katsoi 2 artiklaa rikotaan, koska valtio ei ollut varoittanut hänen vanhempiaan ydinkokeiden aiheuttamista terveysvaaroista eikä ollut seurannut hänen terveyttään. Valittajan vanhemmat olivat asuneet Joulusaarilla muun muassa vuosina 1957–1958, jolloin siellä suoritettiin ydinasekokeita ilmakehässä. Valittajalla, joka syntyi kuusi vuotta kokeiden jälkeen, todettiin lapsena leukemia, jonka hän eräisiin lääketieteellisiin selvityksiin vedoten katsoi johtuneen siitä, että hänen isänsä oli altistunut säteilylle kokeiden aikana.

Tuomioistuin katsoi, että jos viranomaisilla olisi ollut tuolloin käytettävissään informaatiota, joka olisi antanut syyn olettaa, että valittajan isä on joutunut alttiiksi säteilylle ja/tai tämä altistuminen olisi merkinnyt riskiä valittajalle, viranomaisilla olisi ollut velvollisuus antaa valittajan vanhemmille tai valittajalle itselleen tämä informaatio. Informaation antaminen sisältyy valtion velvollisuuksiin suojella kansalaisten elämää. Tällaista informaatiota ei tuomio-

¹³¹ Tuomion kohta 101.

¹³² Ks. myös *Hart* 2000, 132.

¹³³ *L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998).

istuimen käsityksen mukaan kuitenkin ollut käytettävissä ajankohtana, jolloin valittajan isä työskenteli Joulusaarilla eikä 2 artiklaa siten ollut rikottu.¹³⁴

Tuomioistuimien vahvasti EIS 2 artiklaan perustuvan viranomaisten tiedottamisvelvollisuuden tapauksessa *Öneryildiz*¹³⁵, jossa arvioitavana oli viranomaisten velvollisuus tuottaa kaatopaikka-alueen asukkaille informaatiota alueella asumiseen liittyvistä vaaratekijöistä. Turkin hallitus katsoi viranomaisten toimittaneen alueen asukkaille riittävästi informaatiota alueella asumisen haitoista lukuisilla seminaareilla, kokouksilla ja lehdistökonferensseilla. Tuomioistuimien viittasi tapauksessa *Guerra ym.* antamaansa ratkaisuun ja totesi, että tuomioistuimen tuossa tapauksessa esittämät käsitykset informaation levittämismuutoksen soveltuvuudesta vielä perustellummin EIS 2 artiklaan. Tuomioistuimien ei katsonut olevan aihetta tehdä eroa näiden kahden tapauksen välillä. Viranomaisten olisi pitänyt levittää alueen asukkaille tietoja, joiden nojalla he olisivat kyenneet arvioimaan alueella asumiseen liittyvät vaarat itselleen ja perheilleen.¹³⁶

Tuomioistuimien on näin lauantanut myös EIS 2 artiklan soveltamisalaa ja asettanut viranomaisille velvollisuuden varoittaa terveysriskeistä ja valvoa ihmisen terveyttä. Tuomiot ovat kuitenkin tulkittavissa siten, että velvollisuus on olemassa vain, jos käytettävissä olevan tiedon mukaan toimintaan todennäköisesti liittyy riski. Jos tämä todennäköisyysedellytys ymmärretään varmuutena¹³⁷, velvollisuutta ei voi yksilöiden suojan kannalta pitää riittävänä, kun lähtökohtana on, että valtion tulee tehdä kaikki, mitä siltä voidaan terveysriskien ehkäisemiseksi edellyttää. Kysymys ei ole tullut tuomioistuimen arvioitavaksi. Esimerkiksi tapauksessa *Öneryildiz* tiedon levittämismuutoksen perustui siihen, että kaatopaikka-alueella asumiseen liittyy todellisia ja välittömiä uhkia, joista viranomaisen oli osoitettu tienneen. Tuomioistuimien ei myöskään tässä tapauksessa selväsanaisesti aseta viranomaiselle velvollisuutta hankkia tietoa, mutta viittaa perusteluissaan siihen, että viranomaisten olisi tullut ryhtyä tarvittaviin toimiin, kun he tiesivät tai heidän olisi tullut tietää alueella asumiseen liittyviä todellisista ja välittömistä riskeistä.

¹³⁴ Tuomion kohta 40.

¹³⁵ *Öneryildiz v. Turkki* (2002).

¹³⁶ Tuomion kohta 84.

¹³⁷ Esimerkiksi *DeMerieux* (2001, 543) tulkitsee tuomioistuinta siten, että se edellytti varmaa tietoa ydinkokeiden ja valittajan leukemian välisestä yhteydestä.

6 Yksilövalitukseen oikeutettujen piiri

Lopuksi on syytä käsitellä EIS 34 artiklaa siltä osin kuin se määrittelee yksilövalitukseen oikeutettujen piirin. Säännöksellä ja sen soveltamisella on merkitystä ympäristöoikeuksien ja ympäristönsuojelun toteuttamisen ydinkysymysten kannalta. Ympäristöoikeuksien ja suojelun toteuttaminen ei ole ainoastaan tai edes ensisijaisesti yksilöllisiin oikeuksiin liittyvää, vaan useimmin toteuttaminen liittyy laajojen väestöryhmien ja tulevien sukupolvien intressien toteuttamiseen.

Yleissopimuksen 34 artiklan mukaan valituksen voi tehdä yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä, joka katsoo sopimusvaltion loukkauksen heidän sopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan. Valitus voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan, jos valituksen tekijä on väitetyn loukkauksen uhri.¹³⁸ Valittajan tulee pääsääntöisesti voida väittää, että lakia on konkreettisesti sovellettu hänen yleissopimuksessa määriteltyjä ihmisoikeuksiaan loukkaavalla tavalla, mutta valituksen tutkittavaksi ottaminen ei edellytä vahingon tai haittojen olemassaoloa. Kyse ei siten ole *actio popularis* -tyyppisestä valituksesta tai abstraktista normikontrollista.¹³⁹

Kansalaisjärjestöjen osalta uhri-edellytys merkitsee, että ne voivat valittaa ainoastaan omien oikeuksiensa loukkauksista. Esimerkiksi luonnonsuojelu- tai ympäristönsuojelujärjestö ei ilman valtuutusta voi valittaa jäsentensä puolesta tai edustamiensa tai ajamiensa asioiden puolesta.¹⁴⁰ Sama koskee myös ryhmää, joka viittaa henkilöryhmään, jolla on yhteinen intressi, mutta joka ei ole organisoitunut erilliseksi oikeushenkilöksi.¹⁴¹ Vaikka viimeistään Århusin sopimuksen myötä kansalaisjärjestöjen muutoksenhakuoikeus ympäristöä koskeviin päätöksiin on muotoutumassa yhteiseksi eurooppalaiseksi mittapuuksi, ihmisoikeustuomioistuimen ei voi odottaa laventavan 34 artiklan tulkintaa tältä osin.

Valitusoikeuden kannalta merkitykselliseksi nousee ympäristöllisestä näkökulmasta EIS 34 artiklaan perustuva rajoitus, jonka mukaan myös ympäristöperusteiset valitukset tulee voida esittää yksilöllisten oikeuksien rikkomisena. Ympäristönsuojelun kannalta mahdollinen vaihtoehto sisältyy kuitenkin tuo-

¹³⁸ EIS 33 artiklan mukaan valtiovalituksessa tätä edellytystä ei ole asetettu, vaan sopimusvaltio voi tehdä sopimusloukkausta koskevan ilmoituksen tuomioistuimelle, vaikka väitetty sopimusrikkomus ei loukkaisi valittajan eikä sen kansalaisten oikeuksia.

¹³⁹ *Pellonpää* 2000, 100–101.

¹⁴⁰ *Pellonpää* 2000, 106.

¹⁴¹ *Ibid.*

mioistuimen ratkaisuihin, joissa se on katsonut, että lainsäädännön pelkkä olemassaolo voi vaikuttaa henkilön asemaan tavalla, joka tekee hänestä mahdollisen loukkauksen uhrin. Näissä tapauksissa on kuitenkin edellytetty, että on olemassa tietty todennäköisyys, että kansallista lakia tullaan soveltamaan valittajan ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla.¹⁴² Lisäksi tuomioistuin on eräissä tilanteissa ottanut ennakkollisesti kantaa odotettavissa olevaan ihmisoikeuksien loukkaukseen, vaikka valitus pääsääntöisesti voi koskea ainoastaan jo tapahtunutta tai vallitsevia olosuhteita tai tosiasioita.¹⁴³ Ainakin periaatteessa on mahdollista, että ympäristöön kohdistuvat riskit voisivat tulla arvioitaviksi myös tämän poikkeuksen perusteella.

Kysymys oli esillä ihmisoikeustoimikunnan päätöksessä *Tauira ja 18 muuta v. Ranska*¹⁴⁴, jossa toimikunta jätti tutkittavaksi ottamatta Tahitilla asuvien henkilöiden valituksen, jossa valittajat katsoivat Ranskan suunnitteleminen ydinkokeiden loukkaavan EIS 2, 3, 8 ja 14 artikloita. Valittajat vetosivat muun muassa seurauksiin, joita aiemmat kokeet olivat aiheuttaneet ja niihin mahdollisiin jatkuviin vaikutuksiin, joita kokeet saattavat aiheuttaa. Lisäksi valituksissa viitattiin ilmakehille ja Mururoan atollille aiheutuviin seurauksiin, kokeiden aiheuttamaan meren ja merenelävien ruokaketjujen pilaantumiseen. Valittajat katsoivat ydinkokeiden jatkamista koskevan päätöksen loukkaavan EIS 8(1) artiklaa, koska päätös oli lainvastainen (kyse oli takautuvasti voimaan tulleesta asetuksesta). EIS 8(2) rajoitusedellytysten osalta valittajat totesivat, että kansallisen turvallisuuden varmistaminen demokraattisessa yhteiskunnassa edellyttää, että valtio osoittaa ryhtyneensä kaikkiin turvatoimiin tasapainon säilyttämiseksi julkisen edun ja yksilöiden edun välillä.

Tutkimatta jättämispäätöstä perustellessaan toimikunta ei sulkenut pois tulkintaa, jonka mukaan valitus voi perustua myös mahdollisiin oikeuden loukkauksiin. Toimikunta kuitenkin katsoi, että valittajien perustellessa valitustaan tulevilla oikeuksien loukkauksilla heidän on esitettävä hyväksyttävät ja vakuuttavat perustelut loukkauksen todennäköisyydestä, pelkät oletukset tai arvailut ovat riittämättömiä. Tapauksessa valittajia ei pidetty todennäköisinä uhreina, koska he asuivat yli 1 000 kilometrin päässä koealueelta ja/tai eivät olleet esittäneet riittäviä perusteita siitä, että kokeet loukkaisivat heitä henkilökohtaisesti. Valituksessa ei toimikunnan käsityksen mukaan ollut osoitettu riittävän välitöntä yhteyttä valittajien ja niiden menetysten välillä, joiden valittajat arvioivat syntyvän väitetyin loukkauksen seurauksena.¹⁴⁵

Toimikunta arvioi lisäksi sille toimitettuja asiantuntijakäsityksiä toteamalla, että pelkästään se, että ydinvoiman siviili- ja sotilaskäyttöön liittyy väistämättä

¹⁴² *Pellonpää* 2000, 101.

¹⁴³ *Pellonpää* 2000, 103.

¹⁴⁴ 28204/95, 4.12. 1995.

¹⁴⁵ Päätöksen kohta 13.

riskejä, ei ole riittävä peruste pitää valittajia sopimusloukkauksen uhreina ottaen huomioon, että monet toiminnat synnyttävät riskejä (” – – bon nombre d’activités humaines étant génératrices de risques”). Toimikunta arvioi tässä niitä poikkeuksellisia olosuhteita, joissa valittaja voisi vedota sopimuksen mahdolliseen loukkaukseen. Sopimuksen tavoitteena on turvata yksilölliset oikeudet, ja valittajan on kyettävä osoittamaan, että toiminnasta aiheutuva vaara tai riski kohdistuu erityisesti häneen, eikä kyse ole yleisesti esimerkiksi alueella asuviin kohdistuvasta riskistä.¹⁴⁶

Kyse on yksittäisestä ihmisoikeustoimikunnan päätöksestä eikä sen nojalla voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Sen voi kuitenkin katsoa olevan johdonmukainen sopimuksen lähtökohtien ja tuomioistuimen esittämien aineellisten sopimusmääräysten tulkinnan kanssa edellyttäessään haittojen välittömyyttä ja tietynasteista varmuutta haittojen ilmenemisestä.

Valitusoikeuden laventaminen mahdollisiin uhreihin tarjoaisi väylän vahvistaa EIS:n soveltamista myös ympäristönsuojelussa. Se sallisi puuttumisen ennakolta yksittäiseen henkilöön kohdistuviin loukkauksiin ja toimisi ennakoitavana suojana, keinona puuttua sekä lainsäädäntöön että hallinnollisiin käytäntöihin. Mahdollisuuden toteuttaminen vahvistaisi sekä ympäristönsuojelussa että ihmisoikeuksien toteuttamisessa hyväksytyt ennaltaehkäisytaimien toteuttamista.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ks. *DeMerieux* 2001, 547.

¹⁴⁷ *Trindade* 1992, 266–268; *Desagné* 1995, 285.

7 EIS:n tulkinnan muutokset

Vuonna 1976 Euroopan ihmisoikeustoimikunta katsoi, että vain sopimuksessa mainittujen oikeuksien väitetyt loukkaukset voivat tulla tuomioistuimessa käsiteltäviksi.¹⁴⁸ Tapauksessa ympäristöjärjestön edustajat olivat valittaneet marskimaan käytöstä puolustusvoimien tarkoituksiin. Vuonna 2003 tapauksessa *Kyrtatos* tuomioistuin toteaa, että valittajat eivät olleet osoittaneet, että kosteikolla eläviin lintuihin ja muihin suojeltaviin lajeihin kohdistuvat haitat kohdistuisivat välittömästi valittajien EIS 8 (1) artiklassa suojattuihin oikeuksiin.¹⁴⁹ Arvioitavaksi tulee, mikä on muuttunut.

Vaikka edellä on käsitelty vain ilmeisempiä ympäristöperusteisia ratkaisuja, ne osoittavat, että ympäristönäkökulma voidaan ottaa huomioon sopimusmääräysten tulkinnassa ja ympäristönsuojelu on tunnustettu merkittäväksi yleiseksi intressiksi ja tässä merkityksessä se näyttää olevan sopimuksen suojelema arvo,¹⁵⁰ vaikka ajatukseen ympäristöllisistä oikeuksista tuomioistuin suhtautuu varauksellisesti, kuten suuren jaoston *Hatton*- tapauksessa esittämät perustelut osoittavat.¹⁵¹ Johtopäätöksen kannalta huomionarvoista on, että tuomioistuimen käsiteltävänä on ollut lähinnä tapauksia, joissa kyse on ollut ympäristön pilaantumisesta. Sopimus ei ole tullut arvioitavaksi luonnonvarojen käyttöä, luonnon-suojelua tai luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevissa kysymyksissä.

Ihmisoikeussopimuksen evolutiivisella tulkinnalla tuomioistuin on laventanut EIS 2 ja 8 artiklan soveltamisalaa tilanteisiin, joissa ympäristöhaitat uhkaavat artikloiden suojaamia oikeushyviä. Tuomioistuin on näissä ratkaisuissa vahvistanut jo aiemmin omaksumansa tulkinnan, jonka mukaan artiklat eivät aseta ainoastaan velvollisuutta pidättäytyä niissä suojattujen oikeuksien loukkauksilta, vaan ne asettavat myös positiivisen toimintavelvollisuuden.

Menettelyllisten oikeuksien kannalta merkityksellisiä ovat tuomioistuimen ratkaisut, joissa se on antanut EIS 8 ja 2 artiklalle menettelyllisen ulottuvuuden velvoittamalla valtion tietyin edellytyksin turvaamaan tehokkaan ja saatavilla olevan menettelyn informaation saamiseksi tilanteissa, joissa haitallinen toiminta saattaa vahingoittaa ihmisten terveyttä tai vaarantaa heidän elämänsä. Vaikka velvollisuuden sisältö on vielä selkiytymätön, sen asettaminen viittaa

¹⁴⁸ 7407/76, *X ja Y v. Saksan liittotasavalta*, 13.5.1976. Ratkaisusta *Sands* 1995, 226–227.

¹⁴⁹ *Kyrtatos v. Kreikka* (2003), tuomion kohta 53.

¹⁵⁰ *Desgagné* 1995, 293; *Eleftheriadis* 1999, 536.

¹⁵¹ *Ks. myös Desgagné* 1995, 282; *Miller* 2003, 115–116.

siihen, että tuomioistuin on valmis etsimään sopimusmääräysten tulkintoja, joilla vahvistetaan ennalta ehkäisevien toimien merkitystä.

E erityisesti EIS 2 ja 8 artiklan soveltamisalan lavennuksia voidaan pitää ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen kannalta edistysaskeleina. Ympäristöllisen suojan toteutumisen kannalta tämän johtopäätöksen arvioinnissa on kuitenkin syytä korostaa, että tuomioistuin on johdonmukaisesti vaatinut, että yksilöiden tulee osoittaa välitön yhteys pilaantumisen ja yksilöllisten intressien loukkauksen välille voidakseen vedota oikeuteensa. Samansuuntaisesti tuomioistuin erityisesti EIS 2 artiklan tulkinnassa korostaa, että artikla tarjoaa suojaa vain sellaista uhkaa vastaan, jossa loukkaus on ennakoitavissa ja luonteeltaan vakava ja peruuttamaton. Tuomioistuin ei perustele tulkintojaan, mutta niiden perusteella näyttää siltä, että tuomioistuin näin rajaa ihmisoikeussopimuksen ympäristöllisesti merkityksellisten säännösten soveltamisalan kaikkein räikeimpiin oikeuksien loukkauksiin. On epäilyksenalaista, voidaanko näitä tulkintoja perustella sillä, että sopimus rakentuu yksilöllisille oikeuksille. Varmaa on, että tulkinnat eivät tarjoa riittävää suojaa ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien täysimittaiselle toteuttamiselle.

V
EUROOPPALAINEN
YMPÄRISTÖKANSALAISSUUS

1 Eurooppalaisen ympäristökansalaisuuden mahdollisuus

Eurooppa-kansalaisuutta koskevan keskustelun sivujuonteena, mutta osin siitä irrallisena on virinnyt keskustelu eurooppalaisesta ympäristökansalaisuudesta. Keskustelun virittäjä on *Richard Macrory*, joka 1996 ilmestyneessä artikkelissa esittää johtopäätöksensä, että Euroopan yhteisön perustamissopimus ja sen oikeudellinen tulkinta turvaavat kansalaisille yksilölliset taloudelliset oikeudet, mutta eivät turvaa samanvertaisia ympäristöllisiä oikeuksia.¹ Hän esittää vertailukohdaksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja kaupan vapauden, joita yhteisön perustamissopimuksen ja yhteisöjen tuomioistuimen käytännön perusteella voidaan pitää yhteisön hyväksyminä perusoikeuksina, joihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja joita jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan.² Vaikka yhteisön perustamissopimus jo tuolloin, vuonna 1996, tunnusti ympäristönsuojelun yhteisön tavoitteeksi ja määritteli perustamissopimuksessa ympäristönsuojelun toteuttamisen periaatteet, yhteisön oikeus ei tunnustanut oikeutta terveelliseen ympäristöön tai edes elämän laatuun.³ Arvion lähtökohtana on klassinen kansalaisuuskäsite, kansalainen oikeuksien ja velvollisuuksien kantajana.⁴

Ympäristöllisten oikeuksien toteuttamiseksi Macrory esittää mahdollisena ratkaisuna ympäristöllisten oikeuksien sisällyttämisen yhteisön perustamissopimukseen, mutta suhtautuu ajatukseen epäröiden perustellen kantaansa sillä, että säännöksen muotoilu tuottaa vaikeuksia.⁵ Vaihtoehtona tälle hän ehdottaa ympäristönsuojelun läpäisyperiaatteen täysimittaista soveltamista siten, että ympäristönsuojelutavoitteet läpäisisivät koko yhteisön sääntelyn.⁶ Nämä teemat ovat säilyneet keskeisinä yhteisön ympäristökansalaisuutta koskevassa keskustelussa.

Eurooppalaisen ympäristökansalaisuuden määrittelemistä vaikeuttaa se, että Eurooppa-kansalaisuus tai laajempi maailmankansalaisuus ovat edelleenkin vaikeasti hahmotettavia käsitteitä eivätkä ne anna välineitä ympäristökansalaisuuden määrittelemiseen. Sekä Euroopan integraatioprosessi että globalisaatioprosessi muokkaavat kansalaisuutta koskevia keskeisiä käsitteitä, kuten oikeudet, velvollisuudet, identiteetti⁷ ja osallistuminen.⁸ Osin tästä kansalaisuutta määrit-

¹ *Macrory* 1996, 233.

² *Macrory* 1996, 231.

³ *Macrory* 1996, 220.

⁴ *Macrory* 1996, 222.

⁵ *Macrory* 1996, 233.

⁶ *Macrory* 1996, 234.

⁷ Eurooppalaisen identiteetin tuottamisen tavoista ks. esimerkiksi *de Búrca* 1996, 356, 360.

⁸ Ks. esimerkiksi *Delanty* 2000, 125–145.

tävien tekijöiden muuttuvuudesta johtuen eurooppalainen ympäristökansalaisuus tulee määriteltäväksi perinteisten kansalaisuutta määrittävien käsitteiden kautta.⁹

Olen aiemmin käyttänyt käsitettä ekologinen kansalaisuus, mutta tässä yhteydessä käytän käsitettä ympäristökansalaisuus.¹⁰ Tämä johtuu keskeisiltä osin yhteisön ympäristöoikeudellista sääntelyä koskevista arvioista. Sitä vastikään ympäristökansalaisuuden näkökulmasta arvioineet *McGillvray* ja *Holder* katsovat, että yhteisön ympäristöoikeudellinen sääntely on edelleen ensisijaisesti ympäristön ja ympäristöresurssien hallintaan tähtäävää sääntelyä. Vaikka sääntelyn asema EY 174 artiklassa määriteltyjen ympäristönsuojelutavoitteiden ja -periaatteiden, EY 2 artiklasta ilmenevän kestävä kehityksen tavoitteen ja EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen myötä on vahvistunut, tavoitteena on ennen muuta ympäristöllisten näkökulmien sisällyttäminen yhteisön sääntelyn keskiöön, pyrkimys tasavertaistaa ne muiden, yhteisön taloudellisten tavoitteiden kanssa. Perustavanlaatuisista muutosta, ekologista käännettä, joka kyseenalaistaisi yhteisön taloudellisten tavoitteiden ensisijaisuuden ja korostaisi ihmisen ja hänen luonnollisen ympäristönsä keskinäistä riippuvuutta tai ympäristön suojelemista sen itsensä takia, ei yhteisön sääntelyssä ole tapahtunut.¹¹

Ensin on kuitenkin luontevaa kysyä, onko olemassa yhteinen eurooppalainen ympäristö. Kysymyksen mielekkyyttä voidaan perustella oletuksella, jonka mukaan ympäristö muokkaa identiteettiä ja eurooppalainen ympäristökansalaisuus kiinnittyy yhteiseksi koettuun eurooppalaiseen ympäristöön. Ajatukseen eurooppalaisesta ympäristöidentiteetistä sisältyy oletus kansallisen (ympäristö)identiteetin rinnalle muotoutuvasta eurooppalaisesta ympäristöidentiteetistä. Näiden määrittelyssä ratkaiseva on suhde ympäristöön ja ympäristöllisiin kysymyksiin.¹² Tässä suhteessa kiinnostavan näkökulman tarjoavat *Macnaghten* ja *Urry*, jotka erityisesti Britanniaa esimerkkinään käyttäen esittävät johtopäätöksen, että maaseutua koskevat käsitykset ovat useissa Euroopan maissa olleet tärkeitä, joskaan eivät keskeisiä, kansallista identiteettiä muokkaavia tekijöitä (norjalaisten vuonot, suomalaisten metsät), mutta korostavat, että kansallinen ympäristöidentiteetti ei muovaudu kansakunnan kehittymisen myötä vaan osin siitä erillisenä.^{12a}

Eurooppalaisen ympäristökansalaisuuden kannalta merkityksellinen on heidän esittämänsä johtopäätös, jonka mukaan luonnon ja kulttuurin tai luontojen ja kulttuurien yhteenkietoutumisen, so. luonnon yhteiskunnallistumisen myötä, luonto menettää yksilöllisen, kansallisen luonteen ja se on enenevässä määrin riippuvainen globaaleista suhteista.¹³ Samalla he korostavat, että ei ole ajatelta-

⁹ *Macrory* 1996, 220; *McGillvray–Holder* 2001, 162–168.

¹⁰ Ks. edellä luku I.

¹¹ *McGillvray – Holder* 2001, 140; ks. myös *Dobson* 1995, 14–38.

¹² Näin esimerkiksi *Hilson* 2001, 337–338.

^{12a} *Magnaghten – Urry* 1998, 182–185, joihin myös *McGillvray ja Holder* (2001, 142) viittaavat.

¹³ *Macnaghten – Urry* 1998, 31.

vissa yhtenäisen eurooppalaisen ympäristöidentiteetin kehittymistä, vaan pikemminkin moninaisia eurooppalaisia ympäristöidentiteettejä¹⁴ samoin kuin kulttuurisesti tai traditioiden kautta määrittyviä, moninaisia ympäristöjä moninaisine ympäristöongelmineen.¹⁵

Euroopan unioni osallistuu unionin ympäristön ja sen rajojen määrittelyyn sääntelynsä kautta. Määrittelyllä on myös symbolista merkitystä Euroopan integraatioprosessissa, sillä se vahvistaa osaltaan ajatusta perinteiset rajat murtavasta yhteisöstä. Yhteisön maantieteellinen alue näyttäytyy siten luonnollisena ympäristöpolitiikan areenana. Tätä yhteisyyttä korostaa eurooppalaisen ympäristösääntelyn keskeinen edellytys: rajat ylittävät pilaantumisvaikutukset. Ne johtavat luontevasti ylikansalliseen sääntelyyn ja jäsenvaltioiden yhteistoimintaan. Ympäristöpolitiikan saralla yhteistoiminnallisia esimerkkejä ovat rajat ylittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva sääntely, ilmastopolitiikka ja Natura 2000 -verkosto.¹⁶

Eurooppalaisen ympäristön ja ympäristökansalaisuuden määrittelyssä on syytä kiinnittää huomiota myös ympäristökäsityksen eurooppakeskeisyyteen. Näin siitä huolimatta, että yhteisö on osapuolena yli 30 kansainvälisessä ympäristösopimuksessa ja on yhteisönä toiminut näkyvästi niiden valmistelussa ja voimaansaattamisessa.¹⁷ Eurooppakeskeisyys ilmenee ennen muuta luonnonsuojelusääntelyssä, jonka alueelliset rajaukset suojaavat vain yhteisön alueella sijaitsevien habitaattien suojelua ja yhteisön alueella pesivien lintujen suojelua. *Chalmers* luonnehtii yhteisön luonnonsuojelusääntelyn ja sen tulkintaa koskevan tuomioistuinkäytännön eurooppakeskeisyyttä siten, että niiden perusteella ainoat suojelun arvoiset eliöt ovat ne, jotka kuuluvat Euroopan yhteiseen perintöön – sikäli kuin niillä on merkitystä eurooppalaisille.¹⁸ Tämä arvio sisältää myös käsityksen sääntelyn korostetusta ihmiskeskeisyydestä.¹⁹

¹⁴ Identiteettien moninaistumisesta esimerkiksi *Delanty* 2000, 130–132; eurooppalaisen ympäristöidentiteetin moninaisuudesta ks. esimerkiksi *Shaw* 1998, 293.

¹⁵ *McGillivray – Holder* 2002, 141–142.

¹⁶ *McGillivray – Holder* 2002, 146–147.

¹⁷ Ks. http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.htm (12.12.2003).

¹⁸ *Chalmers* 1996, 588. Johtopäätöksensä perusteluiksi hän viittaa tapaukseen asia C-202/94 *Van der Feesten* [1996], jossa kyse oli siitä, voitiinko lintudirektiivissä (79/409/ETY) mainitun lajin alalaji, joka ei elä luonnonvaraisena yhteisön Eurooppaan kuuluvan alueen sisällä, suojella direktiivin nojalla ja toisaalta siitä, tuliko lajin olla mainittu direktiivissä saadakseen suojelua. Tuomioistuin katsoi, että direktiiviä sovelletaan sellaisiin lintujen alalajeihin, jotka elävät luonnonvaraisina vain jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvan alueen ulkopuolella, edellyttäen että laji, johon ne kuuluvat tai muut tämän lajin alalajit, elävät luonnonvaraisina kysymyksessä olevalla alueella (tuomion kohta 18).

¹⁹ Yhteisön ympäristösääntelyn ihmiskeskeisyydestä lintudirektiivin tulkinnassa *Chalmers* 1996, 588–589; ja yleisemmin *Wils* 1994, 89–90; *McGillivray – Holder* 2002, 143–145. Ihmiskeskeisestä sääntelystä irtaantuvaa lähestymistä ilmentää vesipuitedirektiivi (2000/60/EY), jonka perusteluosan I kappaleessa todetaan, että vesi ei ole tavallinen kaupallinen tuote, vaan pikemminkin perintö, jota on sellaisena suojeltava, puolustettava ja kohdeltava. Ilmentääkö tämä direktiivin sisältöä laajemmalti, ei ole vielä tullut arvioitavaksi.

Chalmersin vuonna 1996 esittämä arvio yhteisön ympäristösäätelyn eurokeskeisyydestä on edelleen ajankohtainen. Siinä on kuitenkin tunnistettavissa näkökulman laajentumista. Ympäristöpolitiikan tavoitteita määrittelevän EY 174(1) artiklan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla tulee tavoitella sellaisten toimenpiteiden edistämistä kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin. Tavoite sisällytettiin artiklaan Maastrichtin sopimuksella. Lähestymistapa ilmenee esimerkiksi kaatopaikkoja koskevan direktiivin²⁰ tavoitemäärittelyssä. Sen 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on ”– – haitallisten ympäristövaikutusten, etenkin pintaveden, pohjaveden, maaperän ja ilman saastumisen sekä koko maapallon ympäristöön kohdistuvien vaikutusten, kasvihuoneilmiö mukaan lukien, sekä kaikkien niistä johtuvien ihmisten terveydelle aiheutuvien vaarojen ehkäiseminen tai vähentäminen niin pitkälle kuin mahdollista”²¹.

On ilmeistä, että yhteisössä omaksutuissa ympäristöä koskevissa käsityksissä on tapahtunut vähäisiä muutoksia, mutta eurooppalaisen ympäristökansalaisen käsite on edelleen melko hahmottomaton verrattuna kuluttaja- ja markkina-kansalaisen²² tai poliittisen kansalaisen käsitteisiin.

Vuonna 1996 ympäristökansalaisuuden toteutumisen ongelmaksi voitiin osoittaa se, että yhteisön ympäristöllinen säätely ei perustu oikeuksien varaan. Kuten jäljempänä esitetään, yhteisön perustamissopimuksessa ei ympäristönsuojelutavoitteita edelleenkään määritellä oikeuksien näkökulmasta. Ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn sijasta Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla sisältää ympäristönsuojelun integraatiovelvoitteen, eräänlaisen turvaamisvelvoitteen, joka edellyttää ympäristönsuojelun aseman tasavertaistamista muiden yhteisön päämäärien ja tavoitteiden kanssa. Tämä läpäisyperiaate ja sen merkitys ovat luvun alkujakson pääteemat.

Yhteisön säätelyssä on viime vuosina kuitenkin varovaisesti lisätty menettelyllisiä säännöksiä, joilla on vahvistettu ympäristöä koskevan tiedon saatavuutta ja osallistumisoikeuksia.²³ Vielä vuonna 2001 oli perusteltua esittää

²⁰ Neuvoston direktiivi 1999/31/EY.

²¹ Yhteisön ympäristösäätelyn uudenlaista juonetta saattavat ilmentää myös yhteisön luonnon-suojelusäätelyssä käytetty yhteisön yhteinen perintö -käsite, johon viitataan lintudirektiivin perusteluosan 3 kappaleessa. Yhteisen perinnön käsitettä käytetään yksinomaan lintu- ja habitaattidirektiiveissä ja niiden soveltamiseen liittyvissä yhteisön tuomioistuimen ratkaisuisissa mutta ei muiden ympäristöresurssien kohdalla. Ks. kuitenkin yhdistetty asia C-164/97 ja C-165/97 [1999], jossa tuomioistuin toteaa, että metsien suojelua koskevan yhteisön toiminnan perustavanlaatuisen tavoite eli pyrkimys on säilyttää ja hyödyntää metsien ekoympäristön edustamaa luonnonperintöä (16 kohta). Toisaalta Euroopan unionin metsästrategiaa koskevassa neuvoston päätöslauselmassa (1999 C 56/1) ei ole mainintaa eurooppalaisista metsistä yhteisön yhteisenä perintönä. Yhteisön yhteisen perinnön käsitteestä *Hilson* 2001, 341–343; *McGillivray – Holder* 2002, 147–148.

²² Ks. esimerkiksi *Everson* 1995, 60–68.

²³ Ks. esimerkiksi YVA-direktiivin muutokset neuvoston direktiivi 97/11/EY; neuvoston direktiivi 96/82/EY vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta (Seveso II); ja neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä (IPPC-direktiivi).

johtopäätös, jonka mukaan uudistusten ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa ympäristösääntelyn kansallista täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä. Näin sääntelyn lähtökohtana ei ole ollut niinkään kansalaisten ja yhteisön instituutioiden välisen suhteen uudelleenmäärittely, eikä sääntely ympäristökansalaisuuden näkökulmasta merkinnyt oleellista käännettä.²⁴ Arvioitavana on, voidaanko tätä johtopäätöstä enää pitää asianmukaisena, vai onko yhteisön ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoitteiden ja merkityksen osalta tapahtunut muutoksia, jotka antaisivat aihetta arvion muuttamiseen. Vastausta näihin kysymyksiin etsitään tämän luvun jaksossa 5, jossa tarkasteltavana ovat kansalaisten menettelylliset oikeudet. Näkökulmaksi on valittu Århusin sopimus ja sen asettamat velvoitteet ympäristökansalaisuuden toteuttamiselle. Luvun viimeisessä jaksossa 6 tarkasteltavana on rajaton osallistuminen, yleisön oikeudet osallistua ja vaikuttaa valtioiden rajat ylittävien hankkeiden ja suunnitelmien valmisteluun ja toteuttamiseen. Jakson taustalla on Euroopan yhteisön ympäristösääntelyä määrittävä ajatus yhteisestä eurooppalaisesta ympäristöllisestä tilasta ja siihen – mahdollisesti – kiinnittyvästä kansalaisten eurooppalaisesta ympäristöidentiteetistä.

²⁴ *McGillivray – Holder* 2002, 165.

2 Euroopan unionin perusoikeuskirja ja ympäristö

2.1 PERUSOIKEUSKIRJA

Useiden yhteisön asiakirjojen tapaan Euroopan unionin perusoikeuskirja²⁵ ja sen oikeudellinen status heijastelevat erilaisia käsityksiä unionin kehityssuunnasta. Kun Euroopan neuvosto päätti perusoikeuskirjan laatimisesta, tavoitteena oli konkretisoida unionisopimuksen 6 artiklaa, jonka 1 kohdan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Artiklan 2 kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi tehdyssä, Roomassa 4. päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeuskirjan tavoitteeksi asetettiin olemassa olevien perusoikeuksien kokoaminen ja sen tuli perustua muun ohella kansallisiin valtiosääntöperinteisiin, yleisiin oikeudellisiin periaatteisiin sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.

Perusoikeuksia koskeva keskustelu ei yhteisössä ole uusi ilmiö.²⁶ Jo 1970-luvun taitteesta lähtien Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että perusoikeuksien kunnioitus muodostaa elimellisen osan tuomioistuimen suojelemia yhteisön lainsäädännön yleisiä periaatteita, vaikka oikeuksia ei mainita yhteisön perustamisasiakirjoissa. Taustalla on yhtäältä ajateltu olevan se, että tuomioistuin pyrki puolustamaan yhteisöoikeuden asemaa kansallisten perusoikeusjärjestelmien vahvistumista vastaan. Oli pelättävissä, että perusoikeusjärjestelmän puuttumista yhteisötason sääntelystä voitaisiin käyttää argumenttina yhteisöoikeuden ensisijaisuuden perustelematonta hyväksyntää vastaan.²⁷ Ensisijaisesti tuomioistuin pyrkii ratkaisullaan varmistamaan sen, että jäsenvaltioiden viranomaiset kunnioittavat perusoikeuksia yhteisöoikeutta täytäntöönpannessaan ja soveltaessaan.²⁸

²⁵ EYVL 2000 C 364/1.

²⁶ Keskustelun tiivistymistä 1990-luvulla esimerkiksi *Coppel – O Neill* 1992, 669–692; *Weiler – Lockhart* 1995, 51–92 ja 579–627.

²⁷ Näin *Macrory* 2001, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/reports2001.html> (10.9.2003).

²⁸ *Mäenpää* 2000, 235–236.

Käännekohtaa tuomioistuimen käytännössä ilmentää *Stauder*-tapaus, jossa tuomioistuin viittasi kirjoittamattomaan ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteeseen yhteisön oikeuden perustana.²⁹ Sitten tuomioistuin on vahvistanut kantansa eri yhteyksissä. Useissa ratkaisuissa kyse on ollut oikeuksista, jotka kuuluvat kansalaisille taloudellisina toimijoina³⁰, mutta ratkaisut ovat koskeneet myös sanan- ja kokoontumisvapautta³¹, ilmaisuvapautta³², oikeutta yksityisyyteen³³, uskonnon vapautta³⁴ ja ihmisarvon kunnioitusta³⁵. Tuomioistuin on ratkaisuisaan viitannut ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja kansainvälisen työjärjestön sopimuksiin³⁶ sekä kansallisiin perusoikeussäännöksiin.

Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt kantansa muun ohella *Nold*-ratkaisussa³⁷, jossa se totesi:

Perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa. Varmistaessaan kyseisten oikeuksien suojaamisen yhteisöjen tuomioistuimen on otettava huomioon jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöoikeudelliset perinteet, eikä se näin ollen voi hyväksyä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettujen ja taattujen perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevia toimenpiteitä. Ihmisoikeuksien suojelemisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa, joiden tekemiseen jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet, voi olla myös ohjeita, jotka olisi otettava huomioon yhteisön oikeudessa.³⁸

Tunnustamalla ihmisoikeudet yhteisössä sovellettaviksi periaatteiksi ja määrittelemällä sovellettavat oikeuslähteet tuomioistuin samalla turvasi yhteisölle liikkumavaraa perusoikeuksien kehittämisessä.³⁹ Oikeuskäytännössään tuomioistuin on katsonut, ettei se pidä Euroopan ihmisoikeussopimusta tai muita kansainvälisen oikeuden säännöksiä positiivisen oikeuden välittöminä lähteinä, vaan pikemminkin ne yhdessä kansallisten valtiosääntöjen säännösten kanssa edustavat ihmisoikeuksia yhteisön säännösten elimellisenä osana. Yhteisöjen

²⁹ Asia 29/69, *Stauder*, [1969], kohta 7.

³⁰ *Menéndez* 2002, 35, jossa tämä toteaa tapausten heijastelevan yhteisöoikeuden genealogiaa taloudellisen yhteisön oikeutena.

³¹ Asia C-112/00, *Schmidberger* [2003], kohta 69.

³² Asia C-288/89 *Stichting* [1991], kohta 23.

³³ Asia 136/79, *National Panasonic* [1980], kohdat 17–20; asia 76/93P, *Scaramuzza* [1994], kohta 18–19.

³⁴ Asia 130/75, *Prais* [1976], kohta 8.

³⁵ Asia C-377/98 [2001], *Alankomaiden kuningaskunta* [2001], kohdat 70–71, 77.

³⁶ Asia 149/77 *Defrenne v. SABENNA* [1978].

³⁷ Asia 4/73, *Nold* [1974].

³⁸ Tuomion kohta 13.

³⁹ *Menéndez* 2002, 34.

tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan perusoikeudet ovat erottamaton osa yhteisön yleisiä periaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuimien valvoo. Perusoikeuksia tulkitessaan tuomioistuin nojautuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, joiden syntymiseen jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet ja joihin ne ovat liittyneet. Tästä syystä Euroopan ihmisoikeussopimus on keskeinen lähtökohta perusoikeuksien arvioinnissa.⁴⁰

Perusoikeuskirjassa määritellään unionin kansalaisten oikeudet yhdessä asiakirjassa. Siinä vahvistetaan keskeiset Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyt oikeudet, joiden lisäksi asiakirja sisältää eräitä uusia oikeuksia, kuten oikeuden henkilötietojen suojaan (8 artikla) sekä bioetiikkaan liittyvät oikeudet sekä kiellot, jotka koskevat geneettistä jalostamista, ihmisruumiin taloudellista hyödyntämistä sekä kloonausta (3 artikla). Kolmanneksi asiakirja luo edellytykset valvoa ihmisoikeuksien toteutumista Euroopan unionissa ja jäsenvaltioissa niiden soveltaessa unionin lainsäädäntöä.⁴¹ Perusoikeuskirja ei korvaa yhteisöjen tuomioistuimen tarjoamaa perusoikeuksien suojaa, vaan pikemminkin vahvistaa tuomioistuimen käytännön keskeiset suuntaviivat. Tästä huolimatta tämän julistuksellisen asiakirjan oikeudellinen merkitys on todennäköisesti sama kuin jos se olisi sisällytetty unionisopimukseen.⁴²

2.2 OIKEUS YMPÄRISTÖÖN ENNEN EU:N PERUSOIKEUSKIRJAA

2.2.1 Oikeus ympäristöön yhteisön oikeuden suojaamana oikeutena

Yhteisön ympäristöllinen sääntely ei rakennu oikeuksia koskevalle käsitteistölle. Tämä lähtökohta ilmenee esimerkiksi EY 174(1) artiklasta, jossa yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteeksi asetetaan ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen. Merkillepantavaa on, että ympäristösääntelyn kannalta keskeisessä EY 174 artiklassa ei mainita yksilöitä.⁴³ Tämä koskee yhteisön

⁴⁰ Ks. lausunto 28.3.1996 (2/94, kohta 33) ja asia C-260/89, *ERT* [1991], kohta 41.

⁴¹ Asiakirjan tavoitteista esimerkiksi *Davis* 2002, 126–127.

⁴² *Davis* (2002, 127–128) viittaa eräisiin julkisasiamiesten esittämiin käsityksiin asiakirjan merkityksestä. Niiden mukaan riippumatta perusoikeuskirjan sitovuudesta, se muodostaa lähtökohdan jäsenvaltioille, instituutioille sekä luonnollisille ja oikeushenkilöille yhteisöoikeuden tunnustamien perusoikeuksien määrittelyssä. Merkittävästi kriittisemmin perusoikeuskirjan merkitykseen suhtautuu esimerkiksi *Nergelius* 2002, 454–456.

⁴³ Ks. esimerkiksi *McGillivray – Holder* (2001, 163), jotka ottavat vertailukohtaksi perustamissopimuksen taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevan sääntelyn, joissa oikeuksien lähtökohta on sisäänrakennettuna. Tätä ilmentää esimerkiksi EY 141 artiklan samapalkkaisuutta koskeva säännös.

ympäristöpoliittista tavoitteenasettelua yleisemminkin. Esimerkiksi yhteisön ympäristösääntelyn tavoitteita määrittelevissä ympäristöohjelmissä ympäristölliset oikeudet eivät ole olleet keskiössä eikä niissä aseteta aineellisiin ympäristöllisiin oikeuksiin liittyviä tavoitteita.⁴⁴

Maastrichtin sopimusta valmisteltaessa esitettiin unionisopimukseen sisällytettäväksi säännöstä, jonka mukaan yhteisön kansalaisilla on oikeus puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön, mutta esitys ei menestynyt.⁴⁵ Myöskään yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä ei ole viittausta ympäristöllisiin ihmis- tai perusoikeuksiin. Oikeuskirjallisuudessa yleisesti esitettyjen käsitysten mukaan yhteisön ympäristöllinen sääntely ei turvaa aitoa ympäristöperusoikeutta yksilöllisenä oikeutena puhtaaseen, terveelliseen tai muulla tavoin määritellyyn ympäristöön.⁴⁶ Sen sijaan jo ennen Århusin sopimuksen voimaantuloa yhteisön johdannainen oikeus sisälsi viitteitä menettelyllisistä oikeuksista.⁴⁷

Ympäristölliset oikeudet yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä

Ympäristöllisten oikeuksien kehittymistä puolustavaa käsitystä edustaa esimerkiksi *Ermacora*, jonka mukaan yhteisön johdannaiseen oikeuteen kuuluvat menettelylliset säännökset⁴⁸ ja yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö antavat tukea sille, että yhteisössä on muotoutumassa aineellinen oikeus puhtaaseen ympäristöön. Ennen tämän johtopäätöksen arviointia on syytä korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää oikeuskäsitettä hyvin moninaisissa yhteyksissä ja erilaisissa merkityksissä. Esimerkiksi *van Gerven* on määritellyt käsitteen moninaista merkitystä yhteisöoikeudessa seuraavasti: ”It refers to general right, and accompanying remedy, to have a court set aside national measures which conflict with requirements of a directive, but may also refer to a specific right which directive grants to private parties, and which, together with other conditions, gives rise to a right and an accompanying remedy for compensation in respect of harmed sustained.”⁴⁹ Tämä käsitteen moni-ilmeisyys osaltaan johtaa

⁴⁴ Ks. esimerkiksi viimeisin, kuudes ympäristöä koskeva Euroopan yhteisön toimintaohjelma, EYVL 2002, L 242/1.

⁴⁵ Ympäristöjärjestöjen esitykset sisälsivät hieman erilaisina muunnelmina ehdotuksen jokaiselle kuuluvasta oikeudesta puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön. Ehdotuksista esimerkiksi *Calliess* 1998, 224–225; *van Calster – Deketelaere* 1998, 24; *Stetter* 2001, 154, 156–158; *Määttä* 2001a, 289–290.

⁴⁶ Näin tiivistää *Calliess* (1998, 224) arvioituaan Euroopan ihmisoikeussopimusta, yhteisön lainsäädäntöä sekä eräiden yhteisön jäsenvaltioiden perustuslakien ympäristösäännöksiä. Myös viimeksi mainittujen osalta *Calliess* katsoo, että yhdenkään yhteisön jäsenmaan perustuslaki ei sisällä tällaista aitoa ympäristöperusoikeutta tai ekologiaa perusoikeuksia.

⁴⁷ *Calliess* 1998, 213–224.

⁴⁸ *Ermacora* (2002, 5) viittaa muun muassa ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevaan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2003/4/EY) ja neuvoston direktiiviin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/377/EY, muut. 97/11/EY).

⁴⁹ *van Gerven* 2000, 507; *Prechal – Hancher* 2002, 91–93, 96–97 viitteineen.

myös hyvin erilaisiin tulkintoihin, eikä yksiselitteistä oikeuskäsitteen tulkintaa yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä ole saatavissa.⁵⁰

Yhteisöoikeuden yhteisöllisten oikeuksien olemassaoloa arvioitaessa viitataan lähes poikkeuksetta yhteisöjen tuomioistuimen tapaukseen C-131/88. Se koskee pohjavesidirektiiviä⁵¹, jonka tavoitteena on estää pohjavesien pilaaminen direktiivin liitteissä määritellyillä vaarallisilla aineilla. Tavoitteen toteuttamiseksi direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot toimiin, joilla joko estetään vaarallisten aineiden pääsy pohjavesiin tai asetetaan päästäminen luvanvaraiseksi. Direktiivin säännösten tarkoituksena on tuomioistuimen tulkinnan mukaan luoda yksilöille menettelyllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia.⁵² Tapauksen tulkinnaassa huomionarvoista on, että direktiivi ei eksplisiittisesti sääntele yksilöiden oikeuksia tai velvollisuuksia, eikä tässä RS 100 ja 235 artikloiden nojalla annetussa direktiivissä edes mainita ihmisten terveyttä.⁵³

Yksilölle kuuluvista oikeuksista oli kyse myös tapauksessa, jossa tuomioistuin tulkitsi ns. SO₂-direktiivin⁵⁴ turvaavan yksittäiselle kansalaiselle oikeuden puhtaaseen ilmaan.⁵⁵ Ratkaisussa oli kyse SO₂-direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Direktiivissä määritellään rikkidioksidille ja leijumalle raja-arvot, jotka eivät direktiivissä määritettyjen edellytysten mukaisesti saa ylittyä jäsenvaltioiden alueilla. Raja-arvot on direktiivin 2 (1) artiklan mukaan määriteltä erityisesti ihmisten terveyden suojelemiseksi. Tämän perusteella tuomioistuin katsoi, että direktiivin asianmukainen täytäntöönpano edellyttää, että yksilöillä tulee olla oikeus puolustaa oikeuksiaan kansallisessa tuomioistuimessa, jos raja-arvojen ylitys aiheuttaa riskejä heidän terveydelleen. Tästä syystä jäsenvaltioiden tulee direktiivien täytäntöönpanossa huolehtia siitä, että kansalliset säännökset ovat riittävän tarkkoja ja yksiselitteisiä ja antavat kansalaisille riittävät tiedot heidän oikeuksistaan. Tuomioistuimen mukaan SO₂-direktiivi turvaa yksilöille oikeuden puhtaaseen ympäristöön. Tuomioistuin ei kuitenkaan tarkenna direktiivin turvaaman oikeuden sisältöä.⁵⁶ Mainituissa tapauksissa

⁵⁰ Prechal – Hancher 2002, 93.

⁵¹ Neuvoston direktiivi 80/68/ETY pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta.

⁵² Tapauksen tulkinnasta esimerkiksi *Macrory* 1996, 221; *Jans* 2000, 139; *Ermacora* 2002, 6.

⁵³ Direktiivin tarkoituksena on sen 1(1) artiklan mukaan estää pohjavesien pilaaminen liitteen luettelon I tai II aineryhmiin kuuluvilla aineilla, ja mahdollisimman hyvin tarkastaa tai poistaa jos tapahtuneen pilaantumisen seuraukset.

⁵⁴ Neuvoston direktiivi 80/779/ETY ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle.

⁵⁵ Yhdistetyt tapaukset C-361/88 ja C-59/89 *komissio v. Saksa* [1991].

⁵⁶ Tuomioistuin on tapauksissa asia C-13/90, *komissio v. Ranska* [1991]; asia C-14/90 *komissio v. Ranska* [1991]; asia C-64/90 *komissio v. Ranska* [1991] käyttänyt samanlaisia perusteluja kuin ratkaisussa C-361/88. Niissä tuomioistuin on katsonut, että asetetut raja-arvot velvoittavat pilaamisen ehkäisemiseen siten, että direktiivissä asetettuja raja-arvoja ei ylitetä.

yhteisöjen tuomioistuin on katsonut direktiivin luovan yksilöille oikeuksia tiettyä tarkoitusta varten, mutta tämä ei merkitse, että ne loisivat oikeuksia direktiivin välittömiä vaikutuksia tai valtion korvausvelvollisuutta silmällä pitäen.

2.2.2 Direktiivien välittömät vaikutukset

Oikeuksia koskeva keskustelu on yleensä kiinnittynyt direktiivien välittömiin vaikutuksiin.⁵⁷ Välittömiä vaikutuksia koskevalla oikeuskäytännöllä on oikeuksien määrittelyn kannalta merkitystä muun ohella siitä syystä, että yhteisöjen tuomioistuin on liittänyt ympäristökansalaisuuden aineellisiin oikeuksiin, joita turvataan direktiivien välittömillä vaikutuksilla ja samalla korostanut aineellisten oikeuksien merkitystä suhteessa menettelyllisiin.⁵⁸

Välittömiä vaikutuksia koskeva yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö on niukka, eikä tuomioistuin ole toistaiseksi ainoassakaan ympäristödirektiiviä koskevassa tapauksessa päätenyt selkeästi myönteiseen ratkaisuun ja perustellut ratkaisuaan direktiivin välittömillä vaikutuksilla.⁵⁹

Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tapauksissa, joissa direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset oikeussubjektit voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa valtiota vastaan, jos valtio ei asetetussa määräajassa ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai jos se ei ole tehnyt sitä asianmukaisesti. Ratkaisuisaan tuomioistuin kuvaa välittömien vaikutusten seurauksia yhtäältä siten, että yhteisölainsäädännön välittömästi vaikuttavat säännökset suovat yksityisille oikeuksia, jotka kansallisten viranomaisten on otettava huomioon. Toisaalta tuomioistuin tuo esiin sen, että välittömästi vaikuttaviin säännöksiin voidaan vedota kansallisissa viranomaisissa.

Vaikka direktiivien välitöntä vaikutusta koskeva doktriini on tuottanut optimistisiakin odotuksia myös ympäristöoikeudellisten direktiivien suhteen, sen soveltamista vaikeuttavat sekä käytännölliset että doktrinaaliset esteet.⁶⁰ Jälkimmäisistä merkityksellisin on edellytys, jonka mukaan direktiivin sanamuoto-

⁵⁷ Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti hyväksytty tulkinta, jonka mukaan perustamissopimuksen varsinaisilla ympäristösäännöksillä (174–176 artiklat) ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Sen sijaan eräillä ympäristöllisesti merkityksellisillä yhteisön perustamissopimuksen artikloilla, kuten 25, 28, 29, 30, 81, 82 ja 88(3) artikloilla voi yhteisön tuomioistuimen käytännön mukaan olla välittömiä vaikutuksia. *Krämer* 1997, 91–93. Direktiivien välittömistä vaikutuksista ympäristödirektiivien osalta esimerkiksi *Marttinen – Saastamoinen – Similä* 1994, 108–110; *Krämer* 1997, 93–112; *Jans* 2000, 173–194.

⁵⁸ Ks. *de Búrca* 1996, 349.

⁵⁹ Ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat C-372–374/85, *Traen* [1987]; asia C-14/86, *Pretore di Salò* [1987]; asia C-380/87, *Cinisello Balsamo* [1989]; C-236/92, *Difesa della Cava* [1994].

⁶⁰ *Holder* 1996, 324.

don tulee olla riittävän selkeä, yksiselitteinen ja ehdoton ja antaa kansalaiselle jonkin etuuden tai oikeuden. Vaikka useat ympäristödirektiivit sisältävät selkeitä, ehdottomia ja yksiselitteisiä normeja, jotka täyttävät nämä edellytykset⁶¹, ne yleensä jättävät jäsenvaltioille laajan harkintavallan. Tätä vahvistaa se, että yhteisön ympäristöoikeudellinen sääntely on enenevässä määrin kehittymässä puitesääntelyksi, joka rakentuu yleisille säännöksille ja puitteiden määrittelylle, kuten vaatimuksille kestävän kehityksen tai läpäisyperiaatteen toteuttamisesta taikka ympäristönsuojelun korkean tason varmistamisesta.⁶²

Toinen, edellistä ehkä merkityksellisempi tekijä on se, että ympäristöllinen sääntely ei yleensäkään rakennu samalla tavoin yksilöllisten oikeuksien varaan, kuten se taloudellinen sääntely, jota silmällä pitäen direktiivien välittömiä vaikutuksia koskeva doktriini on muokattu. Ympäristösääntelylle on lähes käsitteellisesti leimallista, että siihen liittyy yleisiä intressejä, koska sillä pyritään ympäristön suojelemiseen tai parantamiseen. Yksilölliset oikeudet eivät välittömiä oikeuksia koskevien edellytysten tarkoittamassa merkityksessä ole keskiössä.⁶³ Tämä johtopäätös voidaan hyväksyä, vaikka on syytä korostaa, että yksilöllisillä oikeuksilla välittömien vaikutusten yhteydessä ei tarkoiteta subjektiivisia oikeuksia, vaan ne kattavat kaikki etuuksia suovat asemat, oikeudellisesti suojatut intressit ja etuudet, joita arvioitavana oleva sääntely pyrkii suojaamaan tai suojaa.⁶⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä löytyy ratkaisuja, joita voidaan tulkita siten, että tuomioistuin on väljentänyt oikeuksien käsitettä määrittellessään direktiivin välittömien vaikutusten edellytyksiä.⁶⁵

2.2.3 Välittömiä vaikutuksia koskevan doktriinin muutos?

Yhteisöjen tuomioistuin on antanut kolme YVA-direktiiviä⁶⁶ koskevaa ratkaisua, joilla saattaa olla merkitystä yksilöiden ympäristöllisten oikeuksien määrittelyn kannalta. *Kraaijeveld*-tapauksessa⁶⁷ kyse oli YVA-direktiivin tulkinnasta ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 97/11/EY. Direktiivin tuolloin voimassa olleen 4(2) artiklan mukaan sen liitteessä II mainittuihin luokkiin kuulu-

⁶¹ Ks. esimerkiksi *Jans* 2000, 175–188.

⁶² *Krämer* 2003, 85.

⁶³ *Holder* 1996, 324–325.

⁶⁴ *Krämer* 1997, 89–91.

⁶⁵ *Prechal – Hancher* 2002, 98–99. He korostavat, että ympäristöoikeudellisen sääntelyn yhteydessä välittömien vaikutusten merkitys on laajempi kuin pelkästään oikeuksien turvaaminen. Näin jo aiemmin *Krämer* 1996a, 110; *Hilson – Downes* 1999, 133–135; ks. myös *Miller* 1998, 31.

⁶⁶ Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muut. 97/11/EY.

⁶⁷ Asia C-72/95, *Kraaijeveld* [1996].

vat hankkeet tuli arvioida, jos jäsenvaltiot katsoivat niiden laadun sitä vaativan. Säännöksen mukaan jäsenvaltiot saattoivat erityisesti määrittellä, että tietyn tyyppiset hankkeet oli arvioitava tai niille oli vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet tulee arvioida. Tapauksessa oli kyse muun muassa siitä, voitiinko säännöstä tulkita siten, että direktiivin liitteessä II mainitut hankkeet eivät voi tulla arvioitaviksi suoraan direktiivin nojalla, jos jäsenvaltio on käyttänyt harkintavaltaansa siten, ettei hanke kansallisen sääntelyn perusteella tule arvioitavaksi. Tulkittavana oli siten myös se, voitiinko direktiivin 4(2) artiklalle antaa välitön vaikutus.

Julkisasiamies *Elmer* esitti käsityksensä, että direktiivillä oli välittömiä oikeusvaikutuksia viitaten direktiivin 6(2) artiklaan, joka velvoittaa jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että kaikki lupahakemukset ja arviointimenettelyssä 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot ovat yleisön saatavilla ja yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista. Koska näitä vaatimuksia ei ollut noudatettu, valittajan oikeutta oli loukattu. Kyse oli kuitenkin hankkeesta, joka Hollannin lainsäädännön mukaan ei kuulunut arvioitavien hankkeiden piiriin, koska direktiivin suoman harkintavallan nojalla tällaiset hankkeet oli kansallisessa lainsäädännössä jätetty arviointimenettelyn ulkopuolelle. Direktiivin 6(2) artikla edellyttää kansalaisten kuulemista, kun hanke on arvioitava. Direktiiviin ei sisälly oikeutta vaatia arvioinnin toteuttamista eikä valittajan oikeutta ollut loukattu. Toisena argumenttina julkisasiamies esitti, että hankkeen arvioimatta jättäminen vaikutti valittajan oikeudelliseen asemaan ja hänellä oli yksilöllinen oikeus puolustettavaan, koska hankkeella oli merkittäviä vaikutuksia valittajan elinkeinolle.⁶⁹

Tuomioistuin oli perusteluissaan melko varovainen eikä perustanut ratkaisuaan doktriiniin direktiivien välittömistä vaikutuksista eikä käyttänyt välittömien vaikutusten arviointikriteerejä. Tuomioistuin totesi, ettei se, että jäsenvaltiolla on direktiivin 2(1) ja 4(2) artikloiden nojalla harkintavaltaa, estä arvioimasta sitä, onko kansallinen viranomainen ylittänyt harkintavaltansa.⁷⁰ Mikäli kansallisessa lainsäädännössä on ylitetty direktiivissä tarkoitettu harkintavaltaa, kansallista lainsäädäntöä ei tältä osin tule soveltaa.⁷¹ Tuomioistuin tiivistää ratkaisun ytimen seuraavasti:

⁶⁹ Tältä osin julkisasiamiehen argumentaatiota voidaan kritisoida. Direktiivi suojelee ympäristöä, ei niinkään yksityistä elinkeinoa ja siihen liittyviä etuja. Direktiivin voitaisiin kuitenkin tulkita tarjoavan oikeuksia, mikäli kansalaiset osoittaisivat että heidän valituksensa liittyvät ympäristöllisiin tekijöihin. Kriitikistä *Hilson – Downes* 1999, 137.

⁷⁰ Tuomion kohta 59.

⁷¹ Tuomion kohta 61.

”Näin ollen jos kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia viran puolesta pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, sen on tutkittava toimivaltansa rajoissa viran puolesta, ovatko jäsenvaltion lakiasäätävät tai hallinnolliset viranomaiset pysyneet niille [ympäristövaikutusten arviointia koskevan] direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja kansallisen tuomioistuimen on otettava tämä huomioon käsitellessään kumoamiskannetta.”⁷²

Tuomioistuin katsoi, että direktiivi tosin antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa määrittellä, minkä tyyppiset hankkeet oli arvioitava tai millaiset arviointiperusteet tai rajat arvioitaville hankkeille on asetettava.⁷³ Jäsenvaltion harkintavaltaa kuitenkin rajoittaa jäsenvaltioille direktiivin 2(1) artiklassa asetettu velvollisuus toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁷⁴ Tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen tulee tutkia, oliko kansallinen viranomainen pysynyt harkintavallan rajoissa ja siten ratkaista, oliko kansallinen lainsäädäntö direktiivin 2(1) artiklan mukaista. Tuomioistuin totesi lisäksi, että ratkaisua ei voida tehdä yksittäisen hankkeen perusteella vaan arvioinnin tulee perustua siihen, onko sen luonteisilla hankkeilla ympäristöön merkittäviä vaikutuksia.⁷⁵ Direktiivi turvaa oikeuden saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, tuleeko hankkeeseen soveltaa ympäristövaikutusten arviointimenetelyä sekä oikeuden vaatia osallistumismahdollisuuksien toteuttamista eli mahdollisuutta esittää käsityksensä direktiivin mukaan arvioitavan hankkeen vaikutusarvioinnissa.

Bozen-ratkaisussa⁷⁶ tuomioistuimelta pyydettiin ennakkoratkaisua muun muassa siitä, tuliko Bolzanon lentokenttään soveltaa ympäristövaikutusten arviointia, vaikka kansallinen lainsäädäntö ei sitä edellyttänyt. Tuomioistuin katsoi, että vaikutusarvioinnin tarpeellisuutta on arvioitava sen mukaan, saattaako hankkeella kokonsa, luonteensa tai sijaintinsa takia olla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia eikä nostanut esiin sitä, oliko yksityisellä oikeus vedota direktiivin arviointivelvollisuutta koskeviin säännöksiin.⁷⁷ Tuomioistuin ei tässä yhteydessä viitannut direktiivin välittömään sovellettavuuteen eikä arvioinut sitä, antaako direktiivi yksilöllisiä oikeuksia tai etuuksia. Koska jä-

⁷² Tuomion kohta 60; viranomaisen velvollisuudesta soveltaa yhteisön oikeutta, vaikka asianosainen ei ole siihen vedonnut ks. *Prechal* 1998, 697–702; *Joutsamo & al* 2000, 320–322.

⁷³ Tuomion kohta 52.

⁷⁴ Tuomion kohta 53.

⁷⁵ Tuomion kohdat 55–61.

⁷⁶ Asia C-435/97, *Bozen ym.* [1999].

⁷⁷ Tuomion kohdat 36–38.

senvaltion viranomainen oli ylittänyt harkintavaltansa, yksityisellä kansalaisella on oikeus vedota direktiivin arvioitavia hankkeita koskeviin säännöksiin jäsenvaltion tuomioistuimessa kansallisia viranomaisia vastaan ja saada aikaan se, että direktiivin säännösten kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset tai toimenpiteet sivuutetaan.

Tuomioistuin omaksui *Kraaijeveld*-ratkaisussa tulkinnan, jonka mukaan kansallinen viranomainen on velvollinen arvioimaan harkintavallan ylitystä riippumatta siitä, täyttyvätkö direktiivien välittömille vaikutuksille yhteisön tuomioistuinikäytännössä asetetut edellytykset.⁷⁸ Tuomioistuin vahvisti tulkintansa *Linster*-ratkaisussa.⁷⁹ Tässäkin tapauksessa kyse oli YVA-direktiivin tulkinnasta. Kantaja vetosi siihen, että Luxemburg ei ollut noudattanut direktiiviä pakkolunastaessaan kantajan kiinteää omaisuutta moottoritiehankkeen toteuttamiseksi. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa *Kraaijeveld*-ratkaisun merkityksestä direktiivien välitöntä vaikutusta koskevan periaatteen tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin pidättäytyi jälleen vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, mutta toisti *Kraaijeveld*-ratkaisussa esittämänsä tulkinnan.

Ratkaisuilla tuomioistuin on vahvistanut, että jäsenvaltio on velvollinen käytettävissä olevin keinoin turvaamaan sen, että direktiivi on asianmukaisesti täytäntöönpantu eikä jäsenvaltio ole ylittänyt sille direktiivin mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Huomionarvoista on, että tuomioistuin johdonmukaisesti välttää käyttämästä direktiivien välittömiin vaikutuksiin liittyvää käsitteistöä. Se ei ottanut kantaa direktiivien välittömän vaikutuksen keskeiseen, tosin kiistanalaiseen, edellytykseen yksilöllisten oikeuksien syntymisestä, mutta ei myöskään siihen, oliko kyse selvästä ja ehdottomasta säännöksestä. Kuitenkin tuomioistuin katsoi, että direktiiviin voitiin vedota kansallisessa tuomioistuimessa. Ymmärrettävästi ratkaisu on synnyttänyt laajan keskustelun yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja arviot vaihtelevat.⁸⁰

Tapauksissa keskeinen kysymys oli kansallisen viranomaisen harkintavallan rajojen määrittely. Kyse ei ollut ainakaan tavanomaisista välittömiä oikeusvaikutuksia koskevista tapauksista, koska YVA-direktiivin säännökset eivät synnyttä sellaisia oikeuksia kuin tyypillisissä direktiivien välittömiä oikeuksia koske-

⁷⁸ Ks. kuitenkin *Prechal* 1995, 274–276, joka katsoo tämän sisältyvän jo direktiivien välittömien vaikutusten käsitteeseen.

⁷⁹ *Asia C-287/98, Linster* [2000].

⁸⁰ *Boch* 1997, 132–138; *Jans* 2000, 188–192. *Tridimas* 2002, 331–332. Tridimas tulkitsee tapauksia siten, että kyse on siirtymästä perinteisestä direktiivien välittömiä vaikutuksia koskevasta tulkinnasta kohti direktiivien suoman harkintavallan arviointia. Hänen mukaansa useat yhteisöjen tuomioistuimen 1990-luvulla antamat ratkaisut, esillä olevat YVA-tapaukset mukaan lukien, osoittavat, että tuomioistuin on arvioinut uudelleen direktiivien ns. horisontaalia välitöntä vaikutusta. *Ibid.* 333–353. Ks. myös *Ward* 2000, 148–150.

vissa tapauksissa.⁸¹ Tuomioistuin katsoi, että harkintavallan arviointi ei edellytä yksilöllisten oikeuksien olemassaoloa eikä sitä, että arvioitavat säännökset ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. Tuomioistuimen ratkaisuja on tulkittu siten, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että *Kraaijeveld*-tapauksessa vahvistettu kansallisen viranomaisen velvollisuus arvioida direktiivin täytäntöönpanon lainmukaisuus ei ole vaihtoehto välittömiä vaikutuksia koskevalle periaatteelle, vaan niiden synonyymi⁸² tai direktiivin välittömiä vaikutuksia koskevan doktriinin laajennus.⁸³

Jans esittää tulkinnan, jonka mukaan kyse on aineellisten oikeuksien korvaamisesta menettelyllisillä oikeuksilla. Johtopäätös perustuu poikkeavaan tulkintaan direktiivien välittömästä vaikutuksesta. Kuten usein välittömiä vaikutuksia koskevissa tulkinnossa, lähtökohtana on *Becker*-tapaus⁸⁴, jossa tuomioistuin toteaa seuraavaa:

”Jos direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, niihin voidaan vedota sellaisia kansallisia säännöksiä vastaan, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia, kun toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei ole toteutettu määräajassa. Yksityiset oikeussubjektit voivat myös vedota kyseisiin säännöksiin, siltä osin kuin niissä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota suhteessa valtioon.⁸⁵

Perinteisestä poiketen tulkinnallinen ongelma voidaan määritellä kysymykseksi, onko yksityiselle syntyvä oikeus seuraus välittömän vaikutusten syntymisen edellytysten täyttymisestä, jolloin oikeus voidaan ymmärtää luonteeltaan menettelyllisenä, oikeutena vedota direktiivin säännökseen. Perinteisen tulkinnan mukaan aineelliset oikeudet ovat välittömän vaikutuksen edellytys.⁸⁶

Jans korostaa, että oleellista on erottaa direktiivien välitön vaikutus siitä kysymyksestä, luoko yhteisöoikeus yksilöille oikeuksia. Välittömät vaikutukset liittyvät yhteisölainsäädännön säännösten laatuun. Viitattaessaan yksilöllisten oi-

⁸¹ *Scott* (1998, 123–124, 157–158) käyttää käsitettä julkisoikeudellinen vaikutus (public law effect), jolla hän tarkoittaa, että kansalliset viranomaiset saattavat olla velvollisia selvittämään käsiteltävän asian kannalta keskeistä yhteisöoikeutta sen selvittämiseksi, onko julkista valtaa käytetty yhteisöoikeuden asettamissa puitteissa. Tämä merkitsee, että sen osoittaminen, ettei direktiivin säännöksillä ole välittömiä vaikutuksia, ei osoita, että säännökset eivät tule kansallisissa viranomaisissa suoraan arvioitaviksi.

⁸² Näin *Macrory – Turner* 2002, 493.

⁸³ Näin esimerkiksi *Jans* 2000, 178–179.

⁸⁴ Asia 8/81, *Becker* [1982].

⁸⁵ Tuomion kohta 25.

⁸⁶ Toisin esimerkiksi *van Gerven* (2000, 506–507), joka, samoin kuin *Jans*, katsoo, että oikeudet ovat välittömien oikeusvaikutusten seuraus, eivät niiden syntymisen edellytys, mutta korostaa samalla, että tämä tulkinta ei koske esimerkiksi valtion korvausvelvollisuuden syntymistä, joka edellyttää, että kyse on yksilöllisten oikeuksien loukkauksesta. Ks. myös *Somsen* 1996, 144–149.

keuksien syntyminen tuomioistuimien on tarkoittanut ennen kaikkea oikeutta tiettyin edellytyksin vedota direktiivin säännökseen kansallisessa tuomioistuimessa. Näin välittömien vaikutusten käsite ja yksilöille syntyvä oikeus ovat eri käsitteitä.⁸⁷

Tulkinnalla on erityistä merkitystä ympäristöoikeuden alueella. Ympäristödirektiiviin vetoavan yksityisen ei tämän tulkinnan mukaan tarvitse osoittaa, että hänen direktiiviin perustuvia oikeuksiaan on loukattu. Tämä merkitsee, että hän voi viitata säännöksiin, jotka eivät suo yksilöllisiä oikeuksia, mutta ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. *Kraaijeveld*-ratkaisu tukee tätä kantaa. Tuomioistuin ainakin implisiittisesti hyväksyi sen, että valittaja saattoi vedota YVA-direktiiviin, vaikka direktiivin ensisijainen tavoite on ehkäistä merkittävien haittavaikutusten syntyminen ympäristöön.

Toistaiseksi direktiivien välittömiä vaikutuksia koskeva doktriinia ei ole koeteltu sen suhteen, voisiko se turvata myös muiden kuin ihmisten intressejä. *Krämerin* mukaan lintudirektiivin⁸⁸ lajien suojelua koskevat 5–9 artiklat ovat sisältönsä osalta niin ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, että ne täyttävät välittömien vaikutusten edellytykset, mutta hän ei tässä yhteydessä ota kantaa intresseihin tai oikeuksiin.⁸⁹ Myöhemmin hän toteaa, että yhteisöoikeus ei tunnusta ei-inhimillisten lajien oikeuksia.⁹⁰ Tämä on vallitseva tulkinta.⁹¹

Käsiteltyjä ratkaisuja on mahdollista tulkita myös siten, että tuomioistuin on luonut uuden oikeuskeinon, jonka avulla direktiivien täytäntöönpanoa voidaan valvoa ilman valtion korvausvelvollisuuden mahdollisuutta. Tulkinnan mukaan kyse on oikeudellisesta menettelystä, joka kohdistuu hallinnollisten velvollisuuksien laiminlyöntiin eikä perustu yksilöllisten etujen tai oikeuksien edellytykselle. Tämä voidaan ymmärtää myös tuomioistuimen pyrkimyksenä sovittaa laaja ympäristöllinen näkökulma (yleistä intressiä koskeva) tiukasti määritellyyn oikeudelliseen kategoriaan, joka on alun perin tarkoitettu yksilöllisten taloudellisten intressien suojelemiseen.⁹²

⁸⁷ *Jans* 2000, 188–189. Jans myöntää samassa yhteydessä, että useat tutkijat korostavat, että aineelliset oikeudet ovat välittömien vaikutusten edellytys. Ks. kuitenkin *Miller* (1998, 31–33) erottaa ympäristödirektiivien välittömien vaikutusten aineelliset ja menettelylliset ulottuvuudet. Samoin *Prechal – Hancher* 2002, 95–96.

⁸⁸ Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

⁸⁹ *Krämer* 1991, 45–46.

⁹⁰ *Krämer* 1996b, 15.

⁹¹ *Miller* (1998, 37) on esittänyt, että tulkinta voidaan välttää hyväksymällä luonnon ja sen osien suojeleminen ihmistä hyödyttävänä toimintana.

⁹² *McGillivray – Holder* 2002, 167–168.

2.3 PERUSOIKEUSKIRJAN YMPÄRISTÖSÄÄNNÖS

2.3.1 Keskustelun suuntaviivat

Perusoikeuskirjassa on ainoastaan yksi suoranainen viittaus ympäristöön. Perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaan:

Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.

Perusoikeuskirjan ympäristösäännös on avannut uuden ympäristöllisiä oikeuksia koskevan keskustelun. Keskustelussa *Määttä* on ehkä selväsanaisesti puolustanut käsitystä, että yhteisön oikeudessa suojellaan ympäristöä perusoikeutena. Hän perustelee käsitystään yhtäältä sillä, että ympäristöoikeuksia voidaan pitää yhteisön jäsenvaltioille yhteisenä valtiosääntöisenä kehityspiirteenä. Näin siitä huolimatta, että osaa näistä perusoikeussäännöksistä voidaan kiistatta pitää joko julistuksenomaisina tai niin yleisluonteisina, ettei niihin liity perusoikeudellista merkitystä.⁹³ Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä on löydettävissä viitteitä ympäristön tunnistamiseksi perusoikeudeksi myös EU-oikeudessa.⁹⁴ Aineellisen oikeuden olemassaoloa vahvistavat ne oikeus puhtaaseen ympäristöön -normit, joita sisältyy sekä useisiin eisitoviin kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristöasiakirjoihin että Århusin sopimukseen, joihin nojautuen voidaan perustellusti väittää, että oikeus terveelliseen ympäristöön on osa myös yhteisön jäsenvaltioiden valtiosääntöperinnettä⁹⁵ ja sillä on ainakin tätä kautta myös yhteisöoikeudellista merkitystä.⁹⁶

Vaikka myöskään EU:n perusoikeuskirjan ympäristöperusoikeussäännöksen ei voi nykymuotoisena katsoa sisältävän esimerkiksi TSS-oikeuksiin verrattavissa olevaa oikeutta, tästä ei voi tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan yhteisön oikeudessa ei suojata tällaista yksilöllistä ympäristöperusoikeutta vaan on mahdollista väittää, että yhteisöoikeus suojaa tällaista perusoikeutta tai sen voidaan

⁹³ *Määttä* 2001a, 283.

⁹⁴ *Määttä* 2001a, 283–284; samansuuntaisesti esimerkiksi *Ermacora* 2002, 3. Molemmat viittaavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *López Ostra*- ja *Guerra*-ratkaisuihin, joita on mahdollista tulkita siten, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo oikeuden terveelliseen ympäristöön sisältyvän EIS 8 artiklan turvaaman kodin-, perheen- ja yksityiselämän suojaan. Tapauksista edellä luvussa IV.

⁹⁵ Ks. myös edellä luku I.

⁹⁶ *Määttä* 2001a, 290; *Stetter* 2001, 154; *Ermacora* (2002, 6) katsoo edellä käsiteltyihin yhteisöjen tuomioistuimen tapauksiin C-131/88 ja C-361/88 viitaten, että tuomioistuin ei edellytä yhteisön ympäristölainsäädännön sisältävän nimenomaista viittausta oikeuksiin, vaan riittävää on, että säännöksen lähtökohdat riittävät osoittamaan ympäristöön kohdistuvan yksilöllisen oikeuden olemassaolon.

ainakin katsoa olevan kehitymässä siihen suuntaan.⁹⁷ Painavin peruste aineellisen perusoikeuden voimassaolon puolesta on kuitenkin jäsenvaltioiden ja yhteisön velvoitteet. Jo nykyisin yhteisöoikeudesta yksityisille oikeussubjekteille voidaan johtaa perustamissopimuksesta ympäristön laatua ja tasoa koskevia perusteltuja odotuksia. Perustamissopimuksen ja perusoikeuskirjan jäsenvaltioille ja yhteisölle asettaman turvaamisvelvoitteen kääntöpuoli on kansalaisten perusteltu odotus saada elää puhtaassa ja terveellisessä ympäristössä. Yksilölliset oikeudet voidaan perustaa EY-sopimuksen yhteisölle ja jäsenvaltioille asettamien velvoitteiden tulkinnan kautta.⁹⁸

Määttä ottaa askeleen vielä edemmäs ja esittää argumenttinsa vielä vahvemmin. Korostaen ympäristötavoitteiden oikeudellista erityisluonnetta, hän katsoo, että loppujen lopuksi on yhdentekevää, määritelläänkö ympäristöarvot kanneteitse toteuttamiskelpoiseksi yksilölliseksi oikeudeksi vai julkisen vallan turvaamisvelvoitteeksi. Viime kädessä niiden oikeudellinen merkitys on faktisesti sama. Oikeudellisesti olennaista on se, että ympäristöarvot ymmärretään perusoikeusjärjestelmän osaksi, muiden perusoikeuksien tulkintaan vaikuttaviksi, ei ainoastaan julistukselliseksi tavoitteeksi.⁹⁹

Perusteluissa merkitykselliseksi nousee kaksi seikkaa. Yhtäältä keskeistä on ympäristöön liittyvien arvojen erityisluonteisuus, joka heijastuu siinä, että ympäristösääntelyä ei kaikilta osin voi hahmottaa perinteisen oikeudellisen käsittejärjestelmän kautta ja modernin oikeuden käsitteistä juuri oikeuskäsitteistöön perustuvat tulkinnat muodostuvat hidasteeksi, kun ympäristöarvoja pyritään sisäistämään oikeusjärjestykseen.¹⁰⁰ Toisaalta – ja ratkaisuna edelliseen – oikeuskäsitteistö tulee ymmärtää korkeintaan kuvainnolliseksi tai merkitykseltään erityiseksi. Yksilöllisen oikeuden sijasta aineellisen ympäristöoikeuden sisältö on ymmärrettävissä oikeudellisesti suojatuksi perustelluksi odotukseksi, normatiivisesti velvoittavaksi päämääräksi, jota kansalaiset voivat odottaa tavoiteltavan ympäristöllistä sääntelyä kehitettäessä ja voimassa olevaa oikeutta sovellettaessa.¹⁰¹

Ympäristöllisiä oikeuksia koskevat kansainvälisoikeudelliset asiakirjat, jäsenvaltioiden perusoikeussäännökset, yhteisön ympäristöä koskeva sääntely, yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt käsitykset yhdessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa antavat

⁹⁷ Määttä 2001a, 291.

⁹⁸ Määttä 2001a, 292, joka samassa yhteydessä (av. 80) korostaa, ettei hän tässä yhteydessä ota kantaa perustamissopimusten ympäristösäännösten välittömään oikeusvaikutukseen. Kuten edellä on todettu, vallitsevan tulkinnan mukaan perustamissopimuksen ympäristösäännöksillä ei ole välittömiä vaikutuksia. Ks. esimerkiksi *Krämer* 1996a, 113–115.

⁹⁹ Määttä 2001a, 291–293.

¹⁰⁰ Määttä 2001a, 293–294.

¹⁰¹ Määttä 2001a, 293.

vahvaa tukea sille, että oikeus terveeseen ympäristöön on vähintäänkin muotoutumassa oleva oikeus.¹⁰² Tämä viittaa siihen, että yksilöllisen oikeuden sisällyttäminen perusoikeuskirjaan tai esimerkiksi unionisopimukseen, kuten useat hallituksesta riippumattomat järjestöt edellyttivät, ei toisi merkityksellistä uutta. Asiaa voi tarkastella toisinkin. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti EIS 2 ja 8 artiklaa soveltaessaan avannut sopimusmääräysten tulkintaa ympäristölliseen suuntaan, se on tapahtunut hyvin varovaisesti. Erityisesti tapaukset *López Ostra* ja *Guerra* edustavat hyvin poikkeuksellisia tilanteita.¹⁰³ Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö ei ole yksiselitteinen eikä missään tapauksessa tarjoa kansalaisen näkökulmasta selkeää perustetta arvioida yksilön ympäristöllisten oikeuksien olemassaoloa. Sama koskee yhteisön primaari- ja johdannaista oikeutta. Tästä syystä julkilausuttu ympäristöllinen oikeus puhtaaseen/terveeseen tai muulla tavoin määriteltyn ympäristöön saattaisi selkeyttää tilannetta.¹⁰⁴ Tämä myös vahvistaisi unionin kansalaisten tietoisuutta mahdollisuuksistaan puolustaa oikeuksiaan ja saattaisi parantaa kansalaisten aktiivisuutta valvoa kansallisen lainsäädännön toimeenpanoa.¹⁰⁵ Kolmanneksi, ottaen huomioon ympäristönsuojelun eroavuudet eri jäsenmaissa, julkilausutulla oikeudella saattaisi olla jäsenvaltioissa ympäristönsuojelun tasoa yhtenäistävä vaikutus.

2.3.2 Perusoikeuskirjan 37 artiklan läpäisyperiaate turvaamisvelvoitteena

Perusoikeuskirjan 37 artikla noudattaa yhteisön ympäristöllisessä sääntelyssä omaksuttua linjausta. Se ei rakennu oikeuksia koskevalle käsitteistölle. Se sisältää neljä eri ulottuvuutta: ympäristönsuojelun korkean tason, ympäristön laadun parantamisen, läpäisyperiaatteen ja kestäväen kehityksen. Näin ympäristöartiklassa tiivistyvät yhteisön yleisimmät lähtökohdat. Säännöksen määrittelyssä on otettu huomioon eräiden kansallisten perustuslakien ohella yhteisön päämäärät määrittelevä yhteisöjen perustamissopimuksen 2 artikla ja ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet määrittelevä EY 174 artikla. Merkillepantavaa on, että perusoikeuskirjan ympäristösäännös ei noudata aiempien ympäristöllisiä oikeuksia koskevien säännösten tai niitä koskevien ehdotusten sanamuotoja.

¹⁰² Ks. edellä luvut II ja IV.

¹⁰³ Ks. edellä luku IV.

¹⁰⁴ Näin myös *Ermacora* (2002, 9–10), joka samassa yhteydessä korostaa, ettei oikeuden sisällöllistä määrittelyä tulisi jättää tuomioistuinten varaan.

¹⁰⁵ *Ermacora* 2002, 10. Vaikka pidän tätä argumenttia arvokkaana, se ei edellytä yksilöllisen ympäristöoikeuden vahvistamista, vaan korostaa pikemminkin menettelyllisten oikeuksien merkitystä ihmis- ja perusoikeuksien turvaajana.

Artiklan sanamuoto viittaa EY 6 artiklassa ilmaistuun läpäisyperiaatteeseen, jonka sanamuotoa artikla muistuttaa, mutta ei sanatarkasti.¹⁰⁶ EY 6 artiklan mukaan ”(y)mppäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi”. Siinä käytetään sanamuotoa ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset” ja perusoikeuskirjassa käytetään EY 174 (1) ja (2) artiklasta peräisin olevia ilmaisuja ”ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen”. EY 6 artiklassa integroinnin edellytetään tapahtuvan siten, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset sisällytetään yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Perusoikeuskirjan 37 artiklassa mainitaan vain unionin politiikat. Perusoikeuskirjan sanamuodon suppea tulkinta saattaisi johtaa siihen, että sen mukaan läpäisyperiaatetta tulisi soveltaa yksinomaan EY 3 artiklassa nimettyihin politiikkoihin eikä lainkaan toimenpiteisiin, kuten EY 6 artikla edellyttää. Tällä tulkinnalla saattaisi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeuskirjan merkitystä suhteessa jäsenvaltioihin.

Merkityksellinen ero saattaa artikloiden välillä kuitenkin olla se, että perusoikeuskirja edellyttää läpäisyn toteuttamista kestävän kehityksen mukaisesti ja EY 6 artiklassa puolestaan korostetaan, että läpäisyperiaate tulee toteuttaa erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Tältä osin sanamuotojen eroavuus viittaisi siihen, että perusoikeuskirjassa on yhteisön perustamissopimusta rajoitetumpi tavoitteenasettelu, ja perusoikeuskirja näyttää liittävän ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen kestävän kehityksen periaatteisiin ja toteuttamiskeinoihin.¹⁰⁷ Sanamuotojen eroavuuksia ei ole syytä ylikorostaa, koska kummassakin tapauksessa omaksutut käsitykset kestävän kehityksen merkityksestä määrittävät niiden toteuttamista. Vaikka artikloiden sanamuodot poikkeavat toisistaan, ne ilmaisevat saman tavoitteen: velvoitteen ottaa ympäristönsuojelutavoitteet huomioon unionin/yhteisöjen kaikissa politiikoissa.¹⁰⁸

Esitetty perustuu *Macroryn* perusoikeuskirjan 37 artiklasta esittämään tulkintaan. Hän liittää perusoikeuskirjan ympäristösäännöksen ensisijaisesti läpäisyperiaatteen toteuttamiseen ja korostaa perusoikeuskirjan tiettävästi olevan ainoa valtiosääntöinen asiakirja, jossa läpäisyperiaate on ilmaistu. Samalla hän korostaa, että 37 artikla ei luo uutta oikeutta, mutta voi vahvistaa läpäisyperi-

¹⁰⁶ Yhteisöjen perustamissopimuksen 6 artikla: Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

¹⁰⁷ Kestävän kehityksen tavoitteesta perusoikeuskirjan 37 artiklan tulkintaympäristönä esimerkiksi *Määttä* 2001a, 269–274.

¹⁰⁸ On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että kattavuudestaan huolimatta läpäisyperiaate ei koske unionisopimuksessa määriteltäviä toiminta-aloja eikä EURATOM-sopimuksen mukaista ydinenergian käyttöön liittyvää yhteistyötä.

aatteen oikeudellista merkitystä.¹⁰⁹ Toisaalta kun lähtökohtana on, että perusoikeuskirja sisältää perusoikeudet, tämä koskee luonnollisesti myös 37 artiklaa. Tämä merkitsee, että perusoikeuskirjan jälkeen läpäisyperiaatetta ei voida enää pitää yksinomaan tavoitteena tai yhteisön politiikkoja ja niiden toimeenpanoa ohjaavana periaatteena, vaan kyse on oikeudellisesta velvoitteesta.¹¹⁰

Perusoikeuskirjan ympäristösäännöksen sitominen läpäisyperiaatteen toteuttamiseen on lähtökohtana kiinnostava. Läpäisyperiaatteen toteuttamista pidetään yleisesti yhteisön ympäristöpolitiikan merkittävimpänä, mutta myös haasteellisimpana tavoitteena. Periaatteen merkitystä heijastelee se, että se on sisällytetty perustamissopimuksen yleisiin periaatteisiin, kun muut läpäisyvaatimukset¹¹¹ määrittellään sopimuksen asianomaisissa kohdissa.

Arvioitavaksi tulee, mikä merkitys läpäisyperiaatteella on perusoikeuskirjan 37 artiklan tulkinnassa. Kysymys voidaan asettaa myös toisin päin: mikä merkitys perusoikeuskirjan 37 artiklalla on läpäisyperiaatteen tulkinnassa. Tässä suhteessa erityisen kiinnostavaa on, missä määrin periaatteeseen voidaan vedota, jos tavoitteena on esimerkiksi yhteisön ympäristöperiaatteen vastaisen toiminnan estäminen ja vaatimus yhteisön velvollisuudesta edistää läpäisyperiaatteen toteutumista (läpäisyperiaatteen turvaamisvelvoite). Vaikka yhteisölle voidaan sekä perustamissopimuksen 6 artiklan että perusoikeuskirjan 37 artiklan nojalla asettaa periaatteen turvaamisvelvoite, on hankalaa antaa tälle velvollisuudelle oikeudellinen sisältö.

¹⁰⁹ *Macrory* 2001, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/macroeuropcharter.html> (10.8.2003).

¹¹⁰ Näin jo ennen perusoikeuskirjaa *Bär – Kraemer* 1998, 330.

¹¹¹ Yhteisöjen perustamissopimus sisältää 6 artiklan ohella ainakin viisi läpäisyperiaatetta: työllisyys (127(2) artikla); kulttuuri (151(4) artikla); terveydensuojelu (152(1) artikla); kuluttajansuoja (153(1) artikla) ja teollisuus (157(1) artikla). Perusoikeuskirjaan on sisällytetty määräykset myös terveydensuojelusta (35 artikla) sekä kuluttajansuojasta (38 artikla), mikä viittaa siihen, että näillä velvollisuuksilla on yhteisössä erityinen asema.

3 Lämpäisyperiaate yhteisön yleisenä periaatteena

EY 6 artiklan ilmaiseva lämpäisyperiaate velvoittaa yhteisön toimielimiä pyrkimään ympäristöllisten tekijöiden integroituun ja tasapainoiseen arviointiin kaikilla yhteisön toiminta-alueilla. Periaatteen huomioon ottaminen merkitsee nimissään velvollisuutta punnita keskenään erisuuntaisia tai vastakkaisia tavoitteita ja velvollisuutta sovittaa yhteen nämä tavoitteet.

Huolimatta lämpäisyperiaatteen perustavanlaatuisesta merkityksestä sen sisältö ja velvoittavuus ovat vielä täsmentymättömiä. Näin siitäkin huolimatta, että periaate sisällytettiin jo yhtenäisasiakirjalla Rooman sopimukseen (RS 130r (2) artikla). Periaatteen sanamuotoa sittemmin selkeytetty.¹¹² Amsterdamin sopimuksella sen asemaa vahvennettiin siirtämällä se yhteisön perustamissopimuksen ensimmäiseen, yhteisön periaatteet määrittelevään osaan ja liittämällä se yhteisön ja unionin keskeiseksi tavoitteeksi asetetun kestäväen kehityksen edistämiseen. Periaatteen merkityksen kasvattaminen liittyy ympäristönsuojelun merkityksen vahvistamiseen. Samanaikaisesti ympäristönsuojelu määriteltiin yhdeksi yhteisön ensisijaisista päämääristä. EY 2 artiklan mukaan yhteisön päämääränä on ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantaminen. Periaatetta ei voi enää pitää ensisijaisesti ympäristöllisenä periaatteena, vaan se on yhteisön yleinen periaate.¹¹³ Mikäli yhteisön lainsäädännössä ei ole asianmukaisesti huomioitu ympäristönsuojelutavoitteita, ja erityisesti ellei haitallisia ympäristövaikutuksia voida selvästi ja kestävästi perustella, yhteisöjen tuomioistuimen tulee kumota säädös.¹¹⁴

Lämpäisyperiaatteen merkitys on siinä, että suojelutavoitteet ja ympäristöperiaatteet on otettava huomioon muita politiikkoja toteutettaessa. Periaate vaikuttaa muiden kuin ympäristöpolitiikan ja ympäristöön kohdistuvien toimenpiteiden ulkopuolella ja sillä on ensisijaisesti suojafunktio sellaisia politiikkoja ja toimenpiteitä vastaan, jotka johtavat haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Lähtö-

¹¹² Periaatteen alkuperäinen RS 130r (2) artiklan muotoilu oli hyvin vaatimaton: ”Ympäristönsuojelun vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa.”

¹¹³ *Krämer* 2000, 14–16, *Wasmeier* 2001, 159. Yhteisöjen tuomioistuin on jo RS 130r (2) artiklaan viitaten katsonut lämpäisyperiaatteen edellyttävän, että kaikki yhteisön toimenpiteet täyttävät myös ympäristönsuojelutavoitteet. Tuomioistuin vahvisti kannan muun muassa asiassa C-300/89, *komissio v. neuvosto* [1991]; ks. myös asia C-17/90, *Pinaud Wieger* [1991] ja C-195/90R, *komissio v. Saksan liittotasavalta* [1990].

¹¹⁴ Näin *Wasmeier* 2001, 164.

kohtana on, että periaate asettaa ongelmakeskeisen läpäisy tavoitteen ja edellyttää ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämistä yhteisön politiikkojen ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen.¹¹⁵

Tiivistetysti esitetty merkitsee, että läpäisyperiaatteen toteuttaminen edellyttää EY 3 artiklassa tarkoitettujen politiikkojen ja toimien toteuttamiseksi laadittavien strategisten asiakirjojen, ohjelmien, suunnitelmien ja lainsäädännön ympäristöllisten tekijöiden arviointia sen varmistamiseksi, että yhteisön ympäristösääntelyn lähtökohdat, jotka ilmenevät EY 174 artiklan 1 kohdassa (yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteet) ja 2 kohdassa (ympäristöperiaatteet) otetaan huomioon ratkaisujen sisältöä määrittävinä tekijöinä. Näiden ohella periaate edellyttää EY 174(3) artiklassa määriteltyjen ympäristöpolitiikan valmistelussa huomioon otettavien tekijöiden integroimista päätöksentekoon, vaikka 174(3) artikla ei suoranaisesti edellytä säännöksessä mainittujen tekijöiden integroimista vaan yksinomaan niiden huomioon ottamista.¹¹⁶

Läpäisyperiaatteella on ollut erityistä merkitystä institutionaalisella tasolla ja ennen muuta yhteisön politiikkojen määrittelyn tasolla osana 1998 alkaneen Cardiffin prosessin toteuttamista.¹¹⁷

Yhteisön ympäristölainsäädäntöön periaate on vaikuttanut merkittävällä tavalla. Ympäristöllisessä sääntelyssä se merkitsi aluksi ennen muuta sektoraalisen sääntelyn korvaamista horisontaalisella sääntelyllä. Jäsenvaltioiden ympäristöä koskevan päätöksenteon kannalta käännteentekevä muutos kohti integroivaa päätöksentekoa oli YVA-direktiivi.¹¹⁸ Direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹¹⁹ Menettely edellyttää hankkeen kokonaisvaltaista ennakkollista arviointia. Menettelyssä tulee tunnistaa, kuvata ja arvioida arvioitavan hankkeen vaikutukset:

- ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;
- maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;
- kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;
- ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohtadissa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen.¹²⁰

¹¹⁵ Ks. *Lenschow* 2002, 23–24.

¹¹⁶ *Calliess* 2000, 201; *Jans* 2000, 18.

¹¹⁷ *McGillivray – Holder* 2001, 154; *Lenschow* 2002, 25–29. Ks. esimerkiksi Integraatioon tähtäävä kumppanuus – Strategia ympäristönäkökohtien sisällyttämiseksi Euroopan unionin politiikkaan KOM/98/333 lopull.; Ympäristönäkökohdat vahvemmin esiin yhteisön energiapolitiikassa KOM/98/571 lopull.; Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit KOM/00/20 lopull.; Yhtenäismarkkinat ja ympäristö KOM/99/263 lopull.; Ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttäminen yhteiseen kalastuspolitiikkaan – strategian keskeiset osat KOM/2001/143 lopull.

¹¹⁸ Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muut. 97/11/EY.

¹¹⁹ 1 artikla.

¹²⁰ 3 artikla.

Kyse on ensimmäisestä ympäristödirektiivistä, jossa selkeästi irtaannuttiin yhteisön ympäristösääntelyä edelleenkin leimaavasta sektoraalisuudesta ja asetettiin tavoitteeksi direktiivissä määriteltyjen hankkeiden ympäristövaikutusten kokonaisvaltaisen tunnistaminen ja arviointi. Läpäisyperiaate on julkilausuttuna tavoitteena myös strategista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa direktiivissä¹²¹, jonka perusteluosan kohdassa neljä todetaan, että ympäristövaikutusten arviointi on tärkeä keino, jolla voidaan sisällyttää ympäristönäkökohtia tiettyjen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja hyväksymiseen, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia jäsenvaltioissa, koska sillä varmistetaan, että tällaiset suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen aiheuttamat vaikutukset otetaan huomioon niiden valmistelun kuluessa ja ennen niiden hyväksymistä. Tavoite on ilmaistu myös direktiivin 1 artiklan tavoitesäännöksessä.¹²² Integroivaa lähestymistapaa ilmentävät myös ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu direktiivi¹²³ sekä vesipuitteidirektiivi.¹²⁴

Läpäisyperiaatteen merkitys ei rajoitu yksinomaan aineelliseen sääntelyyn, vaan se tulee huomioon otettavaksi myös menettelyllisessä sääntelyssä. Komissio viittaa periaatteeseen muun muassa asetusehdotuksessaan, joka koskee Århusin sopimuksen soveltamista yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin.¹²⁵

Läpäisyperiaatteen sitovuus

RS 6 artiklassa ei täsmennetä niitä tahoja, joita periaate sitoo. Sanamuotonsa mukaan se koskee yhteisön instituutioita, jotka osallistuvat yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyihin ja toteuttamiseen. Keskeinen huomio on kiinnittynyt komission toimintaan, mutta myös muut yhteisön elimet, kuten neuvosto ja parlamentti, ovat velvollisia noudattamaan sitä. Säännöksen sanamuoto viittaa yhteisön politiikkoihin ja toimintaan, mistä syystä periaatetta on mahdollista tulkita siten, että sillä ei ole suoria oikeudellisia vaikutuksia jäsenvaltioihin nähden.¹²⁶

¹²¹ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

¹²² YVA-direktiivin 1 artikla: ”Direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestäväen kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

¹²³ 96/61/EY.

¹²⁴ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

¹²⁵ KOM (2003) 622 lopull., 3; periaatteen menettelyllisestä ulottuvuudesta myös *Lenschow* 2002, 23.

¹²⁶ Näin esimerkiksi *Jans* (2000, 22–23), joka samassa yhteydessä katsoo, että ympäristöperiaatteet eivät sido jäsenvaltioita harmonisoimattomilla aloilla laajemmin kuin EY 10 artiklan lojaliteettivelvollisuus edellyttää. Hän viittaa esimerkiksi ratkaisuun C-379/92, *Peralta*, joka koski kansainväliseen sopimukseen perustuvaa kansallista merensuojelusääntelyä, jonka osalta tuomioistuin katsoi, ettei sääntely tule arvioitavaksi 130r (nyt 174) artiklan nojalla, koska artikla koskee yhteisön ympäristöpolitiikkaa.

Esitetty tulkinta on riitautettu. Saksalaiseen keskusteluun nojautuen *Calliess* katsoo, että EY 6 artiklassa ilmaistu läpäisyperiaate sitoo neuvoston, komission ja parlamentin ohella suoraan myös jäsenvaltioiden viranomaisia. Perustelunaan hän viittaa säännöksen sanamuotoon, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun politiikan toteuttamiseen. Yhteisön politiikat toimeenpannaan pääsääntöisesti juuri jäsenvaltioissa. Jos periaate velvoittaisi yksinomaan yhteisön toimielimiä, periaate jäisi sisällyksettömäksi. Jotta periaate toteutuisi täysimittaisesti myös toimeenpanotasolla, eikä yksinomaan politiikkojen ja toiminnan määrittelyn tasolla, on katsottava, että periaate velvoittaa myös jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia ja tuomioistuimia.¹²⁷ Periaatteen suoraa sitovuutta tukee yhteisön perusoikeuskirjan läpäisyperiaatteen sisältävä 37 artiklan ympäristösäännös, vaikka säännöksessä ei mainita toteuttamista.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön periaatteet ja yhteisön oikeusjärjestyksen perusoikeuksien turvaamista koskevat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita niiden pannaessa yhteisön oikeuden säännöksiä täytäntöön, ja tämän seurauksena niiden on mahdollisuuksiensa mukaan sovellettava näitä säännöksiä siten, ettei kyseisiä vaatimuksia jätetä noudattamatta.¹²⁸ Kun integraatiovelvollisuus on hyväksytty osaksi perusoikeuksia, tuomioistuimen käytäntöä johdonmukaisesti seuraten, jäsenvaltioiden tulisi noudattaa periaatetta yhteisön politiikkoja toimeenpannessaan.¹²⁹ *Winter* suhtautuu tulkintaan ympäristöllisten periaatteiden osalta hieman varauksellisesti ja esittää ratkaisuksi, että jäsenvaltiot tulisi velvoittaa kunnioittamaan ympäristöllisiä periaatteita yhteisön oikeutta soveltaessaan. Hän ehdottaa EY 174 artiklaan sisällytettäväksi uuden 5 kohdan, jonka mukaan ”(p)aragraphs 1 to 3 also hold true for Member States in so far they apply Community law”¹³⁰. Ehdotuksen mukaan säännös velvoittaisi jäsenvaltioita soveltamaan periaatteita kaikkea yhteisöoikeutta soveltaessaan.

¹²⁷ *Calliess* 2000, 202–203, 212–213.

¹²⁸ Ks. esimerkiksi asia 5/88, *Wachauf* [1989], tuomion kohdat 18–19; asia C-2/92, *The Queen v. Ministry of Agriculture* [1994], kohta 16; yhdistetyt asiat C-20/00, *Booker Aquacultur Ltd ja C-64/00, Hydro Seafood GSP Ltd* [2001], kohdat 65–67.

¹²⁹ *Macrory* 2001.

¹³⁰ *Winter* 2003, 19–18 av. 45.

4 Yhteisön ympäristöperiaatteet

4.1 TAVOITTEET, PERIAATTEET, HUOMIOON OTETTAVAT SEIKAT

EY 6 artiklassa määritelty läpäisyperiaatteen toteuttaminen kiinnittyy EY 174 artiklassa määriteltyjen yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden, periaatteiden ja huomioon otettavien seikkojen toteuttamiseen. Ympäristöpolitiikka on ainoa Euroopan yhteisön politiikan lohko, jolle on EY:n perustamissopimuksessa määritelty periaatteet. Ne sisällytettiin siihen Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1987.¹³¹ Ne sisältyvät EY:n perustamissopimuksen 174 artiklaan, jonka 1 kohdassa määritellään ympäristöpolitiikan tavoitteet, 2 kohdassa varsinaiset ympäristöperiaatteet ja 3 kohdassa määritellään ne tekijät, jotka yhteisön tulee ottaa ympäristönsuojelutoimenpiteitä valmistellessaan huomioon.

EY 174 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen,
- ihmisten terveyden suojeleminen,
- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,
- sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.¹³²

Tavoitteet on määritelty hyvin väljästi ja ne kattavat ympäristöpolitiikan kaikki lohkot.¹³³ Tavoitesääntelyssä, kuten muuallakaan yhteisösääntelyssä, ei määritellä ympäristökäsitetä ja se kattaa myös ihmisten terveyden suojeleminen.¹³⁴ Tavoitteenasettelua laajennettiin Maastrichtin sopimuksella, kun sääntöökseen sisällytettiin 4 kohta, jolla luovuttiin ympäristötavoitteiden toteuttamisen alueellisesta rajoituksesta. Ympäristöpolitiikan tavoitteisiin kuuluvat alueelliset ja maailmanlaajuiset ympäristöongelmien huomioon ottaminen.¹³⁵

Sääntöksen tulkinnassa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että se kattaa kaikki ne toimet, joilla pyritään ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeleminen-

¹³¹ Periaatteiden merkityksestä yhteisön ympäristöpolitiikan poliittis-oikeudellisen identiteetin määrittelyprosessissa *Chalmers* 1999, 666–667.

¹³² Tavoitteiden merkityksestä esimerkiksi *Marttinen – Saastamoinen – Similä* 1994, 51–54; *Jans* 2000, 24–31; *Krämer* 2000, 6–9.

¹³³ *Krämer* 2000, 2.

¹³⁴ *Jans* 2000, 24–25, joka samassa yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että toisaalla yhteisösääntelyssä tehdään ero ympäristönsuojelun ja ihmisten terveyden suojeleminen välillä.

¹³⁵ *Jans* 2000, 29–31.

seen ja parantamiseen. Tämä merkitsee, että näihin sisältyvät myös esimerkiksi ympäristötiedon saatavuutta, kansalaisosallistumista ja viranomaisten kuulemisvelvollisuutta koskeva menettelyllinen sääntely.¹³⁶

Varsinaiset ympäristöperiaatteet määritellään EY 174 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu viidelle sekä kansainvälisessä ympäristöoikeudessa että useiden jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä hyväksytylle ympäristöperiaatteelle. Ne ovat suojelun korkea taso¹³⁷, ennalta varautumisen periaate¹³⁸, ennaltaehkäisyperiaate, aiheuttamisperiaate sekä lähdeperiaate.¹³⁹

Kuten tunnettua, näistä periaateista suurin kiinnostus kohdistuu tällä hetkellä ennalta varautumisen periaatteeseen. Yhteisön kuudennessa ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa periaatteen merkitystä esitetään vahvennettavaksi sisällyttämällä periaatteisiin vaarallisia aineita koskevat periaatteet. Näitä olisivat ehdotuksen mukaan korvaavuusperiaate¹⁴⁰, joka edellyttäisi vaarallisten aineiden korvaamista vähemmän vaarallisilla, jos saatavilla on sopivia vaihtoehtoja sekä käänteisen todistustaakan omaksuminen, jolla valmistajat veloitetaisiin todistamaan, että vaaralliset aineet, joita ne käyttävät, valmistavat tai suunnittelevat käyttävänsä, eivät aiheuta tarpeettomia tai kohtuuttomia riskejä ympäristölle eivätkä ihmisten terveydelle.¹⁴¹ Molemmat periaatteet tai lähtökohdat sisältyvät jo ennalta varautumisen periaatteeseen, mutta toimintaohjelman tavoitteena on vahvistaa periaatteen merkitystä erityisesti kemikaalisääntelyssä.

Ympäristöperiaatteiden ohella yhteisön perustamissopimuksessa määritellään myös ne tekijät, jotka yhteisö ottaa huomioon ympäristönsuojelutoimenpiteitä valmistellessaan.

¹³⁶ *Jans* 2000, 25.

¹³⁷ On olemassa erisuuntaisia käsityksiä, onko suojelun korkea taso periaate vai tavoite, jolla on erilainen oikeudellinen asema kuin (muilla) periaatteilla. Kysymyksenasettelusta esimerkiksi *Doherty* 1999, 380.

¹³⁸ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ennalta varautumisen periaatteen rinnalla käytetään käsitettä varovaisuusperiaate tai varautumisperiaate. Osin kyse on periaatteellisesta linjauksesta, osin käännöksestä. Käsitteellisistä eroavuuksista esimerkiksi *Ranta* 2001, 24–26.

¹³⁹ Periaatteiden tulkinnasta esimerkiksi *Marttinen – Saastamoinen – Similä* 1994, 54–60; *Jans* 2000, 31–39; *Krämer* 2000, 6–20.

¹⁴⁰ Periaate sisältyy jo eräisiin yhteisön direktiiveihin. Ks. neuvoston direktiivi 89/391/ETY, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (6(2) artikla); neuvoston direktiivi 90/394/ETY, työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta (4 artikla); parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY, biosidituotteiden markkinoille saattamisesta (5 artikla); parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY, romuajoneuvoista (4(2)(a)(iii)); ks. myös *Heyvaert* 1999a, 147 ja 139. Periaate sisältyy Suomen kemikaalilain (744/1989) 16 a §:ään, jossa se määritellään toiminnanharjoittajan valintavelvollisuudeksi.

¹⁴¹ EYVL 2002, L 242/1.

Vastaavanlaista sääntelyä ei muilla yhteisön politiikan lohkoilla perustamissopimuksessa ole. Nämä tekijät määritellään EY 174 artiklan 3 kohdassa. Niitä ovat saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot, ympäristöolot yhteisön eri alueilla, toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja haitat sekä yhteisön taloudellinen ja sosiaalinen kehitys kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoinen kehitys. Säännöksen tulkinnassa on kauttaaltaan korostettu sitä, että kyse on toimenpiteiden yleisistä arviointikriteereistä, ja säännöksessä mainittujen tekijöiden merkitys voi eri toimien kohdalla painottua eri tavoin.¹⁴²

Säännöksen merkitystä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että siinä korostetaan sääntelyn sidonnaisuutta tieteeseen. Sen mukaan yhteisö ottaa ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot. Vastaavanlainen säännös sisältyy EY 95(3) artiklaan, joka edellyttää, että sisämarkkinoiden harmonisoinnissa komissio perustaa terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua tai kuluttajansuojaa koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon ottaen erityisesti huomioon kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen. Säännös edellyttää lisäksi että myös Euroopan parlamentti ja neuvosto pyrkivät kumpikin toimivaltansa rajoissa tähän tavoitteeseen.

4.2 KESTÄVÄN KEHITYKSEN TAVOITE

EY 174 artiklassa ei mainita kestävästä kehityksestä. Kestävän kehityksen tavoite sisällytettiin yhteisön oikeuteen Amsterdamin sopimuksella. Se sisältyy sekä unionisopimuksen 2 artiklaan että yhteisön päämäärät määrittelevään EY 2 artiklaan, jonka mukaan yhteisön päämääränä on edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehityksestä.

Siitä, onko kestävä kehitys yhteisön tavoite vai oikeudellinen periaate, käydään myös yhteisön tasolla jatkuvaa näkemysten vaihtoa. Kestävän kehityksen sisällyttämisellä yhteisön yleisiin periaatteisiin tavoitellaan ympäristönsuojelun merkityksen vahvistamista, vaikka sitä ei ymmärrettäisi normatiivisena periaatteena, vaan pikemminkin yhteisön politiikkoja ohjaavana tavoitteena. Kestävän kehityksen tavoitteen määrittelyssä on kuitenkin huomionarvoista, että perustamissopimuksissa kestävä kehitys sidotaan kiinteästi taloudelliseen toimintaan. Esimerkiksi EY 2 artiklassa tavoite liitetään yhteisön taloudellisiin päämääriin: tavoitteena on ”yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestä-

¹⁴² Huomioon otettavien seikkojen tulkinnasta *Marttinen – Saastamoinen – Similä* 1994, 60–62; *Jans* 2000, 41–44; *Krämer* 2000, 20–22.

vää kehitystä”. Tässä suhteessa EU-sopimuksen 2 artikla sisältää hienoisen painotuseron. Siinä tavoitteeksi asetetaan ”edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä sekä työllisyyden korkeaa tasoa ja saavuttaa tasapainoinen ja kestävä kehitys”.

Verschuuren on vastikään ympäristöperiaatteita koskevassa tutkimuksessaan päätenyt johtopäätökseen, jonka mukaan on ”turvallista” määritellä kestävä kehitys tavoitteeksi. Hän käyttää suomalaisestakin keskustelusta tuttuja perusteita; kyse on vaikeasti määriteltävistä ja tavoittamattomasta yhteisestä pyrkimyksestä.¹⁴³ Yhteisön ympäristöperiaatteiden kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että hänkin korostaa EY 174 artiklassa määriteltyjen ympäristöperiaatteiden merkitystä kestävän kehityksen tavoitteen konkretisoinnissa ja näkee ne välttämättömänä siltana tämän abstraktin tavoitteen ja konkreettisen lainsäädännön välillä.¹⁴⁴ Kestävän kehityksen tavoite on kuitenkin saanut aiempaa selkeämmin myös oikeudellista merkitystä, koska se on EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen keskeinen elementti ja se sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan perusoikeussääntöön.

4.3 YMPÄRISTÖPERIAATTEIDEN SITOVUUS

Edellä on esitetty tulkinta, jonka mukaan läpäisyperiaatteen toteuttaminen edellyttää EY 174 artiklan ympäristöperiaatteiden ja huomioon otettavien seikkojen integroimista osaksi päätöksentekoa. On selvää, että tämä on yksinkertaistava lähtökohta. EY 6 artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä kaikkien 3 artiklassa tarkoitettujen yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyyn ja toteuttamiseen. EY 3 artiklan 21 kohdan luettelo on moninainen, eikä suojelutavoitteiden toteuttamiseen ole yhtenäistä toimintakaavaa. Pikemminkin periaatteen merkityksen vahvistuminen on moninaistanut ja eriyttänyt periaatteen toteuttamisen tapoja.¹⁴⁵ Riippumatta siitä, miten läpäisyperiaate määritellään, periaate edellyttää konkretisointeja, eikä siitä voida tehdä konkreettisia tilanteita koskevia yksiselitteisiä johtopäätöksiä.

Samalla on syytä korostaa, ettei myöskään EY 174 artiklassa määritellyistä periaatteista ole olemassa sen paremmin oikeuskirjallisuuden kuin oikeuskäytännönkään tasolla vallitsevaa kantaa, eikä periaatteiden oikeudellinen merkitys

¹⁴³ *Verschuuren* 2002, 24–25; ks. myös esimerkiksi *Krämer* 2000, 7, joka johdonmukaisesti välttää käyttämästä kestävän kehityksen yhteydessä periaatekäsitettä. Välittävää kantaa edustaa muiden ohella *Kuusiniemi* 2000a, 76–77, joka korostaa sitä oikeuden ideologista arvoperustaa ilmentävänä periaatteena.

¹⁴⁴ *Verschuuren* 2002, 37.

¹⁴⁵ *McGillivray – Holder* 2001, 154.

edes ympäristöllisen sääntelyn osalta ole selkiytynyt. Myöskään yhteisöjen tuomioistuin ei ole merkittävästi selkiyttänyt tulkintaa.¹⁴⁶

Yhteisön ympäristöperiaatteiden sitovuutta koskevaa keskustelua vaivaa epämääräisyys. Arvioinnin lähtökohtien tulisi olla jokseenkin yksiselitteiset. Yhteisön toimielimet, komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea ovat velvollisia sisällyttämään 174 artiklan tavoitteet, periaatteet ja huomioon otettavat seikat harkintaansa ympäristöllisiä vaikutuksia omaavia ratkaisuja tehdessään, ja periaatteet määrittävät näiden toimien sisältöä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on käsiteltävänä olevien tapausten kohdalla varmistaa niiden kunnioitus. Tätä tulkintaa puoltavat esimerkiksi artiklan sanamuodot.¹⁴⁷

Esitetty ei kuitenkaan vastaa oikeuskirjallisuudessa vallitsevaa käsitystä. Erityisesti EY 174 artiklan 2 kohdan periaatteiden oikeudellisesta sitovuudesta ei ole oikeuskirjallisuudessa vallitsevaa kantaa. Periaatteiden aseman selkiyttämättömyys johtuu ensisijaisesti siitä, että niiden velvoittavuutta ei ole vahvistettu¹⁴⁸ eikä niillä oikeuskäytännössä ole katsottu olevan oikeudellista sitovuutta. Oikeuskirjallisuudessa periaatteiden merkitys on tiivistetty siten, että periaatteet eivät ole välittömästi sovellettavia eikä yksityisen väite siitä, että jokin toimenpide tai säännös tulee jättää yhteisön ympäristöperiaatteiden kanssa ristiriitaisena soveltamatta, voi menestyä.¹⁴⁹ Periaatteet edellyttävät konkreettointia yhteisön johdetussa oikeudessa tullakseen sovellettaviksi tuomioistuimissa tai sitoakseen toiminnanharjoittajia. Niiden on katsottu toimivan ensisijaisesti tulkinnallisena ohjenuorana määriteltäessä esimerkiksi yhteisön toimivallan rajoja tai ratkaistaessa yhteisötason toimenpiteiden tarpeellisuutta.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Ks. asiat C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl v. S. & T. Srl*. [1998]; C-341/95, *Gianni Bettati v. Safety Hi-Tech Srl*. [1998]. Tätä ennen yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi ratkaisuisaan C-2/90, *komissio v. Belgian kuningaskunta* [1992] (Vallonian jätetapaus) ja C-379/92, *Peralta* [1994] arvioinut 174(2) artiklan periaatteiden merkitystä.

¹⁴⁷ *de Sadeleer* 2002, 321. Hän analysoi EY 174(2) artiklan sitovuutta säännöksen sanamuodon perusteella: ”Community policy on the environment shall aim –”, mikä viittaa säännöksen velvoittavuuteen.

¹⁴⁸ *Doherty* 1999, 379–380, osoittaa EY 174(1) oikeudellisen merkityksen selkiyttämättömyyden eräksi syyksi sen, että EY 232 artikla (laiminlyöntikanne) tarjoaa lähinnä teoreettiset mahdollisuudet saattaa periaatteet yhteisöjen tuomioistuimen arvioitaviksi, koska yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta ryhtyä tai olla ryhtymättä toimenpiteisiin. Toisaalta kuten asia C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl* osoittaa, periaatteiden oikeudellinen asema voi tulla arvioitavaksi EY 230 artiklan (kumoamiskanne) perusteella.

¹⁴⁹ *Krämer* 2000, 4–5.

¹⁵⁰ Näin esimerkiksi *Marttinen – Saastamoinen – Similä* (1994, 54–55), jotka katsovat, että ympäristöperiaatteet eivät ole oikeudellisesti yksiselitteisen sitovia, eikä niitä voi ymmärtää varsinaisina tehtävämäärityksinä, mutta katsovat, että periaatteet toimivat poliittisesti, eivät oikeudellisesti, sitovina ohjenuorina. Tästä suuntaisesti myös *Krämer* 2000, 10, vaikka hän samassa yhteydessä toteaa, että esimerkiksi saksalaisessa keskustelussa EY 174(2) artiklan periaatteiden on tulkittu olevan sitovia ja ne tulee ottaa huomioon yksittäisissä ratkaisuisissa.

Periaatteiden oikeudellisen aseman määrittelyssä keskeiseksi arviointiperusteeksi on noussut se, että yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta sekä sen suhteen, ryhtyvätkö ne toimenpiteisiin että toimenpiteiden sisällön suhteen.¹⁵¹ Harkintavallan laajuutta kuvaa esimerkiksi julkisasiamies *Légerin* esittämä käsite EY 174(2) artiklassa ilmaistun ennaltaehkäisyperiaatteen ja artiklan 3 kohdassa esitettyjen huomioon otettavien seikkojen keskinäisyhteydestä. Hän toteaa, että on selvää, että tämän periaatteen ja näiden arviointiperusteiden noudattaminen edellyttää välttämättä sitä, että yhteisön lainsäätäjät tekee arvion monimutkaisista tilanteista siten, että se arvioi tietyn toimenpiteen etuja ja haittoja. Tällaisissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin aina kieltäytynyt esittämästä omaa arviotaan toteutettujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta yhteisön lainsäätäjän arvion sijaan, ellei hakija esitä näyttöä siitä, että yhteisön lainsäätäjät on säännöksiä annettaessa tiedossa olleet seikat huomioon ottaen tehnyt ilmeisen arviointivirheen, syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön tai selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.¹⁵²

Syitä siihen, miksi EY 174 artiklan ympäristöperiaatteille ei ole annettu oikeudellista sitovuutta, on yhteisön toimielinten harkintavallan laajuuden ohella myös muita. Painavin niistä lienee se, että oikeudellisesti sitovina ja yhteisön toimielimiä velvoittavina niiden pelätään tukahduttavan yhteisön päätöksentekoprosessia, kun ne nykyisellään sallivat joustavuuden ja jättävät poliittista toimintavapautta. Kun kyse on periaatteista, tämä argumentti ei kuitenkaan ole kestävä. Juuri niille on katsottu olevan leimallista, että niitä voidaan punnita toisiaan vasten sekä lainsäädäntövaiheessa että esimerkiksi joustavan normin tulkintatilanteissa.¹⁵³ Toisaalta vaikka periaatteiden oikeudellinen velvoittavuus hyväksyttäisiin, lopputulokset eivät välttämättä eroaisi olennaisella tavalla, koska yhteisön toimielimillä on joka tapauksessa laaja harkintavalta ja niiden toimet voitaisiin katsoa periaatteiden vastaisiksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Esitetty ei kuitenkaan merkitse, etteivätkö alussa esitetyt lähtökohdat pitäisi paikkaansa. EY 174 artiklan periaatteet ohjaavat ja rajoittavat yhteisön toimielinten ratkaisuja, ja yhteisöjen tuomioistuin voi arvioida toimielinten ratkaisujen periaatteiden mukaisuuden.¹⁵⁴ Tällä periaatteellisella lähtökohdalla on painavuutta erityisesti EY 6 artiklan soveltamistilanteissa, joissa EY 174 artiklaa sovelletaan muilla kuin ympäristönsuojelun aloilla ja joissa punnintatilanteiden voidaan olettaa olevan komplisoidumpia kuin ympäristönsuojelun ydinalueella.

¹⁵¹ *Krämer* 2000, 10.

¹⁵² Näin julkisasiamies *Léger*, ratkaisuehdotus asiat C-284/95 ja 341/95, *Safety Hi-Tech* [1998], kohdat 72–73.

¹⁵³ *Krämer* 2000, 10; *Winter* 2003, 10–11

¹⁵⁴ Näin esimerkiksi asia C-341/95 *Bettati* [1998].

Esitetty koskee myös EY 6 artiklan läpäisyperiaatetta. Vaikka se velvoittaa yhteisön elimiä sisällyttämään ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset muiden poliittikalohkojen ja toiminnan määrittelyyn, yhteisön elimillä on laaja harkintavalta sen suhteen, miten ne määrittelevät yhteisön ympäristöpolitiikan sisällön.¹⁵⁵ Tästä syystä on melko todennäköistä, että yhteisöjen tuomioistuin vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa toteaa yhteisön toimielinten päätöksen mitättömäksi siitä syystä, että päätöksessä ei ole otettu riittävästi huomioon ympäristötavoitteita.¹⁵⁶

Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta

Yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä läpäisyperiaate on vaikuttanut erityisesti EY 28 artiklan tulkinnassa, jossa tuomioistuin on vähitellen vahvistanut ympäristöarvojen merkitystä perusteena poiketa 28 artiklan määräyksistä.¹⁵⁷ Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei ole ratkaisuisaan ottanut suoranaista kantaa EY 6 artiklan läpäisyperiaatteeseen¹⁵⁸, sekä yhteisöjen tuomioistuin että yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat oikeuskäytännössään periaatteeseen nojautuen soveltaneet ennalta varautumisen periaatetta hyvin erityyppisissä tapauksissa, osin periaatteeseen suoraan viitaten,¹⁵⁹ osin periaatteen käsitteistöä hyödyntäen.¹⁶⁰ Ratkaisut osoittavat, että tuomioistuimet ovat valmiita soveltamaan periaatetta yhteisöoikeuden ydinalueella (tavaroiden vapaa liikkuvuus¹⁶¹, kaupan ja teollisuuden vapaus¹⁶²) ja että periaate tulee sovellettavaksi ympäristönsuojelun ulkopuolella, erityisesti terveyden suojelun alueella. Tuomioistuimen käytännön myötä ennalta varautumisen periaate on saanut muihin

¹⁵⁵ Julkisasiamies *Cosmas* oli tapauksessa asia C 321/95, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* [1998] valmis hyväksymään läpäisyperiaatelle välittömiä oikeusvaikutuksia toteamalla, että säännöksessä asetetaan yhteisön toimielimille tosiasiallinen ja täsmällinen velvollisuus, jolla voidaan katsoa olevan välittömiä oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä. Ks. kohta 62. Tuomioistuin ei ottanut tulkintaan kantaa.

¹⁵⁶ *Jans* 2000, 21–22; hieman toisin *Wasmeier* 2001, 164.

¹⁵⁷ Ks. esimerkiksi asia C-67/97, *Ditlev Bluhme* [1998], jossa tuomioistuin katsoi että tavaroiden vapaata liikkuvuutta voitiin rajoittaa, kun toimenpiteiden tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden turvaaminen (tuomion kohdat 19 ja 33). *PreussenElektra*-tapauksessa esillä olivat uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen ja ilmastonmuutoksen ehkäiseminen. Ks. asia C-379/98 [2001], kohdat 71–76. Tuomioistuimen käytännöstä esimerkiksi *Sorto* 2002b, 242–253 viitteineen.

¹⁵⁸ Yhteisöjen tuomioistuin viittasi ensimmäisen kerran periaatteeseen *PreussenElektra*-tapauksessa (Asia C-379/98, [2001]), mutta ei arvioinut sitä laajemmin. Ks. myös yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00 *Aregodan GmbH* [2002].

¹⁵⁹ Asia T-70/99, *Alpharma Inc.* [2002].

¹⁶⁰ Asia C-355/90, *Komissio v. Espanja* [1993], kohta 28; asia C-435/92, *Association pour la protection des animaux sauvages ym.* [1994], kohta 21.

¹⁶¹ Asia C-331/88, *Fedesa* [1990], kohta 9.

¹⁶² Asia T-76/96R, *NFU* [1996], kohta 88.

periaatteisiin nähden itsenäistä normatiivista merkitystä ja sitä pidetään yhteisön yleisenä periaatteena, ei yksinomaan ympäristöperiaatteena.¹⁶³

Vaikka läpäisyperiaate velvoittaa yhteisön elimiä sisällyttämään ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset muiden politiikkalohkojen ja toiminnan määrittelyyn, on kuitenkin syytä pitää mielessä, että yhteisön elimillä on laaja harkintavaltta sen suhteen, miten ne määrittelevät yhteisön ympäristöpolitiikan sisällön. Esimerkiksi *Betatti*-tapauksessa¹⁶⁴ tuomioistuin arvioi otsoniasetusta¹⁶⁵ sopimuksen ympäristöperiaatteiden valossa. Se totesi, että yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevassa perustamissopimuksen 130r (nyt 174) artiklassa vahvistetaan useita tavoitteita, periaatteita ja perusteita, joita yhteisön lainsäätäjän on noudatettava toteuttaessaan ympäristöpolitiikkaa. Koska kuitenkin tiettyjen tavoitteiden ja periaatteiden välillä on löydettävä tasapaino ja koska siinä määritettyjen perusteiden arvioiminen on vaikeaa, tuomioistuimessa tapahtuvan valvonnan on välttämättä rajoitettava sen tutkimiseen, onko neuvosto tehnyt perustamissopimuksen 130r (nyt 174) artiklan soveltamisedellytysten osalta ilmeisen arviointivirheen antaessaan asetuksen.¹⁶⁶

Tästä johtuen on jokseenkin vaikea etukäteen osoittaa yhteisiä punnintakriteerejä, jotka tuomioistuin ottaa huomioon yhteisön toimielinten toimien läpäisyperiaatteen mukaisuutta arvioidessaan.¹⁶⁷ Samasta syystä on melko todennäköistä, että yhteisöjen tuomioistuin vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa toteaisi yhteisön toimielinten päätöksen mitättömäksi siitä syystä, että päätöksessä ei ole otettu riittävästi huomioon 174 artiklassa määriteltyjä ympäristötavoitteita.¹⁶⁸ Samalla on kuitenkin syytä painottaa uutta tulkintatilannetta; ympäristönsuojelun merkitys ja painoarvo ovat muun muassa EY 2 ja 6 artikloiden myötä muuttuneet siinä määrin, ettei tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön perustella voi ennakoida tulevia päätöksiä.¹⁶⁹

On mahdollista, että uutta tulkintalinjaa edustaa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu tapauksessa *Artogodan GmbH ym.*¹⁷⁰,

¹⁶³ Näin esimerkiksi *de Sadeleer* 2002, 329; ks. myös yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00 *Artogodan GmbH ym.* [2002].

¹⁶⁴ *Asia C-341/95 Betatti v. Safety Hi-Tech Srl.*

¹⁶⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 3093/94, otsonikerrosta heikentävistä aineista.

¹⁶⁶ Kohdat 34–35.

¹⁶⁷ *Jans* 2000, 21–22; ks. myös *Bär – Kraemer* 1998, 318–319; *Stetter* 2001, 155.

¹⁶⁸ *Jans* (2000, 21), joka viittaa tässä yhteydessä myös asiaan C-293/97 *Standley* [1999], jossa tuomioistuin arvioi nitraattidirektiiviä (91/676/ETY) perustamissopimuksen 5(3) artiklan suhteellisuusperiaatteen valossa. Selvitettyään laajasti direktiivin tavoitteita tuomioistuin päätyi johtopäätökseen, että direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa suhteellisuusperiaate huomioon pannaan direktiiviä täytäntöön ja kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa se, että periaate otetaan huomioon (tuomion kohta 50).

¹⁶⁹ Muutoksen merkitystä on korostanut *Ojanen* 2001, 116.

¹⁷⁰ Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00 [2002].

jossa tuomioistuin käytti ennalta varautumisen periaatetta tulkinnan lähtökohdaksi arvioidessaan muun muassa ruokahalua hillitsevien lääkkeiden markkinoille saattamista koskevien lupien peruuttamisen edellytyksiä ja samalla määritteli ympäristöperiaatteiden merkitystä punnintatilanteessa.¹⁷¹ EY 6 artiklaan viitaten tuomioistuin totesi ensinnäkin, että ennalta varautumisen periaate voidaan määrittellä yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi eikä kyse ole yksinomaan ympäristöllisestä periaatteesta. Samassa yhteydessä tuomioistuin määritteli ennalta varautumisen periaatteen painoarvoa ja totesi, että valitessaan periaatteen edellyttämää suojelun tasoa on toimivaltaisen viranomaisen otettava huomioon, että valinnan on oltava kansanterveyden, turvallisuuden ja ympäristönsuojeluun liittyvien vaatimusten ensisijaisuutta taloudellisiin intresseihin nähden koskevan periaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen mukainen.¹⁷²

4.4 YMPÄRISTÖPERIAATTEIDEN VALTUUTTAVA JA OHJAAVA TEHTÄVÄ

Ympäristöperiaatteet saavat normatiivista merkitystä sitä kautta, että ne vahvistetaan yhteisön johdannaisessa oikeudessa.¹⁷³ Yhteisön ympäristöperiaatteiden oikeudellinen merkitys näyttäytyy kahdella eri tavalla. Yhtäältä ne voidaan ymmärtää valtuuttavina, ne antavat yhteisölle mahdollisuuden toimia. Tällöin ne määrittävät yhteisön ympäristöllistä toimivaltaa ja antavat yhteisölle oikeuden puuttua myös oikeuksin suojatuille aloille. Toiseksi niillä on ohjaava tehtävä, ne ohjaavat yhteisön ratkaisujen sisältöä ja asettavat yhteisölle myös velvollisuuden toimia.¹⁷⁴

Periaatteiden valtuuttava tehtävä

Periaatteiden toimivaltaa määrittävällä tehtävällä on erityistä merkitystä EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen soveltamisen kannalta, koska periaate edellyttää ympäristösuojelua koskevien periaatteiden huomioon ottamista myös muita yhteisön politiikkoja ja toimintoja määriteltäessä. Tällöin arvioitavaksi tulee, mitä ja missä määrin periaatteet sallivat tai edellyttävät yhteisötason toimia.

¹⁷¹ Tapauksessa oli kyse vuodelta 1965 olevasta neuvoston direktiivistä 65/65/ETY, lääkevalmisteita koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

¹⁷² Tuomion kohdat 181–186.

¹⁷³ *Doherty* 1999, 380.

¹⁷⁴ *Winter* 2003, 4. Perinteisesti EY 174(1) artiklan ympäristöpolitiikan tavoitteita ei ole käsitelty periaatteina, mutta Winter määrittelee ne periaatteiksi, koska ne EY 175(1) artiklan kautta määrittävät yhteisön toimivallan harjoittamisen sisältöä.

Periaatteiden tulkinnassa on tällöin otettava huomioon EY 174(3) artiklassa määritellyt huomioon otettavat seikat.¹⁷⁵

Yhteisöjen tuomioistuin on *BSE*-ratkaisussaan¹⁷⁶ käyttänyt 174 artiklasta ilmeneviä periaatteita oikeuttamisperusteina yhteisön toimenpiteille, joiden tarkoituksena oli ehkäistä ”hullun lehmän taudin” leviäminen kieltämällä nautojen, naudanlihan ja niistä saatavien tuotteiden vienti Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta. Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että riidanalaisen päätöksen tekemisen aikaan oltiin hyvin epävarmoja eläviä eläimiä, naudanlihaa ja johdannaisuotteita koskevista vaaroista. Ennalta varautumisen periaatteeseen viitaten tuomioistuin katsoi, että jos on epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojoitoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin. Tuomioistuin viittaa perustamissopimuksessa asetettuun ihmisten terveyden suojelutavoitteeseen ja tuolloin 130r(2) artiklassa määritelyyn läpäisyperiaatteeseen.¹⁷⁷

Toisaalta periaatteet voivat myös määrittää yhteisön toimielinten harkintavallan rajoja ja vaikuttaa säädösten pätevyyden arviointiin, kuten *Standley*-ratkaisussa¹⁷⁸, jossa yhteisöjen tuomioistuin arvioi, oliko nitraattidirektiivi¹⁷⁹ aiheuttamisperiaatteen mukainen. Yleensä periaatteen tulkintaongelma on, onko kustannukset asianmukaisesti kohdennettu pilaajalle. *Standley*-ratkaisussa arvioitavana oli, oliko periaatetta loukattu asettamalla kustannusvastuu ta- hoille, jotka eivät ole aiheuttaneet pilaamisesta aiheutuvia kustannuksia.¹⁸⁰

Läpäisyperiaatteen ja yksilölle kuuluvien oikeuksien kannalta merkitystä on sillä, miten periaatteet ohjaavat perusoikeuksien toteuttamista. Winter katsoo, että ympäristöperiaatteisiin nojautuen on mahdollista perustella myös puuttumista perustuslaillisesti suojattuihin oikeuksiin. Merkilläpantavaa on, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavana on ollut vain muutamia tapauksia, joissa se on joutunut arvioimaan ympäristönsuojelusääntelyn ja perusoikeuksien keskinäissuhdetta. Tunnetuin näistä lienee edellä mainittu *Standley*-ratkaisu¹⁸¹, jossa arvioitavana oli, puututtiinko nitraattidirektiivillä kantajan omaisuuden suojaan ja oliko puuttuminen perusteltavissa. Ratkaisussaan yhteisöjen tuo-

¹⁷⁵ Näiden huomioon otettavien seikkojen oikeudellisen merkityksen määrittelyssä on korostettu niiden toissijaisuutta suhteessa 174 artiklan 1 ja 2 kohdan periaatteisiin. EY 174(3) artiklan merkityksestä *Jans* 2000, 41–44; *Krämer* 2000, 20.

¹⁷⁶ Asia 180/96, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio* [1998].

¹⁷⁷ Tuomion kohdat 98–100.

¹⁷⁸ Asia C-293/97, *Standley* [1999].

¹⁷⁹ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY.

¹⁸⁰ Tuomion kohta 51.

¹⁸¹ Asia C-293/97, *Standley* [1999]

mioistuun yhtäältä korosti omaisuudensuojan olevan yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista, vaikkei sitä pidetäkään ehdottomana oikeutena, vaan oikeutena, joka on otettava huomioon suhteessa sen yhteiskunnalliseen tehtävään. Samalla tuomioistuimien toi esiin, että omistusoikeuden käyttämisestä voidaan rajoittaa edellyttäen, että rajoitukset tosiasiaa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä. Esillä olevassa tapauksessa tällaisena yleisen edun mukaisena yhteisön tavoitteena oli tuomioistuimen mukaan kansanterveyden suojeleminen.¹⁸² Vaikka yhteisöjen tuomioistuimien tässä tapauksessa, kuten eräissä aiemmissakin tapauksissa, viittaa kansanterveyteen¹⁸³ eikä EY 174(1) artiklassa mainittuun ihmisten terveyden suojeluun, tapauksesta voidaan tehdä johtopäätös, että ihmisten terveyden suojeleminen yhteisön keskeisenä ympäristöllisenä periaatteena oikeuttaa puuttumaan perusoikeuksiin suojattuihin oikeuksiin.¹⁸⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi ei ole toistaiseksi tullut tapausta, jossa arvioitavaksi olisi tullut, voidaanko perusoikeuksiin puuttua muiden EY 174 artiklan 1 ja 2 kohdissa määriteltyjen periaatteiden nojalla. Mahdollista kuitenkin on, että ne voivat oikeuttaa perusoikeuksiin puuttumisen samoin edellytyksin kuin *Standley*-ratkaisussa eli puuttuminen edellyttää suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia ja perusoikeuksien keskeisen sisällön turvaamista.

Periaatteiden ohjaava tehtävä

Periaatteiden yhteisön toimenpiteitä ohjaava merkitys on siinä, että ne antavat sisällöllistä suunnistusapua yhteisön toimielimille niiden käyttäessä ympäristöllistä toimivaltaansa¹⁸⁵ ja ennen muuta siinä, että ne voivat velvoittaa yhteisön toimielimiä ryhtymään toimenpiteisiin tavoitteiden ja periaatteiden toteuttamiseksi. Periaatteiden ohjaava funktio on tullut tarkasteltavaksi kahdessa erityyppisessä tilanteessa. Ne voivat edellyttää yhteisöltä ryhtymistä kokonaisvaltaiseen ongelmien ratkaisuun. Toiseksi ne asettavat velvollisuuden pyrkiä suojelemaan korkeaan tasoon.

Ensimmäinen kysymys oli esillä *Safety High-Tech* -ratkaisussa, jossa esitettiin väite, että kieltämällä ainoastaan osittain halogenoitujen kloorifluorihii-

¹⁸² Tuomion kohdat 54 ja 56.

¹⁸³ *Jans* (2000, 26–27) käsittelee kansanterveyden ja ihmisten terveyden suojeleminen käsitteellistä eroa ja katsoo jälkimmäisen olevan laajemman käsitteen ja mahdollistavan myös yksilöiden tai määritellyn ryhmän terveyden suojeleminen. Yhteisöjen tuomioistuimien ei kuitenkaan näytä tekevän erottelua vaan samaistaa käsitteet. Ks. esimerkiksi asia C-272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten* [1981], kohta 13.

¹⁸⁴ *Winter* 2003, 6–7.

¹⁸⁵ *Martinen – Saastamoinen – Similä* 1994, 55.

vetyjen käyttö ja sallimalla muiden, otsonikerroksen kannalta haitallisempien aineiden, kuten halonien käyttö, yhteisön asetuksella ei ole turvattu koko ympäristön suojelua, mitä perustamissopimuksen 174 artiklassa edellytetään, vaan ainoastaan osa siitä. Tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 174 artiklan 1 kohta ei velvoita yhteisön lainsäätäjää joka kerta, kun se toteuttaa ympäristön säilyttämiseksi, suojelemiseksi ja parantamiseksi sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ratkaista tietty ympäristöongelma, toteuttamaan samanaikaisesti koko ympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä. Näin ollen perustamissopimuksen 174 artiklan nojalla on mahdollista toteuttaa toimenpiteitä, jotka kohdistuvat ainoastaan tiettyihin määriteltyihin ympäristön osa-alueisiin, kunhan toimenpiteet myötävaikuttavat ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen.¹⁸⁶

Jälkimmäinen kysymys, yhteisön toimielinten velvollisuus pyrkiä suojelun korkeaan tasoon, liittyy oikeuskirjallisuudessa käytyyn keskusteluun tavoitteen sisällöstä. Se on lähtökohtaisesti tavoitteellisin yhteisön ympäristöpolitiikan aineellisista periaatteista ja asettaa yhteisön ympäristötoimenpiteille laadullisen tavoitteen.¹⁸⁷ Periaate sisältyy nykyisin lähes samansisältöisenä EY 2 ja 174(2) artiklaan, ja se todetaan 95(3) artiklassa, jonka mukaan komissio perustaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon.

EY 174(2) artiklan sanamuoto ”yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon” viittaa yhtäältä siihen, että se koskee ennen muuta yhteisön ympäristönsuojelun korkeaa tasoa.¹⁸⁸ Tähän viittaa myös se, että suojelun tasoa koskevaa vaatimusta täydentää lähtökohta, jonka mukaan sitä sovellettaessa on otettava huomioon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus ja korkean tason vaatimus voi vaihdella alueittain.¹⁸⁹ Toisaalta sanamuodon väl-

¹⁸⁶ Tuomion kohdat 44–45; tuomioistuimen johtopäätöksen arviointia *Doherty* 1999, 384; ks. myös *Winter* (2003, 8–9), joka saksalaiseen Konzeptgebot-käsitteeseen (asteittainen lähestymistapa) viitaten katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin olisi esillä olevassa tapauksessa voinut tuoda esiin asteittaisen ongelmanratkaisustrategian, jota tässä tapauksessa Montrealin pöytäkirjan tavoitteiden toteuttaminen edellyttikin.

¹⁸⁷ Tosin periaatteen merkitystä heikentää se, että laatutasoa ei ole sidottu mihinkään. *Jans* (2000, 31–32) toteaa, ettei se aseta tavoitteeksi korkeinta mahdollista suojelun tasoa. *Krämer* (2000, 8) ehdottaa, että arviointikriteerinä tulisi olla yhteisön ympäristönsuojelun edelläkävijämaiden suojelun taso.

¹⁸⁸ Tässä suhteessa EY 95(3) artiklan suojelun korkean tason vaatimus asettuu toisin, se viittaa yksittäisiin toimenpiteisiin ja edellyttää komissiota ottamaan vaatimuksen huomioon yksittäisiä toimenpiteitä koskevista ehdotuksissaan. Säännöksen nykyisen sanamuodon mukaan myös Euroopan parlamentti ja neuvosto pyrkivät toimivaltansa rajoissa tähän tavoitteeseen.

¹⁸⁹ Tämä EY 15 artiklaa konkretisoiva vaatimus ilmenee myös EY 174(3) artiklasta, jonka mukaan ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan, yhteisö ottaa huomioon ympäristöolot yhteisön eri alueilla. Eriytyneen lähestymistavan lähtökohdista *Jans* 2000, 43–44.

jiys on johtanut siihen, että yhteisön johdetun oikeuden normin pätevyyttä ei ole katsottu voitavan kyseenalaistaa periaatteeseen vedoten.¹⁹⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi ei ole myöskään tullut kysymystä, alittaako jokin ympäristönsuojelutoimi EY 174 artiklassa asetetun korkean suojelun tason vaatimuksen. Kysymys oli välillisesti esillä *Safety High-Tech* -ratkaisussa. Tuomioistuin ei ottanut kysymykseen laajemmin kantaa mutta hylkäsi neuvoston väitteen, ettei tuomioistuin voi valvoa periaatteen toteuttamista.¹⁹¹

4.5 PERIAATTEIDEN PAINOARVO; ETUSIJA VAI TASA-ARVO

Ympäristönsuojelutavoitteiden näkökulmasta läpäisyperiaatteen merkitys on siinä, että se edellyttää vähintäänkin ympäristönsuojelun tasavertaistamista yhteisön muiden tavoitteiden kanssa. Läpäisyperiaatetta koskevassa keskustelussa on noussut keskeiseksi vedenjakajaksi periaatteen asema eli kysymys siitä, nostaako periaate ympäristönsuojelutavoitteet ensisijaisiksi¹⁹² vai onko todellakin kyse niiden saattamisesta tasavertaisiksi yhteisön muiden tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi *Jans* korostaa, että perustamissopimus ei tue 6 artiklan tulkin-taa, joka asettaisi ympäristönsuojelutavoitteet etusijalle suhteessa yhteisön muihin politiikkoihin, eikä periaatteesta sellaisenaan voi tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, miten ympäristönsuojelutavoitteiden ja muiden politiikkatavoittei-

¹⁹⁰ *Jans* 2000, 32; *Krämer* 2000, 8; toisin esimerkiksi *de Sadeleer* 2002, 323, 326.

¹⁹¹ Tuomioistuimelle oli esitetty väite, että otsoniasetuksessa ei ollut turvattu perustamissopi-muksen 130r (2) (nyt 174(2)) artiklan edellyttämää ympäristönsuojelun korkeaa tasoa, kun siinä sallitaan halonien käyttö, vaikka näiden ODP-kerroin on osittain halogenoituihin kloorifluorihii-livetyihin verrattuna paljon korkeampi ja vaikka halonit ovat siten otsonille huomattavasti vaaral-lisempia. Tuomioistuin totesi ykskantaan, että asetuksessa turvataan ympäristönsuojelun korkea taso. Tuomioistuin viittasi asetuksen perustelukappaleisiin, joista käy ilmi, että asetuksen tarkoi-tuksena on tieteellisen tietojen perusteella ja Wienin yleissopimukseen sekä Montrealin pöytäkir-jaan tehtyyn toiseen muutokseen perustuvien yhteisön sitoumusten noudattamiseksi säätää toi-menpiteistä muun muassa osittain halogenoitujen kloorifluorihiihivetyjen käytön valvomiseksi. Perustelukappaleessa täsmennetään, että tieteellisten tietojen perusteella tietyissä tapauksissa on perusteltua ottaa käyttöön tiukempia valvontatoimenpiteitä kuin mitä pöytäkirjan toisessa muu-toksessa on määrätty. Kun yhteisöjen lainsäätäjät on kieltänyt osittain halogenoitujen kloorifluori-hiihivetyjen käytön ja kun se on siten toteuttanut tiukemman toimenpiteen kuin mitä sen kansain-väliset velvoitteet edellyttävät, se ei ole loukannut perustamissopimuksen ympäristönsuojelun korkeaa tasoa koskevaa periaatetta. Tuomion kohdat 47–48. Ks. myös asia C-303/96, *parlamentti v. neuvosto* [1996], kohdat 25, 31.

¹⁹² Ks. esimerkiksi *Bär – Kraemer* (1998, 318–319), joiden mukaan EY 6 artikla edellyttää ympäristönäkökohtien tasavertaistamista, mikä mahdollistaa ympäristönäkökohtien nostamisen etusijalle tilanteissa, joissa yhteisön toiminta johtaisi vakaviin ympäristövahinkoihin. Samoin *Krämer* (2000, 6), joka korostaa, että ympäristöperiaatteiden aseman ensisijaisuus edellyttäisi selkeää ilmaisu yhteisön perustamissopimuksessa.

den väliset punnintatilanteet tulisi ratkaista.¹⁹³ Vaikka väitteen jälkimmäinen osa, joka koskee periaatteen konkretisointia, saattaa pitää paikkansa, sen alkiosa voidaan kyseenalaistaa.¹⁹⁴ Argumenttina voidaan käyttää sitä, että periaate on sisällytetty perusoikeuskirjan 37 artiklaan, johon nojautuen yhteisön toimielimillä voi olla aiempaa väljemmät mahdollisuudet vahvistaa ympäristöarvojen merkitystä, kun ne joutuvat punnitsemaan yhteisön erilaisia tavoitteita toisiinsa.¹⁹⁵

Periaatteen ensisijaisuutta voi puolustaa myös yksinkertaisesti ympäristön merkityksellä. Kun näkökulmana on biosfäärin suojeleminen, olisi virhearvio vain tasavertaistaa ympäristölliset periaatteet muiden yhteisön periaatteiden kanssa. Näin *Winter*, joka tarkoittaa lähinnä sitä, että läpäisyperiaatteen myötä perustamissopimuksen ympäristöperiaatteet ovat punnintatilanteessa *prima facie* ensisijaisia ja siirtävät perusteluvelvollisuuden toiselle (taloudelliselle) osapuolelle.¹⁹⁶ Ympäristöllisiä periaatteita tulee arvioida suhteessa muihin, kilpaileviin periaatteisiin ja mitä merkityksellisemmästä puuttumisesta ympäristöön on kyse, sitä merkityksellisempi painoarvo ympäristöllisille periaatteille tulee antaa.¹⁹⁷

Läpäisyperiaatteen merkityksen vahvistamiseksi EY 6 artiklaan on ehdotettu sisällytettäväksi uusi kohta, joka antaisi toimivallan kieltää pilaavat toimet. Avosetta-ryhmän tekemässä ehdotuksessa se esitetään seuraavan sisätöisenä: ”Subject to imperative reasons of overriding public interests significantly impairing the environment or human health shall be prohibited.”

¹⁹³ *Jans* 2000, 18–19; erilaisista painotuksista esimerkiksi *Bär – Kraemer* 1998, 318–319.

¹⁹⁴ Jansin käsitys on ymmärrettävissä sitä kautta, että hän katsoo, ettei yhteisön perustamissopimus sisällä ympäristötakuuta, vaan ympäristönsuojeluväitteet parhaimmillaankin ovat ymmärrettävissä poikkeuksina perustamissopimuksen turvaamista tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääoman vapaasta liikkuvuudesta. *Jans* 2001, 1.

¹⁹⁵ Näin *Määttä* (2001a, 361) arvioidessaan yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuuksia ottaa huomioon ympäristöarvoja esimerkiksi sääntelyn pätevyuden ja oikeusperustan arvioinnissa.

¹⁹⁶ *Winter* 2003, 11.

¹⁹⁷ *Winter* 2003, 11. Esimerkkinä tällaisesta *prima facie* etusija-asemasta hän viittaa luontodirektiivin (92/43/ETY) 6(4) artiklaan, jossa määritellään, millä edellytyksillä ympäristöön haitallisesti vaikuttava hanke tai suunnitelma voidaan toteuttaa Natura 2000 -alueella tai sen vaikutuspiirissä. Säännös asettaa toteuttamiselle korkean kynnyksen. Se on sallittua vain jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheuttavien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt. Suojelun ensisijaisuutta korostaa 6(4) artiklan viimeinen virke, jonka mukaan ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin ja/tai lajin osalta ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. Lisäksi säännös asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden toteuttaa kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000 -verkoston yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

Ryhmä perustelee esitystään viittaamalla EY 28–30 artikloihin ja esittää säännöksellä olevan neljä funktiota. Ensinnäkin sillä olisi ympäristöperiaatteita tasavertaistava merkitys. Punnintilanteissa ympäristötavoitteilla olisi sama painoarvo kuin tavaroiden vapaudella. Toiseksi tavoitteena olisi velvoittaa yhteisön toimielimet sekä jäsenvaltiot pidättäytymään toimenpiteistä ja ratkaisuista, joilla on merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön tai ihmisten terveyteen, ellei ratkaisuja voida perustella erittäin tärkeällä yleisellä edulla. Kolmanneksi säännöksen sisältämällä rajauksella ”merkittävästi haittaa” on tarkoitus varmistaa, että tuomioistuin jättää sekä yhteisön toimielimille että jäsenvaltioille tarpeellista harkintavaltaa. Neljänneksi, kun kyse on yhteisön ympäristösääntelyn piiriin kuuluvasta toiminnasta, yhteisösääntely määrittelee hyväksyttävyyden rajat ja samalla sen, mikä kussakin tilanteessa on merkittävää, samalla tavoin kuin EY 30 artiklan tulkinnassa, jossa kattava harmonisointi estää jäsenvaltiota vetoamista artiklaan.¹⁹⁸

Suhteellisuusperiaate

Eri tavoitteiden välisiä konflikteja ratkaistessaan yhteisöjen tuomioistuin on jo *ADBHU*-tapauksessa¹⁹⁹ katsonut ympäristönsuojelun olevan yhteisön keskeinen tavoite, mutta ei ole viitanut ympäristöperiaatteiden *prima facie* ensisijaisuuteen, vaan korostanut suhteellisuusperiaatteen merkitystä.²⁰⁰ Yhteisön toimielinten osalta erityistä merkitystä on EY 5(3) artiklalla, jonka mukaan ”(y)hteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi”. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön toimenpiteet eivät ylitä niitä rajoja, jotka ovat asianmukaisia, tehokkaita ja sopivia legitimiin tavoitteen tai päämäärän toteuttamiseen sekä tarpeellisia ja välttämättömiä näiden tavoitteiden tai päämäärien toteuttamiseen. Kolmanneksi periaate edellyttää, että kun on mahdollista valita usean toimenpiteen välillä, tulee valita se vähiten rajoittava tai pakottava, ja haittojen tulee olla oikeasuhtaisia tavoiteltuihin päämääriin nähden.²⁰¹ Suhteellisuusperiaate edellyttää näiden kolmen elementin samanaikaista toteutumista.²⁰²

Suhteellisuusperiaatteella on ollut keskeinen merkitys yhteisöjen tuomioistuimen arvioidessa jäsenvaltioiden oikeutta rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta määrällisillä rajoituksilla tai vaikutuksilla. Tällaiset rajoitukset on tietysti edellytyksin katsottu sallituiksi muun muassa ympäristönsuojeluperustein. Yhteisöjen tuomioistuin on suhteellisuusperiaatteeseen vedoten edellyttänyt vaihtoehtotarkastelua, jossa arvioidaan, suojelisivatko vaihtoehtoiset toimintatavat ympäristötavoitteita yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltion valitsema toimintatapa.

¹⁹⁸ Ehdotuksesta *Winter* 2002, 12.

¹⁹⁹ Asia 240/83, *ABDU* [1985], kohta 13.

²⁰⁰ *Jans* 2000, 18–19.

²⁰¹ *Mäenpää* 2001, 214–215; ks. asia 331/88 [*Fedesa*], kohta 13.

²⁰² *Mäenpää* 2001, 215.

Mikäli näin on, arvioitavaksi tulee, millä mahdollisista vaihtoehtoista olisi vähiten haitallisia vaikutuksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Tulkinnessa *prima facie* lähtökohtana on ollut pikemminkin tavaroiden vapaa liikkuvuus ja, kuten tuomioistuin esimerkiksi nk. Tanskan pullotapauksessa²⁰³ totesi, jäsenvaltion tulee toimenpiteitä valitessaan valita se, jolla vähiten rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Ympäristönsuojelutoimenpiteiden ei tule olla rajoittavampia kuin on perusteltua ympäristönsuojelun toteuttamiseksi.²⁰⁴ Ympäristölle tai ihmisten terveydelle haitallisten tavaroiden ja tuotteiden tuontikieltojen hyväksyttävyyttä arvioitaessa tuomioistuin on velvoittanut jäsenmaat osoittamaan, että esimerkiksi komission osoittamat tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta lievemmat toimintavaihtoehdot eivät yhtä tehokkaasti suojaa ihmisten terveyttä tai ympäristöä.²⁰⁵

Sorton mukaan ympäristönsuojelun painoarvon kasvu on vaikuttanut yhteisöjen tuomioistuimen suhteellisuusperiaatteen tulkintaan siten, että suhteellisuusperiaatteen tulkinnessa painopiste on siirtymässä ympäristönsuojelullisiin kysymyksiin eikä siihen, mikä vaikutus ympäristöperusteisella rajoituksella on jäsenvaltioiden kauppaan.²⁰⁶ Tätä ilmentää *PreussenElektra*-tapaus²⁰⁷, jossa tuomioistuin yhtäältä viittasi EY 6 artiklan läpäisyperiaatteeseen EY 28 artiklan tulkinnessa²⁰⁸, mutta ei arvioinut lainkaan kansallisia toimia suhteellisuusperiaatteen nojalla, vaan perusti ratkaisunsa kansallisen toimen EY 28 artiklan mukaisuudesta sen moniin ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin ja tapauksen erityispiirteisiin, joita tuomioistuimen mukaan tuli arvioida kokonaisuutena.²⁰⁹

4.6 JÄLKIMODERNIN YMPÄRISTÖOIKEUDEN KEHITYSPIIRTEITÄ

Ympäristöperiaatteista on etsitty ratkaisua ympäristöoikeudellisen sääntelyn muutoksiin. Kun yhteisön ympäristöperiaatteet ovat EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen myötä saaneet uutta painoarvoa, on yhteisön ympäristöperiaatteita koskeva keskustelu jälleen virinnyt. Keskeiseksi teemaksi on noussut periaatteiden merkitys ohjausperiaatteena.

Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on yleistä tehdä ero ympäristöoikeudellisten ohjausperiaatteiden ja oikeudellisten periaatteiden välillä. Ensimmäiset viittaavat periaatteisiin, jotka ohjaavat ensisijaisesti lainsäädäntöä,

²⁰³ Asia 302/86, *komissio v. Tanska* [1988] (Tanskan pullotapaus).

²⁰⁴ Tuomion kohdat 6 ja 11.

²⁰⁵ *Jans* 2000, 256–258.

²⁰⁶ *Sorto* 2002b, 251.

²⁰⁷ Asia C-379/98, *PreussenElektra* [2001].

²⁰⁸ Tuomion kohta 76.

²⁰⁹ *Sorto* 2002b, 250, 251–252.

mutta saattavat vaikuttaa myös normien tulkintaan. Lainsäädännössä ilmauksensa saavat ja laintulkintaa ohjaavat periaatteet määrittellään oikeusperiaatteiksi.²¹⁰ Esimerkiksi *Verschuuren* nostaa esiin tämän ulottuvuuden. Hän nojaa käsitykseen, jonka mukaan periaatteet turvaavat oikeudellisen harkinnan ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta lainsäädäntö- ja ratkaisuntekemenettelyissä. Oikeudelliset periaatteet ovat ympäristöoikeuden normien tulkintaa ohjaavia, ne liittyvät yksittäiset säännökset lainsäädännön kokonaisuuteen ja saattavat sen ymmärrettäväksi.²¹¹

Oikeuskirjallisuudessa yleisesti hyväksytty käsitys on, että oikeudellisten periaatteiden ensisijainen merkitys on modernin oikeuden rationaalisuuden edellyttämän koherentiuden vahvistaminen. Tässä merkityksessä oikeudelliset periaatteet näyttäytyvät myös ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa. Ensimmäisistä periaatteiden määrittelyssä korostuu ympäristöllisten periaatteiden merkitys osana oikeudenalan yleisiä oppeja, keinona paikantaa ympäristöoikeus omana oikeudenalanaan. Periaatteilla on systematisoiva ja oikeudenalan koherenssia luova tehtävä. Periaatteiden tehtävänä on toimia eräänlaisena matrisina, jonka kautta yksittäiset säännöt määrittyvät. Näin periaatteilla on oikeudellista järjestelmää konstruoiva tehtävä; ne heijastavat arvoja ja keskeisiä käsitteitä sekä muokkaavat positiivisen oikeuden sääntöjä tarjoten niille rationaalisen rakenteen. Ne määrittelevät oikeudenalan omaleimaisuutta.²¹²

Periaatteiden määrittely ohjausperiaatteeksi on jossain määrin selkiytymätön keskustelu. *de Sadeleer* liittää ohjausperiaatteet jälkimodernin oikeuden kehittämiseen ja korostaa niiden merkitystä tässä kontekstissa. Tutkimuksessaan, joka koskee kolmen ympäristöperiaatteen, ennaltaehkäisy-, ennaltavaraantumisen ja aiheuttamisperiaatteen kehittymistä, hän näkee periaatteiden ohjaustehtävän kasvavan merkityksen jälkitemperamentin tai jälkimodernin yhteiskunnan ympäristösääntelyn toteuttamisessa.

Ohjausperiaatteiden aseman vahvistumisen taustalla ovat ympäristöoikeudellisen sääntelyn kolme kehityspiirrettä. Ympäristöoikeudellinen sääntelyn keskeinen ominaispiirre, joka erottaa sen modernin oikeuden sääntelymallista, on sääntelyn avautuminen suhteessa muihin tieteenaloihin. Oikeuden rajat suhteessa teknologiaan ja luonnontieteisiin ovat liudentuneet. Yhtäältä oikeudelliset normit menettävät erityislaatuista suhteessa muihin normatiivisiin säännöksiin, koska ne perustuvat merkittävältä osin niihin. Samalla erityyppiset normit ovat sekoittuneet siten, että teknisiä normeja sovelletaan ikään kuin ne

²¹⁰ Oikeudellisten ja ohjausperiaatteiden eroista esimerkiksi *Kuusiniemi* 2001a, 70–72. Hän korostaa oikeusperiaatteita kypsinä periaatteina ja ohjausperiaatteita oikeudellisiksi kehittyvinä periaatteina. Toisin esimerkiksi *Winter* 2003, 4, jonka mukaan kyse on periaatteiden erilaisista funktioista, ei kehitystasista.

²¹¹ *Verschuuren* 2002, 31–32, 38.

²¹² *Rehbinder* 1994, 91; *Kuusiniemi* 2001a, 71–72; *de Sadeleer* 2002, 268.

olisivat sitovia normeja. Lisäksi oikeudelliset normit sisältävät teknisiä painoituksia, minkä oletetaan lisäävän sääntelyn tehokkuutta juuri sitä kautta, että niillä on tiivis yhteys tekniseen sääntelyyn.²¹³

Ympäristöoikeuden periaatteet ovat vahvan arvosidonnaisia, mikä osin johtuu periaatteiden tulkinnalle avoimista käsitteistä ja periaatteiden korkeasta abstraktio- ja yleisyystasosta (ennaltaehkäisy, ennalta varautuminen, läpäisy). Lisäksi periaatteet sijoittuvat oikeustieteen, taloustieteen ja luonnontieteiden yhtymäkohtaan. Taloustieteellisen taustansa ansiosta aiheuttaja maksaa -periaate näyttää ainakin yhtä vahvasti taloudelliselta kuin oikeudelliselta käsitteeltä, ennalta varautumisen periaate vahvistaa luonnontieteellisen tiedon hyväksikäyttöä ja tutkimuksen lisäämistä sen sijaan, että riitauttaisi asiantuntijatiedon merkityksen.²¹⁴

Toinen ympäristöoikeudellisen sääntelyn jälkitekollinen ominaispiirre on ympäristönsuojelua toteuttavien instituutioiden moninaisuus, jolla on erityistä merkitystä kansainvälisen ympäristöoikeuden muotoutumiselle, mutta jolla on heijastusvaikutuksia myös kansalliseen ympäristösääntelyyn. Ympäristösääntelyn kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä instituutioita ovat muiden ohella UNEP, UNECE, OECD, WTO ja EU, jotka kaikki vaikuttavat jäsentensä toimintaan ja ohjaavat sääntelyn sisältöä joko välittömästi tai välillisemmin. Samalla myös kansallisella ja alueellisella tasolla sääntely jakautuu useiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden kesken. Lisäksi useat standardeja määrittelevät elimet vaikuttavat ohjauksen sisältöön. Toimijoiden moninaisuus on johtanut siihen, että ympäristöoikeudellinen sääntely ei muodosta yhtenäistä, johdonmukaista järjestelmää. Sääntelyn hajautuminen ja koordinaation puuttuminen kansainvälisellä, alueellisella ja paikallisella tasolla johtavat väistämättä päällekkäisyyksiin ja epäjohdonmukaisuuksiin. Sääntely elää erityisen ja yleisen, globaalin ja paikallisen, läheisen ja biosfäärin muuttuvassa maastossa. Samalla perinteiset erottelut, kuten kansainvälisen ja kansallisen, yksityisen ja julkisen välillä liudentuvat.

Kolmas jälkitekollisen yhteiskunnan ympäristöoikeudellista sääntelyä leimava ominaisuus on ympäristöoikeudellisten normien epävarma luonne. Sääntelyn lisääntyvä joustavuus, mihin sisältyy muuttuvaa ja ristiriitaista tieteellistä ja teknistä aineistoa, osaltaan ravisuttaa perinteisiä oikeudellisia rajoja. Näiden kolmen tekijän yhteisvaikutus synnyttää lainsäädännöllistä horjuvuutta, joka osaltaan murentaa koko oikeudenalan perinteistä ydintä.²¹⁵

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn epävarmuutta lisäävä tekijä on se, että sääntelyn edellytetään sopeutuvan muutosten jatkuvaan dynamiikkaan samalla

²¹³ *de Sadeleer* 2002, 252.

²¹⁴ *de Sadeleer* 2002, 252.

²¹⁵ *de Sadeleer* 2002, 255.

kun sen, muun oikeusjärjestyksen osana, edellytetään tuottavan pitkän aikavälin oikeudellista varmuutta. Sopeutuminen muutosten jatkuvaan dynamiikkaan johtuu ennen muuta sopeutumisesta luonnontieteellisen ja teknisen tiedon jatkuvaan ja ristiriitaiseen kehitykseen.²¹⁶ Tieteellisistä kiistoista muovautuu yhä useammin yhteiskunnallisia ja poliittisia kiistoja riskien hyväksyttävyydestä ja sallittavuudesta, mikä johtaa sääntelyn jatkuvaan kyseenalaistamiseen. Jatkuvuus ja sisällöllinen selkeys ja tiukkuus eivät säily tällaisessa prosessissa.

Sääntelyn ongelmia vahvistaa ympäristöongelmien määrittelyn ja niiden ratkaisuvaihtoehtojen vahva poliittinen ja taloudellinen lataus. Jatkuvaa taloudellista kasvua ja samanaikaisesti sukupolvien sisäistä ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta tavoittelevan kestäväen kehityksen tavoite ilmentää yleisellä tasolla tätä erisuuntaisten lähtökohtien ja intressien jännitettä. Jännite ulottaa vaikutuksensa lainsäädäntöön siten, että lainsäädäntö on kompromissi-oikeutta ja väistämättä väli aikaista.

Nämä de Sadeleerin jälkimodernille oikeudelle tunnusomaiset kehityspiirteet ovat hieman erilaisin painoituksin tunnistettu ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa. Kyse on siinä määrin perustavanlaatuisista kehitystendensseistä, ettei niihin ole perusteltua etsiä yhtä vastausta. Näin kiinnostavaksi nousee, miten periaatteet kiinnittyvät näihin kehityspiirteisiin. Kysymys on samalla sitä, millaisia ratkaisukeinoja periaatteet tuottavat. Kolmanneksi on tässä yhteydessä luonnollisesti kysyttävä, mikä on periaatteiden ja ympäristöllisten oikeuksien keskinäissuhde.

4.7 OHJAUSPERIAATTEIDEN ERITYISTEHTÄVÄ

De Sadeleerin keskeinen, lähes ohjelmallinen väittäjä on, että hänen tutkimuskohteenaan olevat ympäristöperiaatteet ovat ennen muuta ohjausperiaatteita ja niiden asema paikantuu uudella tavalla. Vaikka hän korostaa, että kyse ei ole modernin ja siihen liittyvien oikeudellisten periaatteiden hylkäämisestä, käsitteistössä korostuu ero oikeudellisten periaatteiden ja ohjausperiaatteiden välillä. Ympäristöllisiä periaatteita koskevasta keskustelusta poiketen ohjausperiaatteet liittyvät jälkimoderniksi määrittelyn oikeuden (ympäristö)politiikkojen toteuttamiseen. Niiden merkitys paikantuu ennen muuta ympäristöoikeudellisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta. Ohjausperiaatteiden omaleimaisuus on siinä, että toisin kuin modernin oikeuden periaatteiden, jälkitemodernin oikeuden periaatteiden ensisijainen tehtävä ei ole normiaukkojen täyttäminen, vaan niiden tavoitteena on pikemminkin edistää politiikkatavoitteiden toteuttamista, tarjota viranomaisille välineet punnita ja sovittaa yhteen erisuuntaisia intresse-

²¹⁶ de Sadeleer 2002, 256. Hän viittaa direktiiviin 67/548/EY, jota on muutettu 27 kertaa.

jä.²¹⁷ Periaatteet määrittelevät politiikan toteuttamispolkuja ja niitä puitteita, joissa lainsäätäjän tulee toimia, sekä ohjaavat tätä toimintaa.

Ainakin osa ympäristöoikeudellisista periaatteista toimii ja niiden oletetaan toimivan kontekstissa, jossa korostetaan joustavuutta, sopeutuvuutta ja moninaisuutta. Tällaisessa tulkintaympäristössä periaatteet heikentävät vastakkainasettelua ja ristiriitoja ja harmonisoivat kansallista ja ylikansallista lainsäädäntöä. Periaatteiden erityinen merkitys on siinä, että ne luovat edellytyksiä erilaisen arvojen ja käsitysten olemassaololle tarjoamalla joustavuutta, joka on tarpeen näiden intressien yhteensovittamiselle ja tasapainottamiselle.²¹⁸

Periaatteilla saattaa olla myös strateginen tehtävä, koska yleisinä ja käsitteiltään lähtökohtaisesti avoimina ja joustavina ne saattavat olla helpommin hyväksyttävissä kuin yksiselitteisemmät säännöt. Tällainen strateginen tehtävä periaatteilla on erityisesti kansainvälisissä ympäristösopimuksissa, kun sopimuksen tavoitteista ei päästä yksimielisyyteen. Periaatteet saattavat tarjota tällöin lähtökohdat velvoitteiden määrittelylle ja kannustaa jatkossa yksityiskohtaisempien ja sitovampien sitoumusten asettamiseen.²¹⁹

Samalla ohjausperiaatteiden tehtävänä on mahdollistaa erilaisten oikeudellisten järjestelmien yhteensovittaminen. Kun oikeudelliset järjestelmät moninaistuvat ja sekoittuvat keskenään, nämä uuden tyyppin periaatteet tarjoavat sillan heikosti rakentuneiden oikeudellisten verkostojen välille ja varmistavat oikeudellisen järjestelmän tehokkuuden.²²⁰ Samalla periaatteet ovat silta kansainvälisen, EY-oikeuden ja kansallisen ympäristöoikeuden välillä. Ne kannustavat näiden erilaisten oikeudellisten tasojen yhdentämiseen ja rakentuvat silloiksi paikallisen ja globaalien tason sekä kansainvälisen ja EY-oikeuden välille.

Esitetty ei tee täyttä oikeutta de Sadeleerin ohjausperiaatteita koskeville käsityksille, mutta osoittaa hänen lähtökohtansa. Esimerkiksi suomalaisen ympäristöllisiä periaatteita koskevaan keskusteluun ne eivät näytä tuovan merkityksellistä uutta. Pikemminkin hänen tutkimuksellinen antinsa liittyy jälkimodernin ympäristöoikeuden kehityspiirteiden tunnistamiseen, johon liittyvien ongelmien ratkaisun kannalta periaatteiden merkitys näyttää korostuvan.

Tässä suhteessa on kiinnostavaa verrata de Sadeleerin käsityksiä Verschuurenin esittämään käsitykseen ympäristöperiaatteiden merkityksestä. Kiinnostavuus syntyy siitä, että hänelle ympäristölliset periaatteet ovat joko oikeudellisia

²¹⁷ *de Sadeleer* 2002, 229. Hän korostaa kuitenkin, etteivät ohjausperiaatteet edusta katkosta suhteessa moderniin, koska ne nojaavat keskeisiltä osin samoihin arvolähtökohtiin kuin modernin periaatteet.

²¹⁸ *de Sadeleer* 2002, 259.

²¹⁹ *de Sadeleer* (2002, 259) viittaa tässä yhteydessä esimerkkinä ilmastonmuutosopimuksen (SopS 61/1994) 3 artiklaan, jossa määritellään periaatteet, joiden tarkoituksena on ohjata osapuolia näiden toimiessa yleissopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi ja sen määräysten täytäntöön panemiseksi.

²²⁰ *de Sadeleer* 2002, 250.

periaatteita tai ne eivät ole periaatteita, vaan ideaaleja tai sääntöjä. Käsitteistöön ei sisälly ohjausperiaatteita koskevaa jaottelua. Tämä tulee esille, kun Verschuuren, kuten kaikki periaatteiden asemaa tutkivat, määrittelee sääntöjen ja periaatteiden eroja.²²¹ Hän korostaa ympäristöperiaatteiden moraalista arvo-perustaa, joka ympäristöperiaatteiden osalta kiinnittyy niiden tiiviiseen liityntään kestävän kehityksen tavoitteeseen tai ideaaliin.²²² Hän tunnistaa ympäristöllisille periaatteille yhdeksän eri tehtävää. Periaatteet saavat erityistä merkitystä normikonfliktien ja tulkinnallisesti avoimien sääntöjen tulkinnassa, sääntöjen normatiivisen merkityksen vahvistamisessa, päätöksenteon oikeudellisen varmuuden ja legitimitetin lisäämisessä sekä kestävän kehityksen kaltaisten politiikkatavoitteiden konkretisoinnissa. Näiden ohella hän näkee periaatteiden tehtävät de Sadeleerin tarkoittamassa merkityksessä ohjausperiaatteina; ne toimivat välittäjinä kansallisen, kansainvälisen ja yhteisöoikeuden välillä ja luovat edellytyksiä ympäristötekijöiden huomioon ottamiseksi eri politiikan lohkoilla.

Yhteistä Verschuurenin ja de Sadeleerin johtopäätöksille on käsitys periaatteiden merkityksestä. Ne ovat yksi keino vastata sääntelyn epävarmuudesta, fragmentoituneisuudesta ja sektoraalisuudesta nouseviin ongelmiin. Niiden yleisyys ja arvosisältö tarjoavat kiinnekohtia lainsäädännön kehittämiseen, mutta ennen muuta periaatteet turvaavat sääntelyn kadotettua koherenssia.

4.8 YMPÄRISTÖLLISET OIKEUDET JA YMPÄRISTÖPERIAATTEET

On vielä tarkennettava periaatteiden ja ympäristöoikeussäännöksen keskinäis-suhdetta. Vastaus kiinnittyy edellä esitettyyn tulkintaan EU:n perusoikeuskirjan ympäristösäännöksestä. Ympäristösäännös asettaa yhteisölle velvoitteen sisällyttää velvoitteen ottaa ympäristönsuojelutavoitteet huomioon unionin/yhteisöjen kaikissa politiikoissa. Läpäisyperiaate edellyttää EY 174 artiklassa määriteltyjen periaatteiden ja huomioon otettavien seikkojen sisällyttämistä kaikkiin ympäristöllisesti vaikuttaviin ratkaisuihin. Näin yhteisön ympäristöperiaatteet näyttävät tarjoavan välineet ympäristöllisten tekijöiden huomioon ottamiseen.

de Sadeleer päätyy samansuuntaiseen johtopäätökseen hieman erilaisin argumentein. Hänen mukaansa taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat jälkimodernille oikeudelle leimallisia ihmis- ja perusoikeuksia. Ympäristöoikeudet ovat tyypillisesti tällaisia oikeuksia.²²³ Tätä näkemystään hän

²²¹ Verschuuren 2002, 38–41.

²²² Verschuurenille (2002, 24–25) kestävä kehitys ei ole periaate, vaan tavoite, pyrkimys, jota ympäristöperiaatteet konkretisoivat.

²²³ de Sadeleer 2002, 275.

perustelee melko niukasti, mutta pyrkii hieman laajemmin osoittamaan ympäristöoikeuksien ja ympäristöllisten periaatteiden keskinäisyhteyden. Vastaus on lopultakin melko yksinkertainen. Ympäristölliset periaatteet auttavat lainsäätäjää ja viranomaisia määrittelemään perusoikeussäännösten viranomaisille asettaman velvollisuuden sisältöä. Niiden merkitys on ennen muuta ympäristöllisten perusoikeuksien konkretisoinnissa, siellä ne ainakin osin ohjaavat lainsäätäjän ja julkisen vallan toimia. Näin perusoikeudet ja periaatteet sekä vahvistavat että edellyttävät toisiaan.²²⁴

Ympäristöperiaatteita on aiempaa useammin sisällytetty yhteisön johdannaiseen oikeuteen ja niiden merkitys yhteisön johdannaisista ympäristösääntelyä ohjaavina periaatteina näyttää vahvistuneen. Yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä on aivan selvästi tunnistettavissa että, se hyödyntää EY 6 artiklan tarjoamaa mahdollisuutta arvioida sekä yhteisön primaarioikeutta että johdannaisista oikeutta ympäristöperiaatteiden kautta. Eri tekijät huomioon ottaen on perusteltua väittää, että läpäisyperiaate on suunnannut yhteisön sääntelyä ja yhteisöjen tuomioistuinten käytäntöjä. Esitetty ei merkitse, että perusoikeuskirjan 37 artiklalla olisi merkitystä, mutta on mahdollista että se vahvistaa läpäisyperiaatetta.

Ympäristöllisten oikeuksien kannalta läpäisyperiaate ja perusoikeuskirjan 37 artikla eivät olennaisesti muuta tilannetta. Niiden perusteella käsillä on todellakin tilanne, jossa ympäristöarvot eivät ole kanneteitse toteuttamiskelpoisia yksilöllisiä oikeuksia, mutta ne saattavat sisältyä yhteisön toimielimille asetettuun läpäisyperiaatteen turvaamisveloitteeseen. Se, onko turvaamisveloitteen ja yksilöllisten oikeuksien oikeudellinen merkitys faktisesti sama, jää vielä arvioitavaksi.

4.9 ENNALTA VARAUTUMINEN MENETTELYLLISENÄ YMPÄRISTÖPERIAATTEENA

EY 174(2) artiklan ympäristöperiaatteet liitetään pääsääntöisesti aineelliseen sääntelyyn, jonka sisältöön ja tulkintaan ne vaikuttavat. Vaikka menettelyt väljästi kytketään ympäristöperiaatteiden toteuttamiseen esimerkiksi siten, että kestäväan kehityksen periaatteeseen liitetään laajan kansalaisosallistumisen vaatimus ja ennaltaehkäisyyn esimerkiksi ennakkovalvontamenettelyt kansalaisosallistumiseen, periaatteiden ja menettelyjen välinen yhteys ymmärre-

²²⁴ *de Sadeleer* (2002, 278–279) viittaa tässä Saksan perustuslain 20 a § ympäristöperusoikeussäännöstä koskevaan tulkintaan, jonka mukaan ennalta varautumisen, ennaltaehkäisyyn ja luonnonvarojen kestäväan ja säästävän käytön periaatteet ovat perusteltavissa sen nojalla. Tulkinnasta *Roller* 2002, 157–171.

tään välillisenä.²²⁵ Tässä jaksossa ennalta varautumisen periaatetta²²⁶ arvioidaan menettelyllisenä ympäristöperiaatteena. Jakson lähtökohtana on, että periaate asettaa vaatimuksia myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille ja siihen sisältyy siten myös menettelyllinen ulottuvuus. Vaikka periaatteen soveltamisala ei rajoitu pelkästään ympäristöratkaisuihin ja niitä koskeviin menettelyihin periaatteen merkitystä arvioidaan tässä ensisijaisesti ympäristöllistä päätöksentekoa silmällä pitäen. Periaatteen menettelyllisellä ulottuvuudella on ainakin läpäisyperiaatteen kautta merkitystä myös ympäristösääntelyn ulkopuolella.

Ennalta varautumisen periaatteen, kuten muidenkaan EY 174 (2) artiklassa mainittujen periaatteiden sisältöä ei ole perustamissopimuksessa täsmennetty.²²⁷ Vaikka periaate on otettu huomioon yhteisön ympäristösääntelyssä, myöskään siinä periaatetta ei määritellä. Tämä johtuu osin siitä, että periaatteelle ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä määritelmää ja sen merkitys saattaa vaihdella sääntelykohteen ja oikeudenalan mukaan. Tässä yhteydessä riittävää on periaatteen yleisten lähtökohtien määrittely.²²⁸

Tunnetuin periaatteen määritelmä sisältyy Rio de Janeirossa hyväksytyyn ympäristöä ja kehitystä koskevan julistuksen 15 periaatteeseen.²²⁹ Sen mukaan ”Valtiot soveltavat kykyjensä mukaan laajasti näkemystä, joka ottaa varotoimenpiteet etukäteen. Mikäli vakava tai peruuttamaton vahinko uhkaa, ympäris-

²²⁵ Ks. kuitenkin esimerkiksi *Lenschow* (2002, 23), joka korostaa EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen normatiivista luonnetta sekä aineellisena että menettelyllisenä periaatteena. Menettelyllisenä periaatteena se edellyttää ympäristönsuojeluintressien huomioonottamisen turvaamista päätöksentekomenettelyissä.

²²⁶ Tarkasteltavana on ennalta varautumisen periaate (*precautionary principle*) siinä merkityksessä kuin se yhteisöoikeudessa ymmärretään. Esimerkiksi suomalaisessa ja saksalaisessa keskustelussa periaatteen merkitys ja sen määrittely poikkeavat yhteisöoikeudellisessa keskustelussa esitetyistä. Ks. suomalaisista käsitteistä tiivistetysti *Ranta* 2000, 24–25; *Kuusiniemi* 2001a, 80–81; saksalaisesta keskustelusta esimerkiksi *Calliess* 2001, 153–197.

²²⁷ Komissio on antanut periaatteen soveltamista koskevan tiedonannon, jossa se määrittelee, miten komissio soveltaa tai aikoo soveltaa ennalta varautumisen periaatetta, kun sen on tehtävä riskin kurissapitoon liittyviä päätöksiä. Ks. KOM (2000) 1 lopull., kohta 2.

²²⁸ Ks. esimerkiksi periaatteen taustasta, määrittelyistä ja soveltamisalasta kolme jokseenkin samanaikaista tutkimusta *Ranta* (2001, 159–177), joka tarkastelee periaatetta oikeudellisena lupamenettelyä ohjaavana periaatteena; *Calliess* (2001, 153–245), joka tarkastelee periaatetta valtiosääntöisenä ympäristövaltion periaatteena; *de Sadeleer* (2002, 91–226), joka tarkastelee periaatteen kehittymistä ympäristölliseksi periaatteeksi.

²²⁹ Periaate on määriteltä useissa kansainvälisissä ympäristösopimuksissa. Ks. esimerkiksi vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000) 9 artikla; ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimus (SopS 61/1994) 3(3) artikla; biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) johdanto-osa; villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (SopS 45/76) I ja II liitteen muutokset (SopS 17/1995). Vuonna 2000 solmittu Cartagenaan bioturvallisuutta koskevan pöytäkirja on ensimmäinen modernia bioteknologiaa koskeva kansainvälinen sopimus ja sisältää ehkä kehittyneimmän ennalta varautumisperiaatetta koskevan sääntelyn. Ks. pöytäkirjan 1, 10(6), 11(8) ja 12(1) artiklat.

tön tilan heikkenemistä estävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämistä ei saa perustella täydellisen tieteellisen varmuuden puuttumisella.”²³⁰

Ennalta varautumisperiaate merkitsee paradigman muutosta suhteessa ennaltaehkäisyyn, koska se edellyttää puuttumista mahdollisiin, epävarmoin tai hypoteettisiin uhkiin eli toimimista jo silloin, kun ei ole olemassa yksiselitteistä tai varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntyminen mahdollisuudesta. Paradigman muutos on siinä, että ennaltaehkäisy nojaa varman riskin käsitteelle, ennalta varautumista leimaa epävarmuuden huomioon ottaminen.²³¹ Se ei edellytä tietoa riskin olemassaolosta, riittävää on, että riskin olemassaolo voidaan perustellusti olettaa.²³²

Periaatteen soveltamisalan piiriin kuuluvien riskien osalta lähtökohtana on, että niiden osalta riskien toteutuminen on epävarmaa tai kiistanalaista, mutta tieteellisesti ei ole perusteetonta olettaa riskien toteutuvan. Toiminnan tai toimimatta jättämisen ja siitä aiheutuvien haitallisten vaikutusten mahdollisuus tulee olla tieteellisesti perusteltavissa, mutta niiden välisestä syy-yhteydestä ei tarvitse olla varmaa näyttöä.²³³

Ennalta varautumisperiaatteeseen liitetään säännönmukaisesti vaatimus käännetystä todistustaakasta tai pikemminkin vaatimus näyttövelvollisuuden siirtämisestä taholle, joka ryhtyy toimenpiteeseen, josta voi olla varautumisperiaatteen vastaisia seurauksia. Toimintaa harjoittavan on osoitettava, että ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi on ryhdytty riittäviin suojatoimiin.²³⁴ Ennalta varautumisen periaatteeseen liitettyä käännettyä todistustaakka merkitsee *in dubio in securitate* -lähtökohtaa, jonka mukaan tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei kykene sulkemaan pois riskin mahdollisuutta, toiminta on kiellettävä tai sitä on rajoitettava siten, että riskin mahdollisuus sulkeutuu pois.²³⁵

²³⁰ Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 1982 hyväksymän maailman luonnon peruskirjan (World Charter for Nature, YK GA Resolution 37/7, 1982) 11 (b) artiklan määritelmä on huomattavasti tiukempi. Artikla kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Activities which are likely to pose a significant risk to nature 1) shall be preceded by an exhaustive examination; their 2) proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and 3) where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed.” Se edellyttää, että toimintaa ei voida sallia, mikäli mahdollisia haitallisia vaikutuksia ei täysin tunneta. Sananmukaisesti tulkittuna säännös merkitsee, että mikään uusi teknologia ei täytä säännöksen asettamaa vaatimusta.

²³¹ Tämä ei kuitenkaan merkitse, että ennaltaehkäisy ja ennalta varautuminen olisivat selvästi erotettavissa toisistaan.

²³² *de Sadeleer* (2002, 91) esittää paradigman muutoksen pelkistetysti siten, että perinteinen lähestymistapa ”varmistaa faktat ja toimi”, kääntyy vaatimukseksi ”toimi ensin, varmista sitten faktat”.

²³³ Periaatteen soveltamisalaan kuuluvista riskeistä esimerkiksi *Calliess* 2001, 162–169; *de Sadeleer* 2002, 149–167.

²³⁴ Ks. esimerkiksi *Kuusiniemi* 2001a, 81.

²³⁵ *Calliess* 2000, 229.

Vaikka periaatteen asettama puuttumiskynnys voidaan määritellä eri tavoin, periaatteen lähtökohtana on, että siihen perustuvien toimien tulee olla tieteellisesti perusteltavissa, pelkkä hypoteesi, spekulatio tai intuitio eivät riitä. Eräiden kansainvälisten ympäristösopimusten ennalta varautumisperiaatetta koskevien säännösten²³⁶ mukaan myös teoreettiset riskit saattavat oikeuttaa ryhtymisen toimenpiteisiin, jos ne ovat teoreettisesti perusteltavissa ja saavat tieteellisen yhteisön tuen ja vaikka kyse olisi vain tieteellisen yhteisön vähemmistön antamasta tuesta.²³⁷ Tällä on erityistä merkitystä jälkiteollisiksi määriteltävien riskien kohdalla. Niille on leimallista kokemusten puuttuminen, kausaaliyh-teyksien vaikea määriteltävyys sekä haittaa aiheuttavan tapahtuman tai prosessin ja vaikutusten eriaikaisuus. Ennalta varautumisperiaate edellyttää uudenlaista tapaa ymmärtää kausaalisuus ja ratkaisujen aikaulottuvuus ja niiden huomioon ottaminen, koska epävarmuus liittyy myös tapahtuman tai prosessin ja siitä seuraavien haitallisten vaikutusten välisen ajan määrittelemiseen.²³⁸

Ennalta varautuminen lähestymistapana ja periaatteena

ESTO:n (European Science and Technology Observatory) tieteen ja ennalta varautumisen merkitystä teknologisten riskien hallinnassa tutkineen asiantuntijaryhmän raportissa määritellään ensin ennalta varautumisen lähestymistapa (precautionary approach)²³⁹. Sen mukaan ennalta varautumisen lähestymistavoille on leimallista riskien ja niiden vaikutusten moninaisuuden, keskinäisen yhteismitattomuuden sekä riskien hallintaan liittyvän tiedon puutteen tunnista-

²³⁶ Ks. esimerkiksi Cartagenaen bioturvallisuuspöytäkirja, jonka ennalta varautumisperiaatetta koskevien 10(6) ja 11 (8) artikloiden mukaan tieteellisen varmuuden puuttuminen, joka johtuu elävien muunnettujen organismien (living modified organisms, LMO) biologisen monimuotoisuuden suojelulle ja kestäväälle käytölle aiheutuvien mahdollisten haitallisten vaikutusten laajuutta koskevan relevantin informaation ja tiedon riittämättömyydestä, ei estä valtioita ryhtymästä tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollisten haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai minimoimiseksi.

²³⁷ de Sadeleer 2002, 160.

²³⁸ de Sadeleer 2002, 160–161.

²³⁹ Kansainvälisten sopimusten osalta on noussut esiin jännite ennalta varautumisen lähestymistavan ja periaatteen merkityksestä. Kiistoja on leimannut se, että periaatemuotoilun puolustajat näkevät sen oikeudellisesti sitovampana ja lähestymistapamuotoilu nähdään suuntaa-antavana ja ohjeellisena. Kiista oli esillä esimerkiksi valmisteltaessa vuonna 2001 allekirjoitettua Tukholman hitaasti hajoavien orgaanisten yhdisteiden (Persistent Organic Pollutant, POP) käyttöä ja päästöjen rajoittamista koskevaa sopimusta (Tukholman POP-sopimus). Kun muun muassa EU ja useat ympäristöjärjestöt korostivat ennalta varautumisperiaatteen merkitystä sopimuksen lähtökohtana, USA ja kemikaaliteollisuuden edustajat korostivat, ettei kyse ole oikeudellisesti sitovasta periaatteesta, vaan lähestymistavasta, johon voidaan nojautua vain hyvin rajatusti. Lopulta lähtökohta sisällytettiin sopimukseen. Sen tavoiteartiklassa (1 artikla) todetaan: ”Mindful of the precautionary approach as set forth in Principle 15 of Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Convention is to protect human health and the environment from persistent organic pollutants.” Rion julistuksen 15 artiklan englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua *precautionary approach*.

minen. Ne edellyttävät laajaa lähestymistapaa, erilaisten ja moninaisten näkökulmien mukaan ottamista, nöyryyttä tiedon suhteen, avoimuutta vaihtoehdolle, hyötyjen arviointia sekä näyttövelvollisuuden asettamista hankkeen puolustajille ja yhteiskunnan eri tahojen oikeuksien hyväksymistä. Ennalta varautumisen periaate puolestaan tarkoittaa ennalta varautumisen lähestymistavan omaksumista nimenomaisena, muodollisena osana sopimuksissa, julistuksissa ja muissa teknologisten riskien hallintaan liittyvissä sääntelyinstrumenteissa.²⁴⁰ Kyse ei ole toisiaan poissulkevista lähestymistavoista vaan periaatteen erilaisien käyttöyhteyksistä.

Refleksiivinen moderni

Ennalta varautumisperiaatteen merkityksen kasvu esimerkiksi Euroopan yhteisön yleisenä oikeudellisena periaatteena on virittänyt myös osallistumista ja erityisesti asiantuntijuutta koskevan keskustelun. Asiantuntijuuden ja asiantuntijajärjestelmien muutokset sekä (epä)luottamus auktorisoituihin asiantuntijajärjestelmiin ovat keskeinen niin kutsutusta refleksiivisestä modernista käytävän keskustelun teema.

Refleksiivinen moderni liitetään erityisesti *Ulrich Beckin* ja *Anthony Giddensin* 1990-luvun tuotantoon, jossa huomion keskipisteenä on riskien ja heidän refleksiiviseksi moderniksi kutsumansa muutoksen keskinäissuhde. Yhteistä heille molemmille on, että he korostavat tieteellisesti tuotetun tiedon merkityksen heikkenemistä. Ihmiset ovat riippuvaisia abstraktista tieteellisestä tiedosta, mutta modernissa – tämä väite on keskeinen molemmilla – kasvaa refleksiivisyys, kun luottamus abstraktiin tietoon vähenee ja tieteellisesti tuotettu abstrakti tieto kyseenalaistetaan ja riitautetaan. Kasvava ekologinen tietoisuus rohkaisee arvioimaan uudelleen todellisuutta koskevan tieteellisen ymmärryksen ja siihen perustuvan toiminnan rajoja.

Toimiakseen asiantuntijajärjestelmät edellyttävät myös maallikoiden luottamuksen. Luottamus on keskeinen yhteiskunnallisten suhteiden elementti.²⁴¹ Tästä johtuen se väistämättä tulee tarkasteltavaksi asiantuntijainstituutioiden ja maallikoiden keskinäissuhteen määrittelyssä. Refleksiivisen modernin keskeinen väittäjä on, että refleksiivisessä modernissa luottamus asiantuntijajärjestelmiin kyseenalaistetaan. Tähän vaikuttavat yhtäältä turvallisuuslupausten pettäminen ja toisaalta asiantuntijajärjestelmien yhtenäisyyden murentuminen. Myöhäismodernin aikakautena ihmiset ovat aiempaa tietoisia tiedon varmuuden murentumisesta. Giddens tiivistää sen väitteeseen, että epäilystä tulee pysyvä ilmiö, epävarmuuden ja lisääntyvien valintojen mahdollisuus johtaa siihen, että riskistä tulee peruskategoria.²⁴²

²⁴⁰ *Stirling* 1999, 40.

²⁴¹ Luottamuksesta asiantuntijajärjestelmiin esimerkiksi *Saaristo* 2000, 131–137.

²⁴² *Giddens* 1991, 20–21, 120–121.

Giddensin mukaan tämä johtuu globalisaatioprosessista, joka heikentää arkitietoisuuden merkitystä ja vahvistaa abstraktiin tietoon liittyvää asiantuntijuutta.²⁴³ Samanaikaisesti ihmiset alkavat oivaltaa asiantuntijajärjestelmiin liittyvät rajoitukset ja sen, että ne eivät kykene ennakoimaan eivätkä estämään riskejä. Seurauksena tästä on henkilökohtainen turvattomuus ja epäluottamus ihmisten arkikokemuksesta etäännyneisiin asiantuntijajärjestelmiin.²⁴⁴ Beck puolestaan korostaa tieteeseen kohdistuvan kritiikin johtuvan tieteen politisoitumisesta. Tieteestä on tullut talouden ja politiikan sivutoimikonttori ja yhteiskunnallisten ongelmien tieteellistämisen tapa.²⁴⁵

Vaikka kansalaisosallistuminen tai maallikkoasiantuntijuus eivät ole Giddensin ja Beckin tuotannossa keskeisesti esillä²⁴⁶, he ovat merkittävästi vaikuttaneet siitä käytävään keskusteluun.²⁴⁷ Arvioitaviksi ovat tulleet ennen muuta auktorisoidut asiantuntijajärjestelmät, jotka tuottavat tieteeseen perustuvaa tietoa, jonka nojalla ratkaisut, kuten suojelupäätökset, vaarallisten aineiden hyväksyntä tai ympäristöluparatkaisut, tehdään.

Käsitys refleksiivisen modernin auktorisoitua tiedekäsitystä riitauttavasta osallistujasta ei ole ainakaan vielä suoranaisesti välittynyt osallistumismenettelyjä koskevaan sääntelyyn. Vaikka tiede ja asiantuntijuus ovat yhteiskunnallisen ympäristötutkimuksen kantavia teemoja, maallikkoasiantuntijuutta on arvioitu melko vähän. Tutkimus on kohdistunut pikemminkin ympäristöliikkeiden edustamaan asiantuntijuuteen.²⁴⁸ Vaikka osallistumismahdollisuuksien laajentamista voidaan perustella osallistujien paikallistietämykseen ja ammatilliseen osaamiseen vedoten, heidän ei oleteta osallistuvan tieteellisesti tuotetun tiedon tuottamiseen tai sen arviointiin. Tähän seikkaan on refleksiivistä modernia koskevassa keskustelussa kiinnittänyt huomiota *Wynne*, joka liittää sen modernille leimallisiin dualismeihin. Tiedeyhteisöjen tuottama tieto asetetaan vastakkain sosiaalisesti tuotetun tiedon kanssa. Tätä dualismia täydentää asiantuntijatiedon ja maallikotiedon selkeä erottaminen toisistaan.²⁴⁹ Dualismin kantava ajatus perustuu käsitykselle tiedeyhteisöjen tuottamasta propositionaalisesta tiedosta, jonka suhteen maallikoiden tietämys on parhaimmillaankin epävar-

²⁴³ *Giddens* 1990, 27.

²⁴⁴ *Giddens* 1990, 130–133.

²⁴⁵ *Beck* 1986, 93; 1992, 156–163.

²⁴⁶ Näin *Wynne* (1996, 45–47, 51–55), joka katsoo, että Beck ja Giddens rakentavat asiantuntijajärjestelmiin kohdistuvan kritiikkinsä oletukselle tieteen tuottaman tiedon propositionaalisesta ja varmasta luonteesta ja toisaalta maallikotiedon epävarmasta luonteesta, mistä johtuen he eivät tunnista maallikoiden asiantuntemuksen erityistä luonnetta.

²⁴⁷ Asiantuntijuuden ja maallikkoasiantuntijuuden määrittely ja niiden välisen rajan tekeminen on vaikeaa. Ne ovat kontekstuaalisesti relatiivisia käsitteitä, kuten esimerkiksi *Saaristo* (2000, 16–37, 116–139) on ympäristöasiantuntijuutta koskevassa tutkimuksessaan osoittanut.

²⁴⁸ Ks. esimerkiksi *Yearley* 1991, 126–149; *Jamison* 1996, 237–241.

²⁴⁹ *Wynne* 1996, 75.

maa ja välittynyttä. Maallikot ovat ainoastaan kulttuurisen ja ohimenevän paikallisen tiedon emotionaalisia lähteitä. Lähtökohta estää oivaltamasta sekä maallikkotiedon ja asiantuntijatiedon rajojen joustavuutta, huokoisuutta ja konstruoitavuutta ja mahdollisuuksia, jotka sisältyvät niiden väliseen kanssakäymiseen.²⁵⁰

Ympäristöoikeudellinen sääntely ja tiede

Ennalta varautumisen periaatteen merkityksen vahvistuminen on johtanut luonnontieteellisen ja teknisen tiedon ja (ympäristö)oikeudellisen sääntelyn keskinäisyyden uudelleen määrittelyyn. Lähtökohtana ovat ympäristöllisten ohjauksjärjestelmien tiivis riippuvuus luonnontieteellisestä ja teknisestä tiedosta ja ennen muuta oletus tieteellisesti tuotetun tiedon varmuudesta ja puolueettomuudesta. Kun ennaltaehkäisyyn nojautuvat toimet vielä saattoivat antaa lupauksen turvallisuudesta tieteen ja teknologian keinoin, ennalta varautumisperiaate kyseenalaistaa nämä lupaukset. *de Sadeleer* kuvaa tätä muutosta siten, että oikeustieteen ja luonnontieteiden välisen suhteen uudelleenmäärittely johtaa ympäristöoikeuden vapautumiseen tieteen ylivallasta.²⁵¹

Ympäristöoikeudelliselle sääntelylle luonnontieteiden merkitys näyttäytyy kaksinaisena. Yhtäältä niiden avulla havaitaan, tunnistetaan ja määritellään ongelmat, joiden ratkaisemiseen sääntelyllä tulee vastata. Ongelmat määritellään tieteen avulla, koska vaarat ja uhkat tunnistetaan tieteen välinein (otsonikerros, ydinvoima, bioteknologia, synteettiset kemikaalit). Samalla tiede näyttää tarjoavan myös ratkaisutiet, keinot, joilla uhkat voidaan torjua. Tieteestä on tullut sekä poliittisen päätöksenteon justifioija että sen perusta. Ratkaisut ovat legitiimejä, koska ne perustuvat tieteeseen tukeutuvien arvioitsijoiden riskiarviointeihin.²⁵²

Riskien arviointi ja hallinta

Yhteisön tasolla ennalta varautumisen ja asiantuntijuuden ovat nostaneet esiin erityisesti riskiarvioinnit ja niihin liittyvät ratkaisut. Riskien arviointimenetelmät ovat nousseet keskeisiksi, koska riskien arviointia edellytetään laajasti sekä kansainvälisissä ympäristösopimuksissa²⁵³ että yhteisön säänte-

²⁵⁰ Wynne 1996, 76; kanssakäymisen mahdollisuuksista ja muodoista *Saaristo* 2000, 140–157.

²⁵¹ *de Sadeleer* 2002, 178.

²⁵² *Heyvaert* 1999b, 186; ympäristöoikeudellisen sääntelyn ja luonnontieteen keskinäisyydestä myös *Kumpula – Määttä* 2002, 212–224.

²⁵³ Ks. esimerkiksi terveys- ja kasvinsuojelutoimista annetun sopimuksen (SopS 5/1995) 5(1) artikla, jonka mukaan terveys- tai kasvinsuojelutoimien tulee perustua olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin ihmisten, eläinten ja kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvista riskeistä, joiden arvioimisessa on käytetty asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kehittämiä riskinarviointimenetelmiä. Ks. myös Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan 15 artikla ja liite III.

lyssä²⁵⁴. Riskiarvioinnin merkitys johtaa tieteen merkityksen korostumiseen. Kun ennalta varautumisperiaatteen soveltamistilanteita määrittää epävarmuus²⁵⁵ ja tiedon puute²⁵⁶, myös käytössä olevan asiantuntijuuden luonnetta joudutaan arvioimaan. Kyse on käytettävän tiedon lähtökohtien, tutkimuksen taustalla olevien oletusten ja tutkimustulosten rajoitusten esilletuomisesta.

Riskienarviointiprosessien (*risk assessment*) ei nykyisin katsota edellyttävän osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksia. Ne kuuluvat yksinomaan riskien hallintaan (*risk management*). Riskienarviointiprosessin luonne ymmärretään ensisijaisesti harkintaa sisältämättömänä, faktaa tuottavana, pikemminkin teknokraattisena kuin demokraattisena tai osallistumista edellyttävänä menettelyinä. Riskien arviointia koskeva sääntely on menettelyllistä, se määrittelee päätöksentekoa. Haitallisten vaikutusten todennäköisyyttä koskevien arviointien kautta riskien arviointi ohjaa riskejä koskevaa päätöksentekoa. Kun arviointi on suoritettu, riskien hallintaa koskeva päätöksenteko siirtyy poliittisen päätöksenteon piiriin, jossa riskien arviointia koskevan korostetusti puolueettomaksi asiantuntijatiedoksi määritellyn tiedon²⁵⁷ ohella voidaan ottaa huomioon lain-

²⁵⁴ Riskien arviointia koskevat säännökset on sisällytetty mm. kemikaaleja koskevaan sääntelyyn uusien kemikaalien osalta neuvoston direktiiviin (93/67/ETY) ja olemassa olevien aineiden osalta neuvoston asetukseen (ETY) N:o 793/93 ja komission asetukseen (EY) N:o 1488/94. Geneettisesti muunneltujen organismien osalta riskien arviointia koskevia säännöksiä on annettu parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/18/EY 4(2) ja (3) artiklassa ja liitteissä II ja III. Ks. myös uuselintarvikkeita ja elintarvikkeiden uusia ainesosia koskeva parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 258/97; kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY; biosidituotteiden markkinoille saattamisesta annettu parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY ja direktiivi 1999/45/EY, vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (3–7 artiklat). Yhteisön vesipolitiikan puitteista annettun parlamentin ja neuvoston direktiivin (2000/60/EY) 16(2) artiklassa määritellään ne tieteelliset riskien arviointimetodit, joita käytetään laadittaessa ehdotusta prioriteettiaineiden luetteloksi aineista, joista aiheutuu merkittävä riski vesi- ympäristölle tai vesiympäristön välityksellä. Ks. myös KOM(2001)162 lopull. (jakso 4.2.1.), jossa komissio biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen viitaten korostaa ennalta varautumisen periaatteen ja riskienarvioinnin ja -hallinnan soveltamista biologista monimuotoisuutta koskevilla kysymyksillä.

²⁵⁵ Tiedon epävarmuus voidaan riskiarviointien yhteydessä määritellä siten, että on olemassa käsitys hankkeen tai teknologian seurauksista, mutta ei teoreettista tai empiiristä käsitystä näiden seurausten todennäköisyydestä. *Stirling* 1999, 16–17; 2001, 55.

²⁵⁶ Tiedon puute viittaa ratkaisutilanteisiin, joissa tieto sekä mahdollisista seurauksista että niiden esiintymisen todennäköisyydestä on hyvin epävarmaa tai sitä ei ole. Tällaisissa tilanteissa ei ole mahdollista määritellä vaihtoehtoja eikä niiden luonnetta. Tiukasti määriteltynä tiedon puute merkitsee, että on olemassa mahdollisuus, ettei teknologian seurauksia lainkaan ole tunnistettu. *Stirling* 1999, 17; 2001, 56.

²⁵⁷ Riskien arvioinnin puolueettomuutta korostetaan esimerkiksi komission ennalta varautumisperiaatteen soveltamista koskevassa tiedonannossa seuraavasti: ”Päätettäessä asianmukaisesta toiminnasta – myös ennalta varautumisen periaatteeseen turvautumisesta – olisi ensin tehtävä tieteellinen arviointi ja tarvittaessa annettava tutkijoiden tehtäväksi mahdollisimman objektiivinen ja täydellinen tieteellinen arviointi, jossa esitetään olemassa olevat objektiiviset todisteet, puutteet tiedoissa ja tieteelliset epävarmuustekijät.” KOM 2000(1) lopull., kohta 6.1.

säädännön asettamat vaatimukset sekä taloudelliset, poliittiset ja normatiiviset tekijät. Erotuksena riskienarvioinnista riskien hallintaan kuuluu julkinen päätöksentekoprosessi, joka sisältää ja edellyttää arvojen ja arvostusten huomioon ottamista ratkaistaessa riskien hyväksyttävyyden ja toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten perusteltavuus.²⁵⁸

Perinteisiä riskien arviointimenettelyjä koskevan kritiikin ydin kohdistuu niihin oletuksiin, joiden varassa menettelyt toimivat. Ne eivät yleensä tuo esiin käytettyjen metodisten sitoumusten vaikutusta tai edes niiden mahdollisuutta, menettelyjen analyttisiä rajoituksia tai menettelyssä hyväksytyjä subjektiivisia valintoja.²⁵⁹ Osallistumismahdollisuuksien kannalta on merkityksellistä, että riskienarviointi ymmärretään puhtaasti tieteellisen asiantuntijayhteisön toimintana ja sitä edellyttävänä. Se näyttäytyy objektiivisena toimintana, joka ei edellytä tai edes mahdollista julkista osallistumista.²⁶⁰ Riskien hallinta puolestaan ymmärretään poliittisena prosessina, johon sisältyy vaihtoehtojen kartoitus ja valitun vaihtoehdon toteuttaminen sekä seurantaan ja jälkivalvontaan liittyvät toimenpiteet, joilla pyritään turvaamaan asianmukaisen suojelun tason saavuttaminen.²⁶¹ Oleellista on, että riskien arviointi ja hallinta ymmärretään toisistaan erillisiksi ja niiden eroja pidetään selkeinä. Asiantuntijoiden oletetaan tuottavan riittävän ja objektiivisen tietoperustan, johon nojautuen on mahdollista tehdä optimaalinen poliittinen päätös.

On selvää, ettei arviointimenettelyä ja hallintaa voida samaistaa, mutta niiden selkeä erottaminen toisistaan ei ole perusteltua, vaan ne pitäisi pikemminkin ymmärtää jatkumona. Näkökulman laajentaminen edellyttää huomion kiinnittämistä järjestelmällisesti menettelyn ulkopuolelta tuleviin, lähtökohtaisesti subjektiivisiin taustaoletuksiin ja niiden merkitykseen ja pätevyyteen suhteessa pluralistisessa yhteiskunnassa vaikuttaviin arvoihin ja prioriteetteihin. Tiede on välttämätön, mutta ei riittävä riskien hallinnan edellytys. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta laaja sääntelymalli merkitsee ennen muuta erisuuntaisten käsitysten, intressien ja lähestymistapojen esiin tuomisen mahdollisuutta.²⁶²

Oleellinen ero perinteisen ja laajennetun näkökulman välillä on, että laajaan sääntelymalliin on sisäänrakennettuna ajatus, jonka mukaan erilaiset yhteiskunnalliset ryhmät, poliittiset suuntaukset ja taloudelliset edut määrittelevät eri tavoin teknologiset riskit ja myös painottavat niitä eri tavoin. Pluralistisessa yhteiskunnassa ei ole mahdollista yksiselitteisesti osoittaa joitakin arvoja ratio-

²⁵⁸ de Sadeleer 2001, 182.

²⁵⁹ Näin esimerkiksi *O'Brien* (2000, 27, 103–105), joka korostaa, että samalla kun riskien arviointivaiheet ovat lisääntyneissä määrin tulleet riippuvaisiksi arvioitsijoiden implisiittisesti tai eksplisiittisesti hyväksymistä oletuksista, näiden oletusten valintaan saattavat vaikuttaa myös sellaiset ulkoiset tekijät, kuten arviointia tarvitsevien teollisuuden tai kunnan intressit.

²⁶⁰ Ks. esimerkiksi *Heyvaert* 1999a, 140.

²⁶¹ *O'Brien* 2000, 27.

²⁶² *Stirling* 1999, 19–20.

naalisimmiksi tai perustelluimmiksi kuin toisia. Oleellista on, että myös tilanteissa, joissa erilaiset riskit ja niiden ulottuvuudet ovat varmuudella määriteltävissä, on täysin perusteltua päätyä täysin erilaisiin johtopäätöksiin erilaisin, mutta tasavertaisin perustein. Kyse on hyväksyttävyydestä – tämä on teknologisten riskien hallinnan perustavanlaatuinen ominaisuus, joka tulee ottaa huomioon sekä teknologiasäätelyssä että teknologian käyttöönottoa koskevis-
sa menettelyissä. Kansalaisosallistumisen turvaaminen riskien arviointiprosessiin on osa ekologisten riskien sääntelyn asianmukaista tieteellistä lähestymistapaa.²⁶³

Riskien arviointiin osallistuminen merkitsee riskien arviointiprosessin avaamista julkiselle keskustelulle, jossa osallistuminen merkitsisi muun ohella osallistumista sen määrittelyyn, millaisia seikkoja tulisi ottaa huomioon arviointia toteutettaessa ja missä muodossa tuotettu tieto tulisi välittää. Epävarmuuden ja tiedon puutteen synnyttämä epäily saattavat merkitykselliseksi myös valtavirran ulkopuolella olevan, valtavirran riittävän ja vähemmistönä olevan asiantuntijuuden.²⁶⁴ Hallitsevan asiantuntijuuden ulkopuolella olevan asiantuntijuuden salliminen valaisee myös riskiarvioinnissa käytettyjen oletusten ja tulosten rajoituksia, ja samalla arviointituloksia testataan ja arvioidaan suhteessa yhteiskunnallisiin arvoihin ja käsityksiin.²⁶⁵ Lisäksi asiantuntijapohjan laaventaminen luo mahdollisuudet tuoda esiin myös tieteellisten vähemmistöjen esittämät varhaiset varoitukset, joita enemmistö ei ole vielä kuullut tai vahvistanut.²⁶⁶

Ennalta varautuminen merkitsee tieteen merkityksen kasvua ratkaisuperusteena ja edellyttää sen arvioimista, millaiseen tiedekäsitykseen osallistumisjärjestelmät perustuvat (konsensuaaliseen ja homogeeniseen vai yhteiskunnallisesti ja teknisesti ristiriitaiseen), ja miten tiedon asema ja asiantuntijuus menettelyissä määritellään.²⁶⁷ Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta arvioitavaksi tulee muun muassa se, hyväksytäänkö osallistujat, yksityiset kansalaiset ja yhteisöt, ratkaisun kannalta merkityksellisen tiedon määrittelijöiksi, tasavertaisiksi tiedon tuottajiksi ja vastaanottajiksi.²⁶⁸ Vastaukset näihin kysymyksiin määrittelevät osallistumismenettelyjen keskeisiä lähtökohtia, kuten osallistumismenettelyjen ajankohtaa ja menettelyssä tuotettavan

²⁶³ *Stirling* 1999, 35.

²⁶⁴ Ennalta varautumisen periaatetta koskevassa komission tiedonannossa todetaan, että vaikka tieteellistä näkemystä tukisi vain erittäin vähäinen osa tutkijoista, heidän mielipiteensä on otettava asianmukaisesti huomioon, kunhan heidän uskottavuutensa ja maineensa on tunnustettu. KOM (2000)1 lopull., jakso 6.2.

²⁶⁵ *Stirling* 1999, 7.

²⁶⁶ Ks. *Late Lessons from Early Warnings* 2001, 185–186.

²⁶⁷ *Irwin* 1995, 140.

²⁶⁸ *Irwin* 1995, 113–114, 140; *Kumpula* 1997, 157; *Black* 1998, 655–657.

ja käytettävissä olevan informaation luonnetta²⁶⁹, osallistumisen muotoja ja keinoja, joilla turvataan käsitysten välittyminen päätöksentekoon.²⁷⁰

Geneettisesti muunnellut organismit

Esitetyt teemat ja kysymykset ovat nousseet keskeisiksi geneettisesti muunneltujen organismien (GMO²⁷¹) sääntelyssä. GMO:n tarkoituksellista levittämistä ympäristöön koskeva direktiivi²⁷² oli ensimmäinen ennalta varautumisen periaatteeseen perustuva yhteisön direktiivi. Sen säätäminen merkitsi sekä tieteellistä että oikeudellista paradigman muutosta. Sen korvanneen samannimisen direktiivin²⁷³ säännökset näyttävät aiempaa paremmin vastaavan ennalta varautumisperiaatteen vaatimuksia. Periaate on huomioitu muun muassa direktiivin 4(2) artiklassa, jossa asetetaan sekä komissiolle että jäsenvaltioille yleinen riskien arviointivelvollisuus, joka edellyttää, että mahdolliset ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvat haittavaikutukset, jotka voivat ilmetä suoraan tai välillisesti GMO:sta muihin organismeihin tapahtuvan geenisiirron välityksellä, arvioidaan tarkoin tapaus kerrallaan ja levitettävän organismin ja vastaanottavan ympäristön luonteen mukaiset ympäristövaikutukset huomioon ottaen.²⁷⁴ Direktiivin tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä, ja kansalliset viranomaiset voivat sallia GMO:t ainoastaan, jos ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti on varmistettu, että kaikki tarpeelliset toimenpiteet toteutetaan niiden tarkoituksellisesta levittämisestä tai markkinoille saattamisesta ihmisten terveydelle ja ympäristölle mahdollisesti aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi.²⁷⁵

GMO:n sääntelyyn liittyy poikkeuksellisen paljon tieteellisiä, ympäristöllisiä, terveydellisiä, eettisiä ja taloudellis-sosiaalisia näkökohtia ja kiistoja.²⁷⁶

²⁶⁹ Britanniassa tehdyssä informaatioteknologiaa ja geenimuunneltujen tuotteiden hyväksyntää koskevassa tutkimuksessa osoitettiin, että informaation tuotannossa yleisöä kohdellaan ennen muuta kuluttajina, ei kansalaisina, jotka määrittelevät suhteensa näihin uusiin teknologioihin myös moraalisiin ja sosiaalisiin perusteisiin. Avoimuus tiedon ja kontrollin puutteesta on oleellinen osa luottamukseen perustuvia sosiaalisia suhteita. Vastaavasti epäluottamus syntyy siitä, ettei näitä ulottuvuuksia tuoda esille. Ks. *Grove – White – Macnaghten – Wynne* 2000, 34.

²⁷⁰ Ks. *Black* (1998, 652), joka korostaa, että tavoitteeksi ei voida asettaa yksinomaan osallistujien piiriin laajentamista, vaan merkityksellistä on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien institutionaalisten edellytysten turvaaminen.

²⁷¹ Geneettisesti muunnellulla organismilla (GMO) tarkoitetaan ihmistä lukuun ottamatta organismia, jonka perintöainesta on muutettu tavalla, joka ei toteudu luonnossa pariumin tuloksena ja/tai luonnollisena rekombinaationa. Direktiivi 2001/18, 2(2) artikla.

²⁷² Neuvoston direktiivi 90/220/ETY.

²⁷³ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY.

²⁷⁴ Säännöstä täydentää direktiivin liite II, jossa annetaan yksityiskohtaiset säännökset arviointimenettelyn toteuttamisesta. Ks. myös direktiivin 2(8) ja 4(3) artikla.

²⁷⁵ 4(1) artikla.

²⁷⁶ *Lee* 2002, 220.

Tämä kiistanalaisuus ja erityisesti geeniteknologiaan kohdistuva epäily ja vastustus edellyttävät yleisön tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista.²⁷⁷ Epäily ja vastustus sellaisinaan edellyttävät osallistumisoikeuksien turvaamista, vaikka esimerkiksi tieteellisen yhteisön enemmistö ei katsoisi GMO:n levittämiseen tai markkinoille saattamiseen liittyvän riskejä.

Uusi GMO:n tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annettu direktiivi sisältää edeltäjiinsä yksityiskohtaisemmat yleisön kuulemismenettelyjä koskevat säännökset. Direktiivi velvoittaa esimerkiksi arviointimenettelyä koskevan tiedon saattamiseen yleisön saataville. Se velvoittaa jäsenvaltiot kuulemaan yleisöä ja tarvittaessa erityisryhmiä, kun ratkaistavana on GMO:n tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön.²⁷⁸ Nämä velvollisuudet koskevat myös komissiota, kun sen ratkaistavana on GMO:n markkinoille saattamista koskeva asia.²⁷⁹

Kansalaisten kuulemismenettelyjä koskevat direktiivin säännökset jättävät sekä komissiolle että jäsenvaltioille laajan toimintavapauden. Ne edellyttävät ensisijaisesti tiedon saatavuuden turvaamista ja kansalaisten ja mahdollisten erityisryhmien käsitysten keräämistä. Direktiivi pitää osallistumismenettelyissä, jotka turvaavat tiedon vaihtamisen. Tätä pidemmälle meneviä osallistumismahdollisuuksia säännökset eivät edellytä. Niiden tärkein merkitys on siinä, että ne on sisällytetty direktiiviin. On epäilyksenalaista, turvaavatko direktiivin menettelylliset säännökset direktiivin lähtökohtana olevan ennalta varautumisen periaatteen toteutumista.

Kansallisten erojen huomioon ottaminen

Tieteen ja ennalta varautumisen merkitystä teknologisten riskien hallinnassa tutkineen asiantuntijaryhmän raportin huomionarvoinen johtopäätös on, että arvojen erilaisuus, intressien ja tavoitteiden moninaisuus sekä erilaiset poliittiset, kulttuuriset ja maantieteelliset tekijät ja niiden huomioon ottaminen johtavat väistämättä moninaisimpiin sääntelytavoitteisiin kuin yleensä oletetaan. Tämä merkitsee, että eurooppalaisella ja globaalilla tasolla olisi syytä hyväksyä myös kansalliset eroavuudet riskien hallinnassa.²⁸⁰

²⁷⁷ Tämä vaatimus on tunnustettu myös Århusin sopimuksessa, jonka 6(11) artikla sisältää väljän suosituksenkaltaisen säännöksen, jonka mukaan valtioiden tulisi soveltaa sopimuksen 6 artiklan hankkeiden lupamenettelyihin sovellettavia määräyksiä päätöksiin, jotka koskevat muuntogeenisten organismien tarkoituksellista levittämistä ympäristöön.

²⁷⁸ 9 artikla.

²⁷⁹ 24 artikla. Komissio ja tietyin edellytyksin neuvosto tekevät GMO:n markkinoille saattamista koskevia ratkaisuja. Tämä on melko poikkeuksellista ympäristöä koskevissa kysymyksissä, joissa päätäntävalta on yleensä jäsenvaltioilla. Ks. kuitenkin KOM (2003) 644 lopull., joka koskee kemikaalisääntelyn uudistusta. Ehdotuksen mukaan komissio on uuden järjestelmän mukainen lupaviranomainen ja perustettava yhteisön kemikaalivirasto huolehtii kemikaalien rekisteröinnistä.

²⁸⁰ Ks. *Stirling* 1999, 35; ks. myös *Sagoff* (1992, 196–210), joka osoittaa niitä keskeisiä yhteiskunnallisia ja kulttuurisia arvoja, joihin teknologisten riskien hyväksyntä viime kädessä nojautuu. Näiden arvojen määrittämiseen hän käyttää esimerkiksi jaotteluja fact/value, voluntary/involuntary, consumer/citizen, natural/artificial jne.

Direktiivi GMO:n tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön on säädetty EY 95 artiklan nojalla. Se ei suojele yksinomaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä, vaan se on myös sisämarkkinasäännös. Kun tuote on hyväksytty markkinoille yhdessä jäsenvaltiossa, toinen jäsenvaltio ei pääsääntöisesti voi enää kieltää, rajoittaa tai estää tuotteen pääsyä markkinoilleen.²⁸¹ Se voi kuitenkin väliaikaisesti kieltää tai rajoittaa tuotteen myynnin ja/tai käytön, jos luvan myöntämisen jälkeen on saatu tietoa, joka vaikuttaa riskin arviointiin tai uusi tieto tai tiedon uudelleenarviointi osoittaa, että tuotteina tai tuotteissa oleva GMO aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

²⁸¹ 17 artikla.

5 Kansalaisten menettelylliset oikeudet Euroopan yhteisössä

5.1 MENETTELYLLISEN SÄÄNTELYN LÄHTÖKOHDAT EUROOPAN YHTEISÖSSÄ

5.1.1 Osallistumismenettelyt ja ohjausinstrumenttien uudelleenarviointi

Euroopan yhteisön ympäristösääntelyssä on selvästi havaittavissa muutos aineellisesta sääntelystä kohti menettelyllistä sääntelyä. Väite edellyttää tarkennusta kahdessa suhteessa. Sääntelyn muutokset tulevat arvioitaviksi erikseen jäsenvaltioita sitovan ympäristösääntelyn ja yhteisön toimielimiä koskevan sääntelyn osalta. Jäsenvaltiota sitovaa ympäristöoikeudellista sääntelyä aiemmin hallinnut aineellista sääntelyä on enenevässä määrin täydennetty menettelyllisin säännöksin. Yhteisön instituutioiden päätöksentekomenettelyjen osalta alussa esitetty väite merkitsee, että yhteisön päätöksentekomenettelyä on alettu arvioida myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Kansalaisosallistuminen nousi keskiöön yhteisössä melko myöhään, 1990-luvulla. Yhteisön ympäristöohjelmissa osallistumismahdollisuuksien vahvistamistarve määriteltiin ensimmäisen kerran yhteisön neljännessä ympäristöohjelmassa, joka vahvistettiin 1987.²⁸² Kuitenkin vasta viidennessä toimintaohjelmassa²⁸³ osallistumismahdollisuuksien merkitys yhteisön tehokkaan ympäristönsuojelun toteuttamisen keinona määriteltiin yhteisön ympäristöpolitiikan merkitykselliseksi tavoitteeksi. Ohjelman sisältöä ohjasivat kestävä kehityksen tavoite sekä Rio de Janeiron ympäristön ja kehityksen maailmankonferenssissa hyväksytyt kestävä kehityksen periaatteet sekä Agenda 21 -toimintaohjelmassa osallistumiselle määritellyt tavoitteet.²⁸⁴

Viidennessä ympäristöohjelmassa osallistumisoikeuksien kehittämistarve tiivistyy jaetun vastuun käsitteessä, joka viittaa eri toimijoiden yhteistoiminnan välttämättömyyteen.²⁸⁵ Jaetun vastuun käsitteen määrittelyssä korostuu vaati-

²⁸² EYVL 1987, C 328/1, kohdat 2.2 ja 2.6.

²⁸³ EYVL 1993, C 138/5.

²⁸⁴ Agenda 21, jaksot 2 ja 3.

²⁸⁵ Ks. jakso 3 ja sitä konkretisoivat jaksot 7 ja 9, joissa tavoitteiksi asetetaan oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon, osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ympäristövaikutusten arviointihankkeissa, osallistumismahdollisuudet ympäristösääntelyn valmisteluprosessissa sekä yksityisten ja kansalaisjärjestöjen oikeus tuomioistuinmenettelyn kautta varmistaa ympäristönsuojelutoimien tehokas toimeenpano.

mus ympäristöön vaikuttavaa toimintaa harjoittavien toimintavapauden lisäämisestä ja ratkaisuvaihtoehtojen jättämisestä toimijoille sekä kansalaisosallistumisen liittämistä tähän prosessiin. Viidennen ympäristöohjelman merkitys yhteisön ympäristöpolitiikan toteuttamiselle oli ympäristönsuojelun ohjausjärjestelmän uudelleenarviointi.

Vaikka viides toimintaohjelma Rion hengessä painottaa osallistumisen merkitystä, siinä ei konkretisoida sisällöllisiä tavoitteita. Esimerkiksi suomalaisessa keskustelussa keskeinen oikeussuojalottuvuus ei nouse esille. Yhteisön kuudennessa toimintaohjelmassa²⁸⁶ osallistumisoikeuksia koskevia tavoitteita ei uudistettu, vaan ohjelmassa pitäydytään ilmeisen perustellusti viidennessä toimintaohjelmassa asetetuissa tavoitteissa. Ohjelmassa kuitenkin korostetaan laaja-alaisen osallistumisen merkitystä. Ohjelman mukaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee turvata yleisölle, paikallisviranomaisille ja hallituksista riippumattomille kansalaisjärjestöille.²⁸⁷ Huomionarvoista on, että ohjelmassa korostetaan myös ohjauskeinojärjestelmän moninaistamista, mutta kehittämistarpeita ei kytketä osallistumismahdollisuuksien laventamiseen.

Ohjauskeinokeskustelu ja osallistuminen

Vahvistuvan menettelyllisen sääntelyn taustalla vaikuttaa kansainvälisen kehityksen ohella yhteisön ohjausinstrumenttien uudelleenarviointi. Julkisuus ja osallistumismahdollisuudet liitetään yleensä viranomaistoiminnan valvontaan. Tällä on erityistä merkitystä yhteisöoikeudessa, jonka ongelmana on pitkään ollut ympäristösäädösten puutteellinen täytäntöönpano, jota pidetään yhteisön ympäristöoikeudellisen sääntelyn vaativimpana haasteena. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn alueella ongelma on suurempi kuin millään muulla yhteisön politiikkalohkolla ja ongelmat koskevat kaikkia ympäristödirektiivejä.²⁸⁸

Huonosta täytäntöönpanosta johtuen yhteisön ympäristötoimia määrittelee uhka jäsenvaltioiden ympäristösääntelyn vaikutuksista yhteisön ensisijaisiin taloudellisiin tavoitteisiin, mikä keskeisiltä osin perustelee keskitetyn sääntelyn välttämättömyyttä. Ympäristönsuojelullisten ja taloudellisten tavoitteiden välinen jännite on vaikuttanut siihen, että yhteisön laajamittainen ympäristöllinen

²⁸⁶ EYVL 2002, L 242/1.

²⁸⁷ Yhteisön kuudennessa ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa määritellään tavoitteeksi vuoropuhelun laajentaminen eri sidosryhmien kanssa. Ohjelman mukaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää sidosryhmien kuulemista sen varmistamiseksi, että osattaisiin valita toimenpiteet, jotka tehokkaimmin takaisivat ympäristön ja kestäväen kehityksen kannalta parhaan lopputuloksen. EYVL 2002, L 242/1, 2 ja 10 artikla.

²⁸⁸ Ympäristöoikeudellisen sääntelyn heikko täytäntöönpano alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla on kiistatonta, eikä sitä tässä yhteydessä arvioida, vaikka osallistumismenettelyjen keskeinen perustelu yhteisössä liittyy juuri täytäntöönpanon tehostamiseen. Ks. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille KOM(96) 500; ks. myös KOM (2003) 622 lopull.

sääntely, erityisesti ennen yhtenäisasiakirjan hyväksymistä vuonna 1987, kohdistui pistelähteisiin ja perustui, ja perustuu edelleenkin, päästöstandardeihin sekä yhteisön aluetta koskeviin laatustandardeihin.

Yhteisön viidennessä ympäristöohjelmassa asetettiin tavoitteeksi yhteisön ympäristösääntelyn uudelleenarviointi ja perinteisen oikeudellishallinnollisen ohjausjärjestelmän täydentäminen taloudellisilla ohjauskeinoilla ja itsesääntelyjärjestelmillä. Kyse on strategisesta valinnasta, jossa pyritään irtaantumaan tiukan keskitetystä sääntelystä, joka edellyttää selkeiden ja yksityiskohtaisten tavoitteiden asettamista ja eri osapuolten välisen vastuun määrittelyä ja politiikan määrittelyprosessiin osallistuvien rajoittamista. Toisaalta sääntelyä ei ole myöskään pyritty hajauttamaan, eikä yhteisö ole sitoutunut sääntelystrategiaan, jonka tavoitteena on osallistujien moninaisuuden ja harkintavallan laajentaminen tai käsitys ympäristöpolitiikasta prosessina, joka sallii, ja edellyttää, laajaa osallistujapohjaa ja laajamittaista yhteistyötä ja koordinoitua sekä kommunikaatiota eri toteuttamistasojen välillä.²⁸⁹ *Demmken* esittämän johtopäätöksen mukaan yhteisössä on asetettu tavoitteeksi näiden strategioiden yhdistäminen. Erityisesti jäsenvaltioissa on etsitty ohjauskeinoyhdistelmiä, joita voidaan kutsua ”tukea ja kannustaa”-politiikoiksi. Niiden avulla pyritään yhdistämään oikeudellis-hallinnollinen ohjaus ja vapaaehtoiset, kannustavat ohjauskeinot. Samanaikaisesti komissio on tiukentanut ympäristödirektiivien täytäntöönpanoa koskevaa kontrolliaan ja ehdottanut uusia kumppanuuden muotoja tai yhteistoiminnallisia muotoja, joustavuuden vahvistamista, ohjauskeinoyhdistelmiä, avoimuutta sekä ympäristöpolitiikan uusia sopeuttamismalleja. Sellaiset poliittiset käsitteet kuten sääntelyn purkaminen, joustavuus, avoimuus sekä sopeuttaminen pyritään yhdistämään politiikan tiukkaan toteuttamiseen, valvontaan ja sanktiovaltaan.²⁹⁰

Tässä yhteydessä merkityksellistä on, että menettelylliset oikeudet, osallistumismahdollisuudet turvaavat säännökset, näyttäytyvät sääntelyn joustavoittamista, jäsenvaltioiden toimintavapauden laajentamista ja siitä seuraavaa sääntelyn moninaisuutta kompensoivina.²⁹¹

Keskitetyn ohjausjärjestelmän uudelleenarviointia tukee toissijaisuusperiaate (EY 5(2) artikla). Toissijaisuusperiaatteen keskeisyyttä on perusteltu erityisesti päätösten legitimiisyyden vahvistamisen näkökulmasta.²⁹² Amsterdamin sopimuksen yhteydessä hyväksytyyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaan toissijaisuusperiaatteen ydinsisältö voidaan määrittellä siten, että tavoitteena on päätösten tekeminen mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia.²⁹³ Pöytäkirjassa korostetaan myös toissijai-

²⁸⁹ *Demmke* 2001, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers01.html>. (11.10.2003)

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Scott* 2000, 51; *Macrory – Turner* 2002, 497.

²⁹² *de Búrca* 1996, 349

²⁹³ EYVL 1997 C 340/105, toinen perustelukappale; periaatteen tulkinnasta *Jans* 2000, 11–14; ks. myös *Chalmers*, jonka arvion mukaan toissijaisuusperiaate ei tosiasiallisesti ole merkittävästi vaikuttanut yhteisön ympäristösääntelyyn. *Chalmers* 1999, 678–679.

suus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen rajoituksia. Niitä sovellettaessa tulee ottaa huomioon yhteisön oikeuden tehokas toimeenpano, jota periaatteiden soveltaminen ei saa uhata. Samalla toissijaisuusperiaate edellyttää puite-direktiivien käyttämistä yksityiskohtaisten toimenpiteiden sijasta ja jäsenvaltioiden harkintavaltaa ja toimintavapautta sääntelyn täytäntöönpanossa.^{293a}

Muutokset voidaan liittää myös ekomodernisaation prosessiin. Ekomodernisaation keskeinen tavoite on eräänlainen kaksoisstrategia, johon sisältyy talouden ekologisointi ja ympäristösääntelyn taloudellistaminen. Ekomodernisaation toteuttamiskeinoja ovat ennen muuta sektoraalisen sääntelyn purkaminen ja oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen täydentäminen toimijoiden toimintavapautta lisäämällä ja itsesääntelyjärjestelmiä vahvistamalla.²⁹⁴ Korostamalla yhteisön ympäristösääntelyn muutosten liityntää ekologisen modernisaatioprosessiin *Chalmers* viittaa siihen, että yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteena on pikemminkin reregulaatio kuin deregulaatio. Uudistusten tavoitteena on löytää uusia ohjauskeinoja yhdistelmiä ja yhteistoiminnan muotoja.^{294a}

Oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen kritiikki

Vaikka ympäristönsuojelun ohjauskeinoja ja niiden uudelleenarviointia koskeva kirjallisuus on runsasta, erityisesti oikeudellis-hallinnollisten ohjauskeinojen osalta kirjallisuudessa pääsääntöisesti tyydytään toistamaan niihin kohdistettu yleinen kritiikki, joka tiivistyy käsitteessä ”command and controll”. Kritiikin ydin on, että oikeudellis-hallinnollinen ohjausjärjestelmä, erityisesti lupamenettelyt estävät uusien innovaatioiden käyttöönoton ja johtavat ympäristönsuojelutavoitteiden tehokkaan toteutumisen. Arvostelu perustuu 1970- ja 1980-luvuilla erityisesti USA:ssa esitettyyn ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevaan ohjausjärjestelmään.²⁹⁵ Vaikka kritiikki on varmasti perusteltua, se ei yleensä perustu esimerkiksi käytössä olevien ympäristölupamenettelyjen tai niitä vastaavien ennakkovalvontamuotojen arviointiin. Erityisesti lupajärjestelmää koskevissa arvioinneissa oletuksena on, että lupamääräyksissä toiminnanharjoittaja veloitetaan käyttämään tiettyä teknologiaa eikä sille jätetä lainkaan mahdollisuutta itse valita keinoja suojelutavoitteiden toteuttamisessa. Muun muassa tällä perusteella lupajärjestelmää pidetään kalliina, ja innovatiivisuutta kahlitsevana.^{295a} Toisaalta huo-

^{293a} EYVL 1997 C 340/105, kohdat 6 ja 7.

²⁹⁴ *Chalmers* 1999, 667–671.

^{294a} Tällä hetkellä suurimpia haasteita onkin ympäristönsuojelukeinojen yhdistäminen. Yhdistämisen vaikeuksista esimerkiksi *Gunningham – Grabosky* 1999, 375–453 ja erityisesti yhdistämisen periaatteista *ibid.* 422–448.

²⁹⁵ Oikeudellis-hallinnollisten ohjauskeinojen eduista ja haitoista esimerkiksi *Gunningham – Grabosky* 1999, 38–50.

^{295a} Tähän kiinnittää huomiota esimerkiksi *Macrory* 2002, 624–626. Hän ehdottaa oikeudellis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän kehittämistä ”ohjaa ja määrittele” -lähestymistavaksi (direct and determine). Lähestymistapaa määrittävät keskitetty suojelutavoitteiden määrittely ja julkisen vallan viimekätinen vastuu ympäristönsuojelutavoitteiden määrittelijänä. *Ibid.* 647–648.

mionarvoista on, että kansalaisosallistuminen ja sen kehittäminen yhdistetään yksinomaan oikeudellis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän toteuttamiseen ja ympäristönsuojelun uusien ohjauskeinojen oletetaan ratkaisevan esimerkiksi legitimitietin ongelmat ilman kansalaisosallistumista.²⁹⁶

Aluksi keskustelu keskittyi oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen täydentämiseen taloudellisin ohjauskeinoin. Niiden rinnalle ovat nousseet nk. itsesääntelyjärjestelmät, sekä erilaiset vapaaehtoiset ympäristösopimukset. Sopimusten merkitys erityisesti jäsenvaltioiden, mutta myös yhteisön ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa on merkittävästi kasvanut.^{296a}

Sopimusten soveltamisala on erittäin laaja ja niiden toteuttamisen tavat vaihtelevat eri jäsenvaltioissa.²⁹⁷ Ympäristönsuojelun ohjausjärjestelmän kannalta merkitystä on viranomaisten ja teollisuusalan välisillä sopimuksilla, joilla sovitaan esimerkiksi suojelutavoitteista. Näille sopimuksille on usein leimallista, että ne tehdään viranomaisten ja teollisuudenalan välisinä vapaaehtoisina sopimuksina, eikä yleisöllä ole tilaisuutta osallistua sopimusehtojen laadintaan tai niiden noudattamisen valvontaan. Nykyisen sopimusikäntännön vaihtoehdoksi on esitetty ympäristösopimuksia koskevaa sääntelyä.^{297a} Vaikka sääntelyllä voitaisiin vähentää sopimukseen liittyviä ongelmia, sääntely voisi myös vähentää niihin liittyviä etuja asettamalla sopimusten käytölle rajoituksia, jotka johtaisivat lopulta samoihin sääntelyongelmiin kuin perinteiset oikeudellis-hallinnolliset ohjauskeinot.²⁹⁸

5.1.2 Menettelyjä koskevan sääntelyn painopisteet

Menettelyllisten oikeuksien vahvistuminen näkyy erityisesti ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevana sääntelynä.²⁹⁹ Tätä ilmentävät ympäristövaikutusten arviointia koskevat sääntelyt ja ennen muuta ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi.³⁰⁰ Ympäristötietoa koskevan julkisuuden tuottamisella pyritään vahvistamaan yhteisön kansalaisten tietoisuutta velvollisuuksistaan ympäristöä kohtaan. Ympäristöä koskevan informaation saatavuus sekä kansalaisten mahdollisuus osallistua ympäristöratkaisuihin muokkaavat ympäristötietoisia ja

²⁹⁶ Rowan – Robinson – Ross 1999, 273 –274.

^{296a} Ympäristösopimuksia koskevasta keskustelusta tiivistetysti esimerkiksi Verschuuren 2000, 104 –116 viitteinen.

²⁹⁷ Suomessa sopimuksia on käytetty maankäytön suunnittelussa (maankäyttösopimukset, MRL 91 b §, 13.3.2003/222). Nykyisin sopimuksia käytetään myös jätehuollossa tuottajan jätehuoltovastuun toteuttamiskeinona. Näistä sopimuksista ensimmäinen oli ympäristöministeriön ja pakkausalan välinen sopimus pakkausten ja pakkausmateriaalien talteenoton ja hyödyntämisen edistämisestä.

^{297a} Näin esimerkiksi kansalaisjärjestöt voitaisiin sitoa neuvotteluprosessiin ja niiden valvontaan. Tätä ehdottavat esimerkiksi Newell – Grant 2000, 227 –228; ks. myös Macrory 2002, 636.

²⁹⁸ Macrory 2002, 637.

²⁹⁹ Heyvaert 1999b, 48.

³⁰⁰ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta.

-vastuullisia ympäristötoimijoita, ja tätä kautta ympäristösääntelyn käyttäytymistä ohjaava vaikutus vahvistuu. Kansalaisten keskuudessa sekä ympäristötiedon julkisuuden ja saatavuuden että ennakkollisten vaikuttamismahdollisuuksien odotetaan turvaavan ympäristönsuojelutoimenpiteiden hyväksyttävyyttä.

Ympäristötiedon merkitys deregulaatiota täydentävänä ja perinteisiä hallinnollisia ohjauskeinoja korvaavana on usein esiin nostettu teema. Esimerkiksi *Heyvaert* katsoo, että ympäristötiedon saatavuus kompensoi sääntelyn purkamisen aiheuttamia ongelmia rakentamalla luottamusta ja avoimuutta eri osapuolten kesken. Informaatio on lisäksi välttämätön kuluttajien, kansalaisten ja viranomaisten valvonnan kannalta. Kolmanneksi ympäristöä koskeva tieto vaikuttaa kuluttajakäyttäytymiseen ja sitä kautta markkinoihin.³⁰¹ Toisaalta hän kuitenkin katsoo, että ympäristöinformaation kokoaminen ja sen saatavuuden turvaaminen on sekä käytännöllisistä että osin myös periaatteellisista syistä julkisen vallan tehtävä.³⁰²

Ympäristöä koskevan tiedon saatavuuden ohella menettelyllisten oikeuksien kehittämisen painopiste on ollut oikeuden saatavuutta koskevassa sääntelyssä. Oikeuden saatavuutta koskevat kysymykset ovat kiistatta ohittaneet ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja koskevat tavoitteenasettelut. Näin siitä huolimatta, että yleisesti hyväksytty lähtökohta on, että ennakkolliset osallistumismahdollisuudet eli mahdollisuus osallistua hankkeen, suunnitelman tai ohjelman tavoitteiden ja vaihtoehtoisten toteuttamistapojen määrittelyyn, eri vaihtoehtojen todennäköisten ympäristöllisten, sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten tunnistamiseen, selvittämiseen ja arviointiin sekä toteuttamisedellytysten määrittelyyn, muodostavat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ydinalueen, jonka suhteen ympäristöä koskevan tiedon saatavuus ja oikeuden saatavuus paikantuvat ensisijaisesti tukevin ja edellytyksiä luovina.³⁰³

Komission asiakirjassa, joka koskee yhteisön kansalaisten oikeussuojakeinoja ympäristöasioissa³⁰⁴ korostetaan erityisesti muutoksenhakuun oikeutettujen piirin laaventamista ympäristölainsäädännön voimaan saattamisen turvaamiseksi, ympäristölainsäädännön soveltamisen parantamiseksi sekä ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon ja sitä kautta ympäristönsuojelun toteuttamiseksi.³⁰⁵ Oikeus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi on ratkaisevin tekijä, jotta yhteisö voi täyttää sille EY 174 ja 175 artiklan mukaan kuuluvat tehtävät.³⁰⁶ Tällä on merkitystä ympäristökansalaisuuden kehittymisen näkö-

³⁰¹ *Heyvaert* 1998, 62–63.

³⁰² *Ibid.* 64–67.

³⁰³ Ks. myös *Barton* 2002, 79.

³⁰⁴ Komission perusteluasiakirja "Access to justice in environmental matters" (11.04.2002), 5–6. <http://www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

kulmasta. Esimerkiksi *McGillivray* ja *Holder* kiinnittävät huomiota siihen, että osallistumisoikeuksien vahvistamista ei ole lähestytty ympäristökansalaisuuden kehittämisen tai vahvistamisen näkökulmasta, vaan tavoitteena on ollut ennen muuta vahvistaa yhteisön ympäristösääntelyn kansallista täytäntöönpanoa.³⁰⁷

5.1.3 Yhteisön toimivalta

Osallistumismenettelyjen arvioinnissa lähtökohtana on jäsenvaltioiden menettelyllinen autonomia, mikä merkitsee, että kansallisten hallintoviranomaisten soveltaessa ja pannessa täytäntöön yhteisöoikeutta, ympäristösääntely mukaan lukien, niiden käyttämät toimintamuodot ja menettelyvaatimukset määräytyvät kansallisen hallinto-oikeuden mukaan.³⁰⁸ Taustalla on se, että hallintomenettelyä koskevaa sääntelyvaltaa ei ole perustamissopimuksessa siirretty yhteisölle. Tätä menettelyllistä autonomiaa kuitenkin rajoittavat menettelyille asettuvat yhteisöoikeudelliset yleiset kriteerit. Näihin kuuluvat muiden ohella asianosaisten menettelylliset oikeudet (oikeus tulla kuulluksi, saada päätöksen perustelut ja oikeus saattaa päätöksen lainmukaisuus tutkittavaksi yhteisöoikeuden kanalta)³⁰⁹ sekä menettelyn laatuvaatimukset, jotka ilmenevät esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklasta.³¹⁰

Ympäristöasioita koskevat erityiset menettelysäännökset ja niiden tarpeellisuus tulevat arvioitaviksi näistä lähtökohdista. Mutta yhteisössä on olemassa ja valmisteilla menettelyllisiä säännöksiä, jotka murtavat lähtökohdan. Sääntelyllä rajoitetaan siinä määrin kansallista menettelyllistä autonomiaa, etteivät perinteiset autonomiaa koskevat lähtökohdat ympäristöllisissä kysymyksissä ole ajanmukaisia.

Käsitykset menettelyllisestä autonomiasta vaihtelevat. Esimerkiksi *Kakouris* yhteisöjen tuomioistuinkäytäntöön nojautuen katsoo, että ei ole mahdollista eikä mielekästä puhua menettelyllisestä autonomiasta, koska se ei vastaa oikeudellista todellisuutta. Kansalliset menettelyt tulevat aina arvioitaviksi yhteisöoikeuden tehokkaan toteutumisen kautta.³¹¹ Sen

³⁰⁷ *McGillivray – Holder* 2002, 163; ks. myös muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva komission direktiiviehdotus (KOM (2003) 624, 1) jossa näiden oikeuksien toteuttamista perustellaan juuri yhteisöoikeudellisen täytäntöönpanon puutteiden poistamisella.

³⁰⁸ Menettelyllisen autonomian sisällöstä ja rajoista *Mäenpää* 2001, 262–269.

³⁰⁹ *Mäenpää* 2001, 270, 281–283.

³¹⁰ *Mäenpää* 2001, 283–284, joka korostaa EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvää hallintoa koskevan säännöksen kohdistuvan EU:n toimielimiin, mutta odottaa laadun kohentumisen heijastuvan vähitellen myös oikeudellisesti kansallisiin menettelyihin. *Ibid.*, 271.

³¹¹ *Kakouris* 1997, 1390, 1405–1406.

sijaan institutionaalinen autonomia vastaa hänen mukaansa oikeudellista todellisuutta, mutta se on erotettava menettelyllisestä autonomiasta.³¹²

Ennen Århusin sopimusta ei yhteisössä noussut pohdittavaksi, voidaanko EY 174 artiklan nojalla antaa yksinomaan menettelyllinen säädös. Kun kysymystä arvioidaan EY 174(1) artiklan nojalla, tähän ei näytä olevan estettä, koska 174 artiklan ympäristötavoitteet on määritelty kattavasti, eikä säännös jätä erityistä kansallisen ympäristöoikeuden aluetta, jolla yhteisöllä ei olisi toimivaltaa.³¹³ Yhteisön perustamissopimuksen keskeiset ympäristösäännökset, 174 ja 175 artikla, eivät sisällä sellaisia rajoituskriteerejä, jotka osoittaisivat jäsenvaltioille erityisen tai yksinomaisen kansallisen sääntelyn piirin. Tähän viittaa myös 175(2) artikla, joka saa merkityksensä sitä kautta, että yhteisön toimivaltaa ei voi rajoittaa tietyille aloille, vaan se pikemminkin ulottuu kaikille 174(1) artiklan osoittamille ympäristönsuojelun osa-alueille. Yhteisön toimivaltaan kuuluu myös velvoittaa jäsenvaltiot vahvistamaan kansalaisten oikeussuojakeinoja, erityisesti turvaamaan yksityisten ja kansalaisjärjestöjen oikeus hakea muutosta ympäristökysymyksissä. Tätä edellyttää myös EY 174(2) artiklassa asetettu ympäristönsuojelun korkean tason vaatimus.

Yhteisön perustamissopimuksen keskeiset ympäristösäännökset 174 ja 175 artikla eivät rajoitu aineellisiin kysymyksiin, vaan edellyttävät myös menettelyllisiä välineitä, jotka turvaavat ympäristölainsäädännön tehokkaan toteuttamisen. Yhteisö voi määritellä keinoja yhteisön sääntelyn täytäntöönpanon parantamiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä merkitsee, että menettelyllisiä säännöksiä voidaan antaa myös aineellisesta sääntelystä itsenäisenä.³¹⁴ Esitetyt lähtökohdat on hyväksytty jo eräissä ympäristönsuojelusäädöksissä, kuten YVA-sääntelyssä, IPPC-direktiivissä ja vesipuitedirektiivissä sekä ympäristötiedon saatavuutta koskevassa direktiivissä.³¹⁵

³¹² Ibid., 1411; *Prechal* (1998, 682) katsoo, että kyse on osin käsitelmärittelystä, mutta menettelyllinen autonomia voidaan hyväksyä lähtökohdaksi. Jos yhteisötason menettelyllistä sääntelyä ei ole, on turvaututtava kansalliseen sääntelyyn. Ks. myös *van Gerven* (2000, 501–502), joka *Lemmens*-tapaukseen viitaten katsoo, että olisi tarpeen hylätä menettelyllisen autonomian käsite ja käyttää sen sijaan käsitettä jäsenvaltioiden menettelyllinen kompetenssi. *Lemmens*-tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka rikoslainsäädäntö ja rikosprosessioikeus kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle, siitä ei seuraa, etteikö yhteisöoikeus vaikuttaisi myös siihen. Ks. asia C-226/97, *Lemmens* [1998], kohta 19.

³¹³ Ks. myös *Kakouris* (1997, 1405–1406), jonka mukaan yhteisössä ei ole koskaan noussut kiistanalaiseksi, voiko yhteisö antaa menettelyllisiä säännöksiä.

³¹⁴ Perusteluista esimerkiksi *Epiney* (2003, 47–50), jonka perustelut koskevat ennen muuta kansalaisjärjestöjen muutoksenhakuoikeutta. *Epiney*n mukaan yhteisötason muutoksenhakuoikeutta koskevaa sääntelyä tukevat EY 174 ja 175 artikloiden ohella EY 5 artiklan toissijaisuusperiaate sekä EY 6 artiklan läpäisyperiaate.

³¹⁵ *Epiney* 2003, 48.

Toimivaltaa on kuitenkin arvioitava myös EY 5 artiklan toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta. Toissijaisuusperiaate edellyttää yhteisötason toimilta kahden kriteerin täyttymistä. Yhtäältä se edellyttää, että tavoitteita ei voida saavuttaa jäsenvaltion tasolla riittävällä tavalla ja toisaalta, että ne ovat paremmin saavutettavissa yhteisötason toimenpitein. Ympäristöoikeuden heikko täytäntöönpano viittaa siihen, että jäsenvaltioiden käytössä olevat keinot eivät ole riittävän tehokkaita ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisessa. Lisäksi ympäristötavoitteiden heikolla täytäntöönpanolla on myös valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia. Näin on mahdollista perustella yhteisötason menettelyllistä sääntelyä myös toissijaisuusperiaatteen nojalla. Perusteluun on sisäänrakennettuna oletus, jonka mukaan menettelylliset oikeudet vähintäänkin edesauttavat ja vahvistavat suojelutavoitteiden toteuttamista.

5.1.4 Århusin sopimuksen merkitys

EU:n näkökulmasta Århusin sopimuksen täytäntöönpanossa on kaksi merkityksellistä tekijää. Euroopan yhteisö on allekirjoittanut sopimuksen ja sopimukseen sisältyy erityisesti sitä koskevia määräyksiä. Muut kansainväliset järjestöt eivät voi tulla sopimuksen osapuoliksi.

Yhteisö oli keskeinen ja aktiivinen toimija sopimuksen valmistelussa. Yhteisön ympäristötiedon saantia ja osallistumista koskeva sääntely on monessa suhteessa ollut Århusin sopimuksen lähtökohtana.³¹⁶ Århusin sopimus edellyttää, että yhteisön primaari- ja johdannainen oikeus vastaavat sopimuksen asettamia vaatimuksia. Vaikka yhteisöoikeus on vaikuttanut sopimuksen sisältöön, sen eräät määräykset ovat yksityiskohtaisempia ja osin myös kauaskantoisempia kuin yhteisön säädökset. Tästä johtuen Århusin sopimus on johtanut yhteisössä ympäristöoikeudellisen sääntelyn muutoksiin, josta osa on toteutettu³¹⁷ ja osa on valmisteilla. Lisäksi komissio on antanut ehdotuksen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaksi direktiiviksi³¹⁸.

Århusin sopimus koskee kuitenkin myös itse yhteisöä ja yhteisön toimielimiä ja muita elimiä. Sopimus on tältä osin ensimmäinen laatuaan ja edellyttää yhteisön toimielimiä ja muita elimiä koskevaa sääntelyä, jolla sopimuksen noudattaminen turvataan ja joka mahdollistaa sopimuksen ratifioinnin.³¹⁹

³¹⁶ Tämä koskee erityisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua direktiiviä (85/337/ETY) ja nyttemmin kumottua ympäristöä koskevan tiedon saannin vapautta koskevaa direktiiviä 90/313/ETY.

³¹⁷ Ks. parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY; parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY.

³¹⁸ KOM (2003) 624 lopull.

³¹⁹ KOM (2003) 622, lopull.

5.2 ENSIMMÄINEN PILARI: OIKEUS INFORMAATIOON

5.2.1 Julkisuusperiaate – yhteisön ympäristötiedon saatavuuden lähtökohdat

Oikeus ympäristötiedon saatavuuteen on myös yhteisössä keskeinen tehokkaiden osallistumisoikeuksien toteutumisen edellytys. Julkilausuttuna vaatimus ympäristötiedon saatavuudesta nousi esille ensimmäisen kerran yhteisön neljännessä ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa³²⁰ vuodelta 1987, jolloin tavoitteeksi asetettiin etsiä keinoja viranomaisten hallussa olevan tiedon saatavuuden parantamiseksi.

Ensimmäinen ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi annettiin 1990.³²¹ Direktiivin tavoitteena oli yhteisölainsäädännön noudattamisen valvonnan tehostaminen turvaamalla jäsenvaltioissa ympäristötiedon saatavuus. Lisäksi direktiivin tavoite oli turvata jokaisen oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon. Nämä molemmat tavoitteet ovat tunnistettavissa myös uudessa ympäristötiedon saatavuutta koskevassa direktiivissä. Vaikka ensimmäisen ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin voimaan saattaminen jäsenmaissa on ollut vaivalloista³²², se muodosti lähtökohdan Århusin sopimuksen ympäristötiedon saatavuutta koskevalle sääntelylle. Århusin sopimuksen jälkeen tehty arvio direktiivistä osoitti sen puutteet, mistä syystä yhteisössä hyväksyttiin uusi ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi vuonna 2003.³²³

Yhteisön julkisuussääntely ei pääsääntöisesti kohdistu jäsenvaltioihin, jotka voivat itsenäisesti säännellä asiakirjojen julkisuutta ja niiden salassapitoa. Tällä on luonnollisesti merkitystä ympäristötiedon julkisuuden kannalta. EY 174 ja 175 artiklojen nojalla on mahdollista säädellä ainoastaan ympäristötiedon julkisuutta ja saatavuutta. Tämä synnyttää tulkintaongelmia ja rajoittaa kansalaisten tiedonsaantia jäsenvaltioissa, joissa lähtökohtana ei ole julkisuusperiaate.

Direktiivissä säännellään sekä ympäristötiedon passiivista että aktiivista tiedottamista. Passiivisella tiedottamisella tarkoitetaan, että viranomaiset antavat tietoa sitä pyydettyä. Passiivinen tiedottaminen muodostaa ympäristötietoa koskevan sääntelyn ydinalueen. Sen rinnalla merkitystä ovat enenevässä määrin saaneet viranomaisen aktiivista tiedottamista koskevat velvoitteet. Tällainen

³²⁰ EYVL C70/3, 1987.

³²¹ Neuvoston direktiivi 90/313/ETY. Tätä ennen hankekohtaista ympäristötiedon saatavuutta säänneltiin ympäristövaikutusten arviointia koskevassa neuvoston direktiivissä 85/337/ETY.

³²² European Commission, Report on the Experience Gained in the Application of Council Directive 90/313 on Freedom to Access to Information on the Environment.

³²³ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon saatavuudesta. Jäsenvaltioiden tulee saattaa direktiivi voimaan viimeistään 14. helmikuuta 2005 mennessä ja vastaavasti direktiivi 90/313/ETY tulee kumottavaksi tuosta ajankohdasta lähtien.

suositus sisältyi jo aiempaan ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevaan direktiiviin. Uudessa direktiivissä aktiivista tiedottamista koskevaa sääntelyä on lavennettu. Aktiivisen tiedottamisen tavoitteena on vahvistaa kansalaisten ympäristötietoisuutta. Samalla tavoitteena on vähentää viranomaisille osoitetujen suorien pyyntöjen määrää.

Ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin tavoitteet määritellään sen 1 artiklassa, jonka mukaan tavoitteena on taata oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tavoitesäännöksessä korostetaan erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä ympäristötiedon levittämisessä ja sen saatavuuden turvaamisessa.

Ympäristötiedon määritelmä

Tiedonsaannin kohteena oleva tieto määritellään yleensä sitä kautta, että kyseessä on viranomaisen hallussa oleva tieto, eikä oikeuden käyttämisen kannalta lähtökohtaisesti merkitystä ole sillä, minkä sisältöistä tieto on. Tiedon saatavuutta rajoitettaessa tiedon sisällöllä saattaa olla merkitystä. Näin esimerkiksi, kun harvinaisten lajien suojeluun liittyvää tietoa koskeva pyyntö voidaan tietyn edellytyksin evätä.

Tästä yleisestä lähtökohdasta poiketen ympäristötiedon käsitettä on kuitenkin jouduttu määrittelemään. Syynä on se, että ympäristötiedon julkista saatavuutta koskeva direktiivi (kuten Århusin sopimuskin) koskee ainoastaan ympäristötietoa. Esimerkiksi suomalaisen julkisuussääntelyn kannalta tällä määrittelyllä ei ole suoranaista merkitystä, koska julkisuuslainsäädännön mukaan viranomaisten kaikki asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuslaissa erikseen toisin säädetä (JulkL 1 §).

Direktiivin sisältyy laaja-alainen ja aiempaa kattavampi³²⁴ ympäristötiedon määritelmä.³²⁵ Sen mukaan ympäristötiedolla tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa:

- a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden, kosteikot sekä ranta- ja merialueet mukaan luettuina, tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta;

³²⁴ Ks. direktiivin 90/313/ETA ympäristötietoa koskevan määritelmän tulkinnasta esimerkiksi asia C-321/96, *Mecklenburg v. Kreiss Pinneberg der Landrat* [1999].

³²⁵ 2(1) artikla.

- b) erilaisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä, radioaktiivinen jäte, päästöt ilmaan, veteen ja maaperään sekä muut ympäristöpäästöt mukaan luettuina, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin;
- c) toimenpiteistä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, kuten politiikoista, lainsäädännöstä, suunnitelmista, ohjelmista, ympäristösopimuksista sekä toimista, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a ja b alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteistä ja toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;
- d) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevista kertomuksista;
- e) kustannus-hyöty- ja muista taloudellisista analyyseistä sekä oletuksista, joita käytetään c alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä; ja
- f) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilasta, sikäli kuin a alakohdassa tarkoitettujen ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä mikä tahansa b ja c alakohdassa tarkoitettu seikka vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin.

Määritelmän lähtökohtana on asiallisesti asiakirjamääritelmä, jonka mukaan ympäristötieto voidaan ilmaista kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa. Siinä on otettu huomioon nykyaikaisen tietotekniikan mahdollisuudet. Sitä ei ole sidottu tiettyyn tiedon tallentamismuotoon ja se kattaa myös tulevaisuudessa käyttöön otettavat tallentamismuodot.³²⁶ Määritelmä täyttää neutraaliuden vaatimuksen³²⁷ myös sikäli, että se ei aseta tietopitoisuudelle tai valmiusasteelle merkitystä. Soveltamisalan kannalta merkitystä on sillä, että kyse on viranomaisen hallussa olevasta direktiivin 2 artiklassa määritellystä ympäristötiedosta.

Direktiivin sisältölähtöisen määrittelyn erityisyys on siinä, että kaikki direktiivin tarkoittamat, viranomaisen hallussa olevat asiakirjat, jotka sisältävät ympäristötietoa koskevan määritelmän mukaista tietoa, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan riippumatta siitä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on laadittu. Direktiivin soveltamisalan kannalta merkitystä on vain tiedon sisällöllä. Toisaalta direktiivin soveltamisalaan kuuluvat vain asiakirjat, jotka sisältävät ympäristötietoa. Säännös saattaa olla ongelmallinen raja-alueilla, kun joudutaan arvioimaan, onko kyse direktiivin tarkoittamasta ympäristötiedosta.

³²⁶ Vertailukohdaksi voi ottaa Suomen julkisuuslain 5.1 §:n asiakirjamääritelmän, jonka mukaan laissa tarkoitetaan asiakirjalla kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

³²⁷ Neutraaliuden vaatimuksesta Suomen julkisuuslain 5 §:n asiakirjamääritelmässä *Mäenpää* 1999, 57–58.

Määritelmä on kattava. Siinä on otettu huomioon kokonaisvaltainen lähestymistapa (ympäristön osa-alueet ja niiden keskinäisen vuorovaikutuksen huomioon ottaminen), luonnon monimuotoisuus ja geeniteknologiaan liittyvä tieto. Määritelmän b kohdassa direktiivin tarkoittamaksi tiedoksi määritellään tieto, joka koskee ympäristön osa-alueisiin vaikuttavia päästöjä. Direktiivi ei edellytä päästötietojen tuottamista vaan tuotetun tiedon julkisuutta.³²⁸ Direktiivi määrittelee ympäristötiedoksi myös tiedon, joka koskee kustannus- ja hyötyanalyysia, muita taloudellisia analyyseja sekä oletuksia, jos niitä on käytetty määritelmän c kohdassa mainittujen ympäristöön vaikuttavien tai mahdollisesti vaikuttavien toimenpiteiden perustana. Tämä merkitsee, että myös taloudellinen ja rahoitukseen liittyvä tieto voi olla julkista.

Määritelmän viimeisen f kohdan mukaan ympäristötiedoksi määritellään myös ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilaa sekä elintarvikeketjun saastumista koskevat tiedot. Myös tämä on laajennus aiempaan määritelmään. Sen taustalla on EY 174(1) artikla, jonka mukaan ihmisten terveyden suojeleminen on yhteisön ympäristöpolitiikan tavoite. Ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilaa sekä elintarvikeketjun saastumista koskevat tiedot ovat direktiivin mukaan ympäristötietoa vain, jos ympäristön osa-alueet, ympäristöpäästöt tai erilaiset hallinnolliset toimet, kuten lainsäädäntö, suunnitelmat taikka suojelutoimenpiteet vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa ympäristön osa-alueiden kautta niihin. Ihmisten elinympäristöä (elinoloja), kulttuurikohteita ja rakennetun ympäristön tilaa koskevat tiedot ovat direktiivissä tarkoitettua ympäristötietoa samoin edellytyksin.

Viranomaisen hallussa oleva ympäristötieto

Ympäristöä koskevan tiedon saantioikeus koskee viranomaisen hallussa olevaa tietoa ja viranomaista varten toisen hallussa olevaa tietoa. Direktiivin mukaan tiedon katsotaan olevan viranomaisen hallussa, kun tiedon sisältävä asiakirja on viranomaisella tai sen määräysvallassa. Tyypillisesti tällaisia asiakirjoja ovat viranomaisen laatimat asiakirjat ja asiakirjat, jotka sille on toimitettu asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimialaan tai tehtäviin liittyen.³²⁹ Viranomaisena varten toisen hallussa olevalla tiedolla tarkoitetaan tietoa, jota jokin luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö fyysisesti pitää hallussaan viranomaisen puolesta.³³⁰ Jälkimmäisessäkin tapauksessa kyse on viranomaisen asiakirjasta eikä sillä seikalla, että asiakirja on fyysisesti muun kuin viranomaisen hallussa, ole oikeuden saatavuuden kannalta merkitystä. Ympäristötiedon saatavuus kohdistuu viranomaisen hallussa olevaan tietoon.

³²⁸ Ks. neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY), jonka 15(2) artikla edellyttää päästötietojen kokoamista ja julkista saatavuutta.

³²⁹ *Mäenpää* 1999, 65–67.

³³⁰ 2(4) ja (5) artikla.

Ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan direktiivin soveltamisalan ta-
kia viranomaiskäsitteellä on keskeinen merkitys määriteltäessä ympäristötie-
don saatavuuden ulottuvuutta. Viranomaisella on velvollisuus noudattaa julki-
suuslainsäädäntöä, se tekee ratkaisun hallussaan olevan tiedon luovuttamisesta
tai sen epäämisestä. Viranomaispiirin määrittelyllä on merkitystä myös sikäli,
että yksityisen tahon hallussa olevaa tietoa ei voida pitää ympäristötietona,
jonka tämä olisi velvollinen luovuttamaan, ellei tästä velvollisuudesta ole kan-
sallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetty.

Viranomaispiirin määrittelyyn liittyy aina ongelmia ja ne korostuvat, kun
viranomaispiiriä pyritään määrittelemään ylikansallisella tasolla, koska eri
maissa julkiseen ympäristöön liittyviä tehtäviä hoidetaan hyvin eri tavoin ja
tehtäviä on osin siirretty elimille, joita ei voi lukea julkisen sektorin piiriin
kuuluviiksi. Viranomaispiirin ydinalue on kuitenkin jokseenkin selkeästi määri-
teltävissä. Sen muodostavat ainakin valtion hallintoviranomaiset eli valtion
keskushallinnon viranomaiset, alueelliset ja paikallisviranomaiset; kunnalliset
viranomaiset sekä tuomioistuimet ja lainkäyttöelimet.³³¹

Varsinaisen viranomaispiirin ympärille on muodostunut heterogeeninen ryh-
mä toimijoita, jotka kansallisen lainsäädännön nojalla suorittavat julkisia tehtä-
viä, kuten ympäristöön liittyviä erityistehtäviä, -toimia ja -palveluja sekä yksi-
tyisiä tahoja, jotka viranomaisten tai viranomaistehtäviä hoitavien elinten tai
henkilöiden valvonnassa suorittavat julkisia tehtäviä tai tarjoavat julkisia palve-
luja, jotka liittyvät ympäristöön. EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen edellyttämäl-
lä tavalla ja tiedon kattavan saatavuuden turvaamiseksi myös nämä toimijat
määritellään direktiivin tarkoittamiksi viranomaisiksi. Yhteisön direktiivin so-
veltamisalan rajoitusten vuoksi direktiivin viranomaismääritelmä kattaa myös
ne yksityiset henkilöt ja oikeushenkilöt, joille on lakisääteisesti tai muiden
järjestelyjen kautta annettu tehtäväksi huolehtia palveluista, jotka liittyvät ym-
päristöön so. vaikuttavat tai mahdollisesti vaikuttavat ympäristöön. Muutoin
sillä seikalla, onko viranomaisella erityisesti ympäristöön liittyviä tehtäviä, ei
ole merkitystä.³³²

Oikeus viranomaisen hallussa olevaan ympäristötietoon

Direktiivin 4 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännökset viranomaisen hallus-
sa olevan ympäristötiedon saatavuuden turvaamisesta. Oikeuden käyttämistä ei

³³¹ Ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan direktiivin viranomaismääritelmä jättää kan-
sallisesti ratkaistavaksi, koskeeko viranomaismääritelmä laitoksia tai elimiä silloin, kun ne toimi-
vat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä. Suomen julkisuuslakia sovelletaan myös tuomiois-
tuimiin ja lainkäyttöelimiin (JulKL 4 1. 1 § 2 kohta). Lainsäädäntövallan käyttäjien osalta lakia
sovelletaan sekä ministeriöihin että valtioneuvostoon. Eduskunnan osalta julkisuutta sääntelee
PL 50 §.

³³² Ks. myös *Wilsher* 2001, 681.

voi rajoittaa esimerkiksi pyynnön esittäjän kansalaisuuden tai täysivaltaisuuden perusteella. Oikeus saada ympäristöä koskevaa informaatiota koskee myös oikeushenkilöä, organisaatiomuodosta, toiminnan tavoitteista tai kansallisuudesta riippumatta. Näin oikeuden käyttämisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyse taloudellisesta tai aatteellisesta yhteisöstä tai onko kyse kotimaisesta tai ulkomaisesta yhteisöstä. Koska oikeus kuuluu jokaiselle, ei myöskään kansalaisjärjestöjen tai ryhmien osalta voida asettaa sellaisia erityisiä edellytyksiä, kuten rekisteröinti tai säännöissä määritellyt tavoitteet tai toimiala. Oikeuden toteuttamisen kannalta merkitystä ei myöskään ole sillä, millä perusteella tietoa pyydetään, eikä pyynnön esittäjä siten ole velvollinen osoittamaan, että asia koskee pyynnön esittäjän intressejä eikä ainakaan pääsääntöisesti esittämään perusteluja pyynnölleen.

Direktiivi sisältää tiedon tehokasta saatavuutta koskevan vaatimuksen, joka edellyttää informaatiota informaatiosta eli viranomaisten tulee tarjota kansalaisille riittävästi tietoa viranomaisten hallussa olevan tiedon laadusta ja laajuudesta sekä niistä perusehdoista ja edellytyksistä, joiden mukaan tiedot ovat saatavilla ja käytettävissä sekä tiedon saantia koskevasta menettelystä.³³³ Tiedon saatavuuden tehostamisen keinoiksi direktiivi asettaa tiedotuksesta vastaavien virkamiesten nimeämisen, julkiset luettelot, rekisterit tai tiedostot, joiden sisältämät ympäristöä koskevat tiedot ovat maksutta saatavilla sekä viranomaisten velvollisuuden avustaa henkilöitä, jotka pyytävät ympäristöä koskevia tietoja.

Tiedon saannin rajoitukset

Direktiivi sääntelee oikeutta saada tietoa, ja sen lähtökohtana on, että tiedon ilmaiseminen on pääsääntö. Direktiivi kuitenkin jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevasta periaatteesta.

Direktiivin 4(1) artiklan mukaan pyyntö voidaan kansallisen lainsäädännön nojalla evätä, jos a) pyydetty asiakirja ei ole viranomaisen hallussa; b) pyyntö ei ole toteutettavissa joko siitä syystä, että se on kohtuuton tai esitetty liian yleisessä muodossa tai c) pyyntö on esitetty liian yleisesti; d) pyyntö koskee tietoa, joka sisältyy keskeneräiseen asiakirjaan; e) taikka kyse on viranomaisen sisäisestä asiakirjasta. Säännös on hyvin yleinen ja niukka ja sisältää ainoastaan salassapitoa koskevat ydinsäännökset.

Direktiivissä rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajoittaa tiedon saatavuutta. Pynnön epäämistä rajoittaa a kohdassa tarkoitettussa tapauksessa viranomaisen velvollisuus joko siirtää pyyntö viranomaiselle, jolla asiakirja pyynnön kohteena olevalla viranomaisella olevan tiedon mukaan on tai velvollisuus ilmoittaa pyynnön esittäjälle tieto viranomaisesta, jolle pyyntö tulisi esittää. Jos ympäristötietoa koskeva pyyntö on esitetty liian yleisessä muodossa

³³³ 4(5) artikla.

sa, viranomaisella on direktiivin mukaan mahdollisuus epäämisen sijasta pyytää viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön esittäjää tarkentamaan pyyntöään ja avustettava pyynnön esittäjää tässä tarkentamisessa.³³⁴

Kun pyyntö koskee valmisteilla olevaa keskeneräistä asiakirjaa, viranomaisen voi luovuttaa myös osan sen hallussa olevasta tiedosta, jos keskeneräiset osiot voidaan erottaa muusta asiakirjasta. Pynnön evänneen viranomaisen on tietoa pyytäneen pyynnöstä ilmoitettava aineistoa valmistelevan elimen nimi sekä aineiston arvioitu valmistumisaika. Viranomaisen voi myös viranomaisen sisäisestä asiakirjasta luovuttaa asiakirjaan sisältyvän muun ympäristötiedon, jos tiedot ovat erotettavissa toisistaan. Lisäksi pyynnön epäämistä koskevaa harkintavaltaa rajoittaa se, että epäämistä harkittaessa on otettava huomioon se, miten tiedon ilmaiseminen palvelisi yleistä etua.

Direktiivin 4(2) artiklan mukaan jäsenvaltio voi säätää, että ympäristötiedon sisältävän asiakirjan antaminen on viranomaisen harkinnassa. Pyyntö voidaan säännöksen mukaan evätä kokonaan tai osittain, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti säännöksessä erikseen määriteltyihin yksityisiin tai yleisiin intresseihin. Koska tiedon luovuttamista tulee direktiivin mukaan pitää pääsääntönä, tiedon luovuttamista koskevia poikkeuksia tulee tulkita suppeasti. Direktiivi asettaa viranomaisille velvollisuuden arvioida tiedon luovuttamisesta aiheutuvaa yleistä etua pyynnön epäämisestä saatavaan etuun. Tiedot tulee 4(2) artiklan mukaan luovuttaa, jos vertailu osoittaa yleisen edun olevan suuremman kuin edun, jota pyynnön hylkäämisellä tavoitellaan.³³⁵

Päästöjen osalta direktiivi rajoittaa kansallista harkintavaltaa edellyttämällä, että kansallisessa lainsäädännössä ei tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa säätää, että pyyntö, joka liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin, voitaisiin evätä.³³⁶

Tätä lähtökohtaa on lievennetty ja päästöjä koskeva pyyntö voidaan kokonaan tai osittain evätä, jos tietojen luovuttaminen saattaisi vaikuttaa haitallisesti viranomaistoiminnan luottamuksellisuuteen, jos tällaisesta salassapidosta on kansallisessa laissa säädetty. Päästöjä koskeva pyyntö voidaan evätä myös silloin, kun tietojen luovuttaminen vaikuttaisi haitallisesti kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen. Kolmanneksi päästötietoja koskeva pyyntö voidaan kansallisessa lainsäädännössä sallia evättäväksi, jos tiedon luovuttaminen vaikuttaisi haitallisesti teollis- tai tekijänoikeuksiin.

³³⁴ 3(3) artikla.

³³⁵ Tietoa ei kuitenkaan tule luovuttaa, jos se johtaisi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin (95/46/EY) loukkaukseen.

³³⁶ 4(2) artikla.

Päätös, jolla pyyntö kokonaan tai osittain evätään, on annettava direktiivin asettamassa määräajassa kirjallisena tai sähköisessä muodossa, jos pyyntö esitettiin kirjallisessa muodossa tai pyynnön esittäjä pyytää kirjallista tai sähköistä päätöstä. Viranomaisen on myös esitettävä epäämisperusteet ja päätöksen tulee sisältää muutoksenhakuosoite.³³⁷

Oikeussuojakeinot

Ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi noudattaa Århusin sopimusta myös oikeussuojakeinojen osalta.³³⁸ Se edellyttää, että pyynnön esittäjällä, joka katsoo, että hänen esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti evätty kokonaan tai osittain, tai että siihen on vastattu riittämättömästi tai sitä ei muuten ole käsitelty direktiivin edellyttämällä tavalla ja sen asettamien määräaikaisten puitteissa, on mahdollisuus menettelyyn, jossa asianomaisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnot voi sama viranomainen tai jokin muu viranomainen ottaa uudelleen harkittavaksi tai jossa jokin riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä. Tällaisen menettelyn on oltava nopea ja joko maksuton tai halpa (6(1) artikla).

Säännös siis sallii vaihtoehtoisen menettelytavan oikeudelliselle muutoksenhakumenettelylle, kuten Århusin sopimus edellyttää. Vaihtoehtoinen tapa voi olla joko oikaisumenettely tai sitä vastaava hallinnollinen menettely tai muun riippumattoman ja puolueettoman lailla perustetun elimen käsittely. Direktiivi kuitenkin edellyttää, että pyynnön esittäjällä on viime kädessä mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman lailla perustetun elimen käsiteltäväksi. Kuten tuomioistuimenkin, myös direktiivissä tarkoitettujen muun elimen, tulee voida tehdä lopullisia päätöksiä, jotka sitovat tietoja hallussaan pitävää viranomaista. Muutoksenhakuviranomaiselle on asetettu perusteluvollisuus, joka on kuitenkin direktiivissä rajattu siten, että perustelut on esitettävä ainakin silloin kun tieto evätään direktiivin muutoksenhakuperusteet osoittavan 6 artiklan nojalla.

5.2.2 Oikeus ympäristöä koskevaan yleiseen informaatioon

Aktiivinen tiedottamisvelvollisuus koskee viranomaisen hallussa olevaa, direktiivin 7(1) artiklan mukaan olennaisena pidettävää ympäristötietoa. Direktiivi edellyttää viranomaisilta aktiivista ja järjestelmällistä ympäristötiedon levittämistä yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla

³³⁷ 4(5) artikla.

³³⁸ Ks. Århusin sopimuksen 9(1) artikla.

edellyttäen, että sellaisia on käytettävissä. Tavoitteena on, että ympäristötieto tulee asteittain saataville yleisten televiestintaverkkojen välityksellä.

Direktiivi sisältää ohjeellisen luettelon niistä ympäristöä koskevista tiedoista, jotka vähintään tulee antaa järjestelmällisesti ja levittää koko yhteisössä. Näitä tietoja ovat muun muassa kaikki ympäristöä koskevat tai ympäristöön liittyvät lainsäädännön tekstit, ympäristöön liittyvät politiikat, suunnitelmat ja ohjelmat ja näiden toimenpiteiden täytäntöönpanovaihetta koskevat katsaukset sekä kansalliset, alueelliset tai paikalliset kertomukset ympäristön tilasta³³⁹ ja luvat, joilla on merkittävä vaikutus ympäristöön, ympäristöä koskevat sopimukset tai viittaus paikkaan, josta tällainen tieto voidaan pyytää tai josta se on löydettävissä.³⁴⁰

Direktiivi ei edellytä uuden ympäristötiedon tuottamista, vaan viranomaisen hallussa olevan tiedon aktiivista ja järjestelmällistä levittämistä yleisön saataville. Jäsenvaltioille asetetaan kuitenkin velvollisuus huolehtia levitettävän ja saatavilla olevan ympäristötiedon laatuvaatimuksista ja niiden tulee mahdollisuuksien mukaan varmistaa, että sen keräämät tai sen puolesta kerätyt tiedot ovat ajankohtaisia, täsmällisiä ja vertailukelpoisia.^{340a}

Direktiivi sisältää myös erityistä tiedottamisvelvollisuutta koskevan säännöksen, joka koskee tilannetta, jossa ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuu välitöntä joko ihmisten toiminnasta tai luonnollisista syistä aiheutuvaa uhkaa. Näitä tilanteita varten jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että yleisölle, johon uhka saattaa kohdistua, levitetään välittömästi ja viipymättä kaikki viranomaisten hallussa tai niitä varten toisen hallussa olevat tiedot, jotta se voi ryhtyä tarpeellisiin toimiin uhasta aiheutuvan haitan ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi (7(4)). Tällä säännöksellä on ensimmäistä kertaa jäsenvaltioille asetettu yleinen tiedottamisvelvollisuus suuronnettomuustilanteita varten. Se täydentää yhteisön sääntelyssä asetettuja erityisiä tiedottamisvelvollisuutta koskevia velvoitteita.

Tällainen suuronnettomuuksia koskeva tiedottamisvelvollisuus sisältyy muun muassa vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annettuun ns. Seveso II -direktiiviin³⁴¹, joka velvoittaa jäsenvaltion huolehtimaan siitä, että turvallisuustoimenpiteet ja onnetto-

³³⁹ Direktiivin 7(3) artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus koota ja yhdistellä ympäristötietoa ja julkaista ympäristön tilasta säännöllisesti ja vähintään neljän vuoden välein ympäristön tilaa koskevat kansalliset ja tarvittaessa alueelliset ja paikalliset selvitykset. Selvitysten tulee sisältää tietoja ympäristön laadusta ja ympäristöön kohdistuvasta kuormituksesta. Myös näitä selvityksiä koskee direktiivin 8(1) artiklassa esitetty tavoite, että selvityksiin sisältyvät tiedot ovat ajankohtaisia, täsmällisiä ja vertailukelpoisia.

³⁴⁰ 7(1) artikla.

^{340a} 7(1) artikla.

³⁴¹ Neuvoston direktiivi 96/82/EY, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta.

muuden tapahtuessa noudatettavaa käyttäytymistä koskevat tiedot saataan ilman eri pyyntöä sellaisten henkilöiden tietoon, joihin direktiivissä tarkoitettussa tuotantolaitoksessa alkunsa saanut suuronnettomuus voi vaikuttaa.³⁴² Muita kuin suuronnettomuustilanteita koskevia viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa ilmanlaatudirektiiveihin.³⁴³

5.2.3 Euroopan epäpuhtauspäästöluettelo

Euroopan yhteisössä on aloitettu epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisterijärjestelmän toteuttaminen perustamalla ympäristönsuojelun tietojärjestelmän, jota kutsutaan Euroopan epäpuhtauspäästöluetteloksi (European Pollutant Emission Register, EPER).³⁴⁴

Koko Euroopan yhteisön kattavan epäpuhtauspäästöluettelon perustamista koskeva perussäännös sisältyy IPPC-direktiivin 15 artiklaan, joka koskee tiedon saannin vapautta ja julkista osallistumista lupamenettelyyn. Säännös valtuuttaa komission päättämään tarvittavista toimenpiteistä. Komissio antoi direktiivin 15(3) artiklassa edellytetyn päätöksen 17.7.2000³⁴⁵. Päätöksen mukaan yhteisöön perustetaan yhteisön kattava epäpuhtauspäästöluettelo. Luettelon perustamisen tavoitteena on koota ja arvioida päätöksessä tarkoitettujen toimintojen ja epäpuhtauksien päästöt ilmaan ja veteen sekä koota tiedot, jotka ovat tarpeen sekä yhteisölle että jäsenvaltiolle pilaamisen ehkäisemiseksi, sekä julkaista nämä tiedot yleisön saataville. Rekisteri sisältää toistaiseksi ainoastaan tiedot päästöistä veteen ja ilmaan. Se ei sisällä tietoja päästöistä maaperään eikä jätteitä koskevia tietoja.³⁴⁶

Tavoitteena on, että luettelo kehitetään täysin integroiduksi päästörekisteriksi tai epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteriksi (PRTR) Århusin sopimuksen edellyttämällä tavalla.³⁴⁷ Laajentaminen voi merkitä joko

³⁴² Ks. vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista annetun asetuksen (1999/59) 26 § edellyttää luvanvaraisilta laitoksilta turvallisuusselvitystä ja siihen liittyvien vaarallisten kemikaalien luettelon saattamista yleisön nähtäväksi. Asetuksen 29 § velvoittaa turvallisuusselvitystä edellyttävän toiminnan harjoittajaa tiedottamaan turvallisuustoimenpiteistä ja onnettomuustapauksissa noudatettavaa käyttäytymistä koskevista toimintaohjeista henkilöille ja yhteisöille, joihin tuotantolaitoksesta aiheutuvat suuronnettomuudet voivat vaikuttaa.

³⁴³ Direktiivi ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista (1999/30/EY) ja direktiivi ilmassa olevan bentseenin ja hiilimonoksidin raja-arvoista (2000/69/EY).

³⁴⁴ Ks. <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/eper/> (10.12.2003).

³⁴⁵ Komission päätös 2000/479/EY, Euroopan epäpuhtauspäästörepositorin (EPER) laatimisesta ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 15 artiklan mukaisesti.

³⁴⁶ *Guidance Document for EPER Implementation* 2000, 17.

³⁴⁷ Århusin sopimuksen mukaisesta epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteristä edellä II 6.2.3.

sitä, että siihen sisällytetään tiedot myös jätteistä ja/tai tuotantoa koskevaa tietoa keskinäisen vertailtavuuden ja teollisuudenalojen ekotehokkuutta koskevan informaation tuottamiseksi. Kehittämismahdollisuudet tulevat arvioitaviksi toisen raportointikauden (2006) jälkeen.³⁴⁸

IPPC-direktiivi ei, kuten ei epäpuhtauspäästöluetteloa koskeva päätöskään, aseta jäsenvaltioille velvollisuutta tuottaa epäpuhtauspäästörekestieriä. Direktiivi kuitenkin edellyttää, että kansallisen viranomaisten lupapäätöksen, joka käsittää vähintäänkin jäljennöksen luvasta sekä kaikista aikaisemmista ajanmukaistuksista, on oltava julkisesti saatavilla sekä IPPC-direktiivin 9(5) artiklassa tarkoitettujen ympäristölupaehtojen mukaisesti saatujen, toimivaltaisen viranomaisen hallussa olevien päästöjä koskevien valvontatulosten on oltava julkisesti saatavilla.³⁴⁹

Esimerkiksi Suomessa alueellisten ympäristökeskusten ja Suomen ympäristökeskuksen ympäristönsuojelulain 27 §:n nojalla ylläpitämä ympäristönsuojelun tietojärjestelmä, joka sisältää muun muassa tiedot ympäristönsuojelulain mukaisista luvista ja ilmoituksista, lupiin liittyvistä raporteista sekä jätelain mukaiseen jätetiedostoon merkittävistä seikoista, kuuluu normaalisti julkisuuslain piiriin ja tietojärjestelmän tiedot ovat asiakirjajulkisuuden alaisia ja tietojen luovuttamisesta eri tarkoituksiin päättää viranomainen, jonka hallussa tieto on. Kyse ei ole epäpuhtauspäästöluettelon kaltaisesta rekisteristä.³⁵⁰

Huomionarvoista on, että yhteisössä ei ole valmisteilla kemikaalien käyttöä ja siirtoa koskevaa julkista rekisteriä. Komission ehdotuksessa yhteisön kemikaalisääntelyn uudistamiseksi³⁵¹ ehdotetaan REACH-järjestelmän luomista. Ehdotuksen mukainen järjestelmä sisältää kemikaalien rekisteröinnin, arvioinnin ja hyväksyntämenettelyt (REACH, Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals). Siihen ei sisälly ehdotusta kemikaaleja koskevan julkisen rekisterin luomisesta. Ehdotuksen mukaan oikeus asetuksen mukaisesti toimitettuihin ei-luottamuksellisiin tietoihin toteutetaan ympäristötietoa koskevan yhteisön sääntelyn mukaisesti. Tämä merkitsee, että kansallisten viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta sääntelee ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi ja yhteisön kemikaaliviraston hallussa olevien ei-luottamuksellisten tietojen julkisuutta sääntelee parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saatavuutta sääntelevä julkisuusasetus.³⁵²

³⁴⁸ *Guidance Document for EPER Implementation 2000*, 27.

³⁴⁹ 15(2) artikla.

³⁵⁰ Suomi on allekirjoittanut Kiovassa 21.5.2003 allekirjoitetun Århusin sopimuksen 5(9) artiklan toteuttamiseen liittyvän epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekistereitä koskevan pöytäkirjan, mikä edellyttää rekisterijärjestelmän luomista. Ks. myös HE 165/2003 vp, 24.

³⁵¹ KOM(2003) 644 lopullinen.

³⁵² Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Ks. KOM(2003) 644 lopull., 147–148.

5.2.4 Yhteisöjen toimielinten asiakirjojen saatavuus

Laajaa keskustelua herättävä kysymys on perinteisesti ollut yhteisön toimielinten uskottavuuden ja yhteisön demokratia- ja legitimaatiovajeiden purkamisen kannalta keskeinen asiakirjojen saatavuus. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tiedon saatavuutta rajoittaneiden ratkaisujen³⁵³ jälkeen näytti ilmeiseltä, että yhteisön toimielinten osalta tiedon saatavuutta ei tosiasiassa turvata.

Amsterdamin sopimuksella yhteisön perustamissopimukseen kuitenkin sisällytettiin uusi 255 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.³⁵⁴ Tämä julkisuusperiaate on vahvistettu myös EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa.

EY 255 artiklan konkretisoimiseksi on annettu julkisuusasetus.³⁵⁵ Julkisuusasetus korvasi aiemmat käytännösäännöt (Code of Conduct), joilla oli turvattu rajoitettu tietojen saantioikeus toimielinten asiakirjoihin.³⁵⁶ Ne olivat vapaaehtoisuutteen perustuvia sääntöjä, jotka koskivat vain osaa toimielinten asiakirjoista ja jotka sisälsivät merkittäviä tiedon saannin rajoituksia.³⁵⁷

Julkisuusasetuksen lähtökohtana on, kuten sen perusteluosassa todetaan, että ”avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaiseen suurempi legitimitetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa”³⁵⁸.

Asetusta sovelletaan sen 2(3) artiklan mukaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin. Tämä merkitsee, että sitä sovelletaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission laatimiin tai niiden vastaanottamiin ja hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.³⁵⁹ Säännöksen tulkinnassa ongelmaksi muodostui se, että se ei kata EY 7 artiklassa

³⁵³ Ks. asia T-105/95, *WWF UK v. komissio* [1997], kohta 59; asia T-309/97, *Bavarian Lager Co. Ltd. v. komissio* [1999], kohta 46.

³⁵⁴ EY 255 artiklan tulkinnasta *Mäenpää* 2001, 301–303.

³⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Asetuksen tulkinnasta yleisesti *Mäenpää* 2001, 303–307; yksityiskohtaisesti *Peers* 2002, 385–442.

³⁵⁶ Ks. neuvoston julistus 93/730/EY, tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista annetut käytännösäännöt; neuvoston päätös 93/731/EY, yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin.

³⁵⁷ Käytännösäännöistä tiivistetysti *de Leeuw* 2003, 324–325.

³⁵⁸ Ks. julkisuusasetuksen perusteluosan 2 kohta.

³⁵⁹ Asetuksen soveltamisalasta *Peers* 2002, 392–395; *de Leeuw* 2003, 327–329.

mainittuja muita yhteisön toimielimiä, tuomioistuinta ja tilintarkastustuomioistuinta eikä myöskään esimerkiksi Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa eikä muita yhteisön toimielimiä.³⁶⁰ Asetuksen soveltamista on vuonna 2003 laajennettu näihin yhteisön muihin elimiin ja virastoihin muuttamalla niiden perustamisasiakirjoja.³⁶¹

Julkisuusasetuksen lähtökohtana on laaja asiakirjamääritelmä. Määritelmän mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä.³⁶² Vaikka lähtökohtana on tiedon julkisuus, asetuksen 4 artikla sisältää merkittäviä tiedon saannin rajoituksia. Merkittävin muutos tältä osin on, että asetuksen 4(7) artikla rajoittaa poikkeuksien ajallista soveltamisalaa edellyttämällä, että rajoitukset ovat voimassa vain niin pitkään kuin se on perusteltua asiakirjan sisällön perusteella.³⁶³

Århusin sopimuksen asettamat vaatimukset

Koska Århusin sopimus koskee myös yhteisön toimielimiä, on komissio antanut ehdotuksen, jossa se esittää kaikkien Århusin sopimuksesta yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin kohdistuvien ympäristötiedon turvaamista koskevien velvoitteiden sisällyttämistä yhteen asetukseen.³⁶⁴ Tämä merkitsee, että esimerkiksi ympäristötiedon määritelmä, sen saatavuutta ja levittämistä koskevat määräykset sisältyisivät uuteen asetukseen, mutta esimerkiksi tiedon saannin rajoitukset säädettäisiin edelleen julkisuusasetuksen 4 artiklassa. Tämä sitoo ympäristötiedon saatavuuden julkisuusasetuksen tulkintaan ja on mahdollista, että julkisuusasetuksen toteuttamiseen liittyvät ongelmat vaikeuttavat myös ympäristötiedon saatavuutta.³⁶⁵

³⁶⁰ Euroopan oikeusasiamiehen suosituksesta useimmat yhteisön toimielimet ovat hyväksyneet vapaaehtoiset asiakirjojen julkisuutta koskevat käytännesäännöt. Käytännesäännöistä esimerkiksi *de Leeuw* 2003, 330-331.

³⁶¹ Ks. esimerkiksi parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1641/2003, Euroopan ympäristökeskuksen sekä ympäristöä koskevan Euroopan tieto- ja seurantaverkoston perustamisesta annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1210/90 muuttamisesta, jolla julkisuusasetuksen soveltamisalaa laajennettiin Euroopan ympäristökeskukseen.

³⁶² Tätä asetuksen 3 artiklan määritelmää täydentää asetuksen perusteluosan 7 kohta, jonka mukaan EU-sopimuksen 28 artiklan 1 kohdan ja 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti tutustumisoikeus koskee myös asiakirjoja, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Ks. myös tapaukset asia T-174/95 *Svenska Journalistförbundet* [1998], kohdat 81-83; asia T-14/98 *Hautala* [1999], kohdat 41-42.

³⁶³ Tiedon saannin rajoituksista *Peers* 2002, 396-415; *de Leeuw* 2003, 332-340.

³⁶⁴ Ehdotuksen mukainen asetuksen nimi olisi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin.

³⁶⁵ Julkisuusasetuksen soveltamiseen liittyvistä ongelmista esimerkiksi *de Leeuw* 2003, 347-348.

Komissio esittää julkisuusasetuksen soveltamista kaikkiin yhteisön toimielinten tai laitosten hallussa olevaan tai niitä varten toisen hallussa olevaan, ympäristöä koskevaa tietoa koskeviin pyyntöihin. Ehdotuksen mukaan tiedonsaantioikeus annettaisiin kaikille ilman kansalaisuuden, kansallisuuden tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta, ilman sen rekisteröidyn toimipaikan sijaintiin tai sen toiminnan keskuksen perustuvaa syrjintää.³⁶⁶

Ehdotuksessa ympäristötieto määritellään samalla tavoin kuin ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin 2(1) artiklassa.³⁶⁷ Ehdotus sisältää myös aktiivista tiedon levittämistä koskevan ehdotuksen. Sen mukaan yhteisön toimielinten ja laitosten tulee järjestää toimintansa kannalta olennainen, niiden hallussa oleva tai niitä varten toisen hallussa oleva ympäristöä koskeva tieto siten, että tietoa voidaan levittää aktiivisesti ja järjestelmällisesti yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla.³⁶⁸

Tätä yleistä velvollisuutta täydentää velvollisuus antaa ja levittää ympäristöä koskevaa tietoa. Ehdotus on asiallisesti samansisältöinen kuin jäsenvaltioille ympäristötiedon saatavuutta koskevassa direktiivissä asetettu tiedon aktiivinen levittämisvelvollisuus.³⁶⁹

Asetusehdotuksen pääasiallinen tavoite on täyttää Århusin sopimuksen asettamat velvoitteet, eikä asetusehdotus mene sitä pidemmälle. Periaatteellisesti merkityksellistä kuitenkin on, että EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen mukaisesti ympäristötiedon saatavuutta ja sen aktiivista levittämisvelvollisuutta koskevat säännökset ulotettaisiin ehdotuksen mukaan kaikkiin yhteisön toimielimiin ja laitoksiin ja että ympäristötiedon saatavuuden turvaamisen osalta yhteisöä koskivat samat velvoitteet kuin jäsenvaltioita.

5.3. TOINEN PILARI: YLEISÖN OSALLISTUMISOIKEUS YMPÄRISTÖÄ KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

5.3.1 Menettelylliset säännökset ympäristödirektiiveissä

Kun arvioitavana ovat kansalaisten yhteisöoikeuteen perustuvat menettelylliset oikeudet, lähtökohdaksi voidaan ottaa ensinnäkin se, että ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä käytetään pääasiallisesti direktiivejä ja asetukset ovat edel-

³⁶⁶ KOM (2003) 622 lopull., 8 ja 26.

³⁶⁷ Direktiivi 2003/4/EY, 2(1) artikla, ks. edellä jakso 5.2.1.

³⁶⁸ KOM (2003) 622 lopull., 26; ks. myös julkisuusasetuksen 11–12 artiklat, jotka velvoittavat yhteisön toimielimet turvaamaan yleisölle pääsyn sähköisiin asiakirjarekistereihin.

³⁶⁹ Direktiivi 2003/4/EY, 7 artikla: ks. edellä jakso 5.2.2.

leen poikkeuksia.³⁷⁰ Vaikka direktiivejä yleensä pidetään yksityiskohtaisina, ympäristödirektiivit ovat pääsääntöisesti melko yleisiä jättäen jäsenvaltioille melko laajan liikkumavaran. Erityisesti toissijaisuusperiaatteeseen viitaten yhteisön ympäristösääntelyssä korostetaan yleisten periaatteiden, sääntelyn puitteiden ja lähtökohtien asettamista ja jäsenvaltioiden päätäntävällän lisäämistä.³⁷¹

Lähes kaikki ympäristöoikeudelliset direktiivit sisältävät jonkintasoisia menettelyllisiä säännöksiä, jotka koskevat lupamenettelyä³⁷², toimintaa tai tiettyjen aineiden käyttöä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta³⁷³, valvontaa, ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, ohjelmien tai suunnitelmien laatimisvelvollisuutta³⁷⁴ jne. Lisäksi direktiivit sisältävät jäsenvaltion viranomaisille asetettuja velvollisuuksia kieltää tai rajoittaa ympäristöä pilaavan aineen käyttöä sekä eräissä tapauksissa velvollisuus toimia.³⁷⁵

³⁷⁰ Kansainvälisten sitoumusten täyttämiseksi annettujen asetusten määrä on merkittävästi lisääntynyt. Ks. esimerkiksi neuvoston asetus (ETY) N:o 3254/91, ansarautojen käytön yhteisö- sekä yhteisöön tapahtuvan, turkisten ja sellaisten maiden alkuperää olevien tietyistä villieläimistä valmistettujen tuotteiden tuonnin kieltämisestä, joissa käytetään pyynnissä ansarautoja tai kansainvälisten, kivutonta ansastusta koskevien standardien vastaisia menetelmiä; neuvoston asetus (ETY) N:o 348/81, valastuotteiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä; neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93, Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta; neuvoston asetus (EY) N:o 338/97, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (muut); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 304/2003, vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2494/2000, toimenpiteistä kehitysmaissa olevien trooppisten ja muiden metsien säilyttämisen ja kestävä hoidon edistämiseksi.

³⁷¹ Näin *Krämer* (2000, 41), jonka arvion mukaan juuri se, että sääntely on yleistä, saattaa johtaa sekä siihen, että ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ei yhteisön tasolla saavuteta että siihen, että jäsenvaltioiden ympäristösääntelyt ja ympäristönsuojelutavoitteet eroavat merkittävästi.

³⁷² Ks. esimerkiksi neuvoston direktiivi 76/464/ETA, 3 artikla; neuvoston direktiivi 80/68/ETA (4 art); neuvoston direktiivi 84/360/ETA (3 art); neuvoston direktiivi 96/61/EY.

³⁷³ Ks. esimerkiksi neuvoston direktiivi 90/219/ETY, geneettisesti muunnettujen mikro-organismien käytöstä suljetuissa oloissa (8 ja 9 artikla); neuvoston asetus (ETY) N:o 2455/92, vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista (4 artikla); parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön (6 artikla).

³⁷⁴ Ks. jätteistä annetun neuvoston direktiivi 75/442/ETY (muut. 96/350/EY), 6(1) artikla; vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY (muut. 98/101/EY), 6 artikla; vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5(1) artikla; vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY (muut. 94/31/EY) 6(1) artikla; pakkausista ja pakkausjätteistä annetun parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 14 artikla; ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta neuvoston direktiivin 96/62/EY 8 (3) artikla.

³⁷⁵ Näitä velvollisuuksia asetetaan melko harvoin. Velvollisuuksia on asetettu esimerkiksi neuvoston direktiivissä 96/82/EY, vaarallisia aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta, jonka 5(1) artiklassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja veloitetaan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi. Velvollisuuden toteuttamistapa on jätetty jäsenvaltioille.

Useat direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita laatimaan direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi suunnitelmia.³⁷⁶ Vesipuidedirektiivissä³⁷⁷ suunnitelmien merkitys direktiivin edellyttämien vesipiirien ympäristötavoitteiden toteuttamisessa on keskeinen. Direktiivi edellyttää vesipiirikohtaisten toimenpideohjelmien ja hoitosuunnitelmien laatimista. Direktiivi asettaa toimenpideohjelmille ja hoitosuunnitelmille sisällölliset minimivaatimukset ns. perustoimenpiteiden osalta, mutta jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa täydentävien toimenpiteiden osalta.³⁷⁸

Perinteisesti kansalaisten menettelylliset oikeudet liittyvät ennen muuta oikeudellishallinnollisiin ohjauskeinoihin, erityisesti lupa- tai sitä vastaaviin ennakkohyväksyntämenetettyihin. Ympäristödirektiiveissä on 1970-luvulta lähtien käytetty toiminnan luvanvaraistamista ohjauskeinona. Luvanvaraistamisen perusteena voi olla joko tietyn tyyppisen, ympäristöä pilaavan toiminnan harjoittaminen tai ympäristöä pilaavan aineen tai tuotteen käyttäminen. Tällä hetkellä merkittävin lupajärjestelmää koskeva yhteisön säädös on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu direktiivi (IPPC-direktiivi)³⁷⁹, joka asteittain tulee korvaamaan muissa ympäristödirektiiveissä asetetut lupavelvoitteet. Sen osalta syytä kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi annettiin yli 10 vuotta myöhemmin kuin YVA-direktiivi, mutta sen alkuperäiset menettelylliset säännökset olivat vaatimattomammat kuin YVA-direktiivin.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyt

Yhteisön ympäristösäännöksissä ei ympäristösääntelyn alkuvaiheessa annettu kansalaisten osallistumismenettelyjä koskevia säännöksiä. Tässä suhteessa käännettä merkitsi vuonna 1985 annettu YVA-direktiivi, jossa on sen antamisesta lähtien määritelty ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien minimivaatimukset. Direktiivi on edellyttänyt sekä yleisölle tiedottamista että yleisön kuulemistä ennen arvioitavaa hanketta koskevaa päätöksentekoa.³⁸⁰ Aiemmat ympäristödirektiivit eivät tällaista vaatimusta asettaneet, vaikka useat niistä edellyttivät lupa- tai sitä vastaavia ennakkovalvontamenettelyjen toteuttamis-

³⁷⁶ Ks. esimerkiksi jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 6(1) artikla; vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY 6 artikla; vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5(1) artikla; vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 6(1) artikla; pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 14 artikla; ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY 8 (3) artikla.

³⁷⁷ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY.

³⁷⁸ Vesipuidedirektiivin ohjausmekanismeista *Hollo – Mehling – Taina* 2002, 117–121.

³⁷⁹ Neuvoston direktiivi 96/61/EY.

³⁸⁰ Neuvoston direktiivi 85/337/EY, alkuperäinen 6(2) artikla.

ta.³⁸¹ YVA-direktiivin osallistumismenettelyjä koskevaa sääntelyä on asteittain vahvistettu.³⁸² Sen sijaan muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset direktiiviin sisällytettiin vasta 2003.

YVA-direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.³⁸³ Arvioitavat hankkeet määritellään direktiivin 4 artiklassa. Hanke voi tulla arvioitavaksi sillä perusteella, että se sisältyy direktiivin arvioitavia hankkeita koskevaan hankeluetteloon tai tapauskohtaisesti. Tapauskohtaisessa arvioinnissa sovelletaan direktiivin III liitteessä olevia arviointikriteerejä.

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (Strategic Environmental Assessment, SEA-direktiivi)³⁸⁴ täytäntöönpano tulee laajentamaan merkittävästi ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen soveltamisalaa ja aikaistamaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Direktiivin 2 artiklan a kohdan mukaan suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia, jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

Direktiivin 3(2) artiklassa tarkennetaan direktiivin soveltamisalaa edellyttämällä vaikutusarviointia suunnitelmista ja ohjelmista³⁸⁵

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/EY (YVA-direktiivi) liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille³⁸⁶;

³⁸¹ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY.

³⁸² Neuvoston direktiivi 97/11/EY, jolla laajennettiin ja täsmennettiin arvioitavan hankkeen toteuttajan tiedon tuottamisvelvollisuutta (5 artikla) ja yleisön osallistumismahdollisuuksia (6 artikla).

³⁸³ 1 artikla.

³⁸⁴ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.

³⁸⁵ Direktiivin soveltamisalasta ks. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietintö 2003, 26–27, 28–29.

³⁸⁶ SEA-direktiivissä arviointivelvollisuus on kytketty YVA-direktiivin hankeluetteloissa mainittujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietinnön mukaan (2003, 27) Suomessa vastaavaa kytkentää ei ole tarkoitus tehdä, koska Suomessa ei ole YVA-direktiivin II liitteen hankeluettelo.

- b) joiden on katsottu edellyttävän direktiivin 92/43/ETY 6 tai 7 artiklan mukaista³⁸⁷ arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla,³⁸⁸ tai
- c) muut jäsenvaltioiden määrittelemät suunnitelmat ja ohjelmat, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, jolla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia³⁸⁹.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn sisältyy käsitteellisesti ajatus kansalaisten ja viranomaisten osallistumisesta arviointimenettelyyn. Tämä tavoite sisältyy sekä YVA-direktiiviin että SEA-direktiiviin.³⁹⁰ Kyse on menettelyistä, joissa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden, ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia, kansalaisia ja yhteisöjä.³⁹¹ Ympäristövaikutusten arviointia koskeva sääntely rakentuu oletukselle, jonka mukaan kansalaisten ja eri viranomaistahojen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja aikaistaminen kohottavat päätöksenteon laatua. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kautta yleisöllä on mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun perustaksi tuotettavan tietoperustan tuottamiseen. Samalla osallistuminen vahvistaa hankkeen toteuttajan tai ohjelman taikka suunnitelman laatijan päätöksen perustaksi tuottaman tiedon valvontaa. Osallistumismenettelyjen tavoitteena on varmistaa, että ratkaisun perusteet tuotetaan arviointiprosessissa tavalla, joka turvaa ympäristövaikutuksia koskevan tiedon saatavuuden, vaikutuksiin liittyviä riskejä ja epävarmuuksia koskevan tietoperustan korkean laadun ja ottaa huomioon vaikutusten keskinäiset vuorovaikutussuhteet sekä kumulatiiviset ja kasautuvat vaikutukset. Näistä syistä arviointimenettelyjen tulee turvata yleisölle ja viranomaisille todellinen mahdollisuus esittää asianmukaisen ajan kuluessa³⁹² mielipiteensä ainakin arvioitavasta hankkeesta tai suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta, toteutetusta arvioinnista, selvitysten riittävydestä ja arviointituloksesta. Nämä vaatimukset tiivistyvät päätöstä tekevän viranomaisen perusteluvollisuudessa. Tämä on velvollinen ottamaan huomioon ratkaisus-

³⁸⁷ Tällä tarkoitetaan ns. luontodirektiivin edellyttämää arviointia. Suomessa se edellyttää valmisteilla olevan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettavan lain mukaista vaikutusarviointia luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämää Natura-arviointia edellyttävistä suunnitelmista. Ks. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietintö 2003, 27.

³⁸⁸ Ks. myös SEA-direktiivin 3(3) artikla, jonka mukaan a ja b kohdissa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla sekä näiden suunnitelmien ja ohjelmien vähäisten muutosten osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Soveltamisen arvioinnin kriteerit määritellään direktiivin liitteessä II.

³⁸⁹ Tapauskohtaisen arvioinnin perusteet määritellään direktiivin liitteessä II.

³⁹⁰ YVA-direktiivin 6 artiklan 2–6 kohdat; SEA-direktiivin 2(1) artiklan b kohta ja 6 artikla.

³⁹¹ YVA-direktiivin 6(4) artikla, SEA-direktiivin 6(4) artikla.

³⁹² YVA-direktiivin 6(4) ja (6) artikla; SEA-direktiivin 6(2) artikla.

saan osallistumisprosessissa tuotetut huomautukset, käsitykset ja mielipiteet sekä perustelevaan, miten ne ovat vaikuttaneet päätöksen sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan.³⁹³

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tosiasiallisen toteuttamisen kannalta ratkaisevaa on vaikutusarvioinnin kokonaisvaltaisuus. Arviointimenettelyn tavoite on, että ympäristöön merkittävästi vaikuttavasta hankkeesta päätettäessä päätöksentekijän käytettävissä on aineisto, jonka perusteella on mahdollista arvioida ratkaisusta aiheutuvat välittömät ja välilliset seuraukset. Tämä merkitsee yhtäältä velvollisuutta selvittää, tunnistaa, arvioida ja ottaa huomioon arvioitavasta hankkeesta tai suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta aiheutuvat välittömät tai välilliset ympäristövaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset. Vaikutusarvioinnin tulee kohdistua fyysisen ympäristön eri osa-alueisiin ja vaikutusten keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.³⁹⁴ Kokonaisvaltaisuus edellyttää myös ihmisten terveyteen ja elinoloihin ulottuvien sosiaalisten vaikutusten arviointia (SVA).³⁹⁵ Arvioitavien hankkeiden kokonaisvaltaisuuden vaatimukseen sisältyvät myös vaihtoehtotarkastelut sekä julkituodut vaihtoehtojen valintoja koskevat perustelut.³⁹⁶ Vaihtoehtotarkastelua pidetään arviointimenettelyn ydinkysymyksenä.³⁹⁷

YVA-menettelyllä tuotetaan aineistoa päätöksenteon perustaksi ja menettelyn tulosten tulee olla päätöksentekijän käytettävissä päätöstä tehtäessä. Tästä syystä menettely tulee toteuttaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta yleisö, jota asia koskee ja viranomaiset voivat ilmaista käsityksensä arviointimenettelyssä ennen kuin arvioitavan lupahakemuksesta päätetään³⁹⁸ ja kaikkien vaihtoehtojen ollessa avoinna.³⁹⁹

³⁹³ YVA-direktiivin 9(1) artikla; SEA-direktiivin 8 artikla.

³⁹⁴ Ympäristövaikutusten määrittelyistä YVA-direktiivi 3 artikla (muut. 97/11/EY); SEA-direktiivi 5(1) artikla.

³⁹⁵ Ohjelmien ja suunnitelmien terveysvaikutusten selvittämistä ja arviointia edellytetään erityisesti strategista ympäristöarviointia koskevassa Kiovan pöytäkirjassa (9 artikla). Vastaavanlaista vaatimusta ei YVA- tai SEA-direktiiviin suoraan sisälly.

³⁹⁶ YVA -direktiivin 5(3) artiklan mukaan hankkeen toteuttajan on esitettävä selostus tutkituista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja toteutettavaksi esitetyn vaihtoehdon valintaan vaikuttaneista pääasiallisista syistä ympäristövaikutukset huomioon ottaen. Ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä vaihtoehtotarkastelun vaatimusta ei aseteta yhtä selvästi kuin hankkeita koskevissa vaikutusmenettelyissä. Ks. SEA-direktiivi, joka edellyttää, että ympäristöselostuksessa on esitettävä suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus huomioon ottaen kohtuulliset vaihtoehdot (3(1) artikla).

³⁹⁷ Huomionarvoista on, että yhteisön ympäristövaikutusten arviointia koskevat direktiivit eivät edellytä hankkeen tai suunnitelman tai ohjelman nollavaihtoehdon eli hankkeen tai suunnitelman taikka ohjelman toteuttamatta jättämisestä aiheutuvien seurausten arviointia.

³⁹⁸ YVA-direktiivin 2(1) artikla; SEA-direktiivin 5(1) artikla.

³⁹⁹ YVA-direktiivin 6(4) artikla; SEA-direktiivin 6(2) artikla.

5.3.2 Osallistumisdirektiivi

Århusin sopimuksen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi yhteisö on antanut kaksi direktiiviä: vuonna 2001 edellä mainitun SEA-direktiivin⁴⁰⁰ ja keväällä 2003 direktiivin yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta (osallistumisdirektiivi).⁴⁰¹ Osallistumisdirektiivin erityinen merkitys on siinä, että sen kautta omaksuttiin yhteisön eräisiin ympäristösäädöksiin Århusin sopimuksen keskeiset vaatimukset. Direktiiviä on komission antaman julistuksen mukaan tarkoitus täydentää muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevalla direktiivillä.

Osallistumisdirektiivin tavoitteet

Osallistumisdirektiivin perusteluosan 3 kohdassa määritellään yleisesti osallistumiselle asetettavat tavoitteet. Sen mukaan ”yleisön tehokas osallistuminen päätöksentekomenettelyyn mahdollistaa sen, että yleisö voi ilmaista ja päätöksentekijät voivat ottaa huomioon mielipiteet ja huolenaiheet, joilla voi olla merkitystä itse päätöksiin, mikä puolestaan lisää päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille”. Tämä perustelu vastaa ennakkolisten osallistumismahdollisuuksien kannalta Århusin sopimusta. Ne turvaavat Århusin sopimuksen edellyttämällä tavalla tietojen vaihtamisen: viranomaisen on turvattava arviointimenettelyä tai lupamenettelyä varten tuotetun päätöksentekoaineiston saatavuus, yleisöllä tulee olla mahdollisuus esittää siitä käsityksensä ja viranomaisen tulee asianmukaisesti ottaa nuo käsitykset huomioon.

Direktiivissä tai sen valmisteluasiakirjoissa ei viitata esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjaan eikä sen asettamiin velvoitteisiin, vaan tavoitteet määritellään ensisijaisesti Århusin sopimukseen viitaten. Toisaalta perusoikeuskirjan oikeusturvan saatavuutta koskevan 47 artiklan vaatimukset on asiallisesti otettu huomioon YVA- ja IPPC-direktiivien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevissa säännöksissä.

Osallistumisdirektiivillä muutettiin YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin yleisölle tiedottamista ja yleisön kuulemista koskevia säännöksiä. Ne vastaavat enimmiltään toisiaan eikä niiden erillinen yksityiskohtainen käsittely ole tarpeen. Vaikka YVA-direktiivi on yhteisön ympäristösäätelyssä edelläkävijä yleisön ennakkolisten osallistumisoikeuksien turvaajana, se ei täyttänyt Århusin sopimuksen asettamia minimitalvoitteita. Se asetti ainoastaan yleisen velvolli-

⁴⁰⁰ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.

⁴⁰¹ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY.

suuden varmistaa arvioitavaa hanketta koskevan informaation saatavuuden. Direktiivin mukaan arvioitavaan hankkeeseen liittyvän tiedon saatavuutta koskevaa artiklaa on täsmennetty ja viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta on lavennettu merkittävästi laajentamalla tiedon tuottamisvelvollisuutta.⁴⁰²

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (SEA-direktiivi) katsottiin jo täyttävän Århusin sopimuksen 7 artiklan asettamat tavoitteet.⁴⁰³

Osallistumisdirektiivillä vahvistettiin ennakkollinen kansalaisosallistuminen myös eräiden yhteisödirektiivien edellyttämien ohjelmien ja suunnitelmien⁴⁰⁴ valmisteluprosessiin.⁴⁰⁵ Näiden suunnitelmien ensisijaisena tavoitteena on konkretisoida direktiivien tavoitteita kansallisiksi toimintaohjelmiksi ja suuntaviitoiksi. Direktiiveissä asetetaan pääsääntöisesti ainoastaan suunnitelmien sisällölliset minimivaatimukset. Vaikka jäsenvaltiot ovat menettelyllisen autonomiansa puitteissa voineet turvata kansalaisosallistumisen suunnitelmien laadintaprosessissa, direktiivit eivät sitä edellyttäneet. Direktiivissä tarkoitettujen ohjelmien ja suunnitelmien osalta osallistumisdirektiivi määrittelee osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vähimmäisvaatimukset edellyttämällä, että yleisölle annetaan mahdollisuuksia osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti direktiivissä tarkoitettujen suunnitelmien tai ohjelmien valmisteluun ja muuttamiseen tai tarkistamiseen.⁴⁰⁶

Osallistumisdirektiivi ja IPPC-direktiivin muutokset

IPPC-direktiivi on ennakkollisten osallistumisoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta merkityksellinen, koska direktiivi ilmaisee yhteisön ympäristöoikeudelliselle sääntelylle leimalliseksi määritellyn tavoitteen, suhteellisuusperiaatteen

⁴⁰² (6(2) ja (3) artikla).

⁴⁰³ KOM (2000) 839 lopull., 5. Johtopäätös on tehtävissä, koska Århusin sopimus on tältä osin hyvin väljä sanamuodoiltaan, mikä johtuu keskeisiltä osin siitä, että useat EU:n jäsenmaat (Ranska, Saksa ja Iso-Britannia) vastustivat artiklan kirjaamista sopimukseen. SEA-direktiivin sisältö tulee arvioida Espoon YVA-yleissopimuksen strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan pöytäkirjan kautta. Komissio ei esitä SEA-direktiivin täydentämistä siten, että sen soveltamisalan piiriin sisällytettäisiin Århusin sopimuksen 8 artiklan edellyttämä osallistumisoikeus viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sitovien asiakirjojen laadintaan. Säännös edellyttää, että kukin sopimuspuoli ”pyrkii edistämään” yleisön osallistumista näiden määräysten ja asiakirjojen laadintaan. Komissio ei katso sen velvoittavan lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

⁴⁰⁴ Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (muut.) 96/350/EY, 6(1) artikla; vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY (muut.) 98/101/EY, 6 artikla; vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5(1) artikla; vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY (muut.) 94/31/EY) 6(1) artikla; pakkauksista ja pakkajätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 14 artikla; ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY 8 (3) artikla.

⁴⁰⁵ Direktiivi 2003/35/EY, 2 art.

⁴⁰⁶ 2(2) artikla.

korostuksen. Direktiivi jättää jäsenvaltioille laajalti harkintavaltaa sekä aineellisten että menettelyllisten kysymysten osalta.⁴⁰⁷ Tämä johtopäätös oli erittäin osuva ennen osallistumisdirektiivin tuomia muutoksia. Alkujaan IPPC-direktiivin ennakkollista osallistumista koskevat säännökset asettivat jäsenvaltioille hyvin vaatimattomat tavoitteet eivätkä ne edellyttäneet jäsenvaltioissa merkittäviä muutoksia.

Osallistumisdirektiivillä muutettiin IPPC-direktiivin yleisön ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia koskevia minimivaatimuksia, jotka koskevat lupamenettelystä tiedottamista ja kansalaisten mahdollisuuksia esittää käsityksensä vireillä olevasta hankkeesta. Muutokset ovat aiempiin säännöksiin verrattuna merkittäviä.

Direktiiviin sisällytettiin ensinnäkin yleisöä ja yleisöä, jota asia koskee määritelmät, jotka ovat asiallisesti samansisältöiset kuin Århusin sopimuksen 2 artiklan 4 ja 5 kohdan määritelmät.⁴⁰⁸ *Yleisöllä* tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. *Yleisöllä, jota asia koskee*, tarkoitetaan yleisöä, johon lupamenettely vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai vaihtoehtoisesti yleisöä, jonka etua päätös luvan myöntämisestä tai luvan tai lupaehtojen päivittämisestä koskee. YVA-direktiivin määritelmät ovat asiallisesti samansisältöiset.⁴⁰⁹ Määritelmä kattaa myös kansalaisjärjestöt, joiden osalta direktiivi jättää jäsenvaltioiden harkintaan määrittellä, millaiset kansalliset vaatimukset kansalaisjärjestöille asetetaan. Direktiivin asettama minimiedellytys on, että kansalliset edellytykset täyttävät ympäristönsuojelua edistävät järjestöt tulee sisällyttää yleisön, jota asia koskee, piiriin.⁴¹⁰ Määritelmällä on merkitystä sekä ennakkollisten vaikuttamismahdollisuuksien että muutoksenhakuoikeuden kannalta, kuten jäljempänä esitetään.⁴¹¹

Ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamisen osalta IPPC-direktiivin periaatteellinen muutos ilmenee 15(1) artiklassa, jonka aiemman sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden tuli toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta ”lupahakemukset ovat asianmukaisen ajan yleisön saatavilla, jotta se voi il-

⁴⁰⁷ Scott 2000, 35; hieman erisuuntaisesti Jans 1999, 48, jonka mukaan direktiivi on tavoitteenasettelultaan hyvin vaatimaton, mutta sisältää poikkeuksellisen yksityiskohtaiset menettelylliset säännökset. Molemmat arviot pitävät paikkansa, mutta menettelyllisten säännösten osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ne ovat poikkeuksellisen yksityiskohtaiset verrattuna muihin ympäristödirektiiveihin.

⁴⁰⁸ Ks. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohta; IPPC-direktiivin 2 artiklan b kohta.

⁴⁰⁹ YVA-direktiivin 1(2) artikla. Ainoa ero on yleisö, jota asia koskee määritelmän ero. YVA-direktiivin mukaan: ”määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön *mahdolliset* vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen etua”. IPPC-direktiivissä ilmaisu on pelkistetyksi ”lainsäädännön vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien –”.

⁴¹⁰ IPPC-direktiivi 2 artiklan b kohdan 13 ja 14 alakohdat.

⁴¹¹ Ks. jakso V. 4.1.

maista mielipiteensä ennen toimivaltaisen viranomaisen päätöstä”. Muutettu sanamuoto on selvästi aiempaa velvoittavampi. Se edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti lupamenettelyyn. Direktiivissä asetetaan velvoite turvata tehokkaat ja tosiasialliset ennakkolliset vaikuttamismahdollisuudet lupamenettelyyn ja luvan tai lupaehtojen tarkistamista koskevaan menettelyyn.

Merkille pantavaa on, että mielipiteiden esittämisoikeutta koskevat IPPC- ja YVA-direktiivin artiklat sisältävät edelleen rajoituksen yleisö, jota asia koskee.⁴¹² Tällä on periaatteellinen merkitys, ja on ilmeistä että se on ristiriidassa Århusin sopimuksen 6(7) artiklan kanssa. Århusin sopimuksen 6(4) artiklan mukaan kukin sopimusosapuoli huolehtii siitä, että osallistumismahdollisuudet toteutetaan jo hankkeen alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoinna ja osallistuminen voidaan toteuttaa. Sopimuksen 6(7) artiklan mukaan osallistumista koskevien menettelyjen tulee antaa yleisölle mahdollisuus esittää kirjallisesti tai tarvittaessa julkisessa kuulemistilaisuudessa tai vastauksena hakijalle toimitettuun pyyntöön kaikki huomautukset, tiedot, analyysit tai mielipiteet, jotka yleisö katsoo merkityksellisiksi ehdotetun toiminnan kannalta. IPPC-direktiivin 15(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti menettelyyn. Tätä täydentää direktiivin V liitteen 3 kohta, jonka mukaan yleisöllä, jota asia koskee, on oikeus ilmaista toimivaltaiselle viranomaiselle huomautuksensa ja mielipiteensä ennen kuin lupahakemuksesta päätetään.⁴¹³ Näin direktiivi ei turvaa yleisölle mahdollisuutta esittää käsityksiään suunnitteilla olevasta hankkeesta, sen olennaisesta muutoksesta taikka luvan tai lupamääräysten tarkistamisesta.

IPPC-direktiivin mukaisesta osallistumismenettelystä säädetään yksityiskohtaisemmin direktiivin liitteessä V. Liitteen ydinsisältö koskee yleisölle tiedottamista ja kuulemismenettelyjä. Sen mukaan yleisölle on ilmoitettava (julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin tavoin, kuten mahdollisuuksien mukaan

⁴¹² Toisin SEA-direktiivi, jonka mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä kuulemismenettelyjä varten yleisö, mukaan lukien yleisö, joihin direktiivin soveltamisalaa kuuluva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai joita se koskee, mukaan lukien asiaankuuluvat valtiot ja riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät tai muut kyseeseen tulevat järjestöt. Ks. 6 artiklan 2 ja 4 kohdat.

⁴¹³ Näin myös YVA-direktiivin 6(4) artikla, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua direktiivissä tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä ennen kuin lupahakemuksesta päätetään vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Tämän säännöksen arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon Århusin sopimuksen 7 artikla, jossa osallistumismenettelyjen osalta viitataan eräisiin 6 artiklan menettelyä koskeviin kohtiin, joihin ei sisälly artiklan 7 kohta.

sähköisin viestimin) liitteessä erikseen määritellyt lupahakemukseen ja sen käsittelyyn liittyvät seikat päätöksenteon varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa. Tiedottamisen tarkoituksena on tarjota yleisölle tilaisuus selvittää, tulisiko hanke vaikuttamaan heihin tai heidän etuihinsa.

IPPC-direktiivi asettaa tiedottamista ja kuulemista koskevat minimivaatimukset ja jättää jäsenvaltioiden innovatiivisuuden varaan erilaisten tiedottamis- ja kuulemismenettelyjen kansallisten toteuttamismuotojen kehittämisen. Direktiivin V liitteessä on kuitenkin eräitä vaatimuksia, joista merkittävin on kohtuullisten määräaikojen asettaminen sen mahdollistamiseksi, että yleisölle tiedottamiseen ja yleisön, jota asia koskee, valmistautumiseen sekä tehokkaaseen osallistumiseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon jää riittävästi aikaa.

Tehokkaan ja tosiasiallisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden varmistamiseksi direktiivin 15 artiklaan on sisällytetty uusi 5 alakohta, joka velvoittaa toimivaltaisen viranomaisen tiedottamaan tehdystä päätöksestä yleisölle asianmukaisten menettelyjen mukaisesti ja saattamaan yleisön saataville tiedot, jotka koskevat päätöksen sisältöä mukaan lukien jäljennös luvasta sekä ehdot ja myöhemmät tarkistukset. Säännös tarkentaa päätöksen tehneen viranomaisen perusteluvollisuutta edellyttämällä, että yleisölle on samassa yhteydessä toimitettava tiedot lupahakemuksesta esitetyistä huomautuksista ja mielipiteistä sekä päätöksen perusteena olevista seikoista ja näkökohdista, mukaan lukien tiedot yleisön osallistumisprosessista. Säännöstä täydentää liitteen V alakohdassa 4 asetettu velvoite ottaa päätöstä tehdessä kuulemisen tulokset asianmukaisesti huomioon.⁴¹⁴

Osallistumisdirektiivin merkitys

Osallistumisdirektiivi on annettu vastikään ja sen tosiasiallinen merkitys kansalaisosallistumisen vahvistamisessa jää myöhemmin arvioitavaksi. Sen merkityksestä voidaan kuitenkin esittää joitakin peruslähtökohtia. Ensinnäkin se edesauttaa Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa myös niissä jäsenvaltioissa, jotka muutoin eivät ole sitoutuneet sopimuksen minimivaatimusten noudattamiseen.⁴¹⁵

Toiseksi osallistumisoikeuksia koskeva sääntely vahvistaa toissijaisuusperiaatteen toteutumista ja sillä saattaa tätä kautta olla merkitystä myös yhteisön kannalta elintärkeän legitimaatiovajeen purkamisessa. Toissijaisuusperiaatteen

⁴¹⁴ Vastaavanlainen säännös on YVA-direktiivissä, joka lisäksi edellyttää, että tiedotettaessa arvioitua hanketta koskevasta päätöksestä on yleisön saataville toimitettava tarvittaessa myös kuvaus tärkeimmistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää, vähentää ja, jos mahdollista, poistaa merkittävät haittavaikutukset (9(1) artikla).

⁴¹⁵ Ks. Lee 2002, 215.

ja legitimiteetin keskinäissuhteen määrittelyssä keskeistä on, että toissijaisuusperiaate edellyttää yhteisön toiminnan rajoittamista ja päätösvallan siirtämistä jäsenvaltioille, mikä osaltaan vahvistaa ratkaisujen legitimaatiota. Taustalla on toissijaisuusperiaatteeseen sisältyvä oletus, että jäsenvaltion tasolla voi löytyä vallankäytön ja yhteisymmärryksen välinen yhteys, kuten *Scott* asian määrittelee.⁴¹⁶ Tällöin keskeisiksi tulevat itse osallistumismenettelyt, osallistuminen legitimaatiota tuottavana ja toiseksi se prosessi, jossa ratkaisuja tuotetaan.⁴¹⁷

Osallistumisdirektiivin merkitys tulee arvioitavaksi osana yhteisön ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja integroitua lupamenettelyä koskevaa sääntelyä. Vaikka osallistumisdirektiivin merkitystä yleisön osallistumisoikeuksia turvaavana instrumenttina ei pidä yliarvioida⁴¹⁸, se vahvistaa YVA- ja IPPC-direktiiveissä ja nyttemmin myös SEA-direktiivissä omaksuttua integroitua ja yleisön osallistumisoikeudet turvaavaa sääntelyä. Kun osallistumisdirektiivin merkitystä arvioidaan niiden hankkeiden kannalta, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamista, on perusteltua väittää, että vasta osallistumisdirektiivillä täydennettynä yhteisön YVA-direktiivi täyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyille asetettavat vaatimukset.⁴¹⁹

Arviointimenettelyjen tulee tarjota viranomaisille, yleisölle ja yhteisöille tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet. Osallistumisdirektiivin merkitys on, että siinä tarkennetaan sääntelyä, joka turvaa yleisön oikeuden saada arvioitavaa hanketta ja arviointimenettelyn tuloksia koskevaa informaatiota. Lisäksi direktiivi sisältää aiempaa selkeämmän säännöksen, joka turvaa yleisölle, jota asia koskee, tämän oikeuden esittää huomautuksensa ja mielipiteensä hankkeesta ja sitä varten tuotetusta ympäristövaikutusten arvioinnista.

Scott on ennen osallistumisdirektiiviä arvioinut IPPC-direktiivin ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia koskevia säännöksiä. Vaikka säännökset eivät merkittävästi poikenneet aiemmista menettelyä koskevista säännöksistä⁴²⁰ ja ne olivat, kuten ovat muutosten jälkeenkin, suuntaa-antavia ja jättävät jäsenvaltioille edelleenkin laajalti harkintavaltaa, oleellista hänen mukaansa on, että ne on sisällytetty direktiiviin. Lisäksi *Scott* arvioi, että direktiivi tuo yhteisöoikeudelliseen sääntelyyn deliberatiivisen ulottuvuuden.⁴²¹ Hän viittaa neuvottelevaa demokratiaa koskeviin käsityksiin, joita yhdistää ajatus, että kollektiivisen päätöksenteon legitimaation ja

⁴¹⁶ *Scott* 2002, 57–58; toissijaisuusperiaatteen ja legitimaation keskinäissuhteesta *de Búrca* 1996, 349–376.

⁴¹⁷ *Scott* 2002, 58.

⁴¹⁸ Ks. *Lee* 2002, 214–215.

⁴¹⁹ Aidon ympäristövaikutusten kriteereistä esimerkiksi *Westerlund* 1996, 108–110; *Kumpul* 2000, 506–507.

⁴²⁰ *Scott* 2002, 54.

⁴²¹ *Scott* 2002, 58.

rationaalisuuden saavuttaminen edellyttävät päätöksenteon järjestämistä siten, että yhteisiä etuja koskevat päätökset ovat kollektiivisen harkinnan tulos ja että päätöksentekoon osallistuvat vapaat ja tasavertaiset kansalaiset.

Menettelyjen keskeinen tehtävä on tuottaa informaatiota, koska päätöksentekijä tai hanketta suunnitteleva ei voi ennakoida, keihin ja miten päätöksen vaikutukset ulottuvat, eikä voi omata kaikkea sitä informaatiota, joka on tarpeen päätöksissä, joilla on laajalle ulottuvia ja pitkäaikaisia vaikutuksia. Neuvottelevien käytäntöjen ero pelkään tiedon vaihtamiseen on siinä, että menettelyissä informaatio tuotetaan avoimen keskustelun, näkemysten vaihdon ja neuvottelun tuloksena. Menettelyjen tulee viime kädessä tuottaa preferenssejä koskevaa informaatiota ja mahdollistaa se, että eri osapuolet arvioivat omaksumiaan käsityksiä ja vaatimuksia.⁴²² Vaikka osallistumisdirektiivissä vältetään puuttumasta osallistumisen muotoihin⁴²³, ajatus neuvottelevien menettelyjen mahdollisuudesta sekä YVA-direktiivin mukaista arviointimenettelyn että IPPC-direktiivin mukaisen osallistumisprosessin toteuttamisen tapana on kuitenkin perustellumpi kuin aiemmin. Tätä voidaan perustella osallistujien piirin laajentamisella ja ennen muuta tiedonsaantia koskevilla säännöksillä. Ne edellyttävät aiempaa merkittävästi kattavamman tiedon saattamista yleisön saataville ennen ratkaisuvaihetta ja luovat sillä tavoin edellytyksiä todelliselle osallistumiselle.⁴²⁴ Lisäksi direktiivissä asetetaan viranomaisille aiempaa selkeämmin velvollisuus ottaa huomioon yleisön, jota asia koskee, ilmaisemat huomautukset ja mielipiteet päätöksen perusteluissa.⁴²⁵ Tätä realistisempi tulkinta osallistumisdirektiivistä on kuitenkin se, että direktiivi vahvistaa hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen ja IPPC-direktiivin määrittelemien hankkeiden lupamenettelyjen menettelyllisen sääntelyn merkitystä ja saattaa viitoittaa yleisemminkin ympäristöllisen sääntelyn menettelyllistä käännettä ja sääntelyn painopisteen siirtymistä aineellisesta menettelylliseen sääntelyyn.

Toisin osallistumisdirektiivin tavoitteita ja merkitystä arvioi *Lee*, jonka käsityksen mukaan osallistumisdirektiivi osoittaa, että komissio pyrkii vahvistamaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kansallisella ja paikallisella tasolla arvioimatta samanaikaisesti yhteisötason osallistumisoikeuksia.⁴²⁶ Komissio ei liitä Århusin sopimuksen toteuttamista osaksi yhteisötason päätöksenteon demokratisointiprosessia, vaan tavoitteena on Århusin sopimuksen asettamien minimivaatimusten täytäntöönpano.⁴²⁷

⁴²² *Scott* 2002, 58–59; ks. myös edellä II.6.1.

⁴²³ Ks. esimerkiksi YVA-direktiivin 6(5) artikla, jossa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yksityiskohtaiset järjestelyt jätetään jäsenvaltioiden määriteltäviksi ja jossa yleisön kuuleminen menettelyjen toteuttamisen esimerkkeinä esitetään kirjalliset lausunnot ja julkiset kuulemiset.

⁴²⁴ Ks. myös *Lee* 2002, 212.

⁴²⁵ IPPC-direktiivin 15(5) artikla; YVA-direktiivin 9(1) artikla.

⁴²⁶ *Lee* 2002, 213.

⁴²⁷ *Lee* 2002, 214–215.

5.3.3 Osallistuminen yhteisössä laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan

Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuudet yhteisön elinten päätöksentekoon liittyvät yhteisön demokratiavajeen purkamiseen. Eräs vajeen syy on se, että yhteisön tai unionin instituutioiden päätöksentekoprosessit eivät nojaa demokraattisiin periaatteisiin. Tästä syystä avoimuus ja osallistuminen ovat muun muassa ympäristöä koskevassa päätöksenteossa nousseet keskeisiksi tavoitteiksi. Tämä lähestymistapa nousee esiin esimerkiksi eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa, jossa arvioidaan laajasti kansalaisyhteiskunnan osallistumista yhteisön politiikan valmisteluun. Asiakirjan mukaan EU:n politiikan laadun, tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen edellyttää kaikkien tahojen mahdollisimman laajaa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon saakka. Valkoisessa kirjassa omaksutun osallistumiskäsityksen mukaan tavoitteena on, että kansalaisyhteiskunnan välityksellä kansalaiset saadaan entistä aktiivisemmin mukaan toteuttamaan unionin päämääriä, ja se tarjoaa myös järjestäytyneen kanavan palautteelle, kritiikille ja protesteille.⁴²⁸

Komissio konkretisoi eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan vaikuttamiskeinoja koskevia tavoitteita tiedonannossa, joka koskee neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistämistä ja komission konsultointiprosessiin sovellettavia yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia.⁴²⁹ Tiedonannossa arvioidaan sitä, missä määrin yhteisön edustuksellinen demokratia ja yhteydet sidosryhmiin ovat yhteensovitettavissa. Siinä korostetaan, että päätöksenteon legitimiys EU:ssa perustuu ensisijaisesti jäsenvaltioiden kansalaisia edustavaan Euroopan parlamenttiin. Yleisön kuuleminen voi ainoastaan täydentää, mutta ei koskaan korvata lainsäätäjänä toimivien ja demokraattisen oikeutuksen saaneiden toimielinten menettelyjä ja päätöksiä: ”vain neuvosto ja parlamentti voivat lainsäätäjänä tehdä vastuullisia päätöksiä lainsäädäntömenettelyssä.”⁴³⁰ Samalla tiedonannossa korostetaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan merkitystä nykyaikaisissa demokratioissa ja tarvetta ottaa huomioon kansalaisyhteiskunnasta nousevat tavoitteet ja käsitykset myös yhteisön tasolla.

Tiedonannossaan komissio määrittelee konsultoinnin peruseriaatteet. Asiakirja asettaa yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset, ja tiedonannossa korostetaan, ettei asiakirja estä pidemmälle meneviä tavoitteita. Konsultoinnilla tarkoitetaan tiedonannossa prosessia, jonka avulla komissio pyrkii hankkimaan toimielinten ulkopuolisilta tahoilta päätösten-

⁴²⁸ KOM (2001) 428 lopull., 12.

⁴²⁹ KOM (2002) 704 lopull.

⁴³⁰ KOM (2002) 704 lopull., 5.

sä valmistelua koskevaa palautetta, ennen kuin komissio tekee päätöksensä. Konsultoinnin peruseriaateiksi komissio määrittelee, eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan määrittelemän tavoin, osallistuvuuden, avoimuuden, vastuullisuuden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden.⁴³¹ Komissio keskittyy soveltamaan tiedonannossa määriteltäviä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia aloitteisiin, joiden vaikutuksia on arvioitava laajasti.⁴³² Komissio määrittelee konsultoinnin kohteet, mutta tiedonannon lähtökohtana on, että konsultointi koskee keskeisiä poliittisia ehdotuksia.

Vaikka yhteisön elimillä ei ole muodollisesti velvollisuutta toteuttaa kuulemismenettelyjä, komissio on useissa yhteyksissä toteuttanut julkisia kuulemismenettelyjä merkittävien ympäristöä koskevien lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä. Esimerkiksi kemikaalisääntelyn uudistusta valmisteltaessa toteutettiin internetissä noin kahden kuukauden mittainen kuulemismenettely, johon saaduista noin 6 000 erillisestä vastauksesta noin puolet oli yksityishenkilöiltä ja hieman alle puolet (42 %) teollisuusyrityksiltä ja -järjestöiltä.⁴³³

Yleisön osallistuminen ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun

Komission tiedonannossa esitetyt konsultointiprosessia koskevat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia ja niitä sovelletaan ainoastaan komissioon. Näistä syistä tiedonanto ei ole riittävä väline Århusin sopimuksen asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Komission antamassa asetusehdotuksessa, joka koskee tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin⁴³⁴, ehdotetaan osallistumisoikeuksien turvaamista ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien laatimisprosessissa. Tältä osin ehdotus liittyy Århusin sopimuksen 7 artiklassa asetettuun tavoitteeseen toteuttaa käytännön toimenpiteet ja/tai muut toimenpiteet, jotta yleisöllä olisi mahdollisuus osallistua ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Ehdotus koskee kaikkien yhteisön toimielinten ja muiden elinten valmisteltavana olevia, asetuksessa tarkemmin määriteltäviä suunnitelmia ja ohjelmia.

⁴³¹ Ks. KOM (2001) 428 lopull., 8–9.

⁴³² Komissio määrittelee arviointikriteereiksi seuraavat tekijät: aiheuttaako ehdotus huomattavia taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai yhteiskunnallisia vaikutuksia, ja onko sillä merkittävä vaikutus keskeisiin tahoihin, joiden etua asia koskee ja edellyttääkö ehdotuksen toteuttaminen merkittävää politiikan uudistamista yhdellä tai useammalla alalla. KOM (2002) 704 lopull., 15.

⁴³³ KOM (2003) 644 lopull., 8–10.

⁴³⁴ KOM (2003) 622 lopull.

Komissio arvioi ehdotuksessa tarvetta säännellä Århusin sopimuksen 6 artiklan mukaista hankekohtaista osallistumista yhteisön tasolla tehtävään päätöksentekoon, mutta katsoo, että yhteisön tasolla ei tehdä sellaisia päätöksiä, jotka edellyttäisivät 6 artiklan mukaisten osallistumisoikeuksien turvaamista.⁴³⁵

Komissio ei ota kantaa siihen, tulisiko yhteisön tasolla säätää menettelyistä, joissa yleisö voisi osallistua Århusin sopimuksen 8 artiklassa tarkoitettujen viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien asiakirjojen laadintaan.

Kuten edellä on todettu, Århusin sopimuksen suunnitelmia, ohjelmia ja toimintaohjelmia koskeva 7 artikla on hyvin väljä eikä siinä esimerkiksi määritellä, mitä suunnitelmilla, ohjelmilla ja toimintaohjelmilla tarkoitetaan. Komission ehdotuksen mukaan ympäristöön liittyvillä suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan suunnitelmia ja ohjelmia,

- i) joiden on oltava yhteisön toimielimen tai laitoksen valmistelemlia ja/ tai hyväksymiä;
- ii) jotka ovat lainsäädännöllisten, sääntelyllisten tai hallinnollisten määräysten vaatimia;
- iii) ja jotka edistävät yhteisön ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamista tai joilla on todennäköisesti huomattava vaikutus niiden saavuttamiseen, sellaisina kuin tavoitteista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä yleisessä ympäristössä koskevassa toimintaohjelmassa.⁴³⁶

Ehdotettu määritelmä vastaa keskeisiltä osin jäsenvaltioille osallistumisdirektiivissä⁴³⁷ ja SEA-direktiivissä⁴³⁸ asetettuja vaatimuksia. Ehdotetussa määritelmässä on huomionarvoista, että se on hyvin väljä ja kattaa kaikki suunnitelmat ja ohjelmat, joilla todennäköisesti on huomattava vaikutus yhteisön ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä noudattaa EY 6 artiklan läpäisyperiaatetta.⁴³⁹

Itse osallistumismenettelyjen osalta ehdotus noudattaa Århusin sopimuksen 6 ja 7 artiklan osallistumisoikeuksia turvaavia määräyksiä. Ehdotuksen mukaan suunnitelmaa tai ohjelmaa laativan yhteisön toimielimen tai laitoksen tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta yleisön mahdollisuus osallistua ohjelmien ja suunnitelmien laadintaan toteutuu. Ehdotuksen mukaan toimenpiteet tulee suunnitella siten, että yleisölle voidaan tiedottaa riittävän ajoissa ja yleisöllä on mahdollisuus osallistua tehokkaasti suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia. Lisäksi toimi-

⁴³⁵ KOM (2003) 622 lopull., 13–14.

⁴³⁶ KOM (2003) 622 lopull., 24–25.

⁴³⁷ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY.

⁴³⁸ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.

⁴³⁹ KOM (2003) 622 lopull., 9.

elimen ja laitoksen tulee päätöstä tehdessään ottaa huomioon yleisön osallistumisen tulokset. Ehdotus ei sisällä osallistumismuotoja koskevia lähtökohtia, eikä komissio esitä tältä osin minkäänlaisia suosituksia.⁴⁴⁰

Osallistumismahdollisuuksien toteuttamisen kannalta merkityksellistä on, että ohjelmaa tai suunnitelmaa valmistelevan toimielimen tai laitoksen on ehdotuksen mukaan ennakolta yksilöitävä yleisö, joka voi osallistua. Päättävältä jää tältä osin yksinomaan valmistelevalle toimielimelle tai laitokselle. Århusin sopimuksen edellyttämällä tavalla tähän yleisöön tulee kuitenkin sisältyä valtioista riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät järjestöt.⁴⁴¹

Huomionarvoista on, että ehdotuksen mukaan osallistujien piiriä ei tule rajoittaa yksinomaan valtioista riippumattomiin järjestöihin, vaan se kattaa yleisön. Toiseksi ehdotuksessa ei rajoituta yksinomaan ympäristöjärjestöihin vaan ne esitetään yhtenä huomioon otettavana ryhmänä. Kolmanneksi ehdotus edellyttää, suunnitelman tai ohjelman luonteesta riippuen, osallistumisoikeuksien turvaamista myös alueellisille ja paikallisille yleisöille ja kansalaisjärjestöille. Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistämistä ja komission konsultointiprosessiin sovellettavia yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia koskevassa tiedonannossa komissio korostaa, että konsultointiprosessin avoimuus ja vastuun selkeys edellyttävät, että osallistujaorganisaation osalta tiedetään, mitä etuja ne edustavat ja miten kattavasti ne niitä edustavat. Jos organisaatio haluaa antaa lausunnon komission toimintaehdotuksesta, sen on tiedonannon mukaan suostuttava antamaan edellä mainitut tiedot sekä komissiolle että julkisuuteen.⁴⁴² Vastaavanlaisia rajoituksia ei ehdotuksessa yleisön osallistumisesta yhteisön toimielinten ja laitosten laatimien ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen esitetä.

Hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen asema

Arvioinnissa on otettava huomioon, että kyse on vielä ehdotuksesta ja ehdotettu säännös on hyvin väljä ja jättää yhteisön toimielimille ja laitoksille oikeuden tapauskohtaisesti ratkaista kuultavien piirin. Tällaisena ehdotus kuitenkin poikkeaa komission eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa ja edellä käsitellyssä tiedonannossa omaksumasta linjauksesta. Esimerkiksi *Lee* on yhteisötason osallistumisoikeuksia arvioidessaan esittänyt kritiikkiä sen suhteen, että komissio nostaa hallituksista riippumattomat kansalaisjärjestöt ainoaksi väyläksi, jonka kautta kansalaisyhteiskunnan näkemykset välittyvät

⁴⁴⁰ KOM (2003) 622 lopull., 14–15.

⁴⁴¹ KOM (2003) 622 lopull., 28–29.

⁴⁴² Käytännössä tämä tarkoittaa, että organisaation tiedot julkistetaan joko CONECCS-tietokannassa (Consultation, the European Commission and Civil Society) tai muulla tavalla, kuten erillisillä tietolomakkeilla.

yhteisötason päätöksentekoon.⁴⁴³ Kritiikki ei kohdistu ympäristöjärjestöihin, vaan komission tapaan määritellä järjestöt myös paikallisia ja alueellisia intressejä ja asiantuntemusta edustaviksi keskustelukumppaneiksi.

Kiinnostavaa on, että ympäristöjärjestöjen asemaa ja merkitystä yhteisötason toimijoina on tutkittu melko vähän. Niiden kasvavaan merkitykseen viitataan säännönmukaisesti eri yhteyksissä mutta sitä syvemmälle menevää tutkimusta on niukalti.⁴⁴⁴ *Newell* ja *Grant* kiinnittävät huomiota siihen, että vaikka komissio asiakirjoissaan ylläpitää myyttiä kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteenasetteluun ympäristöjärjestöillä ei ole muodollista asemaa yhteisön ympäristöpolitiikan toteuttamisessa. Niillä ei ole oikeutta tulla kuulluiksi eikä niillä ole kanne-oikeutta yhteisöjen tuomioistuimessa.⁴⁴⁵ Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö ympäristöjärjestöillä olisi vaikutusmahdollisuuksia ja -kanavia, mutta pääsääntöisesti niiden tehtäväksi jää reagoida komission ehdotuksiin.⁴⁴⁶ Ympäristöjärjestöjen merkitystä yhteisötason toimijana ei voi määritellä yleisesti. Järjestöt poikkeavat pyrkimyksiltään ja toimintatavoiltaan. Lisäksi yhteisön eri instituutiot suhtautuvat niihin eri tavoin, ja niiden kulloiseenkin poliittiseen painoarvoon saattaa vaikuttaa myös se, mikä jäsenvaltio kulloinkin on puheenjohtajamaana.⁴⁴⁷

Tässä yhteydessä merkityksellinen kysymys on, miten ympäristöjärjestöjen asemaa tulisi arvioida yhteisötason osallistumismenettelyjen kannalta. Perusteltu vastaus on, että niiden asema tulisi vahvistaa myös muodollisesti ja niille tulisi antaa oikeus osallistua ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan. Perustelut tälle on esitetty tässäkin tutkimuksessa useaan otteeseen. Hallituksista riippumattomien kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeudet vahvistavat yleisten intressien esiin tuomista, ne varmistavat päätöksenteon pluralismia ja marginaalissa olevien intressien ja asiantuntemuksen esiintuloa päätöksenteossa. Lisäksi kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksien vahvistamisella voidaan tasapainottaa teollisuuden etujärjestöjen vaikutusvaltaa.⁴⁴⁸ Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kansainväliset tai ylikansalliset järjestöt voisivat – tai haluaisivat – edustaa kansalaisyhteiskuntaa tai että yksinomaan niiden osallistumisoikeuksien lisääminen vahvistaisi yhteisötason päätöksenteon legitimitettä.

⁴⁴³ *Lee* 2002, 216–219.

⁴⁴⁴ Näin myös *Newell – Grant* 2000, 229.

⁴⁴⁵ *Newell – Grant* 2000, 234–235.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ *Newell – Grant* 2000, 230–233.

⁴⁴⁸ *Newell* ja *Grant* (2000, 238–239) korostavat ympäristöjärjestöjen asiantuntijaroolia, mutta arvioivat kansalaisjärjestöjen olevan tehokkaita ensisijaisesti yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden määrittelyssä ja täytäntöönpanon valvojina.

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio esittää tavoitteeksi paikallis- ja aluetason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen keinoksi ”tavoittaa kansalaiset”.⁴⁴⁹ Komissio kuitenkin rajaa osallistujien piirin alueellisiin ja paikallisiin viranomaisiin ja vastaavasti kansalaisyhteiskunnan yhteisöihin ja organisaatioihin, joiden kanssa komissio on valmis kehittämään kumppanuusjärjestelyjä. Kumppanuuden edellytyksiksi komissio tosin asettaa, että kansalaisyhteiskunnan yhteisöt tiivistävät rakenteitaan, antavat takeet toimintansa avoimuudesta ja edustavuudesta sekä todistavat kykynsä välittää tietoa tai johtaa keskustelua jäsenvaltioissa.⁴⁵⁰ Komissio ei kuitenkaan yhdistä näitä kahta teemaa eikä arvioi laajemmin kansalaisyhteiskunnan edustamisen ongelmia. Tämän perusteella komission ehdotus yleisön osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta yhteisön elinten ja laitosten valmistelemien ohjelmien tai suunnitelmien valmisteluun tarjoaa mahdollisuuden arvioida uudelleen osallistumisen ja osallistujien määrittelyjä.

5.4 KOLMAS PILARI: MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUS

5.4.1 Oikeusturvan saatavuus yhteisöoikeuden perusteella

Perusoikeuskirjan 47 artiklaan on kirjattu EU:n oikeusturvan saatavuuden peruslähtökohdat, oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, puolueettomaan tuomioistuimeen sekä oikeusturvan saatavuudelle yleisesti asetettavat laatuvaatimukset. Siinä tiivistetään ne lähtökohdat, jotka ovat muotoutuneet yhteisöjen tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden kansallisten valtiosääntöperinteiden sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta. Tehokkaan oikeussuojan vaatimus voidaan johtaa myös EY 10 artiklan jäsenvaltioille asettamasta yhteistyövelvoitteesta. Se asettaa jäsenvaltioille ja siten myös kansallisille tuomioistuimille yhteisön tavoitteiden toteuttamisvelvollisuuden.

Vaikka perusoikeuskirjan normit perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan koskevat ensisijaisesti unionin toimielimiä ja laitoksia ja jäsenvaltioita ainoastaan niiden soveltaessa yhteisöoikeutta, 47 artiklalla on erityistä merkitystä ympäristöasioiden käsittelyssä, koska myös ympäristöviranomaisten toiminnasta merkittävä osa koskee yhteisöoikeuteen kytkeytyviä kysymyksiä.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ KOM (2001) 428 lopull., 8–11.

⁴⁵⁰ KOM (2001) 428 lopull., 14.

⁴⁵¹ Ks. myös *Mäenpää* 2001, 359.

Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan

Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perusoikeuskirjan 47(1) ja (2) artiklassa käytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan käsitteistöä ja säännökset määrittelevät oikeusturvan peruskriteerit samalla tavoin.⁴⁵² *Mäenpään* mukaan artikla ilmentää siirtymää EU-oikeuden oikeusturvadoktriinin neljänteen vaiheeseen, jossa vahvistetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkinnan kautta kehittyneet eurooppalaisen oikeusturvan yleiset lähtökohdat: oikeus saada puolueeton, oikeudenmukainen ja julkinen oikeudenkäynti kaikissa hallintoasioissa annetun ratkaisun aiheuttamissa oikeusriidoissa. Tämän kehityskaaren yleisenä lähtökohtana on oikeusturvakeinojen ja -menettelyjen vähäinen harmonisointi ja jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian korostaminen. Sen ensimmäisen vaiheen perustan muodostaa välittömiä vaikutuksia koskeva doktriini, ja sille on leimallista jäsenvaltioiden prosessuaalisen itsenäisyyden korostaminen, jota toisessa, 1980-luvun loppupuolella alkaneessa vaiheessa, täydensi lisääntyvä oikeusturvan tehokkuuden vaatimus. Kolmas 1990-luvulle sijoittuva kehitysvaihe nosti esiin oikeusturvakeinojen yhdenmukaistamisen.⁴⁵³ Koska oikeusturvamenettelyjen järjestämisen ja menettelyllisten kysymysten sääntelyn ei ole katsottu kuuluvan harmonisointitoimivallan piiriin, kehitys ennen perusoikeuskirjaa on nojannut yhteisöjen tuomioistuimen käytäntöön.⁴⁵⁴

Oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeistä on tunnistaa se perusratkaisu, jonka mukaan yhteisöoikeuden turvaamien oikeuksien toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioille ja kansallisten tuomioistuinten on valvottava tehokkaasti yhteisöoikeuden ja sen täytäntöönpanemiseksi annetun lainsäädännön noudattamista.⁴⁵⁵

Huolimatta oikeusturvan laadullisten kriteerien täsmentymisestä ja vahvistumisesta lähtökohtana on edelleen oikeusturvamenettelyjen kansallinen autono-

⁴⁵² *Mäenpää* 2001, 359–360, 363.

⁴⁵³ Oikeusturvakeinojen yhdenmukaistamisesta *van Gerven* 2000, 504–535.

⁴⁵⁴ *Mäenpää* 2001, 361–363; tuomioistuimen käytännöstä tiivistetysti *Ward* 2000, 139–148.

⁴⁵⁵ Ks. asia 222/84 *Johnston* [1986], kohta 18–19.

mia. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän kannan jälleen kerran ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan ratkaisussa, jossa se toteaa:

”koska tätä kysymystä koskevia yhteisön säännöksiä ei ole olemassa, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä voidaan määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat yksityisten oikeudet; edellytyksenä tältä osin on kuitenkin se, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).”⁴⁵⁶

Tuomioistuin kiteyttää jo aiemmin määrittelemänsä yleiset lähtökohdat. Jäsenvaltio voi itse päättää oikeusturvan sisällöstä ja muodosta, ellei asiaa ole päätetty yhteisön oikeuden tasolla, eikä esimerkiksi direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen toteuttaminen edellytä erillisiä tai uusia oikeusturvamenettelyjä. Toisaalta kansallisilla tuomioistuimilla on muun muassa EY 10 artiklan nojalla velvollisuus varmistaa oikeusturvan toteutuminen ja kuten todettu, yhteisöoikeus asettaa tälle oikeusturvan toteuttamiselle laadulliset arviointikriteerit, jotka on ilmaistu perusoikeuskirjan 47 artiklassa.⁴⁵⁷

Lisäksi tuomioistuin vahvistaa jo 1970-luvulla hyväksymänsä oikeusturvan vastaavuuden periaatteen^{457a}, joka edellyttää, että yhteisöoikeuden toteuttamiseen käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat samantasoiset kuin kansallisen oikeuden oikeussuojakeinot, eivätkä ne saa olla syrjiviä suhteessa yhteisöoikeudesta peräisin oleviin oikeuksiin.⁴⁵⁸ Kolmanneksi tuomioistuin tuo esiin oikeusturvamenettelyn tehokkuuden vaatimuksen, tässä yhteydessä erityisesti yhteisöoikeuden tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta. Se edellyttää, että kansallisen lainsäädännön tarjoamat oikeussuojakeinot ovat reaalisia ja vaikutuksiltaan toimivia ja että ne mahdollistavat oikeusturvan ja yhteisöoikeuden tehokkaan toteutumisen.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Asia C-131/01, *Safalero Srl v. Prefetto di Genova* [2003], kohta 49, ks. myös asia 33/76, *Rewe* [1976], kohta 5 ja asia C-453/99, *Courage* [2001], kohta 29, joihin myös tuomioistuin viittaa.

⁴⁵⁷ Oikeusturvamenettelyn autonomian sisällöstä ja rajoituksista *Mäenpää* 2001, 366–369.

^{457a} Ks. asia 33/76, *Rewe* [1976], kohta 5.

⁴⁵⁸ Ks. syrjintäkiellosta yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä *Prechal* 1998, 687–688.

⁴⁵⁹ Oikeusturvan tehokkuusvaatimuksesta *Mäenpää* 2001, 383–406; *Prechal* 1998, 688–690; yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä *Ward* 2000, 141–143.

Oikeusturvan saatavuus ympäristökysymyksissä

Oikeusturvamenettelyjen syrjimättömyys ja oikeussuojakeinojen vastaavuus kansallisiin oikeussuojakeinoin ja oikeusturvakeinojen tehokkuus ja oikeusturvan toteuttamiskelpoisuus ovat keskeisiä ulottuvuuksia myös arvioitaessa oikeusturvan toteutumista ympäristöllisissä kysymyksissä. Niiden rinnalla, ja enenevässä määrin ne ohittaen, keskiössä on kolmas yhteisöoikeuden oikeusturvan toteuttamiseen liittyvä vaatimus. Se koskee oikeusturvan saatavuutta. Sillä tarkoitetaan oikeutta saattaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Koska ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä käytetään laajalti oikeudellis-hallinnollisia ohjauskeinoja, oikeusturvan saatavuus koskee yleisimmin oikeutta hakea muutosta hallintopäätökseen. Kuten kansallisissakin oikeusjärjestyksissä, oikeusturvan saatavuus myös yhteisön ympäristöoikeuden alaan kuuluvissa asioissa tarkoittaa, että jokaisella tulee olla oikeus saattaa yhteisöoikeuden hänelle määrittelemän oikeuden tai velvollisuuden sisältö riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen ratkaistavaksi menettelyssä, joka täyttää oikeudenkäynnin laadulliset peruskriteerit.⁴⁶⁰

Oikeusturvan saatavuuden vaatimus voidaan perustella useista eri lähtökohdista, mutta painavin perustelu rakentuu yhteisöoikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin⁴⁶¹ ja ennen muuta jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperiaatteisiin, jotka on kirjattu sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) ja 13 artiklaan⁴⁶² sekä nyttemmin myös perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

Koska yhteisön ympäristöoikeudellinen sääntely perustuu keskeisiltä osin direktiiveihin, vastuu niiden täytäntöönpanosta kuuluu jäsenvaltioille. Ennen Århusin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi annettua osallistumisdirektiiviä yhteisön ympäristödirektiiveihin ei sisällynyt muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä. Oikeusturvan saatavuutta koskevat yleiset lähtökohdat koskevat siten myös ympäristöön liittyviä kysymyksiä. Täten oikeusturvamenettelyjen syrjimättömyyttä, oikeussuojakeinojen vastaavuutta kansallisiin oikeussuojakeinoin ja oikeusturvakeinojen tehokkuutta ja oikeusturvan toteuttamiskelpoisuutta koskevat yleiset lähtökohdat tulevat sovellettaviksi myös ympäristöä koskevissa kysymyksissä.⁴⁶³

Oikeusturvan saatavuuden ongelmakohdat

Oikeusturvan saatavuutta koskevat ongelmakohdat koskevat ensisijaisesti valitusoikeuden määräytymisen perusteita. Yleisenä lähtökohtana on, että yksityisen oikeuksien turvaaminen edellyttää valitusoikeutta tai tutkittavaksi otta-

⁴⁶⁰ Mäenpää 2001, 371.

⁴⁶¹ Ks. esimerkiksi Mäenpää 2001, 208–239; Joutsamo & al. 2000, 27–43, molemmat viitteineen.

⁴⁶² Ks. asia 222/84 Johnston [1986], kohdat 5 ja 19.

⁴⁶³ Ks. esimerkiksi Ebbeson 2002b, 56–57.

mista.⁴⁶⁴ Myös ympäristöllisissä kysymyksissä oikeusturvakeinojen käyttö on ensisijaisesti liittynyt tilanteisiin, joissa yksilön oikeuden ja suojelun toteuttamisen välillä on selkeä yhteys.⁴⁶⁵ Tuomioistuin on *Verholen*-ratkaisussa katsonut, että lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä on määritettävä yksityisen oikeussubjektin asiavaltaus ja oikeussuojaintressi, mutta samalla rajoittanut tätä muutoksenhakuoikeuden ja sen perustana olevan intressiperusteen määrittelyautonomiaa edellyttämällä, että kansallisessa lainsäädännössä ei loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.⁴⁶⁶ Tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen toteuttaminen edellyttää, että ainakin se, johon yhteisön oikeuteen perustuva jäsenvaltion toimi on osoitettu, voi valittaa ratkaisusta. Lisäksi valitusoikeus on turvattava myös henkilölle, jonka oikeuksiin tai etuihin toimi tai sen laiminlyönti suoraan vaikuttaa.

Valitusoikeus voi syntyä myös pelkän oikeusturvaintressin perusteella, vaikka päätöksellä katsottaisiin olevan vain välillisiä vaikutuksia yksityisen etuihin.⁴⁶⁷ Ympäristöllisissä kysymyksissä tämäkään ei välttämättä ratkaise esiin tulevia ongelmatilanteita, ellei välillisille vaikutuksille anneta hyvin laajaa tulkintaa. Ongelmallisia tilanteita syntyy, kun kyse ei ole yksityiselle kuuluvista oikeuksista, vaan esimerkiksi luonnon tai lajien suojelusta. Kun valitusoikeutta ei voi perustaa yksityisten oikeuksien loukkauksille, valitusoikeus tulisi voida perustaa yhteisöoikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimukselle. Tässä suhteessa yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta ei ole kovin kehittynyt.

WWF v. Regione Veneto -tapaukseen viitaten *Ebbeson* katsoo, että yhteisön ympäristöoikeuden tehokkaan toteuttamisen kannalta merkitystä on myös sillä, että yhteisöoikeuden normeihin ja periaatteisiin voidaan kansallisessa tuomioistuimessa vedota riippumatta yksilölle kuuluvan oikeuden olemassaolosta, jos kyse on yhteisöoikeuteen liittyvästä kysymyksestä ja jos oikeuteen vetoavalla on kansallisen oikeuden perusteella asiavaltaus.⁴⁶⁸ Tätä voidaan perustella oikeussuojakeinojen vastaavuutta koskevalla periaatteella sekä EY 10 artiklaan nojautuvalla velvollisuudella saattaa yhteisön oikeus tehokkaasti täytännön.

Valitusoikeutta ja sen määräytymisperusteita koskevat säännökset, oikeudelliset käytännöt ja valitusoikeuden määräytymisperusteita koskevat tulkinnat vaihtelevat

⁴⁶⁴ *Sorto* 2002a, 16.

⁴⁶⁵ Ks. asia C-59/89, *komissio v. Saksa* [1991], kohdat 2, 18 ja 28; asia C-361/88, *komissio v. Saksa* [1991], kohta 15; asia C-131/88, *komissio v. Saksa* [1991], kohta 6.

⁴⁶⁶ Yhdistetyt asiat C-87/90 ja C-89/90, *Verholen ym.* [1991], kohta 24; asia C-131/01, *Safalero Srl v. Prefetto di Genova* [2003].

⁴⁶⁷ *Mäenpää* 2001, 375.

⁴⁶⁸ *Ebbeson* 2002b, 58. Ebbesonin tarkoittamassa tapauksessa oli kyse lintudirektiiviin (79/409/ETY) perustuvan suojeltavien lajien yleistä metsästyskieltoa koskevien säännösten tulkinnasta, ja kantajan kanneoikeus perustui yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön, mutta sen nojalla kantajalle syntyi oikeus vedota lintudirektiivin säännöksiin. Ks. Asia C-118/94 *WWF v. Regione Veneto* [1996], kohta 19

jäsenmaissa merkittävästi. Yhtenäistä eurooppalaista linjaa ei ole. Myöskään yhteisön tasolla ei ole muotoutunut selkeää linjaa, vaikka esimerkiksi jo viidennessä ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa tavoitteeksi asetettiin muutoksenhaku-oikeutettujen piirin laimentaminen ja oikeuden turvaaminen myös kansalaisjärjestöille.

5.4.1.1 *Århusin tuulet: YVA- ja IPPC-direktiivin mukainen muutoksenhakuoikeus*

Osallistumisdirektiivillä YVA- ja IPPC-direktiiveihin sisällytettiin säännökset muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.⁴⁶⁹ Kyse on uudistuksesta, joka ennakoi myös valmisteilla olevan oikeusturvan saatavuutta ympäristöasioissa koskevan direktiivin peruslinjauksia. Direktiivien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat säännökset perustuvat Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 ja 4 kohtiin ja niissä on otettu huomioon jäsenvaltioiden erilaiset valitus-oikeuden määräytymisperusteet. Direktiivien muutokset on valmisteltu samanaikaisesti ja ne vastaavat toisiaan.

Oikeuden saatavuutta koskevat säännökset määrittelevät saatavuuden peruslähdekohdat, jotka koskevat menettelyyn oikeutettujen piiriä sekä tuomioistuimelle tai muulle elimelle asetettuja vaatimuksia. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ilmaisua ”tuomioistuin tai muu etukäteen laillisesti perustettu riippumaton ja puolueeton elin”⁴⁷⁰, mikä osoittaa, että myös muut kuin varsinaiset yleis- tai hallintotuomioistuinjärjestelmään kuuluvat elimet voivat tulla kysymykseen edellyttäen, että niiden perusteista on määrätty laissa ja ne ovat riippumattomia ja puolueettomia.⁴⁷¹

Valitusoikeuden määräytyminen

Kiistanalaisin ja kiinnostavin ratkaisu koskee valitusoikeuden määräytymisperusteita. Lähtökohdانا on useiden vertailututkimusten perusteella tuotettu tieto, että valitusoikeutta koskevat sääntelyt poikkeavat yhteisön jäsenmaissa merkittävästi. Yksilöiden valitusoikeuden osalta eräissä jäsenmaissa on käytössä yleinen asiavaltuus tai sen muunnelma, eräissä jäsenvaltioissa valitusoikeuden määräytymisen perusteena on välitön tai legitimi etu tai se, että asia koskee valittajaa riittävästi tai että kyse on oikeudellisesti suojatusta yksilöllisestä oikeudesta.⁴⁷²

⁴⁶⁹ Direktiivi 96/61/EY (IPPC-direktiivi) 15a artikla; direktiivi 85/337/ETY (YVA-direktiivi) 10a artikla.

⁴⁷⁰ Perusoikeuskirjan 47(2) artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltäväksi etukäteen laillisesti perustetussa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa eikä siihen esimerkiksi EIS 6 artiklan tapaan sisälly mahdollisuutta käyttää muuta elintä.

⁴⁷¹ Määrittelyn tulkinnasta EIS 6(1) artiklan osalta *Pellonpää* 2000, 306–313.

⁴⁷² Ks. esimerkiksi *Ebbeson* 2002, 24–27.

Huolimatta niukasta oikeuskäytännöstä yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin määritellyt muutoksenhakuoikeuden keskeiset lähtökohdat. Nimenomaisten säännösten puuttuessa yhteisöjen tuomioistuin on arvioinut oikeusturvan saata- vuutta pitäen lähtökohtanaan direktiivien tarjoamaa suojaa ihmisten terveydel- le. Näissä jo useaan kertaan mainituissa 1990-luvun taitteessa annetuissa rat- kaisuissa tuomioistuin on katsonut, että kun direktiivin tavoitteena on antaa yksilöille oikeus, sen, jota asia koskee, tulee voida vedota oikeuteensa tarvit- taessa myös kansallisessa tuomioistuimessa.⁴⁷³ Tuomioistuin käyttää ilmaisua se, jota asia koskee (persons concerned), ja vahvistaa tällä sen, että tavoitteena ei ole yleinen asiavaltuus, vaan valitusoikeuden turvaaminen niille, joille direk- tiivi turvaa oikeuden terveyteen.⁴⁷⁴

Direktiiveissä on omaksuttu Århusin sopimuksen 9(2) artiklan sanamuoto, ja muutoksenhakuoikeus on niiden mukaan kansallisen oikeusjärjestelmän mu- kaisesti yleisöllä, jota asia koskee, jos

- a) asia koskee valittajan etua riittävästi, tai vaihtoehtoisesti
- b) valittaja väittää oikeuksiansa heikentyvän, mikäli jäsenvaltion hallin- tolainkäyttöä koskeva sääntely tätä edellyttää.

Säännösten mukaan jäsenvaltio voi siis valita muutoksenhakuun oikeutettujen piiriin joko edellyttämällä riittävää intressiä tai oikeuden loukkausta, jos jäsen- valtion hallintolainkäytössä niin edellytetään. Tavoitteena on, että muutoksen- hakuoikeus turvataan niille, joilla on asiassa riittävä intressi, mutta jäsenval- tiolle, joissa hallintolainkäytössä on perinteisesti edellytetty oikeuden louk- kausta muutoksenhakuoikeuden edellytyksenä, jätetään mahdollisuus säilyttää tämä järjestelmä. Yhteisösääntely ei kuitenkaan estä jäsenmaita, joissa ei rajoi- teta muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä, säilyttämästä nykyistä järjestel- määnsä.

Jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa sen suhteen, mikä muodostaa riittä- vän edun tai oikeuden heikentymisen, mutta direktiivi edellyttää, että tämä määrittely tehdään, jotta jokainen tuntee oikeutensa. Direktiivissä kuitenkin rajoitetaan jäsenvaltion harkintavaltaa kahdessa suhteessa. Direktiivi edellyttää, että jäsenvaltion tulee harkintavaltaa käyttäessään asettaa tavoitteeksi, että ylei- sölle, jota asia koskee, turvataan laaja muutoksenhakuoikeus. Harkintavaltaa

⁴⁷³ Ks. asia C-59/89, *komissio v. Saksa* [1991], kohdat 2, 18 ja 28; asia C-361/88, *komissio v. Saksa* [1991], kohta 15; asia C-131, *komissio v. Saksa* [1991], kohdat 6-7; asia C-64/90, *komissio v. Ranska* [1991], kohta 1.

⁴⁷⁴ Ks. myös tuorempi ratkaisu asia C-334/96, *komissio v. Iso-Britannia* [1999], jossa käytetään ilmaisua ”jäsenvaltioiden on annettava tarpeelliset oikeussäännöt oikeusturvakeinojen takaa- miseksi niille, joille oikeudet on osoitettu”. Tuomion kohta 37.

rajoitetaan Århusin sopimuksen 9(2) artiklan edellyttämällä tavalla siten, että ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etujen katsotaan olevan artiklassa tarkoitettulla tavalla riittävä. Mikäli muutoksenhakuoikeuden edellytyksenä on oikeuden loukkaus, niillä katsotaan olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata. Säännöksillä siis turvataan hallituksesta riippumattomien kansalaisjärjestöjen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, mutta järjestöille voidaan asettaa kansallisia vaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi rekisteröintiä ja järjestön tavoitteita. Määritelmällisesti tosin ympäristönsuojelua edistävät järjestöt täyttävät tämän edellytyksen, mutta kansallisessa lainsäädännössä tätä vaatimusta voidaan täsmentää.

Valitusperusteet

Direktiiveissä määritellään myös valitusperusteista. Ne edellyttävät, että muutoksenhakuun oikeutetuilla tulee olla mahdollisuus saattaa direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Direktiivit siis edellyttävät, että päätöksiin voidaan hakea muutosta sekä asiallisin että menettelyllisin perustein. Erityisesti YVA-direktiivin osalta tämä merkitsee, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisältö tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus voidaan saada uudelleen tutkittavaksi.

Muutoksenhakumenettelyille direktiivit asettavat laadullisiksi vaatimuksiksi, että menettelyn tulee olla oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyn toteuttamiselle.

IPPC- ja YVA-direktiivien muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten jälkeen ympäristöasioissa on mahdollista väittää, että prosessuaalinen autonomia on kaventunut ja oikeusturvakeinoja on eräiltä osin yhdenmukaistettu. Direktiivien säännökset yhdessä yhteisöoikeudessa omaksuttujen oikeusturvaa koskevien minimivaatimusten kanssa ovat omiaan merkittävällä tavalla vähentämään autonomiaa, vaikka säännökset jättävät toissijaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla kansallista liikkumavaraa ja tilaa hyvin erilaisille tulkinnoille ja käytännöille.

5.4.1.2 Århusin tuulet: uudelleentarkastelumenettelyjä koskeva direktiiviehdotus

Kansallinen menettelyllinen autonomia ympäristökysymyksissä kapenee, jos valmisteilla oleva direktiivi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympä-

ristöasioissa toteutuu.⁴⁷⁵ Ehdotus sisältää oikeuden saatavuutta koskevat minimivaatimukset ja sen tavoitteena on varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso, turvata nykyistä parempi ympäristönsuojelulainsäädännön soveltaminen ja täytäntöönpano sekä unionissa että jäsenvaltioissa sekä edistää hyvää hallintoa. Ehdotetun direktiivin tavoitteena on myös parantaa yhteisön kansalaisten ja kansalaisjärjestön oikeuksia saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman elimen arvioitavaksi viranomaisen ympäristölainsäädännön vastainen toimi tai laiminlyönti.⁴⁷⁶

Sisäinen uudelleentarkastelu

Direktiiviehdotuksen erityisyys on siinä, että se rakentuu kaksivaiheiselle menettelylle. Ehdotuksen mukainen tärkein vaikuttamiskeino on sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisöön kuuluvilla sekä oikeutetuilla yksiköillä, jotka katsovat, että hallinnollinen toimi tai hallinnollinen laiminlyönti on ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa, on oikeus esittää sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö kansallisen lainsäädännön mukaan nimetyille viranomaiselle. Ehdotuksessa ei rajoiteta pyynnön esittämisen edellytyksiä. Riittävää on, että pyynnön tekemiseen oikeutettu katsoo toimen tai laiminlyönnin olevan ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa.⁴⁷⁷

Hallinnollisilla toimilla tarkoitetaan viranomaisen ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamia hallinnollista toimenpiteitä, joilla on oikeudellisesti sitova ja ulkoinen vaikutus. Hallinnollisilla laiminlyönneillä tarkoitetaan puolestaan sitä, että viranomainen on ympäristölainsäädännössä asetetun velvoitteensa vastaisesti jättänyt toimimatta.⁴⁷⁸

Ehdotus jättää jäsenvaltioiden määriteltäväksi ne viranomaiset, jotka käsittelevät pyynnöt sekä sen, missä määräajassa ja missä muodossa pyyntö on esitettävä. Ehdotuksen mukaan määräaika ei saa olla lyhyempi kuin neljä viikkoa siitä päivästä, jona kyseinen hallinnollinen toimi on toteutettu, tai väitetyn laiminlyönnin tapauksessa siitä päivästä, jona kyseinen hallinnollinen toimi olisi lain mukaan pitänyt toteuttaa.⁴⁷⁹

Ehdotus sisältää jokseenkin yksityiskohtaiset säännökset, jotka koskevat uudelleen tarkastelua koskevan pyynnön käsittelemistä ja siihen vastaamista. Perustellussa päätöksessä viranomainen määrittelee ne toimenpiteet, jotka aiotaan toteuttaa ympäristölainsäädännön noudattamiseksi tai antaa perustellun päätök-

⁴⁷⁵ KOM (2003) 624 lopull.

⁴⁷⁶ KOM (2003) 624 lopull., 3.

⁴⁷⁷ KOM (2003) 624 lopull., 13.

⁴⁷⁸ KOM (2003) 624 lopull., 11.

⁴⁷⁹ KOM (2003) 624 lopull., 13.

sen pyynnön hylkäämisestä. Päätös on osoitettava pyynnön esittäneelle yleisöön kuuluvalle tai oikeutetulle yksikölle.⁴⁸⁰

Ympäristölainsäädäntö ja ympäristömenettely

Jos viranomainen ei ole tehnyt päätöstä sisäistä uudelleentarkastelua koskevas- ta pyynnöstä sille asetetussa määräajassa tai jos pyynnön esittäjä katsoo, että päätös ei ole riittävä varmistamaan ympäristölainsäädännön noudattamista, pyynnön esittäjällä on ehdotuksen mukaan oikeus panna vireille ympäristömenettely. *Ympäristömenettelyllä* tarkoitetaan ympäristöasioita koskevia hallinto- tai tuomioistuimenettelyjä, jotka käydään tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa elimessä ja jotka päätetään sitovalla päätöksellä. Direktiiviä ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan sovellettaisi rikosmenettelyihin.⁴⁸¹

Direktiivin soveltamisalan määrittelyssä keskeinen käsite on *ympäristölainsäädäntö*. Sitä määrittelee kaksi seikkaa. Ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan yhteisön lainsäädäntöä ja yhteisölainsäädännön voimaansaattamiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä. Lainsäädännön tavoitteen tulee olla ympäristön suojeleminen tai parantaminen, mukaan lukien ihmisten terveyden suojeleminen ja ympäristöresurssien suojelu tai käyttö. Århusin sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi ympäristökäsite tulee ymmärtää laajasti. Ehdotuksen mukaan ympäristölainsäädäntöä koskeva määritelmä kattaisi aineellisen sääntelyn ohella ympäristövaikutusten arviointimenettelyt, ympäristötiedon saatavuuden ja sääntelyn, joka koskee osallistumista ympäristöä kokevaan päätöksentekoon.⁴⁸²

Määritelmä on laajempi kuin Århusin sopimuksen ympäristötiedon määritelmä ja se kattaa myös menettelyä koskevan sääntelyn. Ehdotuksen mukaan sääntelyä sovellettaisiin ainoastaan yhteisöoikeuden täytäntöönpanoon perustuvaan ympäristölainsäädäntöön. Sääntelyn toteuduttua on mahdollista, että jäsenvaltioissa on kaksi erilaista järjestelmää, mikä saattaa synnyttää tulkinta-ongelmia. Yhteisöperäisen ja kotimaisen ympäristösääntelyn erottaminen ei ole aina mahdollista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat sisällyttää myös yksinomaan kansallista alkuperää olevan lainsäädännön ympäristölainsäädäntökäsitteen piiriin.

Kiinnostavaa on, miten EY 6 artiklan läpäisyperiaatteen toteuttaminen, olettaen että periaate otetaan vakavasti, vaikuttaisi säännöksen tulkintaan. On ainakin periaatteessa mahdollista, että varsinaisen ympäristölainsäädännön ulkopuoliseen sääntelyyn sisältyy esillä olevan määritelmän mukaan sellaista ympäristöä koskevaa sääntelyä, johon tulisi sovel-

⁴⁸⁰ KOM (2003) 624 lopull., 14.

⁴⁸¹ KOM (2003) 624 lopull., 14.

⁴⁸² KOM (2003) 624 lopull., 12.

taa direktiivin muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä. Ehdotetun sanamuodon mukaan ympäristölainsäädäntöä koskeva määritelmä ei ole tyhjentävä, vaan esimerkkiluettelo.

Asiavaltuuden määräytymisperusteet

Kuten edellä on esitetty, luonnollisten tai oikeushenkilöiden muutoksenhakuoikeus määritellään YVA-direktiivissä ja IPPC-direktiivissä siten, että jäsenvaltiot voivat valita muutoksenhakuoikeuden määräytymisperusteiden kahden vaihtoehdon välillä. Komission uudelleentarkastelumenettelyä koskevassa ehdotuksessa on omaksuttu sama lähtökohta, ja jäsenvaltiot voisivat sen mukaan valita joko sääntelyn, jonka mukaan yksityisen tulisi osoittaa omaavansa riittävän intressin, tai sääntelyn, jonka mukaan yksityisen tulee osoittaa subjektiivisen oikeuden loukkaus voidakseen panna vireille ympäristömenettelyn tai omata puhevallan tuomioistuin- tai sitä vastaavassa muussa menettelyssä.

Odotetusti ehdotuksen tärkein kysymys on kansalaisjärjestöjen puhevallan määrittely. Direktiivin tavoitteet on asetettu vaatimattomasti. Ehdotuksessa ne määritellään oikeutetuiksi yksiköiksi⁴⁸³, joilla tarkoitetaan yhteenliittymiä, organisaatioita ja ryhmiä, joiden tavoitteena on ympäristönsuojelu ja jotka on tunnustettu direktiivin asettamien edellytysten mukaisesti. Ehdotuksen mukaan kansainvälinen, kansallinen, alueellinen tai paikallinen oikeutettu yksikkö, joka ei voi osoittaa riittävien intressien tai oikeuksien loukkausta, voi käyttää puhevaltaa edellyttäen, että

- a) se on tunnustettu;
- b) uudelleen tutkittava asia, jonka vuoksi menettely pannaan vireille, kuuluu nimenomaan kyseisen oikeutetun yksikön sääntömääräiseen toimintaan ja
- c) uudelleen tutkiminen kuuluu kyseisen yksikön erityiseen maantieteelliseen toimialueeseen.

Ehdotuksen kiistanalaisimmat kysymykset liittyvät edellytysten a kohtaan, kysymykseen siitä, millä edellytyksillä yhdistys, organisaatio tai ryhmä tunnustetaan oikeutetuksi yksiköksi. Ehdotuksen mukaan tunnustamisen edellytyksenä on, että kyse on a) riippumattomasta, voittoa tavoittelemattomasta oikeushenkilöstä, jonka tavoitteena on suojella ympäristöä; b) sillä on organisatorinen rakenne, joka takaa, että se voi asianmukaisesti pyrkiä sääntömääräisiin tavoitteisiinsa; c) se on laillisesti perustettu ja toimii perussääntönsä mukaan aktiivisesti ympäristönsuojelun hyväksi vaaditun ajan, jonka vahvistaa se jäsenvaltio, jossa se on perustettu, ja joka saa olla enintään kolme vuotta; d) sillä on

⁴⁸³ Ehdotuksessa on sitouduttu samaan käsitteistöön kuin komission direktiiviehdotuksessa, joka koskee ympäristövastuuta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Ks. KOM (2002) 17 lopull.

rekisteröidyn tilintarkastajan varmentama tilinpäätös ajalta, jonka kunkin jäsenvaltion on vahvistettava.

Ehdotuksessa sovelletaan oikeutettujen yksiköiden tunnustamiseen lähestymistapaa, joka perustuu sekä ennakkotunnustamismenettelyyn että tapauskohtaiseen tunnustamiseen. Jäsenvaltioiden on määriteltävä menettely, jossa tunnustaminen tapahtuu. Jos pääsääntönä on ennakkotunnustamismenettely, sen on kuitenkin annettava mahdollisuus käyttää myös nopeaa tapauskohtaista tunnustamismenettelyä.

Ehdotuksen kiinnostavuus ja heikkous on sen sisältämässä kaksivaiheisessa menettelyssä. Ehdotuksen perustelujen mukaan sen odotetaan toimivan ennaltaehkäisevästi siten, että viranomaiset ratkaisuja tehdessään ottavat huomioon uudelleen tarkastelua koskevan pyynnön mahdollisuus.⁴⁸⁴ Toisaalta kaksivaiheinen menettely saattaa olla tarpeettoman mutkikas tilanteissa, joissa ennaltaehkäisytaavoite ei toteudu.

Kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta koskevilta osin ehdotus on vaatimaton. Sen keskeinen tavoite näyttää olevan oikeutettujen yksiköiden määrän minimoiminen ja yleiseen asiavaltuuteen perustuvan järjestelmän ehkäiseminen⁴⁸⁵ eikä niinkään oikeutettujen yksiköiden aseman vahvistaminen.⁴⁸⁶ Tähän viittaa myös järjestöjen arviointimenettelyä koskeva ehdotus, joka tiukasti tulkittuna saattaa johtaa siihen, että vain harvalukuinen joukko yhteenliittymiä, organisaatioita ja yhdistyksiä täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset.

Vireillepano-oikeus

Yhteisötasolla ongelmaksi on noussut Århusin sopimuksen 9(3) artiklan toteuttaminen. Se edellyttää mahdollisuutta panna vireille hallinto- tai tuomioistuinmenettely yksityishenkilöiden toimia ja laiminlyöntejä vastaan, jos ne ovat ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa. Komission ehdotuksen mukaan toissijaisuusperiaate estää antamasta yhteisötasolla sellaista säännöstä. Ehdotuksen mukaan sääntelyllä kajottaisiin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin, jos yhteisön lainsäädännössä käsiteltäisiin jäsenvaltioiden toimivaltaan niinkin läheisesti liittyvää kysymystä kuin yksityishenkilöiden mahdollisuutta saattaa toisten yksityishenkilöiden toimet tuomioistuimen tutkittaviksi.⁴⁸⁷ Tästä syystä

⁴⁸⁴ KOM (2003) 624 lopull., 8.

⁴⁸⁵ Komission ehdotuksessa tämä todetaan. Perustelu nojaa toissijaisuusperiaatteeseen ja siihen, että jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään hyväksyä yleisen asiavaltuuden, kuten Århusin sopimuksin edellyttää. KOM (2003) 624 lopull., 13.

⁴⁸⁶ Direktiivin valmisteluvaiheessa esillä oli ehdotus, joka olisi antanut tietyin rajoituksin asiavaltuuden myös alueellisille kansalaisryhmille ja yhteisöille, jotka edustavat paikallisia tai alueellisia asukkaita, mutta eivät ole oikeushenkilöitä. Ehdotusten taustalla on jäsenmaiden lainsäädännössä vahvistunut sääntely, joka mahdollistaa kansalaisryhmittymien osallistumisen ja vaikuttamisen hankkeiden lupa- tai sitä vastaavissa ennakoivalvontamenettelyissä ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä.

⁴⁸⁷ KOM (2003) 624, 12.

ehdotukseen sisältyy yksityishenkilöiden toimia ja laiminlyöntejä koskeva yleinen velvoite, mutta ei sitä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden antaminen jää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Ehdotuksen 3 artiklan mukaan: ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on oikeus panna vireille ympäristömenettelyjä yksityishenkilöiden sellaisten toimien ja laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa.”

Säännös on siinä määrin yleisluonteinen, että on mahdollista tulkita YSL 92 §:n vireillepano-oikeutta koskevan säännöksen täyttävän siinä asetetun vaatimuksen. Sen mukaan vireillepano-oikeus kuuluu muun muassa muutoksenhakuun oikeutetuille asianosaisille ja yhdistyksille ja säätiöille. Vireillepano-oikeus koskee tilanteita, joissa asia ei ole tullut esille valvontaviranomaisen omasta aloitteesta. Vireillepano-oikeus koskee tilannetta, jossa alueellinen ympäristökeskus ei ole antanut määräystä ilmeisesti pilaantuneen maaperän tai pohjaveden pilaantuneen alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen selvittämisestä (77 §) tai määrännyt pilaantuneen maa-alueen tai pohjaveden puhdistamisesta (79 §) tai lupa- tai valvontaviranomainen ei ole antanut määräystä lain vastaisen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta taikka kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ei ole antanut määräystä pilaantumisen ehkäisemisestä.⁴⁸⁸

5.4.2 Oikeusturvan saatavuus yhteisön tasolla

5.4.2.1 Yksityisen kanne-oikeus EY 230(4) artiklan perusteella

Kansalaisten oikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisiä ovat ne oikeussuojakeinot, jotka takaavat yhteisöoikeuden turvaamien oikeuksien toteutumisen valtiota vastaan. Luonnollisilla ja oikeushenkilöillä on vain rajoitetut mahdollisuudet riitauttaa yhteisön toimielimen ratkaisut. Yhteisön perustamis-sopimuksen mukaan yksityisellä on käytettävissään kolme mahdollisuutta:

- i) EY 230(4) artiklan mukainen kumoamiskanne;
- ii) EY 235 artiklan ja 288(2) artiklan mukainen vahingonkorvauskanne; ja
- iii) EY 234 artiklan mukainen mahdollisuus saada asia ennakkoratkaisumenettelyn kautta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Näistä tärkein ja samalla kiistanalaisin on EY 230(4) artiklan mukainen kumoamiskanne, jonka nykyistä merkitystä heijastelee se, että yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt epäilyksensä sen suhteen, turvaako EY 230(4) artikla yksityisille tehokasta oikeussuojaa niitä mahdollisia oikeuksien loukkauksia vastaan, jotka aiheutuvat yhteisön toimielinten lainsäädäntötoiminnasta.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ YSL 92 §:n tulkinnasta *Kuusiniemi & al.* 2001, 323–326; ks. myös HE 165/2003 vp, 29–30.

⁴⁸⁹ Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Treaty on European Union 1995.

EY 230 artiklan tulkinnassa on syytä korostaa sen rajoitettua käyttömahdollisuutta. Se koskee ensisijaisesti neuvoston ja komission päätöksiä. Tällä tosin on ympäristöä koskevissa asioissa merkitystä siitä syystä, että ympäristösääntelyn täytäntöönpano kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille, vaikka komissiolla on päätäntävaltaa myös ympäristökysymyksissä, mistä syystä EY 230 artiklalla saattaa olla muutakin kuin periaatteellista merkitystä.⁴⁹⁰

Yksityinen oikeussubjekti (luonnollinen tai oikeushenkilö) voi EY 230(4) artiklan mukaan nostaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen ”hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.”

Yksityisellä oikeussubjektilla on asiavaltuus, kun kumoamiskanteen kohteena on yksittäinen päätös, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia ja joka on nimenomaisesti kohdistettu kanteen tekijälle. Tämä on EY 230(4) artiklan tarkoittama perustilanne, jossa kanneoikeus perustuu siihen, että kanteen tekijällä on intressi päätöksen kumoamiseen. Esimerkiksi, jos henkilöltä on evätty oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon, tämä voi vaatia päätöksen kumoamista.⁴⁹¹

Yksityisellä on asiavaltuus EY 230(4) artiklan mukaan lisäksi, jos päätös, joka on annettu asetuksena tai toiselle oikeussubjektille osoitettuna päätöksenä, koskee myös kanteen tehnyttä suoraan ja erikseen. Asetuksen kumoamiseksi yksityisellä on asiavaltuus, jos asetus tai osa asetusta on tosiasiallisesti yksittäinen päätös, joka kohdistuu erityisesti tiettyyn yksityiseen. Tällä turvataan se, että kanneoikeutta ei voi sulkea pois nimeämällä toimi asetukseksi, jos kyse on toimesta, jolla tosiasiallisesti on vain yksittäiseen kohdistetun päätöksen kaltaisia seurauksia. Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön asetuksen kumoamiseksi nostaman kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että kanteen kohteena oleva asetus on tosiasiaassa päätös, joka koskee kantajaa suoraan ja erikseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella asetus on erotettava päätöksestä sen perusteella, onko kysymyksessä yleisesti sovellettava toimi. Säädös on yleisesti sovellettava, jos se soveltuu objektiivisesti määriteltyihin tapauksiin ja jos se saa aikaan oikeudellisia vaikutuksia yleisesti ja abstraktisti

⁴⁹⁰ *Jans* (2000, 214–215) viittaa komission merkitykseen ennen muuta ympäristönsuojelua koskevien valtioneuvostojen ja kilpailulainsäädännön alueella.

⁴⁹¹ *Asia T-174/95 Svenska Journalistförbundet* [1998], jossa neuvosto kyseenalaisti kanteen sillä perusteella, että päätös evätä asiakirjan luovuttaminen ei vaikuttanut kanteen tekijää erikseen 173 (nykyisin 230) artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että kanteen tekijä oli päätöksen kohde eikä tästä syystä ollut velvollinen osoittamaan, että päätös koski tätä suoraan ja erikseen, vaan riitti, että tämä osoitti, että hänellä oli intressi päätöksen kumoamiseen. (kohta 64)

määriteltyjen henkilöryhmien osalta. Käytännössä asetusten kumoaminen yksityisen kanteen perusteella on osoittautunut lähes mahdottomaksi.⁴⁹²

Yksityisen kanneoikeus tilanteissa, joissa päätös on kohdistettu toiselle oikeussubjektille edellyttää, että yhteisön toimielimen päätöksellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan. Tämän ohella kanneoikeuden edellytyksenä on, että taholle, jolle toimi on tosiasiallisesti osoitettu, kuten jäsenvaltiolle, ei jätetä lainkaan harkintavaltaa toimen täytäntöönpanossa, vaan täytäntöönpano on teknistä ja perustuu yksinomaan yhteisön lainsäädäntöön. Jäsenvaltioille osoitettujen toimien täytäntöönpano ei tämän edellytyksen mukaan voi olla lainsäädännön kaltaista. Jos päätöksen täytäntöönpano edellyttää aitoa harkintaa, sen ei voida katsoa vaikuttavan yksityisen oikeusasemaan suoraan ja välittömästi.⁴⁹³

Suoraan ja erikseen -testi

Yhteisöjen tuomioistuin ottaa yksityisen kanteen tutkittavakseen ainoastaan, jos yksityinen kykenee näyttämään toteen, että kyseessä on toimi, joka koskee häntä suoraan ja erikseen. Tässä suhteessa edelleen merkityksellisiä ovat yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 1963 esittämät käsitykset *Plaumann*-tapauksessa⁴⁹⁴, jossa se katsoi, että toimen voidaan katsoa koskevan oikeussubjektia erikseen ainoastaan, jos toimi koskee yksityistä hänen ominaispiirteidensä vuoksi taikka hänelle ominaisen tosiasiallisen aseman vuoksi, joka erottaa hänet kaikista muista ja yksilöi hänet siten kuin tilanteissa, joissa toimi on nimenomaisesti kohdistettu asianomaiseen. Näiden *Plaumann*-testin asettaman suoraan ja erikseen -arviointikriteerien täyttymiseksi ei riitä, että yhteisön toimi koskee kantajaa henkilökohtaisesti. Kantajan on osoitettava, että verrattuna muihin samassa asemassa oleviin yksityisiin toimi kohdistuu häneen jollakin erityisellä, muista poikkeavalla tavalla.⁴⁹⁵ Edellytys ei täyty, jos arvioitavana olevaa tointa sovelletaan objektiivisesti määritellyssä tilanteessa ja jos sillä on oikeudellisia vaikutuksia vain yleisesti määriteltävissä olevaan henkilöryhmään.

Suoraan ja erikseen -arviointikriteerien asettamaa korkeaa kynnystä ilmentää oikeuskäytännössä omaksuttu vakiintunut tulkinta, jonka mukaan se, että on

⁴⁹² *Graig* 1994, 513–516; *Sorto* 2002a, 25; *Graig – de Burca* 2003, 495. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat 789–790/79, *Calpak* [1980], kohta 7; yhdistetyt asiat 41–44/70, *NV International Fruit Company* [1971]; 103–9/78 *Beaufort ym. v. komissio* [1979], asia T-476/93, *FRSEA ja FNSEA* [1993], kohta 19; asia T-268/99, *FNAB, Setrab, SARL* [2000], kohdat 32–45.

⁴⁹³ Ks. esimerkiksi asia C-386/96 P, *Société Louis Dreyfus* [1998], kohdat 42–56.

⁴⁹⁴ Asia 25/62, *Plaumann v. komissio* [1963]; tuomion tulkinnasta esimerkiksi *Graig* 1994, 508–512; *Graig – de Burca* 2003, 518.

⁴⁹⁵ Asia 25/62 *Plaumann v. komissio* [1963], kohta 25.

olemassa mahdollisuus ennakoita osoittaa toimenpiteen kohderyhmän lukumäärä tai jopa henkilöllisyys, ei sellaisenaan merkitse, että toimenpide koskisi näitä suoraan ja erikseen, jos on selvää, että säännöstä sovelletaan objektiivisen oikeudellisen tai tosiasiallisen tilanteen vuoksi.⁴⁹⁶ Tuomioistuinkäytännössä on tullut usein arvioitavaksi erikseen-kriteerin täyttyminen. Sen perinteinen tulkinta on useissa tapauksissa estänyt yksityisiä nostamasta kannetta yhteisöjen tuomioistuimissa, kun kyse on ollut yleisesti sovellettavista säännöksistä, mikä osaltaan on merkittävästi vähentänyt 230(4) artiklan suomaan tosiasiallista oikeussuojaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla yksityinen voi nostaa kanteen myös yhteisön toimielinten jäsenvaltioille osoittamien päätösten kumoamiseksi, vaikka EY 230 artiklan mukaan kanneoikeus koskee ainoastaan yksityiselle kohdistettuja päätöksiä.⁴⁹⁷ Yhteisön toimielimen toimen luonteesta ja muodosta riippumatta kumoamiskanne on mahdollista nostaa kaikista sellaisista yhteisön toimielinten toimista, joilla tosiasiallisesti luodaan pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka saattavat vaikuttaa kantajan etuihin siten, että ne muuttavat selvästi tämän oikeudellista asemaa.⁴⁹⁸ Tämän tulkinnan omaksuminen on johtanut siihen, että yksityinen voi vaatia myös asetusten ja direktiivien⁴⁹⁹ kumoamista, jos ne ovat tiettyjen toimijoiden osalta päätöksen luonteisia ja edellyttäen, että kantaja täyttää EY 230 artiklassa määritellyt kanteen nostamisen edellytykset.

Varovainen käänne – Codorniu

Tuomioistuin tutkii yleensä ensin erillisyyss-kriteerin täytymisen ja vasta sen täytyttyä suoraan-kriteerin.⁵⁰⁰ Vaikka tuomioistuin yleensä tulkitsee erillisyyss-kriteeriä tiukasti, se on lieventänyt kantaansa hieman asiassa *Codorniu*⁵⁰¹. Arvioitavana oli asetus⁵⁰², jonka mukaan merkintä ”crémant” tuli varata tietyille

⁴⁹⁶ Asia C-209/94P, *Buralux v. neuvosto*, kohta 24.

⁴⁹⁷ Asia 25/62, *Plaumann v. komissio* [1963].

⁴⁹⁸ Asia 22/70, *komissio v. neuvosto (ERTA)* [1971]; asia 60/81, *IBM v. komissio* [1981].

⁴⁹⁹ Yksityisten kanneoikeus direktiivien kumoamiseksi on epävarmaa. Niiden on katsottu jäävän EY 230(4) artiklan ulkopuolelle, koska jäsenvaltioille osoitettuna velvoitteina niiden ei ole katsottu voivan koskea henkilöä suoraan ja erikseen. Ks. esimerkiksi *Joutsamo & al.* 2000, 246 ja T-172/98, *Salamanca* [2000], kohdat 30–31. Oikeuskäytännöstä esimerkiksi T-99/94 *ASO-CARNE* [1994]; C-298/89, *Gibraltar v. neuvosto* [1993]; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tapauksessa T-223/01, *Japan Tobacco Inc. ja JT International SA v. parlamentti ja neuvosto* [2002] mainittuihin ratkaisuihin viitaten katsonut, että vaikka EY 230(4) artikla ei nimenomaisesti koske yksityisten direktiiveistä nostamia kumoamiskanteita, pelkästään tämän seikan perusteella kanteita ei voida jättää tutkimatta.

⁵⁰⁰ *Joutsamo & al.* 2000, 246-247; suoraan kriteerin edellytyksistä *Arnall* 2001, 25–30 ja erikseen kriteerin edellytyksistä *ibid.* 30–45.

⁵⁰¹ C-309/89, *Codorniu* [1994], kohdat 19–20.

⁵⁰² Kuohuviinien ja hiilihapotettujen kuohuviinien kuvausta ja esittelyä koskevista yleisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3309/85 muuttamisesta annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2045/89.

Ranskassa ja Luxemburgissa valmistetuille laatukuohuviineille kyseisen perinteisen merkinnän suojelemiseksi, koska sitä on näissä valtioissa käytetty kuvaamaan tietyiltä alueilta tulevia tuotteita. Espanjalainen kantaja vaati asetuksen kumoamista tältä osin, koska hänellä oli vuonna 1924 rekisteröity tuotemerkki, joka sisälsi sanan ”crémant”. Vaikka asetus oli soveltamisalansa perusteella normatiivinen, koska sitä sovellettiin yleisesti kaikkiin kyseisiin taloudellisiin toimijoihin, tämä ei kuitenkaan tuomioistuimen mukaan estänyt sitä, etteikö kyseinen säännös voisi koskea joitakin kyseisistä toimijoista erikseen.⁵⁰³ Tapauksen erityisyys on siinä, että tuomioistuin oli valmis hyväksymään yksityisen kanneoikeuden, vaikka kyse oli aidosti normatiivisesta säännöksestä.⁵⁰⁴ Tapaus antoi lupauksen aiempaa liberaalimmasta tulkinnasta, vaikka ratkaisun perustelut ovat lähinnä suuntaa-antavat, ja tuomioistuin soveltaa kuitenkin edelleen Plaumann-testiä, joka yksityisen on edelleen täytettävä kanneoikeuden saadakseen.⁵⁰⁵

Vaikka *Godorniu*-ratkaisu ei merkinnyt käännettä, se merkitsi kuitenkin hienoista muutosta tuomioistuimen tulkintalinjassa.⁵⁰⁶ Se on eräissä kilpailuoikeutta⁵⁰⁷, valtioneuvostojärjestelmää⁵⁰⁸ ja polkumyyntiä⁵⁰⁹ koskevilla tapauksissa arvioinut yksityisten tahojen asiavaltuutta tavanomaista väljemmin.⁵¹⁰

Tuomioistuin arvioi erikseen kriteeriä väljästi myös tapauksessa *Les Verts*⁵¹¹, jossa se myönsi asiavaltuuden ranskalaiselle vihreälle puolueelle, koska se oli ainoa keino turvata puolueen mahdollisuus riitauttaa Euroopan yhteisön parlamentin puoluerahoitusta koskeva päätös.⁵¹²

Vaikka tuomioistuin on hieman lieventänyt asiavaltuuden edellytyksiä, se on pääsääntöisesti vaatinut myös näissä tapauksissa, että yksityisen on osoitettava

⁵⁰³ Tuomion kohta 19.

⁵⁰⁴ *Arnulf* 2001, 51–52; *Graig – de Búrca* 2003, 496. Tuomioistuin oli esittänyt tulkinnan jo aiemmin polkumyyntiä koskeneessa tapauksessa asia C–358/89 R, *Extramet* [1991], kohdat 13–14.

⁵⁰⁵ Tulkinnasta *Arnulf* 2001, 8–9.

⁵⁰⁶ *Graig – de Búrca* 2003, 503.

⁵⁰⁷ Asia 26/76, *Metro* [1977].

⁵⁰⁸ Asia 730/79, *Philip Morris Holland* [1980]; asia 168/84, *Cofaz* [1986]; asia C–198/91, *William Cock* [1993];

⁵⁰⁹ Asia 264/82, *Timex* [1985]; yhdistetyt asiat 239/82 ja 275/82, *Allied Corporation* [1984]; asia C–358/88, *Extramet* [1991].

⁵¹⁰ Ks. myös asia 11/82, *Piraiki–Patraiki* [1985], kohdat 28–31. Tuomioistuimen tulkintalinjasta esimerkiksi *Graig* 1994, 516–519.

⁵¹¹ Asia 294/83, *Partie Ecologiste, 'Les Verts'* [1986].

⁵¹² Ratkaisu oli merkityksellinen sikäli, että tuomioistuin otti käsiteltäväkseen parlamentin päätöstä koskevan yksityisen kanteen, vaikka tuolloin EY 173 (nyt 230) artiklan mukaan kanneoikeus ei koskenut sen päätöksiä. Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että perustamissopimuksella on luotu täysin kattava oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenpiteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi. Ks. tuomion kohta 23; ks. myös asia 22/70, *komissio v. neuvosto (ERTA)* [1971], jossa tuomioistuin katsoi, että kumoamiskanteen kohteena voivat olla kaikki ne toimielinten antamat säännökset ja määräykset luonteestaan tai muodostaan riippumatta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia (kohta 42); ratkaisun merkityksestä *Arnulf* 2001, 14–15.

toimen koskevan häntä yksilöllisesti ja suoraan. Vaikka yksityinen kykenisi osoittamaan, että kanne on aiheellinen, mutta ei kykene osoittamaan sen koskevan häntä Plaumann-testin edellyttämällä tavalla, tuomioistuin jättää kanteen edelleen tutkittavaksi ottamatta.⁵¹³

Yhteisöjen tuomioistuinkäytännön kritiikkiä

Tuomioistuimen EY 230(4) artiklasta omaksumaa tulkintaa on arvioitu kriittisesti jo pitkään.⁵¹⁴ Kritiikki ei ole kohdistunut niinkään EY 230(4) artiklaan, vaan tuomioistuimen sitä koskevaan hyvin pidättyvään tulkintaan.⁵¹⁵ Kritiikki on voimistunut samanaikaisesti osallistumisoikeuksien vahvistumisen ja yhteisökansalaisuutta koskevien tavoitteiden myötä. Yhteisökansalaisuus ja osallistumisoikeudet liittyvät toisiinsa ja kansalaisuuden muotoutuminen edellyttää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista.⁵¹⁶

Yksityisten tahojen asiavaltuutta koskevaan arviointiin vaikuttaa EU 6(1) artikla, jonka mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Oikeusvaltiollisuuden lähtökohta edellyttää, että yhteisön sääntelyn tulee turvata keinot saattaa yhteisön toimielinten lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimet tuomioistuimen arvioitaviksi.⁵¹⁷ Yksityisen kanneoikeudella on erityistä merkitystä yhteisössä, jossa edustukselliseen demokratiaan yhdistyy intressiryhmäedustus ja monitasoinen hallinto ja jossa yhteisön lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallan institutionaalinen jako, lainsäädäntötoiminnan läpinäkyvyys sekä poliittisten ja oikeudellisten välineiden sekoittuminen eivät ole riittäviä korjaamaan yhteisön demokratiavajetta.⁵¹⁸

Kansallisten oikeussuojakeinojen merkitys

EY 230(4) artiklan tulkinnassa arvioitavaksi tulee myös kansallisten oikeussuojakeinojen merkitys ja sen suhde EY 234 artiklaan. Lähtökohtana on tuomiois-

⁵¹³ Schikhoff 1998, 276–277. Useat yksityisten tahojen asiavaltuutta koskevat tuomioistuimen ratkaisut koskevat yhteisön maatalouspolitiikkaa. *Graigin* (1994, 524–526) tulkinnan mukaan tuomioistuin on haluton tulkitsemaan suoraan ja erikseen -arviointikriteeriä näissä kysymyksissä väljemmin, koska yhteisön toimielimillä on laajasti harkintavaltaa maatalouspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä, eikä tuomioistuin halua puuttua tähän harkintavaltaan.

⁵¹⁴ Ks. esimerkiksi *Graig* 1994, 520–527; *Arnall* 2001, 7–38; *Graig – de Búrca* 2003, 489.

⁵¹⁵ Ks. esimerkiksi *Graig – de Búrca* 2003, 517.

⁵¹⁶ *Arnall* 1999, 47; *Graig – de Búrca* 2003, 516–517.

⁵¹⁷ Tuomioistuin vahvisti tämän lähtökohdan jo *Les Verts* -tapauksessa (asia 294/93 [1986]), jossa se toteaa, että Euroopan talousyhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen kanssa. Tuomion kohta 23; ks. myös *Mathiesen* 2003, 37.

⁵¹⁸ *Mathiesen* 2003, 38.

tuimen säännönmukaisesti korostama ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen nojautuva oikeussuojan tehokkuus⁵¹⁹, joka edellyttää yhteisöoikeuden yksilöille suomien oikeuksien turvaamista. Oikeuksien kunnioittamisvelvollisuus koskee sekä jäsenvaltioita että yhteisön toimielimiä ja erityisesti kansallisia tuomioistuimia ja yhteisön tuomioistuimia.

Yksityisten oikeusturvan saatavuuden kannalta kiinnostavaa on, että samalla kun yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt oikeusturvan saatavuuden vähimmäisvaatimukseksi sen, että yksityinen saa kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi asian, jossa on kyse hänen yhteisön oikeuteen perustuvasta oikeudestaan, yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen nostamisen edellytykset ovat hyvin vaativat ja yksityisen kanneoikeus on rajoitettu.⁵²⁰ Tällä on erityistä merkitystä yhteisössä, jossa ei ole kattavaa parlamentaarista lainsäädännön kontrollia. Nämä tekijät yhdessä heikentävät oikeusvaltioperiaatteen toteutumista yhteisössä.

Jännittävä kansallisen ja yhteisötason oikeusturvan saatavuuden välillä lisää muun muassa EU 6(2) artikla, jonka mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikkelit edellyttävät tehokkaita oikeussuojakeinoja ja vaatimus on vahvistettu myös EU:n perusoikeuskirjan 47(1) artiklassa. Myös yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut sen ja edellyttänyt kansallisen oikeussuojajärjestelmän kehittämistä ihmisoikeuksien mukaiseksi.

Yksityisen asiavaltuuden epäävissä tapauksissa tuomioistuin säännönmukaisesti viittaa siihen, että epäminen ei merkitse aukkoa oikeussuojassa, koska yksityiset voivat käyttää kansallisia oikeussuojakeinoja yhteisötoimien kansallisia täytäntöönpanotoimia vastaan ja kansallisilla tuomioistuimilla on EY 234 artiklan nojalla velvollisuus pyytää ennakkoratkaisu yhteisöjen tuomioistuinta, jos esille nousee perusteltu epäily yhteisön johdetun oikeuden pätevydestä. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän jokseenkin tuoreessa määräyksessään yhdistetyissä asioissa *Area Cova SpA ym. v. neuvosto*⁵²¹, jossa se toteaa:

”on todettava, että oikeussubjektien mahdollisuus saada suojaa kansallisista tuomioistuinta, joilla on mahdollisuus määrätä välitoimista ja tapauksen mukaan esittää ennakkoratkaisupyyntö, – – on itse asiassa yhteisön oikeusturvajärjestelmän kulmakivi. Jos perustamissopimuksessa määrätty tutkittavaksi ottamisen edellytykset täytyvät, yhteisön sää-

⁵¹⁹ Ks. asia 222/84, *Johnston* [1986], kohta 18.

⁵²⁰ *Ward* 2000, 156; *Sorto* 2002a, 26.

⁵²¹ Yhdistetyt asiat C–300/99 P ja C–388/99 P [2001].

dös voidaan riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa nostettavan kumoamiskanteen avulla. Oikeussubjektien käytössä on myös jäsenvaltioissa voimassa olevat oikeussuojakeinot yhteisön lainsäädännön mukaisten oikeuksiensa puolustamiseksi, ja ennakkoratkaisumenettely antaa tässä yhteydessä mahdollisuuden luoda tehokasta yhteistyötä kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välille.”⁵²²

Tuomioistuin jatkaa ennakkoratkaisumenettelyn ja EY 230(4) artiklan mukaisen kanneoikeuden keskinäisyhteyden osalta

”Siltä osin kuin väitetään, että yksi näistä oikeussuojakeinoista ei ole tehokas nyt tarkasteltavassa asiassa, on todettava, että vaikka tällainen seikka näytettäisiin toteen, se ei voisi olla perusteena sille, että muutettaisiin perustamissopimuksen – – mukaista oikeussuojatietä ja oikeudenkäyntiä koskevaa järjestelmää, jossa yhteisöjen tuomioistuimelle on pyritty uskomaan toimielinten säädösten laillisuusvalvonta. Missään tapauksessa tällainen seikka ei voi olla perusteena luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman sellaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamiselle, joka ei täytä 173 artiklan neljännen kohdan (230(4)) mukaisia edellytyksiä.”⁵²³

Tuomioistuin esittää jälleen käsityksensä kansallisten oikeussuojakeinojen merkityksestä EY 230(4) artiklan mukaisen kanneoikeuden tulkinnassa. Se mukaan kanteen nostamisen edellytykset eivät riipu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen ominaispiirteistä. Jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan mukaisen lojailin yhteistyön periaatteen nojalla osaltaan edistettävä EY:n perustamissopimuksessa käyttöön otetun oikeussuojakeinoja ja menettelyjä koskevan kattavan järjestelmän toimintaa, jolla yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi annetaan yhteisön toimielinten toimien laillisuuden valvonta. Sillä, onko kantajalla käytettävissä vaihtoehtoisia kansallisia oikeussuojakeinoja, ei ole merkitystä 230(4) artiklan tulkinnassa, eikä kansallisen oikeussuojakeinon puuttuminen vaikuta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin.⁵²⁴

Tuomioistuin vahvistaa määräyksessään vakiintuneen tulkintalinjan EY 234 artiklan ennakkoratkaisupyynnön menettelyn ensisijaisuudesta oikeussuojakeinona, mikä myös osaltaan perustelee tuomioistuimen omaksumaa 230(4) artiklan tulkintaa. Tuomioistuimen kanta on ymmärrettävissä aiemman oikeuskäytännön valossa. Tuomioistuin on asiassa *TWD Textilwerke Deggendorf*⁵²⁵ katsonut, että EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyynnön menettely ei ole rinnakkainen vaan vaihtoehtoinen 230(4) artiklan kanneoikeuden kanssa. Tuomio-

⁵²² Tuomion kohta 54.

⁵²³ Tuomion kohta 55.

⁵²⁴ Ks. yhdistetyt asiat T-172/98, 175/98–177/98, *Salamander* [2000], kohta 74; *Arnulf* 2001, 49.

⁵²⁵ *Asia C-188/92*, [1994].

istuin totesi, että jos yksityisellä on oikeus nostaa kanne yhteisön normin kumoamiseksi EY 230(4) artiklan nojalla kahden kuukauden määräajassa, mutta tämä ei ollut sitä tehnyt, yksityisellä taholla ei ole enää oikeutta kiistää normin pätevyyttä kansallisessa tuomioistuinmenettelyssä. Perusteluissaan tuomioistuin viittaa erityisesti siihen, että laiminlyönti ei saa vaarantaa oikeusvarmuuden periaatetta.⁵²⁶ Ratkaisua on kritisoitu, eikä sitä voida pitää tyhjentävänä linjauksena 230(4) ja 234 artikloiden keskinäissuhteesta. Tulkinta edellyttäisi muun muassa, että yksityisen tahon kanneoikeus EY 230(4) artiklan nojalla olisi kiistaton, edellytys, joka on yhteisöjen asiavaltuuden määräytymisperustetta koskevan tuomioistuinikäytännön perusteella vaikea täyttää.⁵²⁷

Julkisasiamies *Jacobs* on *UPA*-ratkaisusta⁵²⁸ antamassaan ratkaisuehdotuksessa arvioinut tuomioistuimen linjaa EY 230(4) ja 234 artikloiden keskinäissuhteesta.⁵²⁹ Julkisasiamiehen johtopäätös on, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut tulkinta ei takaa tehokkaan oikeussuojan periaatteen vaatimuksia eikä välttämättä turvaa yhteisön oikeuden yhtenäistä soveltamista.

Keskinäissuhteen määrittelyssä on ensinnäkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kansalliset tuomioistuimet voivat määrääjoista riippumatta saattaa ennakkoratkaisupyynnön välityksellä johdetun oikeuden pätevyyden yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi, kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa todeta yhteisön toimia pätemättömiksi.⁵³⁰ Vaikka kansallinen tuomioistuin, jonka päätökseen ei voi hakea muutosta, on EY 234 (3) artiklan nojalla velvollinen alistamaan johdetun oikeuden pätevyyttä koskevat kysymykset yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi, päätösvalta sen suhteen, esittääkö se ennakkopyynnön, kuuluu tuomioistuimelle, eikä yksityisillä kantajilla ole keinoa vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisuun. Lisäksi kansallinen tuomioistuin määrittelee kysymykset, jotka yhteisöjen tuomioistuimelle esitetään. On epäilyksenalaista, täyttääkö tämä tehokkaan oikeussuojan periaatteen vaatimukset. Jos tuomioistuin ei vakuutu kantajan perusteluista, jotka koskevat riidanalaisen toimen pätevyyttä, ei yksityisellä ole mahdollisuutta saattaa kysymystä EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi.^{530a}

Menettelyjen keskinäissuhteeseen vaikuttaa myös se, että yksityinen voi saattaa johdetun oikeuden pätevyyttä koskevan kysymyksen kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi vain, jos yhteisötoimi edellyttää kansallista täytän-

⁵²⁶ Tuomion kohdat 16–17, 20–21; tulkinnasta esimerkiksi *Joutsamo & al.* 2000, 283–284; *Usher* 2003, 590–592, ks. myös asia C–241/01, *UPA* [2002], kohta 39, jossa tuomioistuin sovelsi *TWD Textilwerke Deggendorf* -tapauksessa omaksumaansa tulkintaa myös Ranskan valtiota vastaan.

⁵²⁷ *Joutsamo & al.* 2000, 284.

⁵²⁸ Asia C–50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v. neuvosto* [2002].

⁵²⁹ Asia C–50/00 P, *UPA* [2002], julkisasiamiehen ratkaisuehdotus kohdat 40–44.

⁵³⁰ Tulkinnasta esimerkiksi *Joutsamo & al.* 2000, 281–283.

^{530a} Ks. myös *Usher* 2003, 586.

töönpanoa. Jos yhteisötoimi on suoraan sovellettavaa eikä edellytä kansallisia toimia, yksityinen taho ei voi saattaa asiaa kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi muutoin kuin rikkomalla lakia, ja vasta siitä johtuvasta riita- tai rikos-oikeudenkäynnissä riitauttaa säännösten lainmukaisuus.

Usher kiinnittää huomiota siihen, että ennakkopyyntömenettelyn hyödyt ja haitat näyttäytyvät erilaisina eri tahoille ja erilaisista näkökulmista. Vaikka julkisasiamies Jacobsin tulkintaa voidaan oikeusvarmuuden näkökulmasta pitää perusteltuna, arvioinnissa ei tule unohtaa sitä, että ennakkopyyntömenettelyn nojalla yhteisötoimen pätevyys voidaan saattaa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi, vaikka 230(4) artiklan asettamat asiavaltuuden edellytykset eivät täyty ja artiklan asettama kahden kuukauden määräaika on kulunut.⁵³¹

5.4.2.2 *Greenpeace-ratkaisu – linja pysyy*

EY 230(4) mukaisen kanteen nostamiselle asetetut edellytykset on yleensäkin vaikea täyttää ja erityisesti ympäristöä koskevien toimien osalta ne väistämättä jättävät keskeisiä ympäristöoikeudellisen sääntelyn alueita kokonaan yksityisten kanne-oikeuden ulkopuolelle. Yksityisten asiavaltuutta koskeva sääntely ja yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskeva oikeuskäytäntö perustuvat yksilöllisten oikeuksien ja yleisten intressien erottelulle. Arvioinnissa keskeistä on, että sen lähtökohdat (Plaumann-testi) määriteltiin 1960-luvulla, jolloin yhteisö oli ensisijaisesti taloudellinen yhteisö, jonka tavoitteena oli yhteismarkkinoiden toteuttaminen. Edelleenkin ne voivat olla toimivia ja riittäviä myös ympäristönsuojelua sivuavissa toimissa, kun kyse on markkinatoimijoiden kanne-oikeudesta.⁵³²

Rajoitukset tulevat ilmi toimissa, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun, jolloin keskeisiksi nousevat yleiset intressit. Jos pitäydytään erikseen ja suoraan -kriteereissä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt, päädytään paradoksaaliseen tilanteeseen: mitä vakavampia ympäristöön kohdistuvat haitat ovat ja mitä laajempi toimenpiteiden kohteiden piiri on, sitä epätodennäköisemmin asiavaltuuden edellytykset täyttyvät.⁵³³ Tätä paradoksia ilmentää erinomaisesti yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu *Greenpeace Council* -tapauksessa.⁵³⁴

Tapauksessa oli kyse muutoksenhausta yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräykseen.⁵³⁵ Määräyksessä tuomioistuin jätti tutkimatta kantajien kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan komission päätös myöntää

⁵³¹ *Usher* 2003, 586–587; ks. esimerkiksi asia 41/84, *Pinna v. Caisse d’Allocations Familiales de la Savoie* [1986], jossa yhteisötoimen pätevyys tuli arvioitavaksi 15 vuoden kuluttua säädöksen voimaansaattamisesta.

⁵³² Näin esimerkiksi *Jans* 2000, 216–217.

⁵³³ *Gérard* 1996, 152–153.

⁵³⁴ Asia C–321/95P *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ym. v. komissio* [1998].

⁵³⁵ Asia T 585/93 *Greenpeace ym. v. komissio* [1995].

Espanjalle merkittävää taloudellista tukea kahta Kanariansaarille rakennettavaa voimalaitosta varten. Kantajat katsoivat rahoituspäätöksen olevan laittoman, koska voimalaitosten rakentamistöissä ei ollut noudatettu yhteisön rakennerahastojen toimintaa koskevan asetuksen⁵³⁶ määräystä, joka edellyttää, että rahoitettavat hankkeet ovat yhteisön oikeuden mukaisia.

Kantajien ryhmä koostui hyvin erilaisista tahoista. Siihen kuului paikallisia asukkaita, kalastajia, maanviljelijöitä ja maanomistajia sekä yksityishenkilöitä ja järjestöjä, jotka perustelivat kanneoikeuttaan yleisillä intresseillä, kuten saarten asukkaiden terveyden suojelulla ja voimalaitosten aiheuttamien ympäristöhaittojen rajoittamisella. Kanteen tavoitteena oli paitsi saada komission päätös kumotuksi myös kanneoikeuden aiempaa liberaalimpi tulkinta.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen viitaten *Plaumann*-tapauksessa asetettuihin kanteen nostamisen edellytyksiin.⁵³⁷ Merkilläpantavaa ratkaisun perusteluissa on, että niissä ei lainkaan kyseenalaisteta näitä 1960-luvulla määriteltyjä edellytyksiä eikä arvioida niiden soveltumista ympäristöratkaisuihin, vaikka tuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että aiempi oikeuskäytäntö on koskenut taloudellisia intressejä, mutta katsoo, että keskeiset arviointikriteerit ovat sovellettavissa riippumatta siitä, millaisiin intresseihin yhteisön toimielimen ratkaisu vaikuttaa. Arvioidessaan Greenpeacen asiavaltuutta tuomioistuin totesi, että kyse on kollektiivisten intressien suojelemiseen pyrkivästä yhteisöstä, joka edustaa henkilöitä, joihin komission ratkaisu ei suoraan ja erikseen kohdistu, kuten EY 230(4) artikla edellyttää eikä sillä siten ollut oikeutta ajaa kannetta päätöksen kumoamiseksi, elleivät sen jäsenet yksilöinä voineet ajaa kannetta.

Riitauttaessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun kantajat viittasivat yksityisen asiavaltuudelle asetettujen rajoitusten ydinongelmaan: tuomioistuimen yksityisen asiavaltuudelle asettamat edellytykset eivät turvaa yleisiin intresseihin perustuvien kanteiden nostamista. Kantajat toivat esiin sen, että esillä oli ympäristökysymyksissä tavanomainen tilanne, jossa ei ole olemassa sellaista kantajaryhmää, joka täyttäisi yhteisöjen tuomioistuinten kanteen nostamiselle asettamat edellytykset. Lisäksi kantajat katsoivat, että mahdollisuus nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa ei korjaa ongelmaa, koska siellä ei voida arvioida komission toimenpiteen laillisuutta.⁵³⁸

Yhteisöjen tuomioistuin ei muuttanut tulkintalinjaansa, vaan katsoi, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen johtopäätös, että kantajat eivät olleet kyenneet näyttämään, että heillä olisi sellainen ominaisuus, joka

⁵³⁶ Neuvoston asetus (ETY) no 2052/88 rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden välillä.

⁵³⁷ Tuomion kohdat 54–55.

⁵³⁸ Tuomion kohdat 18–19; ks. myös *Schikoff* 1998, 279.

erottaisi heidät muista kyseisellä alueella asuvista tai toimintaa harjoittavista, oli oikea.⁵³⁹

Perusteluissaan tuomioistuin toteaa lisäksi, että ympäristövaikutusten arviointia koskevan sääntelyn osalta kantajat saivat suojaa kansalliselta tuomioistuimelta, joka tarvittaessa saattoi käyttää EY 234 artiklan mukaista ennakkoratkaisumenettelyä ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimen kannanottoa vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta.⁵⁴⁰ Ratkaisua voidaan kritisoida myös tältä osin. Kyse oli komission tekemästä rahoituspäätöksestä, joka ei edellyttänyt kansallisia toimenpiteitä ja jonka pätevyyttä kansallinen tuomioistuin ei ollut toimivaltainen arvioimaan.⁵⁴¹

5.4.2.3 *Askel eteenpäin, kaksi taakse*

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti radikaalia suunnanmuutosta *Jégo–Quéré et Cie SA* -tapauksessa⁵⁴². Tapauksessa kyse oli Kelttienmeren kummeliturskakannan elvyttämistä koskevan asetuksen⁵⁴³ tulkinnasta. *Jégo–Quéré et Cie SA* -niminen yhtiö vaati sen eräiden verkkojen silmäkokoja koskevien artikloiden kumoamista, koska ne tosiasiallisesti estivät siltä verkkokalastuksen. Yhtiö käytti verkkoja, joiden silmäkoko oli asetuksessa sallittua pienempi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi olevan kiistatonta, että riidanalaiset säännökset olivat kohdistettu yleisesti määriteltäviin henkilöryhmiin abstraktissa muodossa ja niitä sovellettiin objektiivisesti määriteltäviin tilanteisiin. Säännökset olivat siten yleisesti sovellettavia. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan⁵⁴⁴ riidanalaisen päätöksen yleinen sovellettavuus ei kuitenkaan estä sitä, etteikö se voisi koskea joitakin luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä perustamissopimuksen 230(4) artiklassa tavalla suoraan ja erikseen.⁵⁴⁵ Koska säännökset eivät edellyttäneet yhteisön eikä jäsenvaltion toimenpiteitä, tuomioistuin katsoi, että asetus koski kantajaa suoraan. Erikseen-arviointikriteerin osalta tuomioistuin katsoi, että se seikka, että kantajan saalismäärät pienenevät, ei yksilöinyt kantajaa muista Kelttienmerellä kalastavista tavalla, jota tuomioistuimen omaksuma tulkintalinja edellytti.⁵⁴⁶ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kanne oli jätettävä tutkimatta.

⁵³⁹ Tuomion kohdat 27–34.

⁵⁴⁰ Tuomion kohta 33.

⁵⁴¹ Ks. julkisasiamies *Cosmaksen* ratkaisuehdotus asiassa C–321/95P, kohta 74; *Ward* 2000, 154–155.

⁵⁴² Asia T–177/01, *Jégo–Quéré et Cie SA* v. komissio [2002].

⁵⁴³ Komission asetus (EY) N:o 1162/2001, toimenpiteistä kummeliturskakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e sekä niihin liittyvistä edellytyksistä kalastusalusten toiminnan valvomiseksi.

⁵⁴⁴ C-358/89, *Extramet* [1991], kohta 14; asia C-309/89, *Codorniu* [1994], kohta 9; asia C-451/98, *Antillean Rice Mills* [2001], kohta 46; asia T-43/98, *Emesa Sugar v. neuvosto* [2001], kohta 47.

⁵⁴⁵ Asia T–177/01, *Jégo–Quéré et Cie SA* v. komissio [2002], kohdat 23–25.

⁵⁴⁶ Tuomion kohdat 28–38.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei jättänyt arviointia tähän, vaan arvioi seuraavaksi, oliko olemassa muita syitä ottaa kanne tutkittavaksi perustellen tätä sillä, että oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on yhteisön oikeusjärjestyksessä turvattu perustavanlaatuinen oikeus. Tuomioistuin viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön⁵⁴⁷, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan⁵⁴⁸ ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

Tuomioistuin arvioi muut kantajan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ja totesi, että kantaja ei voinut saada riittävää oikeusturvaa kansallisessa tuomioistuimessa ja että EY 235 ja EY 288 artiklan mukainen vahingonkorvauskanne ei menestyessäänkään johda kanteen kohteena olevan säännöksen kumoamiseen ja että EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely ei ole tehokas oikeussuojakeino.⁵⁴⁹ Näillä perusteilla tuomioistuin päätyi esittämään 230(4) artiklan käsitteen ”henkilö, jota toimi koskee erikseen” uudenlaista tulkintaa. Tuomioistuin totesi, että:

”– – yleisesti sovellettava yhteisön säännös koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä erikseen, jos kyseessä oleva säännös vaikuttaa varmasti ja tosiasiallisesti hänen oikeusasemaansa rajoittamalla hänen oikeuksiaan tai asettamalla hänelle velvoitteita. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, miten montaa muuta henkilöä kyseinen säännös myös koskee tai saattaa koskea, eikä sillä, mikä näiden henkilöiden asema on.”⁵⁵⁰

Tuomioistuin siis katsoi, että Plaumann-testissä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan kantajan tuli kohdistua kantajaan jollakin erityisellä, muista poikkeavalla tavalla, tuli muuttaa. Tuomioistuimen uusi tulkinta tarjoaa tuomioistuimen käsityksen mukaan tosiasiallista suojaa yksityiselle.⁵⁵¹

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu noudattelee uuden tulkinnan osalta julkisasiamies *Jacobsin* UPA-tapaukseen⁵⁵² antamaa ratkaisuehdotusta, jossa julkisasiamies esitti, että oikeusturvan saatavuus edellytti vakiintuneen tulkintakäytännön muutosta.⁵⁵³ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt julkisasiamiehen esittämää tulkintaa sellaisenaan. Hänen esittämänsä käsityksen mukaan käsite ”henkilö jota toimi

⁵⁴⁷ Asia 294/83, *Les Verts*, [1985], kohta 23.

⁵⁴⁸ Tuomioistuin viittasi tapaukseen asia 222/84, *Johnston* [1986], kohta 18.

⁵⁴⁹ Tuomion kohdat 46–47.

⁵⁵⁰ Tuomion kohta 51.

⁵⁵¹ Komissio on 17.7.2002 valittanut yhteisöjen tuomioistuimeen tuomiosta ja esittänyt valituksen oikeudelliseksi perustaksi muun muassa sen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta, sillä se on tulkinnut EY 230 artiklan neljännen kohdan käsitettä ”koskee – – erikseen” tavalla, joka on ristiriidassa perustamissopimuksella perustetun lainkäyttöjärjestelmän kanssa. Ks. asia C–263/02 P.

⁵⁵² Asia C–50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* (UPA) [2002].

⁵⁵³ Ratkaisuehdotuksen kohdat 82–99

koskee erikseen” voidaan tulkita eri tavoin ja että tuomioistuimen tulisi yksityisen tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi omaksua käsitteen aiempaa liberaalimpi tulkinta. Hän esitti uusiksi kriteereiksi seuraavaa:

”Ainoa tyydyttävä ratkaisu on siten se, että myönnetään, että yhteisön toimi koskee kantajaa erikseen, mikäli kyseinen toimi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen. Tähän ratkaisuun liittyy seuraavia etuja:

- sillä ratkaistaan kaikki edellä esitetyt ongelmat: kantajille annetaan tosiasiallinen oikeus saattaa asiansa suoraan sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka voi harjoittaa laillisuusvalvontaa, vältetään tapaukset, joissa kantaja mahdollisesti jää ilman oikeussuojaa, ja oikeussuojaa parannetaan monin tavoin
- sillä niin ikään poistetaan nykyiseen oikeuskäytäntöön liittyvä poikkeavuus eli se, että mitä useampaan henkilöön toimi vaikuttaa, sitä epätodennäköisempää on, että tehokas laillisuusvalvonta on saatavilla
- yhä monimutkaisemmat ja ennalta-arvaamattomammat asiavaltuutta koskevat säännöt korvataan yksinkertaisemmalla säännöllä, jolla siirrettäisiin yhteisöjen lainkäyttöelinten käsiteltävinä olevien asioiden painopiste puhtaasti mahdollisista tutkittavaksi ottamista koskevista kysymyksistä asiakysymyksiin;
- tällainen uudelleentulkinta on yhdenmukainen oikeuskäytännön yleisen pyrkimyksen kanssa, joka koskee oikeussuojan laajentamista yhteisön toimielinten toimivallan kasvun vastineeksi.”⁵⁵⁴

Yhteisöjen tuomioistuin vastasi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajaa keskustelua virittäneeseen ratkaisuun ja julkisasiamies Jacobsin ehdotukseen muutamia kuukausia myöhemmin mainitussa UPA-tapauksessa.

UPA-ratkaisu

Arvioitavana oli *Unión de Pequeños Agricultores* -nimisen ammatillisen yhdistyksen valitus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksestä, jolla tuomioistuin oli hylännyt valittajan 230(4) artiklan nojalla nostaman kanteen sillä perusteella, että valittaja ei ollut täyttänyt artiklassa määriteltyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Kyse oli oliiviöljyn yhteiseen markkinajärjestelyyn sisältyvää tukijärjestelmää muuttavan neuvoston asetuksen⁵⁵⁵ eräiden säännösten kumoamisesta.

Tässäkin tapauksessa valittaja vetosi siihen, että kanteen jättäminen tutkimatta loukkasi yhteisön oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisia lähtökohtaa, oi-

⁵⁵⁴ Asia C-50/00P, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Jacobs*, kohta 102(4); ks. myös julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-491/01, *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd*. [2002] antama ratkaisuehdotus, kohta 51.

⁵⁵⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 1638/98.

keutta saada tehokasta oikeussuojaa. Riidanalaiset säännökset eivät edellyttäneet kansallisia toimia, joten valittajalla ei ollut mahdollisuutta vaatia niiden kumoamista. Valittaja esitti EY 230(4) artiklaa tulkittavaksi siten, että kanne-oikeus voitaisiin myöntää, jos kantaja voi osoittaa, että sillä ei ole käytettävissään kansallisia oikeussuojakeinoja.

Koska kantaja ei ollut riitauttanut sitä, että se ei täyttänyt käsitteen ”henkilö jota toimi koskee erikseen” osalta tuomioistuinkäytännössä asetettuja edellytyksiä, tuomioistuin tarkasteli tapausta oikeussuojan tehokkaan saatavuuden kannalta ja erityisesti ottaen huomioon kantajan väitteen, että sillä ei ollut käytettävissään tehokasta kansallista oikeussuojakeinoa.

Tuomioistuimen perusteluissa on huomionarvoista ensinnäkin, että siinä pidetään *Plaumann*-tapauksessa omaksutussa tulkinnassa ja samalla hylätään ajatus artiklan uudesta tulkinnasta. Tuomioistuin totesi, että se ei voi toimivaltaansa ylittämättä muuttaa ”henkilö jota toimi koskee erikseen” -käsitteen perinteistä tulkintaansa, kuten julkisasiamies Jacobs oli esittänyt.⁵⁵⁶ EY:n perustamissopimuksen artiklojen muuttaminen kuuluu EU 48 artiklan mukaan jäsenvaltioille.⁵⁵⁷

Toisaalta tuomioistuin korosti, että Euroopan yhteisö on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet. Yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta, koska oikeus tällaiseen oikeussuojaan on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista, joka on vahvistettu myös EIS 6 ja 13 artiklassa.^{557a} Viitaten EY 10 artiklan lojaliteettivelvollisuuteen tuomioistuin korosti, että jäsenvaltioille kuuluu sen varmistaminen, että yksityisille taataan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan. EY 10 artikla edellyttää, että tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat kansallisia oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia menettelysääntöjä mahdollisuuksien mukaan siten, että yksityiset voivat riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen päätöksen tai toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen ja että yksityiset voivat vedota tuon yhteisön toimen pätemättömyyteen.⁵⁵⁸ Tuomioistuin tuo esiin ensimmäistä kertaa, vaikkakin välillisesti, sen, että yhteisön perustamissopimuksessa luotu oikeussuojakeinojen ja -menettelyjen järjestel-

⁵⁵⁶ Ks. kuitenkin *Ragolle* 2003, 99–100, joka kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuin *Plaumann* ratkaisussa totesi, että ” – the word and the natural meaning of this provisions of the justify the broadest interpretation. Moreover provisions of the Treaty regarding the right of interested parties to bring an action must not be interpreted restrictively.”

⁵⁵⁷ Tuomion kohdat 44–45.

^{557a} Tuomion kohdat 38–39.

⁵⁵⁸ Tuomion kohta 42.

mä ei ole täysin kattava ja edellyttää samalla, että jäsenvaltiot turvaavat yksityisille oikeussuojakeinot tilanteissa, joissa yksityisillä ei ole käytettävissään EY 230(4) artiklan mukaista kannemahdollisuutta.

5.4.2.4 Muutoksen välttämättömyys

Yhteisöjen tuomioistuimen UPA-ratkaisu on herättänyt laajan keskustelun, jossa keskeiseksi teemaksi on noussut ensimmäisen oikeusasteen ja tuomioistuimen välinen vuoropuhelu. Kriitiikin kohteena on tuomioistuimen käsitys EY 234 artiklan mukaisesta ennakkoratkaisumenettelystä tehokkaana oikeussuojakeinona, vaikka ratkaisuvälillä ennakkoratkaisupyynnön tekemiselle kuuluu yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle eikä yksityisellä ole perustamissopimuksen mukaan oikeutta vaatia pyynnön tekemistä.

Tässä yhteydessä kiinnostavaa kuitenkin on tuomioistuimen jäsenvaltioille esittämä haaste muuttaa 230 artiklaa siten, että oikeusturvan saatavuus myös yhteisön tasolla saavutetaan. Jo edellä esitettyjen tapausten perusteella on mahdollista esittää johtopäätös, että muutos on välttämätön. Tuomioistuimen ratkaisulinja on ilmeisessä ristiriidassa sekä sen kanssa, että yhteisö edellyttää jäsenvaltioilta tehokasta oikeusturvan saatavuutta turvaamatta sitä itse⁵⁵⁹, että sen kanssa, että useissa yhteisön asiakirjoissa korostetaan yhteisön kansalaisten ja hallituksesta riippumattomien yhteisöjen merkitystä yhteisön ympäristöoikeuden toimeenpanossa⁵⁶⁰, jota yhteisö myös taloudellisesti tukee⁵⁶¹.

Muutoksen tarvetta arvioitaessa tulee muistaa myös se, että Århusin sopimus on ainoa kansainvälinen ympäristösopimus, joka tulee sovellettavaksi myös yhteisön toimielimiin. Muutosta näyttää edellyttävän myös Århusin sopimuksen 9(3) artikla, joka edellyttää, että yleisöllä on mahdollisuus hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuimen menettelyyn sellaisten viranomaisten toimien tai laiminlyöntien osalta, jotka ovat ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön määräysten kanssa edellyttäen että he täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Koska artiklan tarkoituksena kansallisena lainsäädäntönä voidaan pitää yhteisön ympäristölainsäädäntöä, arvioitavaksi tulee, edellyttääkö artikla muutoksia asiavaltuuden perusteiden määräytymiseen. Toisaalta artiklan väljä sanamuoto ”kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” viittaa siihen, ettei Århusin sopimuksesta löydy tukea muutoksen välttämättömyydelle.⁵⁶²

⁵⁵⁹ Schikhoff 1998, 280.

⁵⁶⁰ Julkilausuma 97/C321/01.

⁵⁶¹ Päätös 97/872/EY.

⁵⁶² Tulkinta koskee myös EY 226 artiklaa. Säännös sulkee yksityiset ja hallituksista riippumattomat kansalaisjärjestöt kokonaan ulkopuolelle jättäen toimintavallan yksinomaan komissiolle. Ks. Davies 2002, 182–183 Århusin sopimuksen 9(2) artiklan soveltamismahdollisuudesta suhteessa EY 226 artiklaan.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty useita eri vaihtoehtoja. Jo edellä esitetyn julkisasiamies Jacobsin esittämän ja yhteisöjen tuomioistuimen hylkäämän ehdotuksen ohella tukea on saanut Greenpeacen edellä käsitellyssä tapauksessa esittämä, ja tuomioistuimen hylkäämä, tulkinta, jonka mukaan hallituksesta riippumattomille järjestöille tulisi antaa kanneoikeus, jos niiden ensisijaisena tavoitteena on ympäristönsuojelu ja jos sen yhdellä tai useammalla jäsenellä olisi EY 240(4) artiklan mukainen kanneoikeus. Ehdotuksen mukaan ympäristönsuojelua edistäväillä järjestöillä tulisi olla kanneoikeus myös itsenäisesti, jos ne voivat osoittaa erityisen intressin olemassaolon käsiteltävässä tapauksessa.⁵⁶³ Tämä ehdotus merkitsisi, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voisi tapauskohtaisesti arvioida intressin riittävyden.

On huomattava, että vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja julkisasiamies Jacobsin ehdotukset merkitsisivät myönteistä muutosta yksityisen oikeusturvan kannalta, kumpikaan ei johtaisi merkittäviin muutoksiin yleistä etua ajavien yhteisöjen ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta, koska niissä asetetaan asiavaltuuden edellytykseksi joko merkittävän vahingon aiheutuminen tai se, että toimi varmasti ja tosiasiallisesti vaikuttaa kantajan oikeusasemaan rajoittamalla tämän oikeuksia tai asettamalla tälle velvoitteita.⁵⁶⁴

Koska yhteisöjen tuomioistuin on haluton muuttamaan tulkintaansa, vaihtoehtona on, kuten se on esittänyt, perustamissopimuksen muutos. On ilmeistä, että ajatus yleistä asiavaltuutta koskevasta säännöksestä ei tule kysymykseen. Kysymys on ollut esillä Århusin sopimusta täytäntöönpannassa, eikä se ole saanut kannatusta edes ympäristöä koskevissa kysymyksissä, eikä valmisteltavana olevaan Euroopan perustuslakiin tulla sisällyttämään erillistä säännöstä kanneoikeudesta ympäristökysymyksissä.⁵⁶⁵

Euroopan perustuslain valmistelussa EY 230(4) artiklan muutostarvetta käsiteltiin EU:n perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevässä työryhmässä.⁵⁶⁶ Työryhmän loppuraportissa uudistustarpeesta todetaan, ettei olemassa olevaa oikeussuojakeinojen kokonaisjärjestelmää ja siihen liittyvää työnjakoa yhteisön ja kansallisten tuomioistuinten välillä tulisi muuttaa EY 230(4) artiklan mahdollisella uudistamisella. Sen sijaan työryhmä korosti myös yhteisöjen tuomioistuimen *UPA*-ratkaisussa esittämää ajatusta, että perustamissopimukseen sisällytetään määräys, jolla jäsenvaltiot veloitetaan säätämään tehokkaat oikeussuojakeinot unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien osalta.⁵⁶⁷ Työryhmä ei kuitenkaan antanut asiaa koskevia suosituksia.

⁵⁶³ Tulkintaa ovat puoltaneet muun muassa *Arnull* 1999, 7–49; *Schikhoff* 1998, 280–281.

⁵⁶⁴ *Usher* 2003, 585.

⁵⁶⁵ Euroopan perustuslain valmistelusta tältä osin esimerkiksi *Usher* 2003, 595–598.

⁵⁶⁶ Työryhmän loppuraportti CONV 354/02, 22. lokakuuta 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/02/cv00/00354fi2.pdf>. (10.1.2004)

⁵⁶⁷ CONV 354/02, 15.

Ehdotuksessa Euroopan perustuslakia koskevaksi sopimukseksi vahvistetaan peruseriaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava tarvittavat muutoksenhakukeinot tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuden alalla (I-28 artikla).⁵⁶⁸ Yhteisöjen tuomioistuin katsoi vielä UPA-tapauksessa, että kansallisten tuomioistuinten tulee EU 10 artiklan lojalin yhteistyön periaatteen nojalla mahdollisuuksien mukaan tulkita ja soveltaa oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysääntöjä siten, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat riitauttaa tuomioistuimissa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen niiden osalta, ja vedota viimeksi mainitun toimen pätemättömyyteen.⁵⁶⁹ Ehdotus on tältä osin yksiselitteisempi ja asettaa velvollisuuden ehdottomana.⁵⁷⁰

Perustuslakia koskevassa ehdotuksessa on otettu huomioon yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *Jégo-Quérelé*-tapauksessa esittämä käsite EY 230(4) artiklan tulkinnaksi ja ehdotuksen III-270 artiklan mukaan

”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä muusta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytystä säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja joka ei sisällä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

Ehdotuksen tulkinnassa on huomionarvoista, että erikseen kriteeri on poistettu siltä osin kuin kyse olisi muussa kuin lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytystä säädöksestä.⁵⁷¹ Lainsäädännön osalta kanneoikeus edellyttäisi edelleen suoraan ja erikseen -kriteerien täyttymistä, kuten tuomioistuimen *Codorniu*-tapauksessa edellytti.⁵⁷² Ehdotuksen tuoma merkittävin muutos olisi, että ehdotetun kaltaisena säännös turvaisi yksityiselle oikeuden nostaa kanne tilanteissa, joissa yhteisön säädös ei edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia, mutta koskee kantajaa suoraan.

5.4.2.5 *Århusin tuulet: uudelleentarkastelua ja muutoksenhakua koskeva asetusehdotus*

Ehdotus Euroopan perustuslaiksi ei muuttaisi kansalaisjärjestöjen asiavaltuuden edellytyksiä, mutta komission ehdotuksessa asetukseksi tiedon saantia,

⁵⁶⁸ Ehdotusta puolsi erityisesti Jacob Söderman toimiessaan Euroopan oikeusasiamiehenä. Ks. CONV 221/02, 4.

⁵⁶⁹ Asia C-50/00 P, UPA [2002], kohta 42.

⁵⁷⁰ Usher 2003, 598.

⁵⁷¹ Ehdotus perustuu perustuslakiehdotuksessa omaksuttuun jakoon lainsäädäntötoimiin (eurooppalaki ja eurooppapuitelaki) ja muihin kuin lainsäädäntötoimiin (eurooppa-asetus, eurooppapäätös).

⁵⁷² Usher (2003, 599–560) kiinnittää huomiota siihen, että vaikka ehdotus merkitsi myönteistä käännettä, ongelmat saattavat siirtyä sen määrittelyyn, milloin kyse on lainsäädäntötoimista.

yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin⁵⁷³, ehdotetaan menettelyä, joka mahdollistaisi yhteisön toimielinten ja laitosten hallinnollisten toimien sisäisen uudelleen tarkastelun samalla tavoin kuin komission direktiiviehdotuksessa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.⁵⁷⁴ Ehdotuksen mukaan yhteisön toimielinten ja laitosten hallinnolliset toimet ja laiminlyönnit voitaisiin saattaa uudelleen tarkasteltaviksi.⁵⁷⁵ Tavoitteena on, että yhteisön toimielimiä ja laitoksia koskevat samat säännökset kuin jäsenvaltioiden viranomaisia. Ehdotuksen mukaan uudelleentarkastelua koskeva pyyntö tulisi tehdä ennen kuin EY 230 artiklan mukainen kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa voidaan nostaa.

Ehdotuksen mukaan uudelleentarkastelua koskeva pyyntö voidaan esittää, jos pyynnön tekijä katsoo hallinnollisen toimen tai laiminlyönnin olevan ympäristölainsäädännön vastainen. Ympäristölainsäädäntö on ehdotuksessa määritelty samalla tavoin kuin direktiiviehdotuksessa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Menettelyä koskevat säännökset ovat samansisältöiset.⁵⁷⁶

Uudelleentarkastelua koskevan pyynnön voi esittää ainoastaan oikeutettu yksikkö. Oikeutettu voi tehdä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön ilman, että asia koskee riittävästi sen etua tai että sen on osoitettava oikeuksiensa heikentyvän. Pynnön esittäminen edellyttäisi kuitenkin, että pyynnön tekijä on tunnustettu oikeutetuksi yksiköksi ja uudelleentarkastelupyynnön aihe kuuluu järjestön sääntömääräisen toimialan piiriin.

Ehdotus sisältää säännökset oikeutetuksi yksiköksi tunnustamisesta.⁵⁷⁷ Kuten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevassa direktiiviehdotuksessa, ehdotuksessa sovelletaan oikeutettujen yksiköiden tunnustamiseen lähestymistapaa, joka perustuu sekä ennakkotunnustamismenettelyyn että ta-pauskohtaiseen tunnustamiseen.

Oikeutetun yksikön tunnustaminen edellyttää ehdotuksen mukaan seuraavien vaatimusten täyttämistä: a) sen on oltava riippumaton, voittoa tavoittelematon oikeushenkilö, jonka tavoite on suojella ympäristöä; b) sen on toimittava yhteisön tasolla; c) sen laillisesta muodostamisesta on oltava yli kaksi vuotta ja sinä aikana sen on täytynyt harjoittaa aktiivisesti ympäristönsuojelua perussääntönsä mukaisesti; d) sillä on oltava rekisteröidyn tilintarkastajan varmentama tilinpäätös kahdelta edeltävältä vuodelta. Jotta sellaisen oikeutetun yksikön, joka toimii osa-

⁵⁷³ KOM (2003) 622 lopull.

⁵⁷⁴ KOM (2003) 624 lopull., ehdotuksesta edellä

⁵⁷⁵ KOM (2003) 622 lopull., 29.

⁵⁷⁶ Ks. edellä.

⁵⁷⁷ KOM (2003) 622 lopull., 29.

na jäsenyyteen perustuvaa, useista koordinoituista yhteenliittymistä tai järjestöistä muodostettua rakennetta, katsottaisiin toimivan yhteisön tasolla, näiden yhteenliittymien tai järjestöjen on toimittava vähintään kolmessa EU:n jäsenvaltiossa.⁵⁷⁸

Sisäisestä uudelleentarkastelussa tehdyn päätöksen saaja voisi ehdotuksen mukaan turvautua EY 230 artiklaan. Täten ehdotus on yhdenmukainen ympäristöasioihin liittyvästä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta annetun direktiiviehdotuksen ja EY 230 artiklan kanssa. Oikeutettu yksikkö voisi saattaa yhteisön toimielimen tai muun elimen tekemän päätöksen asiasisällön tai siihen liittyvien menettelyjen laillisuuden yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeutettu yksikkö voisi viedä asian yhteisöjen tuomioistuimeen, jos yhteisön toimielin tai muu elin torjuu sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tai ei tee päätöstä säädetyssä ajassa tai oikeutettu yksikkö katsoo, että päätös ei riitä varmistamaan ympäristölainsäädännön noudattamista.

Kanteen nostaminen yhteisöjen tuomioistuimessa ei edellyttäisi, että asia koskee riittävästi oikeutetun yksikön etua tai väitettä oikeuksien heikentymisestä. Kanteen nostamisen edellytyksenä on asiavaltuutta koskevien edellytysten täyttyminen, mikä merkitsee muun muassa, että menettelyn kohteena olevan aiheen täytyisi kuulua yksikön sääntömääräisen ja maantieteellisen toiminnan piiriin.⁵⁷⁹

Yhteisön sääntely vastaa Århusin sopimuksen tavoitteita, mutta ei mene sitä pidemmälle. Jatkossa arvioitavaksi tulee se, miten komission ehdotuksiin sisältyvä lähtökohta oikeutettujen yksikköjen aseman vahvistamisesta vaikuttaa kansalaisosallistumisen vahvistumiseen. Ehdotuksissa niiden tunnustamiselle asetetut vaatimukset saattavat osoittautua liian korkeiksi, mistä johtuen ainoastaan vahvimmat organisaatiot tunnustetaan. Tämä voi johtaa tilanteeseen, missä kansalaisryhmät ja löyhät liittymät jäävät syrjään tai tulevat edustetuiksi ainoastaan oikeutettujen yksiköiden kautta.

⁵⁷⁸ KOM (2003) 622 lopull., 17–18.

⁵⁷⁹ Ibid., 17.

6 Rajaton osallistuminen

6.1 RAJAT YLITTÄVÄT ONGELMAT

Ympäristöhaitat eivät tunnusta valtioiden rajoja on lähtökohta, joka perustelee kansainvälisten ympäristösopimusten välttämättömyyttä ja johon nojautuen on 1970-luvulta lähtien solmittu lukuisia rajat ylittävien haittavaikutusten vähentämiseen ja ehkäisemiseen tähtääviä ympäristösopimuksia.⁵⁸⁰ Taloudellisten tekijöiden ohella myös yhteisön ympäristösäätelyn keskeinen perustelu nojaa ympäristövaikutusten rajat ylittäviin vaikutuksiin.

Yhteisön ympäristöllisen säätelyn eräs keskeinen perustelu liittyy rajat ylittävien haittavaikutusten estämiseen ja ehkäisemiseen. Näin esimerkiksi osallistumisdirektiiviä⁵⁸¹ koskevassa komission ehdotuksessa, jonka mukaan yhteisön toimia tarvitaan, jotta perusmenettelyt yleisön osallistumiselle ympäristöalan päätöksentekoon olisivat yhtenäisiä kaikissa jäsenvaltioissa. Näin varmistetaan, että yleisön osallistumisen tuloksista on hyötyä koko yhteisössä sekä erityisesti tapauksissa, joissa vaikutukset ulottuvat usean valtion alueelle.⁵⁸²

Tätä johtopäätöstä tukee myös yhteisön toissijaisuusperiaatetta koskevat tulkinnot. Yhteisötason toimenpiteet ovat sen mukaan perusteltuja erityisesti silloin, kun kyse on rajat ylittävistä vaikutuksista. Tämä ei koske yksinomaan sellaisia globaaleja ongelmia, kuten otsonikerroksen oheneminen tai luonnon monimuotoisuuden häviäminen tai jo perinteinen rajat ylittävien pilaantumisvaikutusten vähentäminen ja ennaltaehkäisy, vaan myös luonnonsuojelua.⁵⁸³ Luontodirektiivin⁵⁸⁴ perusteluosassa direktiivin tarvetta perustellaan muun muassa seuraavasti: ”uhanalaiset elinympäristöt ja lajit ovat osa yhteisön luonnon perintöä ja niihin kohdistuvat uhat ovat usein maiden rajat ylittäviä, joten elinympäristöjen ja lajien suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä

⁵⁸⁰ Rajat ylittävien päästöjen säätelyn kannalta merkittävä siirtymävaihe oli 1979, jolloin solmittiin valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus (SopS 15/1983). Sopimus on useassa suhteessa merkityksellinen eikä vähiten siksi, että se on ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus, joka kohdistuu myös hajapäästöjen aiheuttamiin haittoihin.

⁵⁸¹ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY.

⁵⁸² KOM (2003) 624 lopull., 5–6.

⁵⁸³ *Jans* (2000, 12), joka viittaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun C–247/85 [1987], jossa tuomioistuin katsoi, että lintudirektiivi (79/409/ETY) perustuu lähtökohdalle, jonka mukaan lintujen suojelu on tyypillisesti ongelma, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia ja edellyttää yhteisön jäsenvaltioiden yhteistä vastuuta.

⁵⁸⁴ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

yhteisön tasolla.” Tässä käytetään ensimmäisen kerran käsitettä yhteisön luonnonperintö, joka viittaa ajatukseen yhteisön yhteisestä eurooppalaisesta luonnosta.

Toissijaisuusperiaatteen tulkintaan vaikuttaa myös se, että jäsenvaltiot voivat toimillaan aiheuttaa haittavaikutuksia naapurivaltioissa – ja etäämmälläkin – ja haittojen kohdevaltioilla ja niiden yleisöllä tulee olla mahdollisuus puuttua haittavaikutuksiin. Tässä suhteessa omaperäisen käsityksen esittää *Wils*, jonka mukaan yhteisötason toimenpiteitä perustelevat ylitykset jäsenvaltioiden välillä voivat olla taloudellisia, fyysisiä tai psyykkisiä. Viimeksi mainituilla hän tarkoittaa tilanteita, joissa ympäristöhaittojen kohdevaltion asukkaat eivät koe ainoastaan taloudellista vahinkoa ja fyysisiä haittoja, vaan myös heidän psyykinen hyvinvointinsa heikkenee.⁵⁸⁵

Wilsin ajatus voidaan liittää myös luvun alussa esitettyyn käsitykseen eurooppalaisesta ympäristökansalaisuudesta ja kansalaisuuteen liittyvästä identiteetistä. Vaikka kansalaisuutta perinteisesti määritellään oikeuksien ja velvollisuuksien kautta, ympäristökansalaisuuteen sisältyy myös ajatus ympäristöllisestä identiteetistä. Vaikka ympäristöllinen identiteetti saattaa säilyttää kansallisen luonteen, se voi kiinnittyä myös alueelliseen, rajat ylittävään ympäristöön tai laajemmin eurooppalaiseen ympäristöön. Kaikissa tilanteissa identiteetti liittyy myös mahdollisuuden vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.⁵⁸⁶

Osallistumisoikeuksien kannalta merkityksellistä on, että osana tätä prosessia kansainvälisessä ympäristöoikeudessa on vahvistunut syrjinnän kiellon periaate. Syrjintäkiellon tarkoituksena on varmistaa, että jokainen, johon rajat ylittävät ympäristöhaitat kohdistuvat, saa vähintään samanlaisen kohtelun kuin aiheuttajamaan luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilö (kansallisen kohtelun vaatimus). Tästä johtuen voidaan puhua myös rajat ylittävistä oikeuksista. Ne sisältävät oikeuden ympäristöä koskevaan informaatioon sekä oikeuden ennakollisiin osallistumis- ja vaikuttamiskeinoihin, johon sisältyy oikeus esittää käsityksensä suunnitteilla olevasta hankkeesta, suunnitelmasta tai ohjelmasta sekä oikeuden niihin oikeudellisiin tai hallinnollisiin oikeussuojakeinoihin, joita aiheuttajamaan luonnollisilla ja oikeushenkilöillä on käytettävissään. Oikeuksiin sisältyy myös aiheuttajamaan velvollisuus ottaa rajat ylittävät ympäristövaikutukset huomioon päätöksenteossa samanvertaisina aiheuttajamaassa aiheutuvien haittojen kanssa. Oikeus koskee kohdemaan viranomaisia samoin edellytyksin kuin aiheuttajamaan viranomaisia. Syrjintäkielto merkitsee kansallisen kohtelun vaatimusta, mikä merkitsee, ettei se edellytä muutoksia kansallisessa lainsäädännössä, joten sen merkitys on riippuvainen valtioiden ympäristölainsäädännön sisällöllisistä ja menettelyllisistä säännöksistä.⁵⁸⁷

⁵⁸⁵ *Wils* 1994, 85; ks. myös *Scott* 1998, 10–18; 2002, 56.

⁵⁸⁶ Ks. *Hilson* 2001, 337–338.

⁵⁸⁷ Oikeuksien toteuttamisen rajoituksista *Birnie – Boyle* 2002, 274–275.

Periaate on vahvistettu useissa kansainvälisissä ympäristösopimuksissa, joista varhaisin on Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimus vuodelta 1974⁵⁸⁸. Sitten periaate on saanut ilmauksensa useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joissa kohdevaltion kansalaisille on turvattu sekä yhtäläinen oikeus saada informaatiota että yhtäläinen oikeus ilmaista kantansa ympäristöllisissä menettelyissä kuin haittojen alkuperämaan yleisöllä. Lisäksi sopimuksissa turvataan, vastavuoroisuuden pohjalta, kohdevaltion luonnollisille ja oikeushenkilöille sama pääsy ja kohtelu hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä, mukaan lukien oikeus nostaa kante ja valittaa päätöksestä heidän oikeuksiaan koskevissa asioissa, kuin niille, jotka ovat asianomaisen sopimuspuolen oman lainkäytöväkän piirissä olevien henkilöiden käytettävissä.⁵⁸⁹

Vaikka on mahdollista puolustaa käsitystä, jonka mukaan kyse on kansainvälisen oikeuden hyväksymistä oikeuksista⁵⁹⁰, periaate on sääntelyn tasolla saanut merkitystä ensisijaisesti Euroopassa, mutta YK:n Euroopan talouskomission hyväksymän Espoon YVA-yleissopimuksen⁵⁹¹ kautta sillä on myös laajempaa merkitystä. Rajat ylittävissä hankkeissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyt ovat kansainvälisesti merkittävien kansalaisosallistumisen turvaamiskeino. Espoon YVA-yleissopimus edellyttää vaikutusarvioinnin toteuttamista ennen kuin tehdään päätös sopimuksen I liitteessä mainitun, todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haittavaikutuksia aiheuttavan hankkeen luvasta tai toiminnan aloittamisesta.⁵⁹² Rajat ylittävien vaikutusten arviointi on otettu huomioon myös Espoon yleissopimukseen liittyvässä ohjelmia ja suunnitelmia koskevassa strategista ympäristöarviointia koskevassa, SEA-pöytäkirjassa (Strategic Environmental Assessment), joka allekirjoitettiin Kiovassa 21. toukokuuta 2003.⁵⁹³

Euroopan yhteisön tasolla ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat hankkeiden vaikutusarviointia koskeva YVA-direktiivi sekä ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva nk. SEA-direktiivi. Sopimus turvaa tietyn rajoituksen arvioitavan hankkeen kohdemaan yleisölle oikeuden arviointimenettelyssä tuotettavaan informaatioon ja oikeuden osallistua itse arviointimenettelyyn sekä oikeuden esittää siinä käsityksensä. Århusin sopimus on toistaiseksi merkittävien ympäristösopimus, joka rakentuu kansallisen kohtelun vaatimukselle, koska sopimuksen 3 artikla edellyttää syrjinnän

⁵⁸⁸ Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus, SopS 74–75/1976.

⁵⁸⁹ Ks. esimerkiksi yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista (SopS 26/2000), 9 artikla.

⁵⁹⁰ Esimerkiksi *Birnie – Boyle* (2002, 269–270) hyväksyvät tämän käsityksen vain epäröiden.

⁵⁹¹ Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, SopS 67/97.

⁵⁹² 3 artikla.

⁵⁹³ Pöytäkirjan sisällöstä ja tavoitteista tiivistetysti Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietintö 2003, 12–13.

kiellon toteuttamista sopimuksen kaikkien kolmen pilarin kohdalla ja myös muissa kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.⁵⁹⁴

6.2 POHJOISMAIDEN YMPÄRISTÖSOPIMUS, EDELLÄKÄVIJÄ

Kansainvälinen edelläkävijäsopimus on Tukholman vuoden 1972 ympäristökokouksen innoittamana solmittu Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus. Se on ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus, joka edellyttää menettelyllisten oikeuksien laventamista myös haittojen kohdemaan kansalaisiin ja viranomaisiin.

Syrjintäkielto merkitsee sopimuksen 2 artiklan mukaan, että

”Ympäristölle haitallisen toiminnan sallittavuutta harkittaessa on haitta, jonka tällainen toiminta aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa toisessa sopimusvaltiossa, otettava huomioon samalla tavoin kuin haitta omassa maassa.”

Artikla velvoittaa ottamaan huomioon hankkeen kaikki haittavaikutukset siitä riippumatta, missä ne ilmenevät tai saattavat ilmetä.⁵⁹⁵ Sopimuksen soveltamisala on määritelty väljästi.⁵⁹⁶ Sen mukaan kaikki hankkeet, joilla saattaa olla toiseen sopimusvaltioon ulottuvia ympäristöllisesti haitallisia vaikutuksia, kuuluvat sopimuksen piiriin.

Sopimuksessa on vahvistettu niille, jotka joutuvat tai saattavat joutua kärsimään toisessa sopimusvaltiossa tapahtuvasta ympäristöllisesti haitallisesta toiminnasta, mahdollisuus rajat ylittävään osallistumiseen sekä mahdollisuus nostaa kanne tuomioistuimessa tai saattaa asia käsiteltäväksi hallintoviranomaisessa ”samassa laajuudessa ja samoin edellytyksin kuin oikeussubjektin toimintamaassa”.⁵⁹⁷ Sopimusmääräyksen soveltamisala on kattava ja mahdollistaa sekä

⁵⁹⁴ *Birnie – Boyle* (2002, 271) pitävät sopimusta tärkeimpänä rajat ylittävien oikeuksien turvaajana.

⁵⁹⁵ *Ebbeson* 1995, 53–54; 1996, 191–197.

⁵⁹⁶ Ympäristölle haitallisella toiminnalla tarkoitetaan ”kiinteän tai nestemäisen jätteen, kaasun tai muun aineen päästämistä vesistöön, järveen tai mereen maalta, rakennuksesta tai laitteesta, sekä maan, merenpohjan, rakennuksen tai laitteen muuta käyttöä, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa haittaa ympäristölle veden pilaantumisen tai muun vesistöillisten olosuhteiden muutoksen, hiekanoton, ilman pilaantumisen, melun, värinän, lämpötilan muutoksen, ionisoivan säteilyn, valon taikka muun sellaisen seikan johdosta” (1.1 artikla).

⁵⁹⁷ Ks. sopimuksen 3(1) artikla: ”Joka on joutunut tai saattaa joutua kärsimään toisessa sopimusmaassa tapahtuvasta ympäristölle haitallisesta toiminnasta, voi saattaa kysymyksen toiminnan sallittavuudesta, mihin luetaan myös toimenpiteet haittojen ehkäisemiseksi, käsiteltäväksi siinä valtiossa nostamalla kanteen asianomaisessa tuomioistuimessa tai kääntymällä asianomaisen hallintoviranomaisen puoleen, sekä valittaa tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä samassa laajuudessa ja samoin edellytyksin kuin oikeussubjekti toimintamaassa.” Sopimusmääräyksen tulkinnasta *Ebbeson* 1995, 53–54.

vahingonkorvauskanteiden nostamisen että osallistumisen lupa- tai sitä vastaviin hallinnollisiin menettelyihin, olipa kyse ennakkolisista vaikuttamiskeinosta tai muutoksenhausta. Se tulee sovellettavaksi aina, kun on olemassa mahdollisuus rajat ylittävien ympäristövaikutusten syntymiseen. Toisaalta säännös, kuten sopimus muutoinkaan, ei edellytä rajat ylittävien haittojen osalta ympäristösääntelyn muutoksia tai erityisiä toimia, joilla näitä haittoja ehkäistään.

Kansalaisten ennakkollisten osallistumisoikeuksien kannalta merkityksellisiä ovat ne sopimusmääräykset, jotka koskevat haittoja aiheuttavaa hanketta koskevan informaation tuottamista. Sopimuksen 5 artiklan mukaan aiheuttajamaan lupaviranomaisen tulee mahdollisimman pian lähettää kappale asiaa käsittelevistä asiakirjoista toisen maan valvontaviranomaiselle sekä järjestää tälle mahdollisuus antaa lausunto asiasta, mikäli kysymys on ympäristölle haitallisen toiminnan lupamenettelystä, jossa aiheuttajamaassa käytetään kuulutus- tai julkista ilmoitusmenettelyä. Lupaviranomaisen tulee toimittaa asiakirjat toisen maan valvontaviranomaiselle kaikkien niiden hankkeiden osalta, jotka viranomaisen katsoo aiheuttavan tai saattavan aiheuttaa merkittävää haittaa toisessa sopimusvaltiossa. Sopimusmääräyksen mukaan edellytyksenä on haitan tai sen mahdollisuuden merkittävyys, ja menettelyllisenä edellytyksenä on, että kyse on hankkeesta, josta sen toteuttamisessa tiedotetaan kuuluttamalla tai julkista ilmoitusmenettelyä käyttäen.

Kaikissa sopimusvaltioissa käytetään kuuluttamis- tai ilmoitusmenettelyä hankkeissa, joilla on tai voi olla merkittäviä ympäristöhaittoja lähdemassa. Tiedoksiannon ensisijaisena tehtävänä on tarjota kohdemaan viranomaisille mahdollisuus esittää lausuntonsa hankkeesta. Tämän ohella tiedoksianto velvoittaa kohdemaan valvontaviranomaista tiedottamaan lupaviranomaiselta saamastaan ilmoituksesta paikallisessa sanomalehdessä julkaistulla kuulutuksella tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, mikäli se pitää tiedottamista yleisen tai yksityisen edun kannalta tarpeellisena.

Kohdemaan kansalaiset saavat siis tiedon hankkeesta oman maansa valvontaviranomaiselta, mikäli tämä katsoo tiedottamisen olevan yksityisen tai yleisen kannalta tarpeellista. Tehokas julkinen tiedottaminen riippuu kahdesta tekijästä. Ensinnäkin aiheuttajamaan lupaviranomaisen tulee tiedottaa kohdemaan valvontaviranomaista hankkeesta asianmukaisesti. Tältä osin kyse on lähdemään lupaviranomaisen hankkeen vaikutuksia koskevasta arvioinnista. Toiseksi tehokas tiedottaminen riippuu siitä, että kohdemaan valvontaviranomainen selvittää julkisen tiedottamisen tarpeellisuuden. Julkisesta tiedottamisesta voidaan luopua, jos valvontaviranomainen katsoo, ettei haitta ole tai voi olla merkityksellinen eikä tiedottaminen ole yksityisen eikä yleisen edun kannalta tarpeen. Tiedottamatta jättäminen on siltä osin kohdemaan valvontaviranomaisen ratkaistavana.⁵⁹⁸

⁵⁹⁸ *Ebbeson* 1995, 55–56.

Säännöstä voidaan pitää syrjintäkieltoa koskevan periaatteen toteuttamisen kannalta ongelmallisena, koska kyse on hankkeesta, josta aiheuttajamaassa kuulutetaan tai ilmoitetaan, mutta toisessa valtiossa tiedottaminen riippuu sen valvontaviranomaisen harkinnasta. Kansalaisten osallistumisoikeuden kannalta kohdemaan valvontaviranomaisen toimenpiteet eivät kuitenkaan vaikuta heidän osallistumismahdollisuuksiinsa. Mahdollisuudet eivät tältä osin liity toimintamaan lupaviranomaisen ja kohdemaan valvontaviranomaisen toimintaan. Syrjintäkiellon edellyttämällä tavalla lupaviranomaisen on turvattava kohdemaan kansalaisille samanlaiset edellytykset osallistumiseen kuin toimintamaan kansalaisillekin riippumatta siitä, tiedottaako se lupahankkeesta kohdemaan valvontaviranomaiselle tai katsooko tämä paikallisen tiedottamisen olevan yksityisen tai yleisen edun kannalta tarpeen.

Sopimuksessa ei aseteta – eikä syrjintäkiellon takia voitaisikaan asettaa – toimintamaassa määriteltyä korkeampaa kynnystä osallistumismahdollisuuksille kuin muutoin. Yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ei velvoita sopimusosapuolia muuttamaan lainsäädäntöään osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi vaan ainoastaan avaamaan osallistumismahdollisuudet myös kohdemaan kansalaisille.

Sopimusta on sovellettu hyvin harvoin.⁵⁹⁹ Ruotsissa selvitettiin 1990-luvun alussa syitä siihen, miksi ruotsalaiset viranomaiset eivät ole soveltaneet sopimusta. *Ebbesonin* mukaan selvityksen perusteella syynä tähän on muun muassa se, että erityisesti paikalliset lupaviranomaiset eivät tunne sopimusta ja sen mukaisia velvollisuuksia.⁶⁰⁰

Viimeksi sopimusta sovellettiin Vuotoksen allashanketta koskevassa lupamenettelyssä, jossa Ruotsin ympäristövalvontaviranomainen (*Naturvårdverket*) valitti vesioikeuden lupapäätöksestä. Vesioikeus ei ollut tiedottanut Ruotsin valvontaviranomaiselle allashankkeesta, koska sen arvion mukaan hanke ei

⁵⁹⁹ Sopimuksen yhteydessä viitataan aina tapaukseen *Framtiden i våre hender ja Naturskyddsforeningen i Strömstad v. Saugbruksforeningen ja Borregard Industries*, jossa norjalainen ja ruotsalainen kansalaisjärjestö vaativat vastaajina olleita norjalaisyhtiöitä suorittamaan vahingonkorvausta Pohjoismaisen ympäristösopimuksen syrjintäkiellon perusteella. Norjan korkein oikeus katsoi molemmilla järjestöillä olevan oikeudellisen muutoksenhakuintressin. Ratkaisusta esimerkiksi *Ebbeson* 1998, 83. Tapausta ratkaistaessa vuonna 1992 Ruotsin ympäristönsuojelu- ja hallintomenettelylakien perusteella ruotsalaisilla järjestöillä ei ollut muutoksenhakuoikeutta, ellei se ollut asianosainen. Sen sijaan norjalaisilla järjestöillä oli jo tuolloin valitusoikeus edellyttäen, että niillä oli olemassa oikeudellinen valitusintressi.

⁶⁰⁰ *Ebbeson* (1995, 58) pohtii tässä yhteydessä erityisesti sitä, miksi myöskään ympäristövahinkojen korvaamista koskevia kanteita ei ole nostettu sopimuksen voimassaoloaikana. Luontevaa syy tälle on hänen mukaansa se, että ympäristövahinkoja koskevat korvauskanteet ovat yleensäkin poikkeuksellisia Pohjoismaissa. Samalla hän olettaa että juuri ympäristövahingonkorvausoikeudelliset kysymykset tulevat jatkossa olemaan ympäristöön haitallisesti vaikuttavien hankkeiden lupa- ja sitä vastaavia hyväksymismenettelyjä tärkeämpiä kansalaisten toiminta-alueita. *Ibid.* 61–62.

aiheuttanut tai saattanut aiheuttaa merkittävää haittaa Ruotsin valtion alueella. Sen sijaan Suomen ympäristöministeriö oli tiedottanut hankkeesta YVA-yleis-sopimuksen nojalla, vaikka sopimus ei tullut hankkeeseen sovellettavaksi. Vesi-oikeus kuitenkin katsoi, että Ruotsin valvontaviranomaisella oli ympäristösopi-muksen nojalla oikeus osallistua hankkeen käsittelyyn.

Vesioikeuden myönnettyä allashankkeelle luvan Ruotsin naturvårverket poh-joismaiseen ympäristösopimuksen 3 artiklaan vedoten haki muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Naturvårverket vaati lupamääräysten muuttamista siten, että hankkeesta aiheutuvat raskasmetalli- ja fosforipäästöt rajoitetaan sellai-siksi, ettei niistä saata aiheutua haittaa Ruotsin alueelle ja edellytti, että Nor-bottenin lääninhallitukselle toimitetaan päästöjä koskevat valvontatiedot, mikä-li hankkeen toteuttamiselle myönnetään lupa. Vaasan hallinto-oikeus tutki vali-tuksen pohjoismaisen ympäristösopimuksen 4 artiklan nojalla ja katsoi tehtyjen selvitysten perusteella olevan mahdollista, että hankkeesta aiheutui haittavaiku-tuksia Ruotsin alueelle, mutta ei suoranaisesti ottanut kantaa siihen, voitiinko vaikutuksia pitää merkittävinä.

Tapaus on merkityksellinen kahdessa suhteessa. Ruotsin naturvårdverket haki ensimmäisen kerran muutosta ympäristösopimukseen vedoten. Toiseksi se osoittaa, että sopimus on edelleen tarpeen, erityisesti hankkeissa, joihin ei sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, mutta jotka voivat aiheut-taa haittavaikutuksia toisen sopimusvaltion alueella.

6.3 RAJAT YLITTÄVÄ ENNAKOLLINEN OSALLISTUMINEN

Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen valtioiden rajat ylittäviä hankkeita koskevissa menettelyissä on vahvistunut myös yhteisöoikeudessa. Taustalla ovat yhtäältä yhteisön kansainvälisoikeudelliset sitoumukset, kuten YVA-yleis-sopimus ja toisaalta yhteisön ympäristöoikeudellisen sääntelyn muutokset. Ra-jat ylittävää osallistumista koskevat säännökset sisältyivät alun perin ainoastaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaan sääntelyyn⁶⁰¹ ja tavoitteena oli tur-vata osallistuminen ympäristöön todennäköisesti merkittävästi vaikuttavien hankkeiden arviointimenettelyissä. Osallistumisoikeudet on sittemmin vahvis-tettu tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia kos-kevassa direktiivissä sekä IPPC- ja vesipuitedirektiivissä. IPPC-direktiiviin ja vesipuitedirektiivin myötä velvoite turvata osallistumismahdollisuudet myös rajat ylittävissä hankkeissa vahvistuivat, koska velvoite ei rajoitu yksinomaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttäviin hankkeisiin, vaan myös

⁶⁰¹ Neuvoston direktiivi 85/337/ETA, 2(2), 2(8), 3(8) ja 4(2) artiklat.

lupa- tai niitä vastaavia ennakkovalvontamenettelyjä edellyttäviin hankkeisiin sekä vesiputedirektiivin edellyttämien vesipiirien toimenpideohjelmien ja hoitosuunnitelmien laatimisprosesseihin. Tämän perusteella on mahdollista väittää, että kyse on yhteisöoikeuden hallinnolliselle toiminnalle asettamasta vähimmäisvaatimuksesta.⁶⁰²

Osallistumisoikeuksien vahvistaminen liittyy yhteisön ympäristösääntelyn painopisteen muutoksiin. Jäsenvaltioiden toimintavapauden lisääminen ja vaihtoehtoisten toimintatapojen salliminen edellyttävät menettelyllisiä takeita siitä, että jäsenvaltiot konsultoivat hankkeista, joilla on tai saattaa olla rajat ylittäviä vaikutuksia, myös kohdemaan viranomaisia ja haittojen kohteita. Esimerkiksi *Scott* katsoo, että (myös näiden) osallistumisoikeuksien vahvistaminen liittyy ensisijaisesti sääntelyn joustavoittamiseen. Edellyttämällä kansallista sääntelyä menettelyistä, jotka koskevat rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia omaavia hankkeita, turvataan yhtenäisesti tehokas ympäristönsuojelu, joka aiemmin voitiin olettaa saavutettavan minimistandardein ja laatonormein.⁶⁰³ Samalla osallistumismahdollisuuksien turvaaminen myös kohdemaan viranomaisille ja haitan kohteille noudattaa toissijaisuusperiaatetta. Periaatteen ydinsisältö, ”niin lähellä ihmisiä kuin mahdollista”, vaatii kansalaisosallistumisen toteuttamista ja jo syntyhistoriansa perusteella periaate sisältää vaatimuksen vallankäytön demokraattisen legitimaation varmistamisesta.⁶⁰⁴

Vaikka kansallisen kohtelun vaatimus on vahvistunut yhteisön ympäristöllisessä sääntelyssä, se on edelleen selkiytymätön eikä yhtenäistä sääntelylinjaa ole muodostunut. Ongelmakohdat paikantuvat hanketta tai suunnitelmaa koskevan informaation saatavuuteen sekä säännöksiin, jotka koskevat ennakkollisissa osallistumismenettelyissä tuotetun tiedon huomioon ottamista lopullisessa päätöksenteossa.

Kansallisen kohtelun vaatimus

Euroopan yhteisössä ensimmäinen rajat ylittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva sääntely sisältyy YVA-direktiiviin.⁶⁰⁵ Kohdemaan yleisön osallistumismahdollisuudet on turvattava myös suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (SEA-direktiivi)⁶⁰⁶ sääntelemissä menettelyissä.

⁶⁰² *Macrory – Turner* 2003, 496.

⁶⁰³ *Scott* 2000, 57, johon myös *Macrory – Turner* (2003, 497) viittaavat.

⁶⁰⁴ *Macrory – Turner* 2002, 488.

⁶⁰⁵ Neuvoston direktiivi (85/337/ETY) tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. Direktiiviä on muutettu 97/11/EY ja 2003/35/EY.

⁶⁰⁶ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.

Sekä YVA-direktiivissä että SEA-direktiivissä rajat ylittävien hankkeiden, ohjelmien ja suunnitelmien vaikutusarviointia koskevat perussäännökset ovat direktiivien 7 artikloissa. Direktiivien ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia koskevat säännökset ovat keskeisiltä osin samankaltaiset, mutta niissä on myös merkittäviä eroavuuksia, joista tunnistaa sen, että SEA-direktiivi on hyväksytty ennen Århusin prosessia.⁶⁰⁷

Direktiivien mukaan rajat ylittävä vaikutusarviointi alkaa siten, että valtio, jossa arvioitava hanke tai suunnitelma tai ohjelma aiotaan toteuttaa, selvittää, onko hankkeella tai suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisiin jäsenvaltioihin. Menettely voi tulla vireille myös sitä kautta, että valtio, jonka alueelle todennäköisesti kohdistuu suunnitteilla olevasta hankkeesta tai suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta merkittäviä vaikutuksia, vaatii menettelyn aloittamista. Tämä edellyttää alustavien selvitysten tekemistä arvioitavana olevan hankkeen ympäristövaikutuksista.⁶⁰⁸ Vaikutusten tulee ulottua toiseen jäsenvaltioon, arvioitaviksi eivät tule ainoastaan rajanaapureihin ulottuvat vaikutukset.⁶⁰⁹

Arviointimenettelyn aloittaminen edellyttää, että toteuttajavaltio toimittaa kohdevaltiolle mahdollisimman pian ja viimeistään silloin, kun se tiedottaa asiasta omille kansalaisilleen direktiivissä tarkemmin määriteltävät tiedot arvioitavasta hankkeesta, suunnitelmasta tai ohjelmasta. Hanke-YVAN alkuvaiheessa toteuttajavaltion tulee toimittaa kohdevaltiolle kuvaus hankkeesta ja sen ohessa kaikki käytettävissä oleva tieto hankkeen mahdollisista rajat ylittävästä vaikutuksista sekä tiedot mahdollisesti tehtävän päätöksen luonteesta. SEA-direktiivi edellyttää, että kohdevaltiolle on toimitettava jäljennös suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja asiaankuuluvasta ympäristöselostuksesta ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä tai sitä koskevan lainsäädäntömenettelyn aloittamista.

Näiden tietojen perusteella kohdevaltio tekee toteuttamisvaltion määrittelemän kohtuullisen ajan kuluessa ratkaisunsa, haluaako se osallistua arviointimenettelyyn. Jos kohdevaltio päättää osallistua menettelyyn, on hankkeiden ar-

⁶⁰⁷ Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin valmistelu aloitettiin jo 1990-luvun puolessavälissä (ks. KOM (1996) 511 lopull.), mutta se hyväksyttiin vasta toukokuussa 2001. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 21.7.2004 mennessä (13(1) artikla).

⁶⁰⁸ Esimerkiksi Suomessa, jossa hankkeiden vaikutusarviointimenettely on kaksivaiheinen, arvioitavan hankkeen rajat ylittävät vaikutukset tulevat alustavasti selvitettäväksi YVAL 8 §:ssä tarkoitettussa arviointiohjelmassa. Suunnitelmien ja ohjelmien osalta arviointi tapahtuu ympäristöselostuksen laatimisvaiheessa. Ympäristöselostus tulee laatia osana ohjelman tai suunnitelman valmistelua, ja siinä esitetään suunnitelman tai ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset.

⁶⁰⁹ YVA- ja SEA -direktiivit sääntelevät yhteisön jäsenmaiden välisiä vaikutuksia. Useimpia yhteisön jäsenmaita sitovat myös kansainväliset velvoitteet, kuten Espoon YVA-yleissopimus, eikä hankkeiden rajat ylittäviä vaikutuksia arvioida yksinomaan suhteessa muihin jäsenvaltioihin. Tällä on merkitystä esimerkiksi Suomessa, jolla on yhteisöön kuulumattomia naapurimaita.

viointimenettelyssä toimitettava kohdemaalle lisäinformaatiota, ellei tietoja ole toimitettu jo aiemmin.

Direktiivien lähtökohtana on, että kohdevaltion päätettyä osallistua arviointimenettelyyn on valtioiden yhdessä huolehdittava siitä, että aiheuttajamaan viranomaisten toimittamat tiedot toimitetaan kohtuullisessa ajassa sekä kohdemaan ympäristöasioista vastaavien viranomaisten että kohdemaan yleisön saataville. Lisäksi valtioiden on yhdessä varmistettava, että viranomaisille ja yleisölle, joita hanke tai suunnitelma taikka ohjelma koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kohtuullisessa ajassa kantansa toimitetuista tiedoista sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa.

Tässä suhteessa direktiivit poikkeavat toisistaan. YVA-direktiivi edellyttää, että kohdemaan viranomaisilla ja yleisöllä on käytettävissään samat tiedot, jotka ovat käytettävissä aiheuttajamaan viranomaisilla ja yleisöllä. Lisäksi se asettaa yleisön kuulemismenettelyille vaatimuksen, että kuulemismenettelyjen tulee olla tehokkaita, mikä merkitsee tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisvelvoitetta.⁶¹⁰

SEA-direktiivissä ei näitä tavoitteita suoranaisesti aseteta. Sen mukaan valtioiden on huolehdittava siitä, että yleisölle siinä jäsenvaltiossa, johon kohdistuu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ilmoitetaan asiasta ja annetaan tilaisuus esittää mielipiteensä kohtuullisessa ajassa⁶¹¹. Sanamuotonsa perusteella direktiivi asettaa väljemmät minimivaatimukset yleisön osallistumiselle ja painottaa valtioiden välisten neuvottelujen merkitystä määriteltäessä muun muassa niitä keinoja, joilla valmisteilla olevasta suunnitelmasta tai ohjelmasta aiheutuvat ympäristövaikutukset voitaisiin poistaa tai vähentää.

Direktiivi on tässä suhteessa johdonmukainen. Siinä ei viitata kohdemaan yleisön kuulemismenettelyihin myöskään määriteltäessä tekijöitä, jotka on otettava huomioon päätöstä tehtäessä, vaan direktiivi edellyttää ainoastaan valtioiden välisten neuvottelujen tulosten huomioon ottamista.⁶¹² YVA-direktiivi on tässä suhteessa avoimempi. Se edellyttää kuulemismenettelyissä tuotetun tiedon huomioon ottamista päätöksenteossa.⁶¹³

Esimerkiksi suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä tällä ei periaatteessa ole merkitystä, koska viranomaisen on selvittämisvastuunsa perusteella selvitettävä asia niin monipuolisesti, että asiassa voidaan tehdä lainmukainen päätös. Tämän selvittämisvastuun piiriin kuuluu myös suunnitelmien ja ohjelmien rajat ylittävien vaikutusten täysimittainen selvittäminen.

⁶¹⁰ Ks. 7 artiklan 2 kohta, 5 artikla ja 6 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdat.

⁶¹¹ Ks. 7(3) artikla.

⁶¹² 8 artikla.

⁶¹³ 8 artikla.

Arvioidulle hankkeelle myönnetyn luvan myöntämisestä tai sen epäamisestä on tiedotettava hankkeen toteuttajamaan yleisölle ja sen saataville on toimitettava päätöksen sisältö ja kaikki siihen liittyvät ehdot; päätöksen perusteena olevat pääasialliset syyt ja näkökohdat sekä tarvittaessa kuvaus tärkeimmistä toimenpiteistä merkittävimpien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja, jos mahdollista, poistamiseksi. Nämä tiedot on toimitettava myös valtiolle, joka on osallistunut arviointimenettelyyn.

Osallistumisdirektiivillä tätä hanke-YVAn mukaista tiedottamisvelvollisuutta täydennettiin jäsenvaltioille asetetulla velvollisuudella varmistaa, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan asianmukaisella tavalla tiedot niiden omalla alueella. Yleisön osallistumismahdollisuuksien tosiasiallisen toteuttamisen kannalta tämä on merkittävä uudistus. SEA-direktiivin mukaan riittävää on, että neuvotteluosapuolena olleelle jäsenvaltiolle ilmoitetaan päätöksestä ja että sille toimitetaan hyväksytty suunnitelma tai ohjelma sekä muun ohella tiedot siitä, miten valtioiden väliset neuvottelut on otettu huomioon. Velvollisuutta tiedottaa kohdevaltion yleisölle ei aseteta.

6.4 OIKEUSTURVAN SAATAVUUS RAJAT YLITTÄVISSÄ HANKKEISSA

Hankekohtaista muutoksenhakuoikeutta koskevassa Århusin sopimuksen 9(2) artiklassa ei aseteta vaatimukseksi, että muutoksenhakuoikeus on turvattava yleisölle, mukaan lukien oman maan kansalaiset ja muiden maiden asukkaat sekä järjestöt riippumatta siitä, missä maassa ne toimivat, eikä esimerkiksi sopimusta koskevassa täytäntöönpano-ohjeissa oteta esiin lainkaan rajat ylittäviin hankkeisiin liittyvää muutoksenhaku- tai vireillepano-oikeutta. Tästä ei tule tehdä johtopäätöstä, etteikö käsite ”yleisö jota asia koskee” sisältäisi myös kohdemaan yleisöä, jota asia koskee, mutta on ilmeistä, että tätä ulottuvuutta ei sopimusmääräyksen tulkinnassa ole otettu huomioon, vaikka sopimuksen lähdekohtana on laajan oikeusturvan saatavuuden turvaaminen. Kun osallistumisdirektiivissä päädyttiin Århusin sopimuksen 9(2) artiklan sanamuotoon, sama kysymys jää ratkaistavaksi.

Rajat ylittävät osallistumisoikeudet ovat epäilyksittä kehityksessä uuden sukupolven ympäristölainsäädännön osaksi, mutta ne voivat saada merkitystä ainoastaan jos, osallistumisdirektiivin käsitteistöä käyttäen, yleisö voi vedota direktiivien suomaan oikeuteensa. Jo nykyisellään yhteisöoikeus tarjoaa keinoja puuttua esillä olevien oikeuksien loukkauksiin. Kantelu EY 226 artiklan nojalla on kuitenkin melko hampaaton oikeusturvan saatavuutta turvaava keino.⁶¹⁴

⁶¹⁴ *Macrory* 1996, 219; *Macrory – Turner* 2002, 511–512.

Tässä suhteessa YVA-direktiivin 10a artiklan tulkinnalla on luonnollisesti keskeinen merkitys. Artiklassa ei viitata rajat ylittävien hankkeiden kohdemaan yleisön tai kansalaisjärjestöjen valitusoikeuteen. Toisaalta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva artikla on rajat ylittävää osallistumista koskevan artiklan jälkeen, mikä viittaisi siihen, että muutoksenhakuoikeus kuuluu myös kohdemaan yleisölle, jota asia koskee, direktiivissä määritellyin edellytyksin.⁶¹⁵

Arvioitavaksi tulee myös se, voivatko kansalaiset ja kansalaisjärjestöt vedota YVA- ja SEA-direktiiviin osallistumisoikeuksia koskeviin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Vaikka direktiivit jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa ennakkolisten osallistumisoikeuksien toteuttamisessa, on todennäköistä, että säännökset täyttävät direktiivin välittömän vaikutukset kriteerit. Ne ovat kokonaisuutena riittävän yksiselitteisiä ja ehdottomia ja suovat yksilöllisen oikeuden. Mutta rajat ylittävien osallistumisoikeuksien osalta tämä ei ole riittävä, koska YVA- ja SEA-direktiivit edellyttävät, että osallistuminen on mahdollista, kun kohdevaltio päättää osallistua arviointimenettelyyn. Vasta tämä mahdollistaa osallistumisoikeuksien toteutumisen. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö osoittaa, yksilöt eivät voi vedota jäsenvaltioiden välisiin velvollisuuksiin, koska ne eivät luo yksilöille oikeuksia, joita voitaisiin loukata velvollisuudet laiminlyömällä. Mutta tuomioistuimen ratkaisu tapauksessa *CIA Securities* viittaa siihen, että jäsenvaltioiden väliset velvollisuudet voivat olla välittömästi tehokkaita, jos ne vaikuttavat yksilöiden oikeuksiin.⁶¹⁶ Tämän ratkaisun perusteella on mahdollista väittää, että yksilöt voivat vedota direktiivien osallistumisoikeudet turvaaviin säännöksiin, kun kyse on todennäköisesti merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia koskevien hankkeiden, suunnitelmien tai ohjelmien vaikutusarviointiprosesseista, joissa aiheuttajavaltio ei tiedota asiasta kohdevaltiolle.⁶¹⁷ Tätä tulkintaa tukee kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jotka ovat yhteisöoikeuden periaatteita ja jotka on vahvistettu myös EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklassa (yhdenvertaisen kohtelun periaate) ja 21(2) artiklassa (syrjinnän kieltö). Yksityiset ja kansalaisjärjestöt voivat vedota periaatteisiin riitauttaessaan jäsenmaiden osallistumismenettelyjen rajoituksia.⁶¹⁸

Osallistumismahdollisuuksien toteutuminen edellyttää lisäksi, että kohdevaltio päättää osallistua arviointimenettelyyn. Sen tulee osallistua menettelyyn, jos se arvioi hankkeen, suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköisesti aiheuttavan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia sen alueelle. Näin koh-

⁶¹⁵ *Macrory – Turner* (2002, 520) vertaavat YVA- ja IPPC-direktiivejä ja tekevät esitetyn johtopäätöksen sen perusteella, että jälkimmäisessä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva säännös edeltää rajat ylittävien hankkeita koskevia osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä.

⁶¹⁶ Ratkaisun tulkinnasta esimerkiksi *Tridimas* 2002, 341–346.

⁶¹⁷ *Macrory – Turner* 2002, 513–514.

⁶¹⁸ *Macrory – Turner* 2002, 517–518.

devaltiolle on kuitenkin jätetty harkintavaltaa osallistumisen suhteen. Tältä osin arvioitavaksi tulee *Kraaijeveld*-tapauksessa esitetyn soveltuvuus.⁶¹⁹ Jos hankkeen, suunnitelman tai ohjelman toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaa merkittäviä haittavaikutuksia, kohdevaltion harkintavalta on *Kraaijeveld*-tapauksen nojalla arvioituna rajoitettu ja se on velvollinen osallistumaan arviointimenettelyyn ja sitä kautta turvaamaan myös kohdevaltion yleisön osallistumisoikeudet menettelyssä. Yhteisöjen tuomioistuin asetti mainitussa tapauksessa jäsenvaltioiden viranomaisille velvollisuuden arvioida, ovatko viranomaiset ylittäneet direktiivin suoman harkintavallan rajat.⁶²⁰

Esitetty tulkinta koskee myös IPPC-direktiivin ympäristöhaittojen kohdemaan yleisölle turvaamaa oikeutta osallistua lupamenettelyyn, jos suunnitteilla olevasta direktiivin mukaan luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuu rajat ylittäviä haittavaikutuksia toiseen jäsenvaltioon. Sen sijaan epäilyksenalaista on, soveltuuko tulkinta vesiputedirektiivin 14 artiklaan. Tämä johtuu siitä, että 14 artikla on *Macroryn* ja *Turnerin* esittämän tulkinnan mukaan epäselvä sen suhteen, turvaako se ylipäättään osallistumisoikeudet rajavesialueita koskevien ohjelmien laatimisessa. Artikla edellyttää jäsenvaltioita kannustamaan ja sallimaan osallistumisen, mutta ei edellytä turvaamaan eri osapuolten vaikuttamismahdollisuuksia laatimisprosessissa. Kyse on putedirektiivistä, joka ei yhteisöjen tuomioistuimen käytännön mukaan luo sellaisia yksilöllisiä oikeuksia, joihin voitaisiin kansallisessa tuomioistuimessa vedota.⁶²¹ Toisaalta on mahdollista, että direktiiviin voisi tulla sovellettavaksi yhteisöjen tuomioistuimen *komissio v. Italia* tapauksessa omaksuma tulkinta, jossa tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion tuli täyttää direktiivin tavoite, vaikka direktiivi ei määrittäisi niitä toimenpiteitä, joihin jäsenvaltion tuli ryhtyä. Samalla tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio oli kiistatta ylittänyt harkintavaltansa, jos se ei ollut ryhtynyt mihinkään toimiin toimeenpanolle määriteltynä aikana.⁶²²

⁶¹⁹ Tapauksesta edellä V.2.2.2.

⁶²⁰ *Macrory – Turner* 2002, 4.

⁶²¹ Tulkinnallisista ongelmista *Macrory – Turner* 2002, 504–507, 514–515.

⁶²² *Asia C–365/97, komissio v. Italia (San Rocco Valley)* [1999], kohta 68.

VI
YMPÄRISTÖN OIKEUS

1 Viimeinen vapauttamaton vähemmistö

Kun *Mary Wollstonecraft* vuonna 1792 esitti ajatuksen naisten oikeuksista, *Thomas Taylor* pyrki osoittamaan ajatuksen mielettömyyden kysymällä, tulisi-ko myös villieläimille antaa oikeuksia. Tämä riitti osoittamaan ajatuksen mielettömyyden. Vaikka nainen biologisesti on ihminen, yhteiskunnallisesti hän oli tuolloin jotain muuta.¹ Samaa perinnettä jatkaa vaatimus mineraalien oikeudesta vapautua maan uumenissa vaikuttavien haitallisten kemikaalien vaikutuksista.² On arvattavaa, että ajatus eläinten tai ympäristön oikeuksista synnyttää hämmennystä ja vastustusta.

Eläinten tai laajemmin ympäristön oikeuksia koskevaan keskusteluun sisältyy lähes poikkeuksetta viittaus orjuuden lakkauttamiseen ja naisten ja mustien vapautusliikkeisiin.³ Näiden vapautusliikkeiden keskinäisyhteyden on tiivistänyt amerikkalainen ympäristötutkija ja -aktivisti *Nash* toteamuksessaan *Nature in their (the environmentalists') eyes is just the last minority deserving a place in the sun of the American liberal tradition*.⁴

Luonnon ja eläinten oikeuksia koskeva keskustelu sisältää hyvin erityyppisiä aineksia, eikä lukija voi välttyä käsitykseltä, että tavoitteena on pikemminkin luonnon ja eläinten huomioon ottaminen ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja osin moraalisia ja juridisia oikeuksia koskevasta ja ihmisoikeuksiin liittyvästä keskustelusta.⁵ Tosin keskustelulla on sekä teoreettisen keskustelun että

¹ *Cliteur* 1996, 182; *Wenz* 1988, 109–110, joista kumpikaan ei dokumentoi tarinaa.

² Näin *Brunton Eckersleyn* (1994, 161) mukaan.

³ Tämä käy hyvin eläinten hyvinvointia puolustavan *Singerin* teoksen nimestä *Animal Liberation*, jota hän perustelee seuraavasti: ” – liberation movement is a demand for an end to prejudice and discrimination based on an arbitrary characteristic like race or sex.” *Singer* 1977, 7. Suomalaisessa keskustelussa samankaltaisuuteen on viitannut esimerkiksi *Eriksson* 1999, 102.

⁴ *Nash* 1989, 212. Yleensä luonnon ja eläinten oikeuksia koskevassa keskustelussa vältetään määrittelemästä oikeuden sisältöä. *Nash* on myös tehnyt ehdotuksen eläinten oikeuksiksi (A Bill of Biotic Rights of Non-human Species): 1. The right to participate in the natural dynamics for existence; 2. The right to healthy and whole habitats; 3. The right to reproduce their own kind without humanly induced chemical, radioactive; hybridized, or bio-engineered aberrations; 4. The right to fulfill their evolutionary potential with freedom from human-induced extinctions; 5. The right to freedom from human cruelty, flagrant abuse or profligate use; 6. The right to reparations or restitution through managerial interventions to restore a semblance of natural conditions disrupted by human abuse; 7. The right to a ”fair share” of the goods necessary for individuals and species. Ehdotuksesta esimerkiksi *Kiss – Shelton* 2000, 145.

⁵ Eläinten ja luonnon oikeuksia käsittelevää keskustelua on osin vaikea seurata, koska monin paikoin on vaikeaa erottaa, onko kyse moraalista vai juridisista oikeuksista. Keskustelulle on leimallista oikeus-käsitteen inflaatio, jossa eläinten epäinhimillisen kohtelun lopettamista koskevat vaatimukset muuttuvat (juridisia) oikeuksia koskeviksi. Oikein tekeminen ja oikeudet sekoituvat. Näin myös *Redgwell* 1998, 82.

käytännöllisen toiminnan tasolla löyhät siteet ihmisoikeuskeskusteluun.⁶ Tämä ilmenee muun muassa siinä, että oikeuksia koskevia vaatimuksia ei nähdä yhteydessä ihmisoikeuksien toteuttamiseen, vaan erillisinä, jopa ristiriitaisina tavoitteina.⁷

Toinen keskustelun erityispiirre on, että luonnon oikeudet ja eläinten oikeudet samaistetaan. Lähtökohtana on tällöin, että tunnustamalla luonnon moraaliset tai juridiset oikeudet tunnustetaan myös eläinten oikeudet. Tähän liittyy käsitteellinen ongelma. Mitä tarkoitetaan luonnon oikeuksilla, luonnolla oikeuksien kantajana? Ajatuksen ongelmallisuus liittyy vaikeuteen määrittellä luonto, inhimillisen olemassaolon perustana olevien prosessien kokonaisuus.⁸ Luonto–kulttuuri-dualismin kehittyminen ja vakiintuminen länsimaiseen ajatteluun perustui käsitykselle luonnosta yhtenäisenä ja lainalaisena kokonaisuutena.⁹ Oikeuksia puolustetaan juuri tämän dualismin purkamisella. Luonnon oikeudet näyttävät vahvistavan tätä dualismia; luonto kulttuurin ulkopuolella tunnustetaan antamalla sille oikeudet. Koska ihminen on ekologisten kriisien myötä tunnustanut riippuvuutensa luonnosta, hän on valmis tasavertaistamaan luonnon. Oikeuksien käsitteistö ei näytä yhteensopivalta eikä käyttökelpoiselta, kun luonto ymmärretään (myös) ihmisen olemassaolon perustana ja ihmiskehon ja yhteiskunnan sisäpuolella olevana.¹⁰ Luonnon moraalista ja juridisista oikeuksista puhuttaessa luonto on määriteltävä metaforisesti, jonkinlaisena ihmisen kokemusmaailmaan sisältyvää asiaa muistuttavana. Tällöin luonnon oikeudet voidaan ymmärtää siten, että ihminen moraalisesti vastuullisena toimijana ilmaisee velvollisuutensa kunnioittaa niitä luonnon prosesseja, jotka turvaavat elämän.

Tällaista lähtökohtaa edustaa *Serres*, joka puolustaa yhteiskuntasopimusta täydentävän luontosopimuksen tekemistä. Sopimus olisi yhtä julkilausumaton ja kirjoittamaton kuin alkuperäinen, mutta ilmentäisi pyrkimystä tasapainoon ja oikeuteen uusien kumppaneiden, globaalin yhteisön ja ”maailman sellaisenaan” välillä.¹¹ Sopimuksen tarkoituksena olisi osoittaa luonnon ja kulttuurin keskinäinen riippuvuus.¹²

⁶ Eläinten oikeuksien ja ihmisoikeuksien keskinäisyydestä *Cliteur* 1996, 157–176.

⁷ Ongelman syistä ja seurauksista esimerkiksi *de-Shalit* 2000, 19–20.

⁸ Luonnon määrittelyksen vaikeutta kuvaa *Williams* (2003, 40) toteamalla, että niin vaikeasti määriteltäviä kuin käsitteet historia, yhteiskunta, yksilö, luokka, taide tai tragedia ovatkin, luontoa koskevat käsitykset saavat ne näyttämään yksinkertaisilta. Luonnon määrittelyksen vaikeudesta myös *Haila* (2001, 198–202), joka myös illustroi luonnon ja ympäristön käsitteellistä eroa viittaamalla PL 20. 2 §:ään. Hänen mukaansa on järkevää liittää perusoikeuksiin oikeus terveelliseen ympäristöön. Sen sijaan olisi ”aika kummallista” käyttää lainsäädännössä käsitettä ”oikeus hyvään luontoon”. *Ibid.* 202.

⁹ Ks. esimerkiksi *Williams* 2003, 43–49

¹⁰ *Haila* 2003, 190.

¹¹ *Serres* 1994, 62, 65–67; ks. myös *Haila* 2003, 196–197.

¹² Kriittisesti *Serresin* ajatusta arvioi *Varto* (1994, 358), joka huomauttaa, että *Serres* esittää ihmisten välistä sopimusta luonnosta ja osoittaa ajatuksen toistavan kehitystietä, jolla me jo olemme. Luontosopimus voidaan kuitenkin *Serresin* tekstin nojalla ymmärtää sopimukseksi luonnon kanssa. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että *Serres* (*Ibid.* 67) pohtii ”maailman asioiden” kieltä ja toteaa Maapallon puhuvan meille voimien, yhdyssiteiden ja vuorovaikutusten termein ja katsoo tällaisen riittävän sopimuksen solmimiseen.

2 Luonnon ja eläinten moraalinen merkityksellisyys

Ympäristöeettisessä keskustelussa on alettu arvioida myös eettisen yhteisön rajoja sekä erottaa moraalinen merkityksellisyys ja vastuullisuus toisistaan. Ne olennot, joiden kohteluun on moraalisia perusteita, eivät itse välttämättä ole vastuullisia omista teoistaan.¹³ Vaikka moraalisen merkityksellisyyden ongelma on vanha, yksi filosofian peruskysymyksiä, se on noussut luonnon- ja ympäristönsuojelun keskeiseksi kysymykseksi vasta viime vuosituhaten lopulla tulevien sukupolvien ja eläinten tai laajemmin ympäristön moraalisia ja juridisia oikeuksia koskevan keskustelun yhteydessä. Ympäristöfilosofian näkökulmasta luonnon ja ennen muuta eläinten asema ja merkitys liittyvät laajemmin moraalisen yhteisön ja ennen muuta moraalisen merkityksellisyyden uudelleenarviointiin.¹⁴ Pohdittavana on se, ketkä tai mitkä ovat moraalisesti merkityksellisiä eli kenellä tai millä on moraalista merkitystä niiden itsensä takia – ei ainoastaan muiden ansiosta. Vaikka on kiistatonta, että moraaliset oikeudet ja juridiset oikeudet eivät ole toisiinsa sidoksissa, luonnon tai eläinten moraalisia oikeuksia koskevalla keskustelulla on vaikutuksia myös oikeustieteen piirissä käytävään oikeus/oikeussubjektius-keskusteluun. Näin muun ohella siitä syystä, että myös juridisten oikeuksien tunnustaminen tai tunnustamatta jättäminen vaativat tuekseen moraalisia perusteluja.¹⁵

Keskustelun ymmärtämiseksi on syytä tehdä ero moraalisen merkityksellisyyden ja moraalisen merkityksen sekä moraalisten ja juridisten oikeuksien välillä. Erottelua on käsitellyt muiden ohella *Goodpaster*, joka määrittelee moraalisen huomioon ottamisen moraalisen merkityksellisyyden käsitteen avulla, millä hän tarkoittaa olion itsenäistä moraalista asemaa.

Moraalisen merkityksellisyyden käsite voidaan erottaa yhtäältä moraalisesta merkityksestä ja toisaalta moraalisista oikeuksista. Moraalisen merkityksen käsite viittaa ensisijaisesti vertailtavuuteen. Se pyrkii antamaan vertailevan arvostelman moraalisesti merkityksellisten olentojen moraalisesta merkityksestä ristiriitatilanteissa. Moraalisen merkityksellisyyden ja moraalisten oi-

¹³ Ks. esimerkiksi *Oksanen* 1997, 118–119.

¹⁴ Kysymystä moraalisen merkityksellisyyden alasta ei perinteisesti ole pohdittu tai se on samaistettu moraalisen vastuullisuuden alaan. Tästä *Benton* (1993, 75) käyttää nimitystä *anthroposcopism*, jolla hän pyrkii korostamaan tätä antroposentrismen erityistä piirrettä, jonka mukaan moraalisen vastuullisuuden ala on sama kuin moraalisen merkityksellisyyden ala.

¹⁵ Tätä korostaa esimerkiksi *Bosselmann* 1998, 54.

keuksien välinen ero ei ole yhtä selkeästi määriteltävissä ja usein ne samaistetaan. Goodpaster tyytyy määrittelemään eron siten, että oikeuksien käsite on rajoittuneempi ja oikeuksiin liittyy vaativampia edellytyksiä kuin moraaliseen merkityksellisyyteen.¹⁶ Tästä johtuen moraalinen merkityksellisyys näyttäyty riittämättömänä ja johtaa oikeuksien vaatimiseen, koska niihin voidaan vertailutilanteissa liittää suurempi painoarvo kuin moraaliseen merkityksellisyyteen.¹⁷

Kysymykseen, kehen tai mihin liitetään tai voidaan liittää moraalinen merkityksellisyys, voidaan antaa useita erilaisia vastauksia: kaikki ne, mutta vain ne, jotka itse kykenevät moraaliseen arviointiin; kaikki ihmiset riippumatta siitä, voidaanko heitä pitää moraalisisina toimijoina; ihmiset ja muut kehittyneet nisäkkäät; kipua tai mielihyvää tuntevat eliöt, riippumatta niiden muista psykologisista ominaisuuksista; kokonaisuudet, kuten valtiot, kulttuuriset traditiot tai lajit tai ekosysteemit.

Sillä, ketä tai mitä pidetään moraalisesti merkityksellisenä, on sekä teoreettista että käytännöllistä merkitystä. Teoreettisesti meidän on kyettävä perustelemaan moraalisen merkityksellisyyden lähtökohdat, myös silloin kun hyväksymme perinteisen lähtökohdan, jonka mukaan vain ihmisellä on moraalinen merkitys. Käytännölliseltä kannalta vakavasti otettu vastaus tähän kysymykseen voi vaikuttaa siihen, mitä syömme, miten pukeudumme, mitä ja miten suojelemme, miten suunnittelemme maankäyttöä tai rakennamme teitä, rakennuksia tai ydinvoimaloita ja myös siihen, keiden tulee osallistua tai olla edustettuina ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.

¹⁶ Goodpaster 1997, 181–182.

¹⁷ Goodpaster 1997, 182–183.

3 Luonnon oikeudet

3.1 METSIEN, VUORTEN, JOKIEN, PUROJEN JA RÄMEMAIDEN OIKEUDET

Oikeustieteellisen keskustelun keskiössä ovat olleet ensisijaisesti luonnon oikeudet ja niiden hyväksymisen mahdollisuudet ja edellytykset. Tunnetuin esitys tuoda luonnon oikeuksia koskeva keskustelu ksartoittamattomalle alueelle on *Christopher Stonen* artikkeli ”Should Trees Have Standing?” vuodelta 1974.¹⁸ Hän puolustaa oikeuksien tunnustamista kasveille ja eläimille, mutta ennen muuta ekosysteemeille, johon myös otsikko viittaa. Muiden luonnon ja eläinten oikeuksia puolustavien tapaan hän ei vetoa ihmisanalogiaan, vaan pikemminkin oikeudelliseen anomaliaan. Stonen argumentti on, että oikeuksien ulottaminen luonnon ekosysteemeihin ja olioihin on helpommin ymmärrettävissä, jos muistetaan, että myös puhumattomilla, kuten lapsilla ja sikiöillä sekä juridisilla fiktioilla kuten yhteisöillä, kunnilla ja säätiöillä on oikeuksia.¹⁹ Olettaen, ettei mikään yhteinen idea tai periaate yhdistä näitä oikeuksien haltijoita, ei ole olemassa estettä laventaa juridisia oikeuksia myös luonnon entiteeteille.

Stone kehittää ajatustaan käytännöllisesti. Joille, puroille, suo- ja rämemaille, rannoille, puille ja lajeille on liberaaliin traditioon nojautuen mahdollista sallia kanne- ja puheoikeus niitä koskevissa asioissa. Hän esittää, että ajatus luonnon oikeuksista voitaisiin operationalisoida asettamalla ympäristölle edustaja, jonka tehtävänä olisi huolehtia luonnon intressien huomioon ottamisesta ja jolle turvattaisiin riittävät juridiset keinot tehtäviensä toteuttamiseen.²⁰ Lisäksi kansalaisten juridisia keinoja puuttua ympäristöä pilaavaan toimintaan tulisi lisätä mahdollistamalla eräänlainen jokamiehen kanne- ja aloiteoikeus (*actio popularis*). Oikeuksia voitaisiin lisäksi tehostaa määrittelemällä perustuslaillinen luettelo ensisijaisista tavoitteista, jotka lainsäätäjän, tuomioistuinten ja viranomaisten tulisi ottaa huomioon ratkaisuja tehdessään.²¹

Stonen argumentaatio on ensisijaisesti juridista eikä hän esitä oikeuksille eksplisiittisesti moraalisia argumentteja. Kuitenkin hän katsoo, että juridisten

¹⁸ Eläinten ja luonnon oikeudet olivat 1970-luvun alkupuolella esillä laajemminkin, esimerkiksi Joel Feinberg julkaisi asiaa koskevan artikkelin myös vuonna 1974.

¹⁹ *Stone* 1996, 8. Stonen artikkeli on julkaistu useissa eri yhteyksissä. Tässä käytetään 1996 ilmestynyttä kokoomateosta, jossa on julkaistu hänen merkittävimmät artikkelinsa.

²⁰ *Stone* 1996, 17–18.

²¹ *Stone* 1996, 28–29.

oikeuksien vahvistaminen ekosysteemeille ja luonnon olioille saattaa vahvistaa myös niiden moraalisten oikeuksien tunnustamista.²² Tosin Stone on myöhemmin tarkistanut kantaansa ja esittänyt, ettei oikeuksien tarvitse välttämättä olla juridisesti vahvistettuja eivätkä juridiset oikeudet välttämättä ole sidottuja moraalisiin oikeuksiin. Juridinen henkilö on pelkästään fiktio, joka mahdollistaa juridisen suojan tarjoamisen.²³

Verrattuna esimerkiksi eläinten oikeuksista käytyyn keskusteluun, Stonen ajatukset eivät ole kohdanneet ankaraa kritiikkiä. Osin tämä voi johtua siitä, että hänen ehdotuksensa, jotka koskevat kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamista ja luonnon etua ajavan viranomaisorganisaation luomista, on mahdollista hyväksyä ottamatta suoranaisesti kantaa eläinten tai laajemmin luonnon oikeuksiin.

Norton on kuitenkin kiinnittänyt huomiota Stonen keskeiseen argumenttiin, jonka mukaan luonnon kollektiiveille voidaan tunnustaa oikeuksia samalla tavoin kuin oikeushenkilöille. Nortonin käsityksen mukaan perustelu on mieltävaltainen, koska luonnossa ei ole mahdollista yksiselitteisesti erottaa oikeushenkilöiden kaltaisia kollektiiveja. Jokainen järjestelmä on osa monia muita järjestelmiä.²⁴ Väitteen ydin on, että oikeuksien kantajina eivät voi olla ekosysteemit eikä luonto kokonaisuutena, vaan ainoastaan rajattavissa ja määriteltävissä olevat entiteetit. Riippumatta siitä, minkä ekosysteemin tai muun auto-poeettisen kokonaisuuden me valitsemme, se mitä todennäköisimmin on osa laajempaa kokonaisuutta. Vaikka kykenisimmekin tekemään riittäviä rajoituksia ja kehittämään yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien tarkkarajaisen jaotteen, oikeuksien käytännöllinen toteuttaminen ja hallinta olisi tällöinkin vaikeaa.²⁵ Viime kädessä olisimme lähes samassa tilanteessa, jossa kaikilla yksilöillä olisi oikeuksia. Kritiikki ei kohdistu ensisijaisesti Stonen ajatukseen ekosysteemeistä oikeuksien kantajina vaan siihen, että se saattaa johtaa yksilöisiin oikeuksiin, joihin hän suhtautuu epäroiden.

Vaikka kritiikki on huomionarvoista ja juridisestikin kantavaa, Stonen vahvuus on kuitenkin siinä, että hän välttää sekä individualismin että yksinkertaistetun holismin ongelmat esittämällä kanne- ja puheoikeutta ekosysteemeille, luontotyypeille tai lajeille. Kyse on periaatteellisesti merkityksellisestä ratkaisusta. Jos me hyväksymme ajatuksen luonnon oikeuksista, tämä tulee ottaa huomioon.

²² Stone 1996, 32–33.

²³ Stone 1996, 50–51.

²⁴ Norton 1992, 80.

²⁵ Norton 1992, 81, johon myös *Eckersley* (1996b, 190) nojaa.

3.2 HOLISMIN ONGELMA

Ekosentrisen holismin tunnetuin vaikuttaja on maatiikastaan tunnettu *Aldo Leopold*, jonka holistinen ajatus kiteytyy ympäristöfilosofian ehkä siteeratuimpaan lausumaan: ”Jokin asia on oikein, jos se säilyttää bioottisen eheyttä, vakautta ja kauneutta. Muuten se on väärin.”²⁶ Leopoldin maatiikka yksinkertaisesti laventaa yhteisön kattamaan sekä maan, vedet, kasvit ja eläimet, tiivistetyksi maan.²⁷ Hänen perustelujensa mukaan elävien olentojen ja elottoman luonnon voimien ja rakenteiden interaktiiviset keskinäissuhteet muodostavat kerrostuneen pyramidin, jonka kerrostumat ovat toisiinsa yhteydessä energiovirtojen kautta. Mitä monimuotoisempi yhteisö on, sitä hitaammin energia kulkee sen läpi. Energiavirtojen hitaus puolestaan turvaa ekosysteemien terveyden ja uusiutumiskyvyn.²⁸ Tähän lähtökohtaan perustuu yksilöllisyydestä irtisanoutuva, holistinen ekologinen etiikka, joka korostaa bioottisten yhteisöjen integriteetin ja stabiiliuden ylläpitämistä. Holistien lähtökohtana on, että yhteisöjen hyvä on moraalisen arvon viimekätinen arviointiperusta. Näin vain kokonaisuudet, lajit, ekosysteemit, biosfääri sekä kaikki prosessit, jotka tuottavat tai ylläpitävät tällaisia kokonaisuuksia, ovat moraalisesti merkityksellisiä.

Liiallisen holismin ongelma on yksilön ja kokonaisuuden välisen suhteen määrittely.²⁹ Yksinkertaistettuna se johtaa siihen, että yksilöiden ja organismien arvo jää huomioimatta. Mielekkään ympäristöetiikan edellytyksenä on, että se tunnustaa moraalisen arvon sekä yksilöille että järjestelmille, muutoin me saatamme suojella puun ja tuhota metsän. Etiikka, joka ei tarjoa suojaa myös yksilöille, ei tarjoa myöskään perustaa kokonaisuuksien suojelulle. Liiallisen holismin kritiikki voidaan kohdistaa myös luonnon oikeutta koskevaan keskusteluun; ajatus luonnon oikeudesta näyttäytyy tästä lähtökohdasta ongelmallisena.

Ratkaistavaksi jää kuitenkin yksilön ja kokonaisuuden keskinäissuhteen määrittely eli se, miten luonnon ja ihmisten erilaisista intresseistä lähte-

²⁶ *Leopold* 1997, 136. Lausuma on synnyttänyt hyvin vilkasta keskustelua ja vastakkaisia tulkintoja. Yhtäältä sen on tulkittu sisältävän viimekätisen moraalisen arviointiperustan. Näin esimerkiksi *Callicot* (1980, 314), joka katsoo, että lausuman ydin on siinä, että bioottisen yhteisön hyvä on moraalisen arvon ja toiminnan oikeellisuuden viimekätinen arviointiperuste. Hänen mukaansa Leopoldin ajatuksen mukaan toiminnan eettisen laadun arvioinnissa määrittävä tekijä on aina toiminnan vaikutukset ekologisiin järjestelmiin. Toisaalta sen sananmukaiseen soveltamiseen on kohdistettu ajoittain melko kärjekkäitäkin syytöksiä sekä sen antihumanistiseksi tulkitun perusasenteen että korostuneen holististen lähtökohtien takia.

²⁷ *Leopold* 1997, 122.

²⁸ *Leopold* 1997, 129–131.

²⁹ Viimeaikaisessa ympäristöetiikassa individualismin ja holismin välistä vastakkainasettelua on pyritty ylittämään eri tavoin. Ks. esimerkiksi *Mills* 1996, 106; *Eckersley* 1992, 60–61 ja 1996a, 188–189. Näille erilaisista teoreettisista sitoumuksista kumpuaville käsityksille on yhteistä, että niissä korostetaan sekä järjestelmien että yksilöiden moraalista arvoa ja sitä, että niiden molempien tulisi kuulua moraalisen yhteisön piiriin.

vät konfliktit ratkaistaan. Esitetyt ratkaisuvaihtoehdot rakentuvat joko tasa-arvoisuuden ajatukselle³⁰ tai kontekstuaalisuuden korostukselle. Esimerkiksi *Oksanen* pitää ympäristöetiikan kannalta keskeisenä erilaisen ja toisistaan poikkeavien olosuhteiden huomioon ottamista. Yritykset kehittää selkeitä ja yksiselitteisiä ratkaisumalleja saattavat johtaa ennakkoimattomiin pulmatilanteisiin. Ratkaisuja ei voida tehdä pelkästään sen perusteella, edistävätkö ne tuntevien olioiden välitöntä hyvää tai ihmisten välittömiä, lyhyen aikavälin intressejä.³¹ Kontekstualistien anti tässä suhteessa on, että ratkaisuja tehdään kussakin tilanteessa moraalisesti relevanttien tekijöiden arvioinnin perusteella.³²

3.3 LUONNON OIKEUDET SUOMALAISESSA PERUSOIKEUSKESKUSTELUSSA

Stonen aloittama luonnon oikeuksia koskeva keskustelu on vuosikymmenten saatossa viritänyt monisäikeisen keskustelun eri tieteenaloilla. Keskustelussa on puolustettu ajatusta juridisista oikeuksista ja moraalisisista velvoitteista, jotka velvoittavat ihmiset asialliseen ja huomioon ottavaan luontosuhteeseen. Yhteistä näille erilaisille näkemyksille on pyrkimys antaa mielekäs merkitys ja konkretisoida ajatusta luonnon itseisarvosta. Näkemykset eroavat lähinnä keinojen suhteen. Toiset puolustavat juridisia oikeuksia ja toiset sellaisten luonnon arvojen tai aseman tunnustamista, jotka velvoittavat ihmiset ottamaan huomioon luonnon edut ja priorisoimaan nämä intressit siten, että ne voidaan turvata.

Suomalaisessa perusoikeus- ja ympäristöoikeudellisessa keskustelussa luonnon oikeudellista asemaa sekä ihmisen ja ympäristön suhteen juridista luonnetta koskevat pohdinnat kiinnittyvät vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen ja sen myötä sittemmin perustuslakiin kirjattuun ympäristösäännökseen.³³ PL 20.1 § asettaa jokaiselle vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Säännöksen muista perusoikeussäännöksistä poikkeava

³⁰ Tunnetuin niistä lienee syväekologina tunnetun Arne Næssin esittämä ajatus biosfäärisestä tasa-arvoisuudesta – periaatteessa (*biospherical egalitarianism – in principle*). Næss 1973, 95; käsityksen ongelmallisuudesta *Dobson* 1995, 54. Næss ei ole ainoa egalitaristi. Esimerkiksi biosentrismien merkittävin vaikuttaja Paul W. Taylor korostaa lajipuolueettomuuden doktriinia. Taylorin elämäkeskeisen näkemyksen mukaan kaikki luonnossa elävät eliöt ovat ”päämäärähäkköisiä elämäkeskuksia”, jotka pyrkivät toteuttamaan omaa hyvänsä, mistä syystä ne myös voidaan ymmärtää luontaisesti arvokkaiksi. Ihmisillä on *prima facie* -luonteinen velvollisuus kunnioittaa luonnonvaraisten eliöiden pyrkimystä oman hyvänsä toteuttamiseen. *Taylor* 1996, 248–249. Kilpailevien vaateiden ratkaisemisesta esimerkiksi *Oksanen* 1998, 19.

³¹ *Oksanen* 1998, 22–23.

³² *Eckersley* 1996a, 189; *Norton* 1992, 242.

³³ Keskustelua oli viritetty jo aiemmin. Hollo käsittelee kysymystä 1991 ilmestyneessä teoksessaan. Kansainväliseen keskusteluun viitaten toteaa, että luonnonosien juridifioiminen eli asettaminen ihmisen rinnalle oikeussuhteen osapuoleksi on katsottu mahdolliseksi. Samassa yhteydessä hän korostaa tämän juridifioinnin merkitystä ympäristötekijöiden ymmärtämisessä itseisarvoisesti, erityisesti varallisuusarvosta riippumatta. *Hollo* 1991, 25.

vastuu merkitsee ihmisen vastuuta elollisesta luonnosta, elottomasta luonnonympäristöstä ja ihmiskäden tuottamasta kulttuuriympäristöstä, mutta se ei sisällä ihmisten oikeutta ympäristöön.³⁴ Erikseen arvioitavaksi tulee, voidaanko säännöksestä tai perustuslaista kokonaisuutena johtaa ympäristön tai sen osien oikeuksia. Suomalaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa kysymyksen esitti selkeimmin *Määttä* väitöskirjassaan. Hän esittää sen lisäksi kiinnostavassa tutkimuskontekstissa, osana ekologisen omistusoikeuden määrittelyprosessia.

Luonnon oikeuksia koskeva keskustelu liittyy tiiviisti ympäristöfilosofiassa luonnon moraalisia oikeuksia koskevaan keskusteluun. Ympäristön ja sen entiteettien oikeuksista käytävän keskustelun peruslähtökohta on luonnon itseisarvoisuuden hyväksyminen. Oikeudet eivät tule muutoin arvioitaviksi. Vahvan ihmiskeskeiset, luonnon ja sen entiteetit yksinomaan ihmisen tarpeiden tyydyttämisen välineinä määrittelevät lähestymistavat eivät nosta esiin ympäristön oikeuksia mahdollisuutena. Vaikka itseisarvoisuuden hyväksyminen voidaan määrittellä luonnon oikeuksia koskevan keskustelun edellytykseksi, itseisarvon hyväksyminen ei edellytä oikeuksien hyväksymistä. Näin myös *Bosselmann*, joka hyväksyy luonnon itseisarvoa koskevan edellytyksen, mutta kyseenalaistaa oikeuksien juridisten perustelujen mahdollisuuden katsoen, että on epäilyksenalaista, voidaanko luonnon oikeuksille tarjota selkeää ja uskottavaa juridista perustelua. Hänen mukaansa argumentaation tulee viime kädessä nojata eettisiin perusteisiin.³⁵ Toisin asiaa lähestyy esimerkiksi esimerkiksi *Calliess*, jolle itseisarvon hyväksymiseen sisältyvä luonnon kunnioitus edellyttää, että luonto saa vastaavanlaisen oikeudellisen aseman kuin tähän asti ainoa perusoikeuksien subjekti, ihminen. Luonnon oikeudet toimivat samalla ihmisen yksilöllisen vapauden immanenttina rajoituksena.³⁶

Hyväksyen lähtökohdaksi luonnon itseisarvoisuuden, joka – todennäköisesti hieman eri tavoin ymmärrettyä – on hänen mukaansa hyväksytty suomalaisen ympäristöoikeudellisen ajattelun lähtökohdaksi, *Määttä* pohtii luonnon oikeuksien mahdollisuutta.³⁷ Hyvin dokumentoiden hän osoittaa, että kysymys on asetettu jo aiemmin myös meillä ja esimerkiksi Stonen ekologisten järjestelmien puhevaltaa koskevat pohdinnat ovat esillä *Vihervuoren* väitöskirjassa, kysymyksenasetteluna, mutta myös ratkaisumahdollisuutena.³⁸

Määttä esittää yhden mahdollisen perustelun ympäristön tai luonnon oikeuksien perustaksi. Sen mukaan muun ohella PL 20.1 §:ään perustuva velvollisuutemme ja vastuumme luontoa ja ympäristöä kohtaan voidaan ymmärtää heijas-

³⁴ *Vihervuori* 1999, 634–635.

³⁵ *Bosselmann* 1998, 57–58, samansuuntaisesti *Kuusiniemi* 2000b, 167.

³⁶ *Calliess* 2001, 113.

³⁷ *Määttä* 1999, 163, joka ei tee eroa luonnon tai sen olioiden oikeuksien välillä.

³⁸ *Vihervuori* 1981, 45.

tuvan ympäristön tai sen osien oikeuksiksi, ja ympäristön ja sen entiteettien olevan näiden refleksioikeuksien kantajia.³⁹ Tällöin ympäristön oikeudet rinnastuisivat lainsäätäjän turvaamis- tai edistämismuotoon kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin, kuten PL 20.2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.⁴⁰ Vaikka säännöstä ei ole kirjoitettu yksilöllisen oikeuden muotoon, kyse on perusoikeudesta eikä se velvoittavuudeltaan poikkea muista perusoikeuksista. Edistämismuotoon kirjoitetut perusoikeudet ovat ymmärrettävissä perusoikeuksiksi, joissa korostuu julkisen vallan velvollisuus edistää niiden toteutumista. Velvoitteita vastaavat oikeudet ovat osa juridista käsitteistöä muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien yhteydessä. Irtaantuminen vahvan ihmiskeskeisestä lähestymistavasta tarjoaa mahdollisuuden hyväksyä sen, että ajatuskulkua on sovellettavissa myös luonnonosien ja eläinten yhteydessä.⁴¹

Oikeuksien toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin syvälle käyviä muutoksia oikeudellisessa ajattelussamme. On syytä korostaa, ettei Stone alkuperäisessä esityksessään oletanut, että luonnon juridisesti suojatut oikeudet riittäisivät. Ne edellyttävät tuekseen radikaalia muutosta käsityksissämme ihmisen asemasta suhteessa muuhun luontoon. Oikeudet eivät ole tavoite itsessään vaan keino tavoitteiden toteuttamiseen.⁴² Samaa viittaa myös *Redgwell* pohtiessaan ensisijaisesti eläinten juridisia oikeuksia. Juridisten oikeuksien myöntäminen eläimille tai laajemmin luonnolle olisi tosin käänteentekevä muutos, mutta se edellyttää tuekseen sosiaalista ja kulttuurista muutosta, jota ilman oikeudet jäävät osittaisiksi ja vahvistavat ihmisen ja ympäristön välistä vastakkainasettelua. Aineellisten oikeuksien myöntäminen luonnolle tai eläimille ei sellaisenaan takaa tasavertaisuuteen perustuvaa harkintaa, koska samanlaiset oikeudet epätasavertaisille henkilöille/olioille tuottavat epätasavertaisuutta.⁴³

Luonnon tai sen oikeuksia koskevassa keskustelussa on suomalaisessakin keskustelussa edetty varoen. Rohkeimmin vastaustaan hahmottaa *Kuusiniemi*, joka *Tuorin* käsitteistöön vedoten katsoo, että sitoutuminen tulevien sukupolvien oikeuksien suojaamiseen ja luonnon itseisarvon tunnustaminen ovat jo muuttaneet sellaisia oikeuden syvärakenteeseen kuuluvia, oikeustyyppiä leimaavia peruskäsitteitä kuten oikeussubjekti ja oikeussuhde. Nämä muutokset ovat muokanneet myös kypsän modernin oikeuden käsitystä oikeudesta nyky-

³⁹ *Määttä* 1999, 163–164. Refleksi- eli heijastusoikeuksia koskeva käsitteistö liittyy hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen, jossa niitä käsitellään objektiivisen oikeuden synnyttäminä, heijastumina.

⁴⁰ Säännöksen tulkinnasta *Vihervuori* 1999, 638–641.

⁴¹ Näin *Määttä* 1999, 164.

⁴² *Stone* 1996, 33.

⁴³ *Redgwell* 1998, 86.

ihmisten välisinä oikeussuhteina siten, että niitä on täydennettävä vähintään tulevien sukupolvien suojaamisen elementeillä ja luonnon kunnioittamisen uudenlaisella etiikalla, *jollei suorastaan luonnon tai luontokappaleiden oikeussubjektiivisuuden tunnustamisella*⁴⁴. (Kursiv. tässä.) Näin Kuusiniemi esittää tulkinnan, jonka mukaan ihmisen ja luonnon välisestä suhteesta voidaan puhua oikeussuhteena, mutta luonnon oikeuksien suhteen hän on epäröivä. Hänen tunnistamansa muutokset oikeuden syvärakenteessa eivät ole niin syvälle käyviä, jotta voisimme puhua luonnon tai sen entiteettien oikeuksista.

Varauksellisesti luonnon oikeuksiin suhtautuu lopulta myös Määttä. Hän perustelee kantaansa sillä, että oikeuden syvärakenteissa tapahtuneiden muutosten perusteella ei ole perusteltua väittää, että syväekologisen oikeuden mahdollistavia muutoksia olisi tapahtunut oikeutta edeltävissä maailmankuvallisissa, eettisissä ja poliittisissa luontoa ja ympäristöä koskevissa käsityksissämme.⁴⁵ Oikeuksien toteutuminen on mahdollista vasta Määttän syväekologiseksi luonnehtiman oikeuden puitteissa.

3.4 LUONNON OIKEUSSUBJEKTIIVISUUS

Ajatus luonnon ja ihmisten välisestä suhteesta oikeudellisena suhteena johtaa arvioimaan luonnon tai sen entiteettien oikeussubjektiivuutta, luontoa oikeuksien ja velvollisuuksien kantajana. Huomionarvoista luonnon oikeuksista käydyssä keskustelussa on, että sekä Määttä⁴⁶ että Kuusiniemi korostavat ihmisen ja luonnon välisen suhteen oikeudellista luonnetta. Ajatuksen ihmisen ja luonnon välisestä oikeussuhteesta on jo perusoikeuskeskustelun viritessä nostanut Eriksson, joka on korostanut oikeussuhteiden yleensäkin olevan sosiaalisia konstruktioita, eikä tämän perusteella ole estettä käsitellä luonnon ja ihmisten välisiä suhteita oikeudellisina suhteina.⁴⁷ Oikeussuhdetta koskevat perustelut ovat lopulta melko niukat. Määttä korostaa väitöskirjassaan, että oikeudellisia suhteita ei voi palauttaa henkilöiden välisiksi suhteiksi, mikä samalla muodos-

⁴⁴ Näin Kuusiniemi 2001b, 289–290; ks. myös Hollo 1996, 211–223.

⁴⁵ Määttä 2001a, 311. Määttä tosin katsoo, että lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on tapahtunut hänen syväekologiseksi määrittelemiään muutoksia, mutta ne eivät ole riittävän syvälle käyviä.

⁴⁶ Määttä (1999, 176–180) määrittelee maanomistusoikeuteen sisältyväksi oikeussuhdekategoriaksi ympäristöä kunnioittavan etiikan näkökulmasta korostuvan suhteen omistajan ja omistettavan objektin välillä (ibid., 178).

⁴⁷ Eriksson 1999, 102. Varovaisen kriittisesti ihmisen ja luonnon välisen suhteen oikeudelliseen määrittelyyn suhtautuu Hollo (1998, 37–38), joka katsoo, että suhteen ymmärtäminen oikeudelliseksi edellyttää luonnon osien personifioimista, ymmärtämistä ihmisen kaltaisena. Esimerkiksi Eriksson ei tätä edellytystä aseta, vaan on aiemmin katsonut, että ihmisen ja luonnon väliset suhteet ovat oikeudellisia suhteita, koska ihminen on luonnon osa. Eriksson 1991, 106–107.

taa luonnon tai sen osien ja ihmisen välisen oikeussuhteen keskeisen perustelun.⁴⁸ Sikäli kuin oikeus määrittelee ihmisen ja luonnon tai sen osien välistä suhdetta, kyse on oikeussuhteesta.⁴⁹ Lisäksi sekä Määttä että Kuusiniemi korostavat, että perinteinen oikeudellinen ajattelu ei tavoita näitä oikeudellisia suhteita.

Luonnon oikeussubjektuutta on perusteltu itse asiassa hyvin samanlaisin painoituksin kuin luonnon oikeuksia. Stonen luonnon oikeuksia koskevat ajatukset ovat osaltaan virittäneet myös tätä keskustelua. Esimerkiksi Bosselmann katsoo, että perusoikeuksiin ulottuvat tietynlaiset rajoitukset ja sitoumukset, joista riidattomimmat johtuvat siitä, että ihminen on luonnosta riippuvainen. Nämä rajoitukset ja sitoumukset ovat oikeudellisesti perusteltavissa, jos luonnolla on oikeussubjektuus. Hän korostaa, että oikeussubjektuuden hyväksymisen kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, onko luonnolla tai sen entiteetillä oikeudet moraalisisessa merkityksessä vai juridisesti. Ratkaisevaa on se, että luonnolla on vastaavanlainen subjektuus kuin ihmisillä. Tämä on hänen mukaansa minimivaatimus. Muutoin luonto ja ympäristö säilyvät hahmottomina eivätkä menetä mitään siitä objekti- ja hyödyntämisluonteestaan, joka niillä on ihmiskeskeisen etiikan ja oikeuden nojalla ollut.⁵⁰

Hieman toisin painoituksin oikeussubjektuutta lähestyy Määttä, jonka lähtökohdista on, että luonnon itseisarvoisuus tai juridisesti relevantit oikeudet eivät edellytä luonnon tai sen entiteettien oikeussubjektuutta, mutta liittyvät itseisarvon tunnustamiseen.⁵¹ Oikeussubjektuuden perusteluja on vaikea rakentaa ihmisten oikeussubjektuuden perusteluista, vapaan tahdon ja autonomian lähtökohdista, kuten Määttä toteaa.⁵²

Toisaalta esimerkiksi *Eckersley* on eläinten oikeuksia koskevassa keskustelussa kyseenalaistanut tämän lähtökohdan ja katsoo, että juuri kaikkien autonomia, ihmisten ja luonnon olioiden vapaus valita oma tiensä ja elää lajityypillistä elämää on se peruste, jolle perustelu voidaan rakentaa.⁵³ Jos tämä lähtökohta hyväksytään ja autonomian kunnioitus asetetaan oikeussubjektuuden hyväksymisen ensisijaiseksi edellytykseksi, esittä oikeussubjektuuden hyväksymiselle ei ole.

Oikeussubjektuuden hyväksymiselle voidaan etsiä historiallista tukea⁵⁴, mutta keskeisin oikeudellinen argumentti oikeussubjektuuden mahdollisuudelle lienee siinä, että oikeussubjektuuden edellytykset on määritelty suomalaisessa oikeu-

⁴⁸ Määttä 1999, 171–176.

⁴⁹ Määttä 1999, 178–179.

⁵⁰ Bosselmann 1998, 54–55, 61.

⁵¹ Määttä 1999, 165–166.

⁵² Määttä 1999, 166.

⁵³ Ks. jäljempänä av. 58 jälkeen esitettyä.

⁵⁴ Määttä 1999, 166–167.

dellisessa doktriinissa siinä määrin väljästi, etteivät ne lähtökohtaisesti sulje pois ympäristön tai sen entiteettien sisällyttämistä käsitteen piiriin. Yhtäältä oikeussubjektuuden tunnustaminen luonnolle kokonaisuutena synnyttää samoja ongelmia kuin oikeuksien tunnustaminen luonnolle kokonaisuutena. Myös eläinten tai ekosysteemien oikeussubjektuuden toteuttaminen kohtaa samat ongelmat kuin oikeuksien toteuttaminen. Rajoitetun tai epätäydellisen oikeussubjektuuden tunnustaminen johtaa siihen, että on vaikea löytää asianmukaista ja riittävän kuvaavaa käsitettä kuvaamaan luonnon subjektiasemaa. Tässä lienee keskeinen kysymys. Kun luonnon ja ihmisen välistä subjekti–objekti-dualismia pyritään purkamaan esimerkiksi määrittelemällä luonnolle oikeussubjektuus, sen perusteleminen osoittamalla perinteisen oikeussubjektikäsitteen moninaisuus kohtaa väistämättä ongelmia. Lainsäädännössä on eri yhteyksissä annettu oikeuksia ja asetettu velvollisuuksia edellyttämättä oikeussubjektuutta. Samalla oikeussuhdekäsite on moninainen eikä sen nojalla voi tehdä johtopäätöksiä luonnon oikeudellisesta asemasta. Tässä mielessä Erikssonin esittämä käsitys, jonka mukaan on syytä erottaa ihmisen ja ympäristön suhteiden juridinen luonne ja ympäristön tai sen osien oikeussubjektuus, näyttäytyy perusteltuna.⁵⁵

3.5 LUONNON OIKEUDET JA DEMOKRATIAN VAHVISTAMINEN

Poliittinen ja moraalinen yhteisö eivät ole, eikä niiden välttämättä tarvitse olla, identtiset. Kuitenkin on olemassa suhde sen välillä, mitä tai keitä pidetään moraalisesti merkityksellisinä ja sen välillä, ketkä tai mitkä ovat edustettuina päätöksenteossa.⁵⁶ Moraalisesti merkityksellisten piirin laventumisen olisi merkittävä myös poliittisen yhteisön laajentumista ja sen olisi vaikutettava poliittisen yhteisön toimintaan.⁵⁷ Kun laventaminen otetaan vakavasti, arvioitavaksi tulee, millaisia vaikutuksia sillä on. Ennen kaikkea ratkaistavaksi tulee, miten poliittisia ja oikeudellisia instituutioita on kehitettävä, jotta niiden avulla voidaan turvata erilaisten intressien huomioon ottaminen päätöksenteossa.⁵⁸ Ajatusten ydin on luonnon huomioon ottamisen välttämättömyys, joka on mahdollista vain vahvan antroposentrismien hylkäämisen kautta.⁵⁹ Muutoin kyse on ainoastaan moraalisen yhteisön satunnaisesta laajentamisesta.⁶⁰

⁵⁵ Eriksson 1991, 106–107.

⁵⁶ Näin esimerkiksi Mills (1996, 109), jonka mukaan moraalisen yhteisön laventumisen merkitystä on demokratiateorioissa käsitelty vain niukasti, vaikka se hänen mukaansa on vihreän demokratiakäsityksen ydinkysymys. Ks. myös Dobson 1995, 223.

⁵⁷ Mills 1996, 109.

⁵⁸ Mills 1996, 106.

⁵⁹ Eckersley 1992, 57.

⁶⁰ Mills 1996, 109.

Kyse on olemassa olevien päätöksentekorakenteiden arvioinnista. Ekologisten yhteisöjen ja eläinlajien intressejä ei voi jättää huomioimatta pelkästään siitä syystä, että ne eivät ole ihmisten tavoitteita ja intressejä tai siksi, että niillä ei ole välineellistä arvoa ihmisille.

Vaikka moraalisen yhteisön laventaminen ei edellytä luonnon tai eläinten oikeuksien tunnustamista, on siitä huolimatta mielekäästä kysyä, voisivatko luonnon oikeudet tarjota turvaa ympäristön huomioon ottavan, ”vihreämmän” demokratian toteuttamiselle. Esimerkiksi *Eckersley* vastaa kysymykseen myönteisesti perustellen vastaustaan sillä, että oikeuksia koskeva keskustelu on aiemminkin mahdollistanut liberalismiin ja demokratian yhdistämisen moraalisisella, poliittisella ja oikeudellisella tasolla, ja oikeuksia koskeva keskustelu on toiminut, ja toimii, yhdyssiteenä liberalismiin ja demokratian välillä.⁶¹ Jos tämä perusolettamus hyväksytään, on mahdollista olettaa, että oikeuksia koskeva keskustelu, joka *prima facie* perustuu siihen, että kaikkien elämänmuotojen autonomiaa, ihmisten ja luonnon olioiden vapautta valita oma tiensä ja elää lajityypillistä elämää, kunnioitetaan, voi tarjota yhdyssiteen myös demokratian ja ympäristöarvojen toteuttamisen välillä.⁶²

Eckersley korostaa, että länsimaisen demokratiateorian taustalla olevan yksilön autonomian tai yksilöllisyyden maksimointiin rakentuvan justifikaation mukaan yksilölle kuuluu perusoikeuksia, joita yksinkertainen enemmistö ei voi loukata tai syrjäyttää. Sekä aineelliset että menettelylliset perusoikeudet perustuvat moraaliperiaatteisiin, joiden viimekätinen perusta on jokaisen yksilön sisäisen arvokkuuden ja arvon kunnioittamisessa.⁶³ Eläinten ja luonnon oikeuksia puolustavat voivat hyödyntää näitä rajoituksia argumentoidakseen niiden ulottamista myös muihin kuin ihmisiin. Oikeuksien ulottaminen luontoon sisältäisi väistämättä ne rajoitukset, vaatimukset ja toimintavelvoitteet, jotka johtuvat ihmis- ja perusoikeuksien huomioon ottamisesta. Haasteena olisikin kehittää periaatteet, joiden avulla sovitaan yhteen ihmisten ja luonnon entiteettien autonomiasta johtuvat vaatimukset. Jos kaikilla lajeilla on yhtäläinen oikeus elää ja kukoistaa, on meidän selvítettävä, missä olosuhteissa ihmiset ainoana moraalisisina toimijoina voivat oikeuksien konfliktitilanteissa loukata tätä yhtäläistä oikeutta.⁶⁴

Vahvan antroposentriset päätöksentekorakenteet eivät tarjoa institutionaalisia muotoja, joiden avulla kansalaiset voisivat täyttää edunvalvonnallisen vastuunsa tai velvollisuutensa luonnolle, joka ei kykene edustamaan itse itseään.

⁶¹ *Eckersley* 1996a, 220.

⁶² *Eckersley* 1996b, 179–181.

⁶³ *Eckersley* 1996b, 180.

⁶⁴ *Länsineva* (1998, 115–116) perusoikeusnormiston merkitystä ihmisten sivistyneen ja kestäväen yhteiselon alkeisnormistona. Käsitteistöön sisältyy keskeisenä vastavuoroisuus, jota ei luonnollisesti voi asettaa tässä yhteydessä ja se tulisi korvata vastuulla tai kunnioituksella.

Luonnon oikeudet saattaisivat tarjota yhden mahdollisen keinon, jonka avulla tämä vastuusuhde voitaisiin institutionalisoida. Oikeudet voisivat tarjota kielen, jolla puolustaa luonnon olioiden autonomiaa omien oikeuksiensa subjektina.⁶⁵ Eckersleyn argumentaatio on tältä osin hyvin lähellä Stonen esittämiä lähtökohtia.

Ongelmaksi muodostuu väistämättä se, että luonnon oliot eivät kykene valitsemaan omaa kohtaloaan poliittisessa mielessä. Kuitenkin jos hyväksytään kaikkien olioiden autonomian kunnioittamisen yleinen moraalinen lähtökohta, on hyväksyttävä ihmisten valintojen rajoittaminen luonnon olioiden tarpeiden ja intressien huomioon ottamisen kautta, aivan samalla tavoin kuin näitä valintoja rajoittavat muiden ihmisten tarpeiden ja intressien huomioon ottaminen.⁶⁶

3.6 JOKAISEN VASTUU LUONNOSTA JA SEN MONIMUOTOISUUDESTA

Ei-inhimillisen luonnon oikeuksien toteuttamista tulee arvioida sen perusteella, auttavatko ne rajoittamaan luonnon instrumentaalista kohtelua. Esimerkiksi *Redgwell* esittää tämän suhteen epäilyjä. Hänen mukaansa on epävarmaa, tarjoaako oikeusperustainen lähestymistapa asianmukaista turvaa ei-inhimillisen luonnon itseisarvon suojaamiseksi. Hänen mukaansa tätä tavoitetta palvelee pikemminkin ei-inhimillisen luonnon arvojen huomioon ottaminen ihmisten oikeuksia toteutettaessa ja tulkittaessa.⁶⁷ Kyse on myös ihmisten ympäristöoikeuksien määrittelystä siten, että niihin sisältyy velvollisuus tunnustaa ja kunnioittaa luontoa ja sen olioita, minkä kautta turvataan myös ei-inhimillisen luonnon huomioon ottaminen.

Perustuslain 20.1 §:n säännös tarjoaa myös vakavasti otettavan vaihtoehdon oikeuslähtöiselle tarkastelutavalle. Säännös asettaa kaikille vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Säännöksen valmistelutöiden mukaan vastuu luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteväksi tai ilmaukseksi kaikille kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta.⁶⁸

Säännöksen erityislaatuisuudesta johtuen arvioitavaksi on tullut, onko kyse oikeudesta. Tämä lähtökohta hylättiin säännöksen valmistelutöissä ja lähtökohdaksi asetettiin vastuelementti. Tästä huolimatta säännös on kiistatta perus-

⁶⁵ *Eckersley* 1996b, 181, 186–188.

⁶⁶ *Eckersley* 1996b, 185.

⁶⁷ *Redgwell* 1998, 78–79; samansuuntaisesti myös *Merrils* 1998, 34, joka kuitenkin hyväksyy ajatuksen, että eläinten kohtelulla on moraalista merkitystä, mutta moraalisen arvon hyväksyminen ei merkitse, että eläimille tulisi vahvistaa oikeuksia.

⁶⁸ HE 309/1993 vp., 66.

oikeusnormiston osa. Perusoikeussäännöksellä lainsäätäjät on vahvistanut ympäristöarvojen painoarvon perusoikeusjärjestelmän turvaamaksi yhteiskunnalliseksi intressiksi.⁶⁹

Esimerkiksi Vihervuori korostaa PL 20.1 §:ään sisältyvää vahvaa eettistä sitoumusta.⁷⁰ Tämä tulkinta vastaa lähtökohdiltaan myös PL 20.1 §:n tausta-ajatuksia. Säännös ilmaisee juridiseen muotoon puetun eettisen sitoumuksen, jonka sisältönä on vastuu luonnosta, luontoympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.⁷¹ PL 20.1 §:n erityispiirre on, että sen mukaiseen vastuuseen sisältyy vahva kollektiivinen ulottuvuus. Vastuu kohdentuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.⁷² Vastuun kohde on määritelty laajaksi. Se kohdistuu elolliseen luontoon, elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilma, ilmasto, maa- ja kallioperä), ihmistoiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat, maisemat, kaupunkikuva) sekä luonnon monimuotoisuuteen.

Vastuun ajatus ei ole uusi. Ympäristöoikeudellisessa keskustelussa se on 1970-luvulta lähtien liitetty saksalaisen teknologikriitikon *Hans Jonasin* tunnetuimmassa teoksessa *Das Prinzip Verantwortung*⁷³ esittämiin käsityksiin. Hänelle vastuussa on kyse ihmisen riippuvuudesta luonnosta ja ihmisestä osana luonnon kokonaisuutta. Tämä suhde asettaa ihmiselle velvollisuuden kunnioittaa luonnon kokonaisuutta. Kuten Jonas asian ilmaisee: ”Als von ihr hervorgebracht schulden wir dem verwandten ganzen ihrer Hervorbringungen eine Treue,

⁶⁹ *Viljanen* 2001, 157; *Vihervuori* 1999, 648. Tällä on merkitystä arvioitaessa säännöksen tulkinnassa korostettua julistuksenomaisuutta. Siihen viitataan ympäristöperusoikeussäännöksen valmistelutöissä (HE 309/1993 vp., 66), jossa säännöksen julistuksenomaisuutta täsmennettiin lausumalla, ettei ympäristövastuusäännös sellaisenaan voi toimia esimerkiksi rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan vastuu toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Ks. perustelujen tulkinnasta myös *Viljanen* 2001, 155. Säännöksen julistuksenomaisuutta ovat sittemmin korostaneet esimerkiksi *Hidén* 1996, 756; *Hallberg* 1997, 28. Siihen ei kuitenkaan ole liitetty tulkintaa, jonka mukaan kyse olisi symbolisesta säännöksestä vaan siinä on korostettu kollektiivista vastuuta yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Erityisesti ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on irtaannuttu julistuksenomaisuuden korostuksesta ja korostettu pikemminkin säännöksen merkitystä sekä lainsäädäntö- kuin lainsoveltamistilanteissakin. Näin esimerkiksi *Kuusiniemi* 1998, 24–118, joka arvioi biodiversiteetin suojelua PL 20 §:n valossa. Tässä suhteessa KHO:n ns. Vuotos-ratkaisu (KHO 2000:86) on merkityksellinen. Ratkaisussaan tuomioistuin viittasi säännökseen ennen perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksen hyväksymistä säädetyin VL 2 luvun 5 §:n tulkinnassa ja totesi säännöksen sisältävän perustuslain tasoisien kannanotton luontoarvojen merkityksestä ja osaltaan ohjaavan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

⁷⁰ *Vihervuori* 1999, 634.

⁷¹ Velvollisuuksia korostaa myös *Kuusiniemi* (2000, 167–168) perustellen johtopäätöstään sillä, että luonnon monimuotoisuutta turvaavat sisältönormit ja menettelytapasäännöt ja niiden kehittäminen turvaavat ne tavoitteet, joita luonnon oikeuksien tunnustamisella tavoitellaan.

⁷² *Vihervuori* 1999, 636.

⁷³ Teoksen nimi tosin juontaa juurensa Ernst Blochin vuonna 1959 ilmestyneeseen teokseen *Prinzip Hoffnung*, jonka kritiikkiä teos pääasiassa on.

wovon die zu unserm eigenen Sein nur die höchste Spitze ist.”⁷⁴ Viime kädessä kyse on luonnolle kuuluvan arvokkuuden huomioon ottamisesta.⁷⁵

Vastuu voidaan ymmärtää huomioon ottamisen ja kunnioittamisen korostuksena, ei niinkään ympäristön tai sen entiteettien oikeuksien vastineena.⁷⁶ Luonnon, eläinten tai kasvien kohtelevinen ilman kunnioitusta ei vastaa ihmisen arvoa.⁷⁷ Päinvastoin luonnon kunnioittaminen on ilmaus aidosta inhimillisyydestä.⁷⁸ Tämän perusteella on mahdollista puhua riippuvuudesta luonnon kunnioittamisen ja ihmisarvon huomioon ottamisen välillä ja käyttää molempia perusoikeuksin turvattuja vapauksia perustelevina ja vastaavasti sitä rajoittavina kriteereinä. Samalla tavoin kuin ihmisarvon koskemattomuus leimaa ihmis- ja perusoikeuksia, samalla tavoin voi luonnon huomioon ottaminen määrittää ihmiskuvaa ja siitä johtuvia perusvapauksia.⁷⁹

Bosselmann kiinnittää huomiota siihen, että valtiosääntödogmatiikassa huomioon ottaminen kiinnittyy lujasti ihmisarvoon. Tästä johtuen kunnioitus tai vastuu saattavat olla osuvampia käsitteitä, koska niihin liittyy korostetummin arvokkuus. Hän erottaa kunnioituksen erilaiset merkitykset yhtäältä yksilötasolla ja toisaalta kollektiivitasolla. Yksilötasolla kunnioitus on osa ihmisarvoa. Ihmisarvoinen elämä on mahdollinen vain sikäli kuin ihmisen elinolosuhteet ovat turvatut. Tässä merkityksessä luonnon kunnioitus vaikuttaa yksilön turvana julkista valtaa ja välillisen horisontaalivaikutuksen kautta suojana myös yksityisiä vastaan. Kollektiivisella tasolla perustuslaillinen vaatimus luonnon kunnioituksesta näyttäytyy toisenlaisena. Siellä luonnon itseisarvo näyttäytyy kaikkien perusoikeuksien immanenttina edellytyksenä ja rajoituksena.⁸⁰ Samalla on kuitenkin kiistatonta, että vastuun tai velvollisuuksien toteuttaminen kohtaa samat vaikeudet kuin luonnon oikeuksien toteuttaminen.

Edellä ekologiseksi perusoikeusteoriaksi määritellyn lähtökohdan mukaan perustuslakia ja julkisen vallan toimintaa tulee muokata siten, että kaiken elämän kunnioitus määrittää yksittäisten ihmisoikeuksien sisältöä ja sovelta-

⁷⁴ Jonas 1984, 246.

⁷⁵ Jonas (1984, 245) kutsuu tätä metafyyksiseksi vastuuksi. Kuten niin monet, Jonas hyödyntää Kantin kategorista imperatiivia muokaten sen seuraavanlaiseksi: toimi siten, että toimintasi seuraukset ovat yhteensopivia aidon ihmiselämän jatkuvuuden kanssa. Sama voidaan ilmaista myös yksinkertaisesti: älä vaaranna ihmiselämän jatkuvuutta tai positiivisesti ilmaisten: sisällytä ihmisen tulevaisuuden kokonaisuus tavoittelemiesi asioiden joukkoon. Ibid. 36.

⁷⁶ Bosselmann 1998, 59–60.

⁷⁷ Luonnontilaisen luonnon kunnioittamisen etiikkaa puolustaa erityisesti biosentrismiin sitoutunut Taylor (1997, 235), joka katsoo sen olevan symmetrisen persoonien kunnioittamiselle perustuvan ihmisetiikan kanssa. Taylorille kunnioittamisen etiikka ei kuitenkaan ole juridisten oikeuksien vaihtoehto, vaan oikeudet saattaisivat olla keino osoittaa, että yhteiskunta tunnustaa luonnon luontaisen arvokkuuden ja itseisarvon. Ibid., 249–250.

⁷⁸ Bosselmann 1998, 59.

⁷⁹ Bosselmann 1998, 60.

⁸⁰ Bosselmann 1998, 61.

misalaa. Lähtökohtana on velvollisuus ekologisten järjestelmien ominaispiirteiden ja elinkykyisyyden säilyttämiseen. Suomalaisessa kontekstissa PL 20.1 §:n vastuusäännös voidaan ymmärtää eräänlaisena läpäisyvelvoitteena, joka edellyttää ottamaan huomioon säännöksen turvaamat ympäristöarvot kaikessa ympäristöllisiä, luonnonsuojelullisia tai kulttuurihistoriallisia ulottuvuuksia omaavissa ratkaisuissa.⁸¹ Samalla valtion ja kansalaisten ekologiset velvollisuudet rajoittavat olemassa olevien oikeuksien tulkintaa ja toteuttamista siten, että oikeuksia tulee aina tulkita *in dubio pro natura* -periaatteen mukaisesti.⁸² Tämä ennalta varautumisen periaate ohjaa yksittäisten perusoikeuksien rajoittamista ja konkretisointia siten, että näitä ei toteuteta luonnon vahingoksi.

⁸¹ Valtiosääntöisesti kysymys asettuu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevana. PL 20.1 §:n merkitystä on tässä suhteessa arvioitu ennen muuta PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen yhteydessä. Tulkinnan peruslinjauksesta *Viljanen* 2001, 150–159, jossa esitetyt tulkinnat voidaan ulottaa myös muiden perusoikeuksien tulkintaan. Näin myös *Viljanen* *ibid.*, 158.

⁸² *Bosselmann* 1998, 20–21 ja 52–53.

4 Eläinten oikeudet ja vapautus

4.1 LÄHTÖKOHDISTA

Oikeustieteellisessä keskustelussa arvioitavina ovat olleet luonnon oikeudet. Julkista keskustelua ovat kuitenkin sävyttäneet erityisesti eläinten oikeuksia koskevat vaatimukset. Niitä puolustavat harvoin ottavat kantaa luonnon oikeuksiin, vaan korostavat eläinten juridisia tai moraalisia oikeuksia.

Kansainvälisin sopimuksin ei eläinten juridisia oikeuksia ole tunnustettu. Aloitteita oikeuksien toteuttamiseksi on kuitenkin olemassa. Esimerkiksi International League of the Rights of Animals hyväksyi 1977 esityksen eläinten oikeuksien yleismaailmalliseksi julistukseksi. Nimensä mukaisesti esitys noudatteli ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta. Sen sijaan luonnonvaraisen eläinten suojelua koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa on nykyisin lähes säännönmukaisesti maininta ympäristön itseisarvon kunnioittamisesta, johon myös eläinten oikeuksia koskeva keskustelu kiinnittyy.⁸³

Eläinten hyvinvoinnin turvaaminen sisältyy useisiin kansainvälisiin sopimuksiin. EY-sopimukseen on Amsterdamin sopimuksella liitetty pöytäkirja eläinten suojelusta ja hyvinvoinnista. Sopimuksen johdannon mukaan sopimusosapuolet haluavat varmistaa, että ”eläinten suojelua parannetaan, ja niiden hyvinvointi tuntevina olentoina otetaan huomioon”.⁸⁴ Pöytäkirjan mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot laatiessaan ja pannessaan täytäntöön yhteisön maatalous- ja liikennepolitiikkaa, sisämarkkinoita ja tutkimuspolitiikkaa ottavat eläinten hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon. Samalla tulee kuitenkin kunnioittaa erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja. Pöytäkirja on ensimmäinen yhteisössä hyväksytty sitova⁸⁵ asia-

⁸³ Ks. esimerkiksi vuoden 1979 Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 29/1986), jonka mukaan eläimistöllä ja kasvistolla on, kuten suomennos kuuluu, ’luontaista’ (intrinsic) arvoa; lemmikkieläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 49/1992) johdannon mukaan ihmisellä on moraalinen velvollisuus kunnioittaa kaikkia eläviä olentoja ja lemmikkieläimillä on erityissuhde ihmiseen; sekä biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS n:o 78/1994), jonka mukaan sopimuspuolet ovat tietoisia biologisen monimuotoisuuden itseisarvosta.

⁸⁴ Ks. myös eläinsuojelulaki (1996/247), jonka 1 §:n mukaan lain ensisijaisena tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Tämän ohella lain tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua.

⁸⁵ Ks. EY 311 artikla, jonka mukaan pöytäkirjat ovat erottamaton osa yhteisön perustamissopimusta.

kirja, jossa lähtökohtana ovat eläimet tuntevina olentoina, eivät yksinomaan tuotteina ja hyödykkeinä.⁸⁶

Eläinten oikeuksia koskeva keskustelu ei kuitenkaan ole aivan vierasta oikeudellisessa keskustelussa. Esimerkiksi *D'Amato* ja *Chopra* puolustavat valaiden oikeutta elämään, koska valaat ovat tuntevia ja älykkäitä, niillä on omat yhteisönsä ja ne voivat kärsiä.⁸⁷ Valaiden samankaltaisuus ihmisten kanssa oikeuttaa niille moraalisen, mutta myös oikeudellisen statuksen. Moraalisten argumenttien ohella kirjoittajat perustavat kantansa valaiden pyyntiä koskevan kansainvälisen sääntelyn kehitykseen, jonka kehitysvaiheet ovat heidän mukaansa ”free resource, regulation, conservation, protection, preservation, and entitlement”⁸⁸.

Luonnonsuojelussa tapahtuneita arvomuutoksia kuvaa se, että luonnonvaraisten eläinten suojelua ei enää perustella sillä, miten hyödyllisiä ne ovat ihmisille, vaan niiden merkityksellä ekosysteemeille sekä tarpeella suojella eläimiä sukupuuttoon kuolemiselta.⁸⁹ Muutos näkyy selvästi juuri valaiden suojelussa. Oikeuksien kehittämisen kannalta tärkeä siirtymävaihe oli, kun vuonna 1982 kiellettiin valaiden kaupallinen pyynti.⁹⁰ Määräaikaisena sopimus ei turvaa valaiden oikeutta elämään, mutta tarjoaa argumentaatioperustan valaiden oikeuksien puolustamiselle. Kansainvälisen tapaoikeuden nojalla voidaan heidän mukaansa kuitenkin osoittaa valaiden oikeuden elämään olevan impliittisesti olemassa. Tapaoikeuden kehityksen mukana tuo oikeus ajan myötä kehkeytyy ekspliittiseksi.⁹¹

4.2 ERILAISIA LÄHESTYMISTAPOJA

Eläinten oikeuksia koskevasta keskustelusta on syytä tunnistaa eläinten oikeuksia ja eläinten vapautusta tai hyvinvointia koskevat vaatimukset, jotka pääsääntöisesti perustuvat erilaisiin lähtökohtiin. Tätä eroa ei yleensä tehdä, vaikka on mahdollista edellyttää eläinten eettistä huomioon ottamista edellyttämättä niille kuuluvia oikeuksia.⁹² Monet tutkijat erottavat nämä keskustelut erillisiksi

⁸⁶ Pöytäkirjan merkityksestä *Camm – Bowles* 2000, 197–205.

⁸⁷ *D'Amato – Chopra* 1991, 22.

⁸⁸ *D'Amato – Chopra* 1991, 28.

⁸⁹ Luonnonvaraisten eläinten suojelussa tapahtuneista arvomuutoksista *Lyster* 1994, 299–304 ja *Redgwell* 1998, 72–73 alaviitteineen.

⁹⁰ Valaanpyynnin säätelyä koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 9/1983.

⁹¹ *D'Amato – Chopra* 1991, 61–62. Valaat ovat myös siinä mielessä kiinnostava esimerkki, että niiden pyynnin kieltäminen vaikuttaa välittömästi eskimoiden kansainvälisoikeudellisesti turvattuun oikeuteen harjoittaa valaiden pyyntiä elinkeinonaan. *D'Amato* ja *Chopra* myöntävät oikeuksien välisen ristiriidan ja esittävät sen ratkaisuksi valtioiden velvollisuutta kompensoida eskimoille aiheutuvat menetykset.

⁹² Näin esimerkiksi *Taylor* (1997, 229–230), jonka luonnon kunnioittamisen etiikan mukaan jokainen eliö, kasvi tai eläin, jolla on luontainen arvokkuus, kuuluu eettisen huolenpidon kohteeksi. Hän kuitenkin suhtautuu eläinten oikeuksiin varauksellisesti.

yleisemmästä ympäristöeettisestä keskustelusta. *Redgwell* käyttää yhteydessä jaottelua vahva vs. heikko oikeusajattelu. Vahvalle oikeusajattelulle on leimalista oikeuksien ulottaminen eläimiin ja muihin luonnon olioihin. Tavoitteena on kohottaa ne sekä moraalisessa että oikeudellisessa harkinnassa ihmisten kanssa tasavertaisiksi. Oikeuksien turvaaminen on päämäärä itsessään. Heikko oikeusajattelu asettaa tavoitteeksi eläinten moraalisen huomioon ottamisen. Tässä keskustelussa ei selvää eroa moraalisten ja juridisten oikeuksien välillä ole olemassa, vaan keskustelu käy väljästi oikeuksien ympärillä. Kun eläinten moraalinen merkitys on tunnustettu, ei oikeuksien vahvistamiseen ole enää tarvetta. Oleellinen kysymys on eläinten tai laajemmin ympäristön huomioon ottaminen, niiden moraalinen merkitys, ei niinkään se, turvataanko niille oikeus tasavertaiseen kohteluun tai kunnioitukseen.⁹³

Vaikka eläinten suojelua koskevaa lainsäädäntöä on esimerkiksi Euroopassa ollut jo 1800-luvulta lähtien, eläinten oikeuksia ja vapautusta koskeva keskustelu on laajentunut vasta 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.⁹⁴ Eläinten vapautuskeskustelu on painottunut kotieläimiin, eläinkokeisiin ja eläinten teolliseen tuottamiseen. Vapautus- ja oikeuskeskustelu ei pääsääntöisesti koske luonnonvaraisia eläimiä eikä luonnon järjestelmiä. *Dickensin* mukaan vapautuskeskustelun painotusten taustalla on eläinten tavarastaminen, mikä on muuttanut niiden asemaa modernin teknologian ja työnjaon myötä. Hän määrittää teollista eläintuotantoa vieraantumisen käsitteen kautta. Se on tapahtunut yhtäältä hyvin fyysisessä merkityksessä (teolliset laitokset, elävien eläinten kuljetukset, eläinkokeet). Samalla teollistuminen on johtanut eläinten vieraannuttamiseen omista jälkeläisistään, lajityypillisistä toimintatavoistaan, lajitovereistaan sekä lajityypillisistä elinolosuhteistaan. Tämä on merkinnyt eläinten vieraannuttamista sekä ulkoisesta että ”sisäisestä” luonnostaan. Eläinten hyvinvointia ja vapautusta koskeva keskustelu voidaan ymmärtää reaktiona yhtäältä eläinten teolliseen tuotantotapaan ja samalla reaktiona ihmisten omaa luonnosta vieraantumista vastaan.⁹⁵

Lähestymistavasta riippumatta eläinten vapautusta ja/tai oikeuksia koskevis- sa perusteluissa korostetaan, että eläimiä ei tarvitse määritellä moraaliseksi toimijoiksi, jotta ne voisivat olla moraalisia tai oikeudellisia subjekteja. Tällöin viitataan ns. moraalisiin potilaisiin eli niihin, jotka ikänsä (lapset) tai älyllisen toimintakykynsä alentumisen takia eivät omaa niitä ominaisuuksia, joiden on katsottu erottavan ihmiset muista eläimistä. Tämän ei kuitenkaan katsota merkitsevän sitä, ettei heitä pidettäisi moraalisesti ja oikeudellisesti merkityksellisinä. Tästä syystä on mielivaltaista ja epäoikeudenmukaista sulkea moraalisen

⁹³ *Redgwell* 1998, 83.

⁹⁴ *Dobsonin* (1992, 51) mukaan tosin jo Epikuroso (341–271 eKr.) korosti, että ihmisten ohella myös eläimet voivat kokea mielihyvää ja tuskaa.

⁹⁵ *Dickens* 1996, 63–65.

tarkastelun ulkopuolelle sellaiset ei-inhimilliset olennot, joilta puuttuu samantyyppisiä ominaisuuksia kuten esimerkiksi aivan pieniltä lapsilta. Ihmisten ja muun luonnon välille ei ole mahdollista johdonmukaisesti ja ehdottomasti määrittää sellaista eroa, jonka perusteella olisi edelleen mahdollista pitää eläimet moraalisen harkinnan ulkopuolella. Ihmisten erityisten ominaisuuksien määrittäminen moraalisesti merkitykselliseksi merkitsee tapaa jatkaa luonnon hallitsemista ja alistamista. Luonnon ja erityisesti eläinten oikeuksia voidaan perustella sillä, ettei ole olemassa perustetta, miksi itseisarvon kunnioitusta ei voitaisi laventaa muihin eläimiin, tunteviin olentoihin tai kaikkeen elävään.

4.3 ELÄINTEN VAPAUTUS; CAN THEY SUFFER?

Eläinten hyvinvointia ja vapautusta koskevan (viimeaikaisen)⁹⁶ keskustelun aloitti *Peter Singer*, joka varsinkin 1970- ja 1980-luvuilla myös määritteli luonnon ja eläinten oikeuksia koskevaa keskustelua, koska hän oli jo esittänyt lähtökohdansa, kun teema tuli yleisemmin keskustelun piiriin.⁹⁷

Singerin eläinten vapautusta koskevien ajatusten teoreettiset lähtökohdat nojaavat benthamilaiseen utilitarismiin, jonka mukaan kaikkien elävien olentojen nautinnot ja tuskat voidaan sisällyttää utilitaristisiin laskelmiin. Utilitaristisen eläinten vapautuskeskustelun kannalta viittaaminen Benthamiin on perusteltua siksi, että hän katsoi, ettei moraalista huomioon ottamista tule rajoittaa ihmisten kärsimyksiin. Hänen mukaansa eläinten kärsimysten huomiotta jättäminen on rasismiin verrattava diskriminaation muoto. Hän tiivistää näkemyksensä tunnettuun toteamukseen ”The question is not, Can they *reason*? nor Can they *talk*? but, Can they *suffer*?”

Utilitaristisista lähtökohdista eläinten ja ihmisten tuska ja mielihyvä ovat samanvertaiset ja oikea ratkaisu määrittyy sen mukaisesti, mikä tuottaa enemmän mielihyvää kuin tuskaa koko populaatiossa (eläimet mukaan lukien). Näin moraalinen teoria, joka ottaa huomioon myös eläinten intressit, näyttää tarjoavan eläimille suojaa väärinkäyttöä vastaan. Koska ainakin joillakin eläimillä

⁹⁶ Puheenvuoroja eläinten hyvinvoinnin ja oikeuksien puolesta on toki esitetty ennen 1970-lukuakin. *Nashin* (1989, 38–40) mukaan koko ympäristöetiikan historia on perustunut ei-inhimillisen luonnon oikeuksien toteuttamiseen. Viimeaikaisen keskustelun perusteita tarjosi jo Darwin evoluutioteoriallaan, jossa hän osoitti, ettei ihminen ole ainoa rationaalinen eläin, vaan myös muut eläimet voivat olla rationaalisia. Darwinin näkemys oli, että ihmisen ja muiden pitkälle kehittyneiden nisäkkäiden henkisisissä kyvyissä ei ole perustavaa laatua olevia vaan korkeintaan aste-eroja. Ajatus oli jossain määrin esillä jo 1800-luvun lopun keskustelussa. Esimerkiksi *Vilka* viittaa *Henry Saltin* alun perin vuonna 1892 ilmestyneeseen teokseen *Animals' Rights, Considered in Relation to Social Progress*, jossa tämä puoltaa eläinten oikeutta toteuttaa yksilöllisiä ominaisuuksiaan. *Vilka* 1993, 170–171.

⁹⁷ *Hargrove* 1992, xi.

on tarpeita, jotka voidaan tyydyttää tai jättää tyydyttämättä, ja ne voivat kokea mielihyvää ja tuskaa, moraalaisella toimijalla ei ole olemassa oikeudenmukaista perustetta jättää niitä huomioimatta ratkaisuja tehdessään. Eläinten eettinen huomioon ottaminen perustuu viime kädessä eläinten intressien yhtäläiselle huomioon ottamiselle. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä tapahdu. Singer osoittaa kolme lajisyrjinnän aluetta: lihansyönnin, eläinkokeet sekä lajisyrjinnän läpätunkeman modernin filosofian.⁹⁸

Singer puolustaa ainoastaan eläinten vapautusta. Hän erottaa eläimet ja ”vihannekset”⁹⁹, ero kulkee suurin piirtein osterin ja ravun välissä.¹⁰⁰ Luonnonvaraiset eläimet Singer rajaa mielenkiintonsa ulkopuolelle. Hän suosittelee niiden osalta puuttumattomuutta. Riittää, että ihmiset lopettavat tarpeettoman kärsimyksen aiheuttamisen luonnonvaraisille eläimille.

Ongelmalliseksi utilitaristisen lähestymistavan tekee se, että maksimaalisen mielihyvän tuottaminen tietyssä yksilöiden populaatiossa voidaan saavuttaa jakamalla mielihyvä ja tuska niiden kesken, jotka määräävät suurimman osan haitoista toisille toisten mielihyvästä. Periaatteessa ei ole mahdotonta, että utilitaristinen laskelmointi edellyttäisi toimintaa, jossa enemmistön mielihyvä syntyy vähemmistöön kuuluvien syyttömien kiduttamisesta. Elävien olentojen nautintojen ja tuskan huomioon ottaminen ei periaatteessa estä enemmistöä uhraamaan vähemmistöä – olipa sitten kyse ihmisistä tai (muista) luonnon elävistä. Lopputulos saattaa siten olla hyvin epätasa-arvoinen huolimatta alkutilanteen tasa-arvoisuudesta. Tämä on mahdollista riippumatta siitä, otetaanko luonnon intressit huomioon suoraan, arvioimalla luonnon olioiden todennäköisesti kokemat nautinnot tai tuska, tai välillisesti ottamalla huomioon ihmisten preferenssit, jotka koskevat lajien olemassaolon arvoa (existence value).¹⁰¹

4.4 KEHITTYNEIDEN NISÄKKÄIDEN OIKEUDET

Eläinten oikeuksien puolestapuhujista kansainvälisesti ehkä tunnetuin hahmo on amerikkalainen filosofi *Tom Regan*, jonka lähtökohtana on, että moraalaisilla toimijoilla on välittömiä velvollisuuksia ainakin sellaisia eläimiä kohtaan, joilla on tunnistettavissa olevia psykologisia kykyjä ja tarpeita.

Regan tähtää Singerin peruslähtökohtien riitauttamiseen. Hän yhtyy utilitarismia vastaan kohdistettuun kritiikkiin pitäen sitä kestävämmänä eettisenä lähtökohtana, koska se ei sisällä ajatusta yksilön sisäisestä arvosta, joka on

⁹⁸ *Singer* 1977, 81.

⁹⁹ Moraalisesti merkityksellisten asioiden piiriin eivät kuulu myöskään kasvit, vaikka ne voisivat kokea tuskaa. *Singer* 1977, 238–239, 248–249.

¹⁰⁰ *Singer* 1977, 178–179.

¹⁰¹ *Pearce & al.* 1989, 61–63.

hänen perusteluissaan keskeinen. He eroavat lähtökohdiltaan ja myös tavoitteiltaan sikäli, että Regan puolustaa eläinten oikeuksia ja Singer puolestaan suhtautuu niihin epäröiden.¹⁰²

Tiivistetysti eläinten oikeuksien puolustus perustuu siihen, että ihmiset ja nisäkkäät voivat olla elämän subjekteja (subjekt-of-a-life), koska molemmat voivat kokea elämänsä parempana tai huonompana. Tämä tiivistyy käsitteeseen kokemuksellinen hyvinvointi (experiental welfare).¹⁰³ Moraalisesti pätevä peruste vaateelle tulla asianmukaisesti kohdelluksi on yksilöillä, joilla on sisäinen arvo (inherent value). Kaikilla, joilla voidaan sanoa olevan yksilöllinen, kokemuseräinen hyvinvointi, on sisäinen arvo.¹⁰⁴ Tällaisia olioita ovat nisäkkäät.¹⁰⁵ Siten kaikilla nisäkkäällä on *prima facie* tasavertainen oikeus kunnioitukseen, vaikkakaan ei välttämättä samanlaiseen kohteluun. Niitä ei saa vahingoittaa esimerkiksi kiduttamalla tai surmaamalla. Sisäisen arvon omaavilla eläimillä on oikeuksia, jotka perustuvat juuri siihen, että ihmisillä on heitä kohtaan välittömiä velvollisuuksia. Eläimillä on oikeus tulla kohdelluiksi sillä kunnioituksella, jolla esimerkiksi lapsia kohdellaan. Aikuiset nisäkkäät, lapset ja ihmiset, joiden älyllinen toiminta on merkittävästi alentunut, ovat samanvertaisesti elämän subjekteja, joilla on sisäinen arvo.¹⁰⁶ Regan korostaa yksilöiden moraalista merkityksellisyyttä ja jättää lajit ja ekosysteemit jäävät moraalisen tarkastelun ulkopuolelle.¹⁰⁷ Hän kuitenkin ottaa huomioon muutkin eliöt kuin nisäkkäät toteamalla, että nisäkkäiden elinympäristöjen suojele hyödyntää myös näitä.

Ellemme voi johdonmukaisesti kiistää, että ainakin joillakin eläimillä on sisäinen arvo, on päädyttävä johtopäätökseen, jonka mukaan moraalisisilla toimijoilla on velvollisuus suojella myös eläimiä ja niillä on siten *prima facie* oikeus olla joutumatta vahingoitetuiksi.¹⁰⁸ Näin esitetynä argumentaatio on kiistatta johdonmukainen.¹⁰⁹ Näin siitä huolimatta, että argumentaation viimekätinen perusta, sisäisen arvon käsite, johon yksilöiden *prima facie* velvollisuus olla vahingoittamatta muita perustuu, jää melko epämääräiseksi.

¹⁰² Tätä erottelua ei aina tehdä. Tämä johtunee osin siitä, että Singer alunperin määritteli keskustelua ja osin siitä, että Singer ei näytä suoranaisesti kiistävän oikeuksien mahdollisuutta. Lähtökohtaisesti ne eivät hänen käsitteistössään näytä tarpeellisilta, koska hän pitää intressejä ja niiden ominaisuuksia keskeisenä ja riittävänä perusteluna eläinten eettiselle huomioon ottamiselle.

¹⁰³ Regan 1983, 262.

¹⁰⁴ Regan 1983, 205–206.

¹⁰⁵ Regan 1983, 78.

¹⁰⁶ Näin Reganin ja Singerin ajattelussa on yhteisiä lähtökohtia. Molemmat pyrkivät osoittamaan, että marginaalisten ihmisryhmien ja ei-inhimillisten eläinten välillä on merkittäviä samankaltaisuuksia.

¹⁰⁷ Regan 1983, 362.

¹⁰⁸ Regan 1983, 80.

¹⁰⁹ Näin myös Benton 1993, 86.

Reganille ihmisoikeudet ja eläinten oikeudet on leikattu samasta moraalises- ta kankaasta. Oikeuksia koskevan käsityksensä lähtökohdaksi Regan ottaa *Joel Feinbergin* oikeuskäsityksen, jonka mukaan se että jollakin on oikeus, tarkoittaa, että tällä on sellainen vaade johonkin tai jotakuta vastaan, jonka tunnistamista vaativat joko juridiset säännöt tai moraalisten oikeuksien kohdalla valistuneen omantunnon periaatteet.¹¹⁰ Feinberg päätyy johtopäätökseen, jonka mukaan olennot, joilla voi olla oikeuksia, ovat samoja, joilla on tai voi olla intressejä. Johtopäätökselleen hän esittää kaksi perustetta. Ensinnäkin oikeuden haltijaa täytyy voida edustaa, mikä edellyttää että on olemassa edustettavia intressejä. Toiseksi oikeudenhaltijan on voitava toimia edunsaajana, mikä merkitsee, että olentoa, jolla ei ole intressejä, ei voida – sen oman hyvän ja tarkoituksen puuttuessa – vahingoittaa tai hyödyttää.¹¹¹

Oikeuksien soveltamisen ehdot ja edellytykset on rajattu niin tiukoiksi, että niiden perusteella ainoastaan ihmistä muistuttavilla kehittyneillä nisäkkäillä voi olla oikeuksia.¹¹² Miljoonat hyönteiset, muut selkärangattomat, sammakkoeläimet, matelijat, kalat, linnut ja lopulta myös suuri osa nisäkkäistä jää vaille moraalisia oikeuksia. Tämä johtuu siitä, että Reganin mukaan eläimillä joko on tai ei ole sisäistä arvoa. Näistä syistä hänen oikeusajatteluaan on syytetty sekä spesismistä, lajisyrjinnästä että antroposentrismistä.¹¹³ Molemmat ovat lähtökohtia, jotka hän itse pyrkii johdonmukaisesti hylkäämään.

Reganin ajattelua hallitseva piirre on sen korostettu individuaalisuus, mikä johtuu perimmältään siitä, että oikeuksien soveltamisalan edellytykset on rajattu tiukoiksi.¹¹⁴ Individualismi on radikaalia individualismia: Regan syyttää ympäristöfasis- miksi holistisia ympäristöeettisiä näkemyksiä, joiden mukaan moraalinen arvo perustuu ekologisten yhteisöjen sellaisiin ominaisuuksiin kuten stabiilius, moninai- suus tai kauneus. Näkemys mahdollistaa hänen mukaansa yksilön hyvän uhraami- sen yhteisön hyvän nimissä.¹¹⁵ Lajeilla tai ekologisilla yhteisöillä ei voi olla yksilöi- den sisäisestä arvosta riippumattomia oikeuksia.¹¹⁶ Jos yksilön merkitys ja arvo määräytyvät sen lajijäsenyyden mukaan, kyse on viime kädessä rasismista.¹¹⁷

¹¹⁰ *Feinberg* 1997, 157.

¹¹¹ *Feinberg* 1997, 163. Suoranaista vastausta siihen, voiko eläimillä moraalisisessa mielessä olla oikeuksia, Feinberg ei anna, mutta katsoo, että saattaa olla mielekästä puhua eläinten oikeuksista. Sen sijaan hänen mielestään ajatus muun muassa kasvien, lajien, sikiöiden ja tulevien sukupol- vien oikeuksista on problemaattinen.

¹¹² *Regan* (1983, 81) esittää perustelemattomaksi jäävän lisärajauksen, jonka mukaan normaalit nisäkkäät, jotka ovat vähintään vuoden ikäisiä, voivat kuulua moraaliseen yhteisöön.

¹¹³ Näin esimerkiksi *Dobson* 1995, 52.

¹¹⁴ Individualismin korostaminen on luonnollista jo siitä syystä, että eläinten oikeuksia koskeva keskustelu on lähtökohdiltaan tiukasti kiinnittynyt ihmisten oikeuksia koskevaan traditioon, jossa individualismin ja oikeuksien välillä on tiivis yhteys. Tähän sekkaan on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi *Redgwell* 1998, 75 av. 35.

¹¹⁵ *Regan* 1983, 362.

¹¹⁶ *Benton* 1993, 89.

¹¹⁷ *Regan* 1983, 15, 361.

4.5 IHMISKESKEISYYTEEN NOJAAVA KRITIIKKI

Sekä Singerillä että Reganilla on ollut merkittävä vaikutus eläinten asemaa koskevassa keskustelussa. Heidän tuotantonsa on myös ankarana kritiikin kohteena. Kritiikin kärki kohdistuu siihen, että argumentaatio nojaa ihmisten ja erityisesti eräiden nisäkkäiden samankaltaisuuteen sekä siihen, että todellisuudessa monet ihmiset omaavat vähäisemmät henkiset kyvyt kuin kehittyneimmät nisäkkäät.¹¹⁸

Useat ympäristöetikot ovat kyseenalaistaneet sen, tulisiko eläimille tai luonnon entiteeteille ylipäättään tunnustaa oikeuksia.¹¹⁹ Ympäristöetiikan näkökulmasta oikeuksien turvaaminen tiukasti rajatulle eläinryhmälle on liian kapea näkökulma, koska se jättää muut luonnon entiteetit tarkastelun ulkopuolelle.¹²⁰ Keskustelun alkuvaiheessa 1970-luvulla erittäin terävää kritiikkiä oikeusajattelua vastaan esitti *Rodman*, joka suhtautuu kielteisesti eläinten (ja ylipäättään ei-inhimillisen luonnon) oikeuksiin. Hänen mukaansa liberaalin tasa-arvoidealin laventaminen ei-inhimilliseen luontoon on pelkkää antropomorfismia, jonka tavoitteena on ei-inhimillisen luonnon sisällyttäminen ihmisten eettiseen koodistoon. Luonnon vapauttaminen ei edellytä niinkään ihmisten oikeuksien ulottamista ei-inhimilliseen luontoon, vaan luonnon vapauttamista ihmisen resurssein, tuotteen ja karikatyyrin asemasta.¹²¹

Eläinten oikeuksia koskeva keskustelu voidaan määritellä myös moraaliseksi ekstensionismiksi. Luonnon moraalinen huomioonottaminen perustellaan sillä, miten ja missä määrin luonnon oliot ovat ihmisten kaltaisia tai niiden mentaali-

¹¹⁸ Tätä kuvaa hyvin *D'Amato* ja *Chopran* (1991, 51) yhteenveto valaiden oikeuksien perusteluksi: ”— there is nothing strange about recognizing the rights of whales – creatures that are more animate than corporations, more communicative than infants and mentally enfeeble persons, more communal than the society of nations, and perhaps more intelligent than the smartest human beings.”

¹¹⁹ Esimerkiksi *Passmore* suhtautuu selkeän kielteisesti luonnon oikeuksiin. Hänen perustelunsa on yksiselitteisesti se, että oikeudet eivät ole sovellettavissa ei-inhimilliseen luontoon ja viime kädessä niiden vahvistaminen johtaisi lähes läntisen sivilisaation tuhoon. Hänen mukaansa eläinten kohtelussa tapahtuneet muutokset eivät edellytä moraalisten oikeuksien ulottamista eläimiin, vaan ihmisten eläimiin kohdistuvien oikeuksien rajoituksia. Ihmisillä on vastuu luonnosta. Vastuu ja velvollisuudet eivät kuitenkaan ole olemassa luontoa tai sen olioita kohtaan, vaan ihmisiä kohtaan, mihin *Passmoren* teoksen nimikin *Man's Responsibility for Nature* viittaa. *Passmore* 1974, 115–117, 178–179.

¹²⁰ Ympäristöetiikan suhde eläinten oikeuksia tai hyvinvointia koskevaan keskusteluun on moineen suuntaan avautuvan keskustelun kohde. Ks. esimerkiksi *Hargrove* 1992, xiii; *Warren* (1992, 186) katsoo eläinten vapautuskeskustelun ja ympäristöetiikan olevan toisiaan täydentäviä näkökulmia siitä syystä, että ne keskittyvät eri eläimiin ja moraalisen intuitiomme erilaisiin ulottuvuuksiin; *Jamieson* (1998, 41–43) korostaa sekä yhdyntymisen tarvetta (perustellen kantaansa muun muassa yhteisen vihollisen argumentilla); sekä *Callicot* 1998, 461, jonka näkemykseen on perinteisesti nojaututtu pyrittäessä osoittamaan eläinten vapautusliikkeen ja ympäristöetiikan erilaisia lähtökohtia.

¹²¹ *Rodman* 1977, 101.

set kyvyt ovat korkeat jne. Tällä on huomionarvoisia yhtymäkohtia erilaisten vähemmistöliikkeiden kyseenalaistamaan homogenisointiin, neutralisoivaan lähestymistapaan. Niissä on noussut esille identiteetin ja erilaisuuden merkitys sekä näiden vähemmistöjen omien kokemusten ja identiteettien huomioon ottaminen.¹²² Samanlaisia ongelmia syntyy, kun luonnon toinen, ei-inhimillinen luonto tai ekosysteemit, pyritään sisällyttämään ihmisten moraaliseen käsitteistöön ihmisanalogiaa hyväksikäyttäen. Vaikka se saattaa olla hyvää tarkoittavaa, lähestymistapa on vahvan ihmiskeskeinen, jos siinä korostetaan samankaltaisuutta ihmisen kanssa, erilaisuus unohtaen. Erilaisuuden mahdollisuuden hylkääminen rajoittaa luonnon merkityksellisyyden tunnistamista. Lähestymistapa sulkee ulkopuolelleen erilaisuuden ja sen vahvistamispyrkimykset. Pikemminkin olisi yritettävä löytää sellainen moraalisen yhteisön käsite, joka tunnistaa ja kunnioittaa erilaisuutta riippumatta samankaltaisuuden olemassaolosta. Moraalisen merkityksen tunnustamisen ja kunnioittamisen tulee tapahtua luonnon itsensä takia, ei siksi, että kunnioitamme niitä ominaisuuksia, jotka muistuttavat meidän omiamme.¹²³

Myös *Plumwood* osoittaa kritiikkensä sekä Reganin että Singerin näkemyksiin, mutta korostaa erityisesti Singerin tuotantoon liittyvän eläinten oikeuksia koskevan keskustelun uskartesiolaista luonnetta, joka vahvistaa vallitsevaa ihminen–luonto-dualismia korostamalla ihmisen kaltaisuuden merkitystä.¹²⁴ Tällaisen lähestymistavan perimmäinen tavoite on laventaa ihmisten ryhmään kuuluvien piiriä ja siten säilyttää ihminen–luonto-dualismi eikä rikkoa tai ylittää sitä.¹²⁵ Hän kutsuu tätä minimalistiseksi etiikaksi, joka sallii ihmisten kaltaisen luonnon moraalisen tunnustamisen ja käsittelee kysymystä vahvan antroposentrisin käsittein eli ihmisetiikan laajenuksena. Minimalistinen etiikka nostaa esiin ihmisen kaltaiset nisäkkäät, joilla nykytietämyksen mukaan on sekä inhimillisiä ominaisuuksia että tietoisuutta. Lähtökohta sulkee ulkopuolelleen muun luonnon. Kyse ei siten ole ihmisten ja ei-inhimillisen luonnon integroinnista. Minimalistisen strategian ongelma on, että se keskittyy eettisesti merkityksellisiin pidettäviin ominaisuuksiin, kuten tietoisuus ja kommunikaatio, sellaisina kuin ne ovat ihmisillä ottamatta huomioon mahdollisuutta, että nämä kyvyt saattavat ilmetä hyvin eri tavoin ja yhteismitattomilla tavoilla. *Plumwoodin* kritiikki osoittaa Singerin ja Reganin ajattelun ongelmallisuuden, mutta ei merkitse, ettei eläimille voitaisi hyväksyä oikeuksia.

¹²² *Eckersley* 2002, 59–60.

¹²³ Ks. myös *Dobson* 1995, 52.

¹²⁴ Uskartesiolaisuusvertauksessa tulee ottaa huomioon se, että Descartesille vain tietoisuudella, jonka hän samaisti ajatteluun, oli merkitystä, kun taas Singer ja Regan laajentavat merkityksellisyyden piirin myös tuntoisuuteen. *Plumwood* 2002, 115.

¹²⁵ *Plumwood* (2002, 115, 143) vertaa tätä lähestymistapaan, jossa alkuperäiskansojen kulttuurin arviointi perustuu sen rinnastamiseen hallitsevan (valkoisten) kolonialisoivaan kulttuuriin.

4.6 YKSILÖLLISTEN OIKEUKSIEN VAIHTOEHTO

Toinen vilkkaan keskustelun teema on individualismin ja holismin vastakkainasettelu. Sekä eläinten hyvinvointia että oikeuksia koskevassa keskustelussa on lähdetty siitä, että ihmisten ohella jotkin tai kaikki yksilölliset organismit voivat olla moraalisesti arvokkaita ja oikeuksien kantajia. Ympäristöeettisessä keskustelussa on enenevästi nostettu esiin eläinten individuaalisiin oikeuksiin liittyviä ongelmia. Vaihtoehtoa on esitetty joko siitä, että oikeudet tulisi määritellä kokonaisuuksille tai sekä yksilöille että kokonaisuuksille.

Norton hahmottaa ympäristöetiikan ja eläinten vapautusta puoltavien lähtökohtien erilaisuutta. Lähestymistapojen erilaisuudesta hän käyttää esimerkkinä modernin luonnonsuojelun keskeistä tavoitetta, elinympäristöjen suojelua. Elinympäristöjen tuhoaminen vaikuttaa pääsääntöisesti joihinkin nisäkkäisiin. Tällä perusteella elinympäristöjen suojelua voidaan perustella vetoamalla näiden intresseihin (Singer) tai oikeuksiin (Regan). Ajatuksen mukaan me voimme suojella ympäristöä pelkästään eläimiin kohdistuvan huolenpidon perusteella, koska samalla tavoin kuin ihmiset myös eläimet ovat ympäristöstä riippuvaisia.¹²⁶ Kuitenkin on mahdollista osoittaa elinympäristöjä, joiden suojelu olisi tarpeen muilla perusteilla.

Ratkaisuna voisi olla intressi- tai oikeusperustaisen tarkastelun laventaminen joko kaikkiin eläviin (biosentrismi) tai jopa kaikkeen olemassa olevaan. Näin ongelma näyttäisi osin ratkeavan: elinympäristöjen tuhoaminen tuskin on mahdollista aiheuttamatta haittaa jollekin elolliselle eliölle tai elottoman luonnon osalle. Yhtäältä moraalisen merkityksellisyyden laventaminen esimerkiksi kaikkeen elolliseen edellyttää irtaantumista myös ihmisanalogiasta. Tämän lähtökohdan murtuminen edellyttää lähtökohtien uudelleenarviointia.¹²⁷

Norton tiivistää kriittisen kantansa ei-inhimillisten olioiden oikeuksiin seuraavasti. Yksilöiden ja elinympäristöjen suojelun keskinäissuhde on satunnainen. Ihmiset voivat sitoutua välttämään tarpeettoman kärsimyksen aiheuttamista sitoutumatta välttämään ympäristöllisesti tärkeiden alueiden aiheutonta tuhoamista.¹²⁸ Vaikka elinympäristöjen saattaa vahingoittaa yksilöitä tai lajeja, näin ei välttämättä tapahdu. Jos pitäydytään yksilöllisten oikeuksien tavoittees-

¹²⁶ Näin myös Jamieson (1998, 260), joka etsii ympäristöetiikkaa ja eläinten vapautusta yhdistäviä elementtejä. Callicot (1998, 462) käyttää tällaisesta lähestymistavasta nimitystä ”zoocentric environmental ethic” ja rinnastaa sen antroposentriseen ympäristöetiikkaan.

¹²⁷ Norton (1992, 84–85) pohtii, olisiko oikeuksia mahdollista perustella ympäristöllisin perustein. Hän päätyy kielteiseen lopputulokseen muun muassa siitä syystä, että tällöin oikeuksia ei voitaisi perustella yksilöllisistä lähtökohdista. Ne eivät kuuluisi yksilölle sen yksilöllisten ominaisuuksien takia vaan ympäristönäkökulman perusteella.

¹²⁸ Hargrove (1992, xxi.) määrittelee näkökulmien eroja siten, että ympäristöetiikan näkökulma kiinnittyy käsitteeseen aiheeton tuhoaminen (wanton destruction) ja eläinten vapautusliikkeen tavoitteena on tarpeettoman kärsimyksen (unnecessary suffering) poistaminen.

sa, vaihtoehtona on laajentaa oikeuksien haltijoiden joukkoa vaikkapa niin laveaksi, että kaikilla olemassa olevilla elollisilla olioilla ja elottomilla asioilla on oikeuksia. Tällöin kaikki ympäristövaikutuksellinen toiminta loukkaa jonkun oikeutta. Tällöin ei kuitenkaan ole mahdollista hyödyntää analogiaa ihmisten oikeuksiin ja intresseihin. Ratkaistavaksi jää päätöksentekoa ja konfliktitilanteita ohjaavien periaatteiden ja välineiden määrittely. Lopulta ratkaistavana ovat ne samat ongelmat, joita individuaalisten oikeuksien määrittelyllä alun perin pyrittiin ratkaisemaan. Lisäksi vaikeutena on hallittavuus. Oikeuksien ulottaminen sekä eläviin että elottomiin olioihin venyttää perinteistä oikeuskäsitettä niin paljon, että jäljelle jää siinä määrin vesittyneitä oikeuksia, että ne eivät ole enää oikeuksiksi tunnistettavia.¹²⁹

4.7 MORAALISTEN YHTEISÖJEN VERKOSTOT

Eckersley tarjoaa ratkaisuksi eläinten oikeuksien arviointiin moraalisten yhteisöjen kolmiosaista verkostoa, joka koostuu ihmisten yhteisöstä, sekayhteisöstä ja bioottisesta yhteisöstä.¹³⁰ Ihmiset ovat sidoksissa luontoon monin eri tavoin ja samalla monin erityisin tavoin ja he ovat osa jokaista yhteisöä, mutta kussakin yhteisössä ihmisten vastuu ja velvollisuudet määräytyvät kutakin yhteisöä konstituovien suhteiden mukaan. Oikeuksien näkökulmasta ihmisten yhteisössä ympäristöoikeuksien voidaan edellyttää toteutuvan täysmittaisina. Ympäristöllisesti merkityksellisinä oikeuksina voidaan osallistumisoikeuksien ohella pitää oikeutta puhtaaseen ympäristöön ja sosiaaliseen turvallisuuteen. Oikeuksilla ei turvata ainoastaan jokaisen mahdollisuuksia toteuttaa potentiaaliaan, vaan niillä varmistetaan myös jokaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Ympäristöoikeuksien tavoitteena on varmistaa biofyysisten tarpeiden lisäksi identiteettitarpeet.¹³¹

Kontekstuaalisuuden korostaminen auttaa ymmärtämään intuitiivisesti tunnistettavan eron niiden velvollisuuksien välillä, joita meillä on yhtäältä kotieläimiä ja toisaalta luonnonvaraisia eläimiä kohtaan. Me kohtaamme kotieläimet, karjan ja lemmikit erilaisessa sosiaalisessa kontekstissa kuin luonnonvaraiset

¹²⁹ Norton 1992, 85–86, samoin Hargrove 1992, xxii.

¹³⁰ Ks. myös Wenz (1988, 151–152, 326), jonka mukaan luonnonvaraiset eläimet tulisi erottaa koti- ja hyötyeläimistä. Jälkimmäisille tulisi turvata sekä positiivisia että negatiivisia oikeuksia, kun taas luonnonvaraisille eläimille tulisi turvata negatiiviset oikeudet. Samalla hän korostaa ihmisoikeuksien ja eläinten oikeuksien erilaista painoarvoa. Esimerkiksi leijonan oikeus elämään on merkityksellisempi kuin ihmiseen oikeus metsästä leijonia niiden turkisten takia tai harrastukseen. Eläimillä on oikeus suojeluun ihmisten aiheuttamaa haittaa ja vahinkoa vastaan, mutta ei muiden eläinten aiheuttamaa vahinkoa vastaan.

¹³¹ Benton 1993, 92, 182.

eläimet.¹³² Ensin mainitussa tilanteessa kyse on eläimistä, jotka ovat meistä välittömästi riippuvaisia, mistä syystä meillä on velvollisuus suojella ja huolehtia niistä.¹³³ Ihmisten ja muiden eläinten sekayhteisöissä perustavanlaatuiset moraaliset oikeudet voidaan ulottaa myös yhteisön eläimiin.¹³⁴ Kyse on eläimistä, jotka ovat ajan kuluessa sopeutuneet ihmistoiminnan muokkaamiin elinolosuhteisiin. Näitä ovat kotieläimet ja karja sekä osa luonnonvaraisista eläimistä (urbanisoituneet eläimet). Tämä on yksi ulottuvuus eläinten ja ihmisten välisessä ekologisessa riippuvuudessa. Näin luonto on läsnä ihmisten sosiaalisessa elämässä ja näiden lajien kannalta ihmiset muodostavat osan luonnon järjestystä.¹³⁵

Sekayhteisöön kuuluvat eläimet ovat välittömästi riippuvaisia ihmisistä ja ovat osa heidän käytäntöjään. Tästä ihmisten tuottamasta riippuvaisuudesta johtuen ihmisillä on myös erityisiä positiivisia velvollisuuksia näitä eläimiä kohtaan.¹³⁶ Eckersley katsoo, että sekayhteisön eläimillä tulisi olla moraalinen oikeus ainakin asianmukaiseen hoitoon ja huolenpitoon. Tämä oikeus tulisi turvata myös juridisesti.¹³⁷ Käsitykseen ei kuitenkaan sisälly ajatusta yksilöllisistä oikeuksista. Esimerkiksi elinympäristöjen suojelu oikeuksien toteuttamisen edellytyksenä näyttäisi tarjoavan individuaalisten oikeuksien vaihtoehdoksi ryhmien, lajien tai ekosysteemien oikeudet.¹³⁸

Luonnonvaraisten eläinten osalta tilanne on toinen. Tällöinkään kyse ei ole villistä, sosiaalisen ulkopuolella olevasta luonnosta. Mutta luonnonvaraiset eläimet eivät ole samalla tavoin ihmisistä riippuvaisia kuten sekayhteisön eläimet, vaan ne kuuluvat omiin ekologiisiin yhteisöihinsä, joista bioottinen yhteisö muodostuu. Ihmisillä ei ole samanlaisia välittömiä velvollisuuksia yksittäisiä luonnonvaraisia eläimiä kohtaan kuin sekayhteisössä eläviä eläimiä kohtaan. Luonnollisesti ihmiset vaikuttavat myös bioottisen yhteisön eläinten olosuhteisiin sekä välittömästi että välillisesti. Vastaavasti ihmisillä tuon yhteisön moraalisesti vastuullisina jäseninä on velvollisuus huolehtia siitä, ettei bioottista yhteisöä tuhota tai vahingoiteta.

¹³² Ks. myös *Benton* (1993, 68–69), joka lähestyy kysymystä ihmisen ja eläinten ekologisen riippuvuuden kannalta. Ekologinen riippuvuus merkitsee, että ihmisten yhteiskunnallisten käytäntöjen aiheuttamat ekologiset muutokset vaikuttavat eläinten elinolosuhteisiin. Mutta yhtä merkityksellistä on tunnistaa ja tunnustaa se, että ihmisten hyvinvointi ja viime kädessä eloonjäänti riippuvat muista eläinlajeista ja nämä lajit ovat siitä syystä ihmislajin ekologian osia.

¹³³ Näin *Norton* 1992, 242.

¹³⁴ Sekayhteisön ajatus on muun muassa *Midgleyllä* (1992, 211–213), joka käyttää sitä kuvaamaan kotieläinten ja ihmisten keskinäissuhdetta. Hänen perusväittäämänsä on, että eläimiä on tuhansien vuosien ajan kohdeltu moraalisten yhteisöjen jäseninä, ei esineinä vaan persoonina, joilla on oma mieli. Tämä ei ole perustunut niinkään korkeaan moraalisiin vaan arkikokemukseen.

¹³⁵ *Benton* 1993, 66–67.

¹³⁶ *Eckersley* 1996a, 192.

¹³⁷ *Eckersley* 1996a, 192, *Bentonin* mukaan kyse on moraalisisista potilaista, joilla ei voi olla oikeuksia. *Benton* 1993, 212.

¹³⁸ *Benton* 1993, 180, 203; *Eckersley* 1994, 168.

Ihmisten velvollisuutena on selvittää luonnonvaraisten eläinten kantoja ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos populaation elinolosuhteissa tai määrässä tapahtuu ihmisen toiminnasta aiheutuvia muutoksia (hieman yksinkertaistettu biodiversiteetin suojelun perustelu).¹³⁹ Bioottisen yhteisön kohdalla kuitenkin ajatus oikeuksista näyttää sekä moraalisesti, poliittisesti että oikeudellisesti melko toimimattomalta.

Eckersleyn bioottisia yhteisöjä koskevat käsitykset tuovat eläinten oikeuksia koskevaan keskusteluun kontekstuaalisuuden, mihin sisältyy muun muassa ajatus ihmisten ja eläinten elinympäristöjen säilyttämisestä tilassa, joka mahdollistaa kullekin lajityypillisen elämän. Yksilöiden ja niiden yhteisöjen hyvinvointi liittyy erottamattomasti sen sosiaalisen ja ekologisen yhteisön hyvinvointiin, jonka jäseniä yksilöt ovat. Tässä suhteessa lähtökohdaksi voidaan ottaa eliöiden tai ekologisten järjestelmien ihmisten intresseistä riippumaton ominaishyvä, hyvinvointi ja kukoistus, kuten *von Wright* on luonnon olioiden osalta esittänyt. Hänen mukaansa olio, jonka hyvästä on perusteltua puhua, on sellainen, jonka voi mielekkäästi sanoa olevan terve tai sairas, viihtyvän, kukoistavan, olevan onnellinen tai kurja.¹⁴⁰

¹³⁹ Näin *Norton* 1992, 242.

¹⁴⁰ *Von Wright* 1963, 50. Tämä *von Wrightin* olioiden ominaishyvää koskeva ajatus on viime aikoina noussut keskeiseksi erityisesti luonnon itseisarvokeskustelussa. Ajatuksen merkityksestä esimerkiksi *Pietarinen* 2000, 49; *Niiluoto* 2000, 64.

5 Can they talk?

5.1 LUONNON EDUSTAMISEN ONGELMA

Luonnon ja eläinten moraalisia ja/tai juridisia oikeuksia koskevan keskustelun keskeinen tavoite on tuoda ympäristöarvot yhteiskunnallisesti relevanteiksi ja eri tasoilla tehtävissä päätöksissä huomioon otettaviksi. Sama koskee oikeuslähtöisestä tarkastelutavasta irtaantuvaa velvollisuuksien korostamista. Esillä on ihmisten toiminnan ekologisten rajoitusten määrittely. Tässä suhteessa keskeistä on se prosessi, jossa nämä rajoitukset ja niiden kulloinenkin painoarvo tulevat arvioitaviksi. *Kuusiniemi* on luonnon ja tulevien sukupolvien oikeuksien¹⁴¹ tarvetta arvioidessaan osoittanut, että voimassa oleva lainsäädäntö sisältää aineellisia säännöksiä, jotka mahdollistavat luonnon ja tulevaisuuden huomioon ottamisen.¹⁴² Samalla hän korostaa kansalaisvaikuttamisen merkitystä tässä määrittelyprosessissa.¹⁴³ Luonnon arvojen esiintuominen on eräs keskeisimmistä kansalaisosallistumisen laajentamista koskevista perusteluista.

Osallistumismahdollisuuksia koskeva ekologinen kritiikki kohdistuu yleisellä tasolla siihen, että ekologiset näkökulmat ovat systemaattisesti aliedustettuina päätöksenteossa. Aliedustus ilmenee ylipäätään ekologisten intressien huomiotta jäämisenä. Tämä koskee sekä muiden lajien ja tulevien sukupolvien että osallistumisoikeuksin turvattujen kansalaisten ekologista hyvinvointia. Osallistumisoikeuksien laventamista koskeviin tavoitteisiin sisältyy sisäänrakennettuna, itsestään selvyytensä ja yleisesti hyväksyttynä ajatus, että ihmiset voivat ja heidän tulee edustaa myös luonnon intressejä.

Eläinten ja luonnon oikeuksia koskevassa keskustelussa on noussut arvioitavaksi epistemologinen kysymys, miten me saamme tietoa siitä luonnosta, jonka edustamisesta on kyse. Luonnon ja eläinten moraalista asemaa on ympäristöfilosofian piirissä pohdittu ennen muuta eettisenä ja moraalisenä kysymyksenä, mutta ne eivät tarjoa välineitä arvioida esimerkiksi ekosentrismen piiristä esitettyä ajatusta ei-inhimillisen toisen välittömästä osallistumisesta määrittelyprosessiin.¹⁴⁴

¹⁴¹ Tarkasti ottaen Kuusiniemi asettaa kysymyksen luonnon oikeudet *vai* tulevien sukupolvien suojeleminen, mutta ei tarkenna kysymyksenasettelun lähtökohtia.

¹⁴² *Kuusiniemi* 2000, 160–165 ks. myös *Kuusiniemi* 1998, 58–68.

¹⁴³ *Kuusiniemi* 1998, 68–76; 2000, 165–166.

¹⁴⁴ Näin esimerkiksi *Preston* 2001, 227–228, 229, joka arvioi Cheney'n episteemis-eettistä käsitteistöä, jonka lähtökohtana on tutkimus keskusteluna luonnon kanssa. Cheney'n tavoitteena on osoittaa, että luonto ei ole tutkimuksen passiivinen kohde, vaan tutkimustyössä luonto tulee ymmärtää tiedon tuottamisprosessin aktiiviseksi toimijaksi ja yhteistyökumppaniksi. *Cheney* 1998, 265–267.

5.2 LUONTO DISKURSSIN OSALLISENA

Habermas ja häntä seuraten muun muassa *Dryzek* korostavat, että ainoastaan ihmisillä on tarpeelliset edellytykset kommunikatiivisen rationaalisuuden mukaisille käytännöille. Kaikkien osallistujien tulee olla kommunikatiivisesti kykeneviä esittämään ja kyseenalaistamaan esitettyjä argumentteja.¹⁴⁵ Näin ymmärrettynä kommunikatiiviset käytännöt sulkevat ulkopuolelleen muut kuin ihmisten kommunikaatiomuodot. Taustalla on kommunikatiivista sfääriä koskeva käsitys, jonka mukaan diskursiivisesti tuotettujen normien tarkoitus on palvella ainoastaan (puhuvien) ihmisten, mutta ei muiden intressejä.

Dryzek pyrkii kuitenkin vapauttamaan kommunikatiivisen rationaalisuuden *Habermasilta*, kuten hän asian ilmaisee.¹⁴⁶ Tämä on mahdollista määrittelemällä kommunikaatio ja siten myös kommunikatiivinen rationaalisuus niin, että se voidaan ulottaa olioihin, jotka voivat olla toimijoita, vaikka niiltä puuttuu subjektiivisuuteen liittyvä tietoisuus. Näin ei-inhimillisen luonnon olioita voidaan kohdella diskursiivisen yhteisön kommunikoivina osallistujina.¹⁴⁷ Tällä tavoin modifioitu diskurssietiikka tunnustaa velvollisuutensa ei-inhimillistä luontoa kohtaan ja hyväksyy kommunikatiivisten muotojen tasavertaisuuden.

Dryzek ei kuitenkaan edellytä, että ei-inhimillistä luontoa tulisi kohdella ihmisten kanssa tasavertaisena kommunikaatio-osapuolena eikä hän sisällytä modifioituun diskurssietiikkaansa myöskään oikeuksien myöntämistä luonnolle.¹⁴⁸ Tarkasti ottaen hän lopulta vaatiikin, että ihmisten ohella muut luonnon oliot ja niiden erilaiset kommunikaatiomuodot on otettava huomioon. Näistä syistä keskitettyihin päätöksentekorakenteisiin tulee suhtautua varovaisesti, koska ne saattavat hallita, alistaa tai jättää huomioonottamatta paikalliset ekologiset signaalit. Luonnon tuottamia signaaleja tulee kohdella samalla kunnioituksella kuin ihmisten tuottamia signaaleja. Yhteiskunnan diffuusit päätöksentekoprosessit tulee sopeuttaa luonnon diffuuseihin palauteprosesseihin.¹⁴⁹

Vaikka kommunikaatio ei näin lavennettuna voikaan olla verbaalista, sitä voidaan käydä muilla tavoin kuten elehtien, ilmeillen, eritteiden avulla jne., verbaalisten tapojen ohella erilaisten kommunikaatiotapojen kirjo on laaja. Ilmaisutavat edellyttävät toki tulkintaa ja tulkinnat ovat epävarmoja eikä ilmaisuja voida tieteellisesti todistaa. Ero ei kuitenkaan ole merkittävä, koska mikään demokratiateoria ei muutoinkaan ole voinut nojautua tieteellisen varmuuden varaan.¹⁵⁰

¹⁴⁵ *Dryzek* 1990a, 15.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Dryzek* 1990b, 208.

¹⁵⁰ *Dryzek* 1990b, 207.

Dryzekin mukaan sekä *Gaia-hypoteesi*¹⁵¹ että useat luonnontieteen ja ennen kaikkea etologiset tutkimukset osoittavat, että luonnossa on toimijoita ja älykkyyttä (vaikkakaan ei tietoisuutta), joka on samanvertaista ihmisten älykkyyden kanssa. Luonnon toimijan tunnistaminen osoittaa kommunikatiivisen rationaalisuuden rajoittamisen pelkästään ihmis-yhteisöön mielivaltaiseksi. Ekologisen rationaalisuuden menettelyllisiä standardeja on tästä syystä lavennettava siten, että ulottuvat myös ekologisiin tekijöihin.¹⁵²

Ajatus on kiistatta hämmentävä, ei pelkästään siksi, että siinä esitetään kommunikaatioyhteisön laventamista ei-inhimillisiin oloihin. Tätä tosin esittää myös esimerkiksi *Skirbekk*, joka puolustaa tuntoisten, lähinnä kehittyneiden nisäkäiden edustuksellista tai edunvalvonnallista osallistumista diskursiivisiin ekoteettisiin prosesseihin.¹⁵³ Utilitaristisista lähtökohdista (niihin kuitenkin sitoutumatta) *Skirbekk* määrittää ei-inhimillisten olioiden osallistumisen edellytyksiksi, että i) ne voivat kokea kipua tai ii) niillä on hyvinvointiin liittyviä tarpeita tai iii) niillä on oman lajin säilyttämiseen liittyviä intressejä.¹⁵⁴ Toisin kuin Dryzek, *Skirbekk* korostaa luonnon edustuksellista osallistumista diskurssiin eikä oletta eläinten itsensä osallistuvan siihen.

Hämmennys syntyy myös siitä, että Dryzekin käsitys rakentuu kommunikaatiokäsitteen väärinymmärrykselle tai ainakin käsitteen tavanomaisesta merkittävästi poikkeavalle tulkinnalle. Hänen tarkoittamissaan tilanteissa ei kyse ole kommunikatiivisesta toiminnasta siinä merkityksessä, jossa sitä käytetään diskurssietiikassa.

Tätä keskustelua voisi pitää melko akateemisena tai Dryzekin provokatiivisena huomiona luonnon itseisarvokeskusteluun. Jälkimmäinen vaihtoehto voidaan sulkea pois. Dryzekin ajatusten ymmärtämiseksi on syytä tuoda esiin se, että hän on Habermasin ja Rawlsin ohella keskeinen nk. deliberatiivisen tai neuvottelevan demokratia-teorian vaikuttajista. Hänen mukaansa diskursiivisen demokratian toimivuus nojaa kommunikatiiviseen demokratiaan. Dryzekin tarkoittama kommunikatiivinen rationaalisuus tarkoittaa hänen oman näkemyksensä mukaan seuraavaa: "Communicative rationality obtains to the degree social interaction is free from domination (the exercise of power), strategizing by the actors involved, and (self-) deception. Further, all actors should be equally and fully capable of making and questioning arguments (communicati-

¹⁵¹ Gaia-hypoteesi viittaa teoriaan, jonka mukaan elämä itse sääntelee ja ylläpitää maapallon olosuhteita sellaisena, että ne säilyvät elämälle sopivana. Teorian mukaan maapalloa tulisi tarkastella ikään kuin se olisi elävä organismi, jonkinlainen superorganismi.

¹⁵² *Dryzek* 1990b, 208.

¹⁵³ *Skirbekk* 1992, 99–102.

¹⁵⁴ *Skirbekk* 1992, 106; ks. myös *Apel* 1992, 247–252 ja 256. *Skirbekkin* näkemykseen voidaan kohdistaa samanlaista kritiikkiä kuin esimerkiksi Singerin oikeusajattelua kohtaan. Ks. edellä jaksossa 4.5 esitettyä.

vely competent). There should be no restriction on the participation of the competent actors. Under such conditions, the only remaining authority is that of good argument, which can be advanced on behalf of the veracity of empirical description, and understanding and, equally important, the validity of normative judgement.”¹⁵⁵ Tätä määritelmää täydentää Dryzekin useassa yhteydessä korostama kommunikatiivisen rationaalisuuden proseduraalisuuden korostaminen, siihen ei liity tavoiteltavia arvoja koskevia oletuksia.¹⁵⁶ Toisaalta hän on valmis myöntämään, ettei puhdas proseduralismi ole johdonmukaista, koska sitoutuminen kommunikatiivisen demokratian prosesseihin merkitsee samalla hyvin monenlaisten poliittisten instituutioiden hyväksymistä ja hyvin laajan pluralismin sallimista toisilla elämäneläimillä.¹⁵⁷

Kiinnostavaksi ja merkitykselliseksi Dryzekin vapautusprojektin tekee se, että monet ympäristötutkijat ovat kiinnostuneet diskurssietiikasta ja siihen nojautuvasta diskursiivisesta tai deliberatiivisesta demokratiasta, koska siihen sisältyvä vapaan kommunikaation edellytys näyttäisi johtavan yleisten intressien, kuten ympäristöllisten intressien huomioon ottamiseen paremmin kuin liberaalille demokratialle leimalliset strategiset poliittisen kommunikaation muodot. Vaikka diskurssietiikkaan kohdistetaan ihmiskeskeisyydestä johtuvaa kritiikkiä, se näyttäisi muita vaihtoehtoja paremmin tarjoavan tilaisuuden luonnon edustamiseen.¹⁵⁸

5.3 DISKURSSIETIIKKA JA LUONTO

Habermasin tarkoittamalle kommunikaatiolle on leimallista puheaktin muoto; semanttisesti merkitykselliset väitteet, jotka sisältävät ainakin implisiittisesti kolme pätevyysvaatimusta (totuus, normatiivinen oikeellisuus ja vilpittömyys), jotka kuulija voi hyväksyä. Jokaisessa puhetilanteessa puhujan on kyettävä osoittamaan sitoutuvansa vaadittaessa perustelemaan esittämänsä pätevyysvaatimukset. Tässä merkityksessä korostuu kielenkäytön kaksoisluonne; samanaikaisesti se on kontekstuaalista ja toisaalta se kuitenkin tuottaa ehdottomuuden ideaalisen tekijän¹⁵⁹, koska esitetyt pätevyysvaatimukset ovat implisiittisesti universaaleja. Juuri tähän nojautuen voidaan yhtäältä väittää jokaisen puhujan aina hyväksyneen yleistettävyyssperiaatteen, jonka kautta normatiiviset väitteet

¹⁵⁵ Dryzek 1990a, 15.

¹⁵⁶ Dryzek 1990a, 54.

¹⁵⁷ Dryzek 1990a, 18.

¹⁵⁸ Eckersley 1999, 25; kirjallisuus on tältä osin runsasta; deliberatiivisen demokratian lähtökohdista yleisesti esimerkiksi Elsterin toimittama artikkelikokoelma (Elster 1998) viitteinen; lähtökohtien soveltamisesta ympäristölliseen päätöksentekoon Steele 2001; ja erityisesti Euroopan yhteisön ympäristölliseen päätöksentekoon Scott 2000, 58–59.

¹⁵⁹ Habermas 1993, 146.

edellyttävät potentiaalisten kohteittensa diskursiivista hyväksyntää. Samalla puhuja voi osoittaa, että yleistettävyyseriaatteen kiistävä puhuja syyllistyy performatiiviseen ristiriitaan, koska hän argumentaatioon osallistuessaan on implisiittisesti edellyttänyt periaatteen päteväksi. Tästä syystä yleistettävyys ulottuu mahdollisiin diskurssin osallistujiin eli niihin, jotka voivat osallistua samanlaisiin puheakteihin ja siten heidän voidaan osoittaa jo hyväksyneen samanlaiset periaatteet.¹⁶⁰

Siinä kanssakäymisessä ei-inhimillisen luonnon kanssa, jota Dryzek tarkoittaa, ei kyse ole kommunikaatiosta. Vaikka orgaaniset ja ei-orgaaniset monimutkaiset järjestelmät varmasti voivatkin jossain mielessä ilmaista tarpeitaan ja tavoitteitaan, niiden ilmaisut eivät sisällä implisiittisestikään pätevyysvaatimuksia.¹⁶¹ Näin esimerkiksi *Krebs*, joka korostaa diskurssietiikan vahvaa ihmiskeskeistä sitoutumista ja viittaa tässä yhteydessä konsensuksen merkitykseen¹⁶² diskurssietiikan lähtökohtana. Diskurssietiikassa yhteisymmärrys konstituoii moraalin. Luonto ei voi myöntyä mihinkään eikä saavuttaa diskurssietiikan kautta mitään.¹⁶³ Se ei voi osallistua konsensuksen tuottamiseen. Mikään ekosysteemi, kivi, kasvi tai eläin ei kykene osallistumaan symmetriseen ja argumentatiiviseen diskurssiin muiden asianosaisten kanssa ja pyrkiä lopputulokseen, jonka kaikki voisivat hyväksyä. Vaikka eläimet voivat viestittää häiriökäyttäytymisellään häkkielämästä aiheutuvaa stressiä tai vastaavasti vapaasta liikkumisesta syntyvää tyytyväisyyttä, ne eivät ilmaise yhteisymmärrystä tai erimielisyyttä, vaan positiivisia tai negatiivisia tunteita ja tuntemuksia. Häkkieläimet eivät häiriintyneellä käyttäytymisellään ilmaise ajatusta ”keskusteltua ni kaikkien niiden kanssa, joihin ongelma vaikuttaa ja otettuani huomioon kaikkien argumentit ja edut yhtä huolellisesti, olen päättänyt hylkäämään häkkielämän”¹⁶⁴.

¹⁶⁰ *Vogel* 1997, 185.

¹⁶¹ *Vogel* 1997, 185. *Vogel* (1996, 162) viittaa siihen, että vaikka luonnon oliot toimivat ikään kuin niillä olisi tavoitteita, se ei riitä osoittamaan, että ne osallistuvat kommunikatiiviseen toimintaan. Se viittaa pikemminkin siihen, että kommunikatiivinen rationaalisuus sekoitetaan tavoiterationaalisuuteen, kykyyn organisoida toimintansa siten, että asetettu tavoite saavutetaan mahdollisimman tehokkaasti. Olennaista on kuitenkin kyky esittää ja puolustaa pätevyysvaatimuksia, ei kyky toimia tavoitteellisesti.

¹⁶² Tietoisena Habermasia vastaan esitetystä kritiikistä Dryzek kiistää konsensuksen välttämättömyyden. Päinvastoin, hänen mukaansa edes ideaalisessa puhetilanteessa ei yksimielisyys ole todennäköinen, koska osallistujilla saattaa olla siinä määrin vastakkaiset perusarvot ja tulkinnat, että on oletettavaa heidän olevan loppuun saakka erimielisiä myös hyvin käytännöllisistä kysymyksistä. Ratkaisuksi hän esittää yleistettävien intressien (generalizable interests) käsitteen. Tällaisia intressejä voi olla monenlaisia, Dryzekin oma esimerkki on ihmiselämän perustana olevien ekologisten systeemien koskemattomuus, joka edellyttää, että ekologisista järjestelmiä, joista ihmiset ovat riippuvaisia, tulee suojella. *Dryzek* 1990a, 42; ks. myös *Dobson* 1996, 136, 143–144.

¹⁶³ *Krebs* 1997, 271. Tarkasti ottaen *Krebs* väittää, että luonto ei saavuta mitään siitä, että diskurssietiikassa on erkaannuttu kantilaisesta monologisesta reflektiosta konsensuksen tavoitteluun.

¹⁶⁴ *Krebs* 1997, 272.

Universalismi ulottuu ainoastaan niihin, jotka voivat potentiaalisesti osallistua diskursiivisiin käytäntöihin. Moraalinen toiminta edellyttää kaikkien niiden intressien huomioon ottamista, joihin toiminnan vaikutukset mahdollisesti ulottuvat. Olennaista kuitenkin on, että huomioon otettavien intressien tulee olla sellaisia, että niistä voidaan kommunikoida diskursiivisesti, mikä viittaa pelkääntään ihmisiin. Tämä osoittaa ihmiskeskeisyyden olevan sisäänrakennettuna diskurssietiiikkaan, mistä sitä on myös kritisoitu. Kritiikki edellyttää vastattavaksi, missä merkityksessä lajien erot ovat merkityksellisiä, merkityksellisempiä kuin esimerkiksi sukupuoleen perustuvat eroavuudet, joiden ei universalismin perusteella voida katsoa olevan legitiimejä perusteita erilaiselle kohtelulle.¹⁶⁵

Diskurssietiiikan vastaus liittyy luonnollisesti kieleen. Universaalipragmaattinen ohjelman ydin on kielellisen kommunikaation yleisten ehtojen määrittely. Universaalien pätevyysvaatimusten, totuuden, normatiivisen oikeellisuuden ja vilpittömyyden esittäminen liittyvät kielelliseen kommunikaatioon, ilman kommunikatiivista toimintaa vaatimukset jäisivät esittämättä. Normatiivisen pätevyysvaatimuksen esittäminen merkitsee implisiittisesti valmiutta puolustaa sitä diskursiivisesti tilanteessa, jossa vaatimus riitautetaan ja siten sellaisen diskurssin legitiimisyys on oletettava ratkaistaessa normatiivisen vaatimuksen oikeellisuus. Normatiivinen arvo itsessään kiinnittyy kielenkäyttöön, kielen käyttäjiin sekä diskursiivisen justifikaation mahdollisuuteen.

Tästä seuraa, että kielen käyttäjillä, niillä, jotka kykenevät esittämään normatiivisia pätevyysvaatimuksia sekä diskursiivisesti perustelemaan ne, on poikkeava moraalinen asema. Kyse ei ole korkeammasta tai arvokkaammasta moraalista asemasta. Kyky esittää kielellisiä ilmaisuja on erityinen siinä merkityksessä, että ilman sitä ei arvoa eikä arvottomuuttakaan ylipäätään olisi olemassa. Se että jollakin on arvoa, viittaa implisiittisesti pätevyysväitteen diskursiiviseen lunastamiseen ja siten niihin kielellisten ilmaisujen käyttäjiin, jotka voivat osallistua diskurssiin.

Otsikossa esitetty *Benthamin* tunnetusta toteamuksesta¹⁶⁶ irrotettu katkelma saa edellä esitetyn perusteella toisenlaisen merkityksen. Lausuman ajatus on, että sillä seikalla, osaavatko eläimet puhua, ei ole moraalista merkitystä. Moraalista merkitystä on ensisijaisesti kyvyllä kokea kipua ja kärsimystä, ja tästä syystä ihmisten ja eläinten välillä ei ole moraalisesti relevantteja eroja. Tähän nojautuu esimerkiksi Singerin eläinten vapautusta puolustava ajattelu. Diskurssietiiikan lähtökohdista on perusteltavissa, että juuri kyvyllä puhua on moraalista merkitystä, koska arvo määritellään keskustelun kautta. Näin sillä, osaavatko ne puhua, on moraalista merkitystä.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Vogel 1996, 160.

¹⁶⁶ ”The question is not Can they reason? nor, Can they talk? but Can they suffer?”, *Bentham* 1970, 248.

¹⁶⁷ Vogel 1996, 161–162. Vogel käyttää Benthamin toteamusta esimerkkinä Habermasin tarkoittamasta performatiivisesta ristiriidasta, koska hänen on väitteensä esittäessään oletettava, että kyvyllä osallistua moraaliseen argumentaatioon on moraalista merkitystä.

Esitetty tuskin tyydyttää kriitikkoa, joka edellyttää ihmiskeskeisyyden hylkäämistä; ihmisten kielellisen kyvyn korostaminen siinä määrin, että yksinomaan se näyttäytyy moraalisesti merkityksellisenä ominaisuutena, ei näytä perustellulta. Diskurssietiikan lähtökohdista kritiikkiin tarjottavan vastauksen ydin on siinä, että normatiivisuus on sidottu kieleen, mistä syystä keskustelussa on otettava annettuna kielen moraalinen merkitys.¹⁶⁸

Ihmiset ovat moraalisia subjekteja, niitä, joiden viimekätinen yhteisymmärrys on merkityksellinen ja jotka viime kädessä konstituivat normatiivisen oikeellisuuden. Vain tässä merkityksessä on mahdollista sanoa heidän olevan ”päämääriä itsessään”, mikä muun muassa merkitsee, etteivät kielellisiin ilmaisuihin kykenevät voi toimia toisia kohtaan tavalla, jota nämä eivät hyväksy. Se, että kenenkään intressit ja tarpeet eivät voi moraalisesti painaa enemmän kuin toisen, johtuu juuri siitä, että oikeuksien ja tarpeiden huomiotta jättäminen on perusteltava. Mutta eläimet eivät kykene perustelevaan tällä tavoin, eivätkä ne siten voi olla tässä merkityksessä moraalisia subjekteja. Niillä voi tästä huolimatta olla moraalista arvoa, mutta ne eivät osallistu arvon määrittämiseen.

Esitettyyn ei kuitenkaan sisälly väitettä, että eläimet tai ylipäätään luonnon oliot ovat periaatteessa kykenemättömiä esittämään pätevyysväitteitä tai että tämä voitaisiin tietää a priori. Tältä osin kysymys on puhtaasti empiirinen. Kielifilosofiassa tätä kysymystä on perinteisesti valotettu marsilaisia koskevalla esimerkillä. Vaikka marsilaiset poikkeaisivat geneettisesti ihmisistä, mutta kykenisivät käytännössä kielelliseen kommunikatioon, heitä ei voitaisi sulkea kommunikatiivisen yhteisön ulkopuolelle.¹⁶⁹

Esitetyn perusteella luonnon edustamisen lähtökohdat tarkentuvat. Krebs esittää esimerkin eläinten teollisesta tuotannosta. Diskurssiin osallistuva voi vaatia inhimillisempiä olosuhteita eläimille. Tällöin hän ei kuitenkaan edusta näiden eläinten kanssa tuotettua käsitystä niiden elinolosuhteista, vaan vakuuttaa omien kriteeriensä perusteella muokkaantuneen käsityksensä, että eläinten elinolosuhteet ovat epäinhimilliset ja ratkaisee omien moraalikäsitystensä mukaan, että niin eläinten kuin ihmisten intressien tasavertainen huomioon ottaminen edellyttää näiden elinolosuhteiden muutoksia. Suhteessa eläimiin kyse ei ole dialogista, vaan edunvalvojina toimivien ihmisten ratkaisut ovat eläinten suhteen monologia.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Vogel (1996, 163), joka samassa yhteydessä viittaa siihen, että myös kriitikon on täytynyt hyväksyä kielen ainutlaatuinen moraalinen merkitys. Implisiittinen viittaus diskurssiin ja sen tunnistaminen, että ne, jotka osallistuvat diskurssiin, ovat normatiivisten kysymysten viimekätisiä ratkaisijoita, sisältyvät jo väitteen ilmaisuun.

¹⁶⁹ Samoin esimerkiksi Skirbekk 1992, 97 käyttää tätä esimerkkiä määritellään diskursiivisen yhteisön mahdollisia osallistujia.

¹⁷⁰ Krebs 1997, 272.

Diskurssin osallistajat, ihmiset, ovat intressien ja arvojen määrittäjiä. Tämä ei merkitse, että vain ihmisillä on arvoa eikä edes välttämättä sitä, että määrittelyjen lähtökohtana on puhtaan välineellinen luontosuhde.¹⁷¹ Ihmisten ainutlaatuisen moraalisen aseman tunnistaminen diskurssin osallistujina – moraalisisina subjekteina – ei ole ristiriidassa eläinten tai laajemminkin luonnon olioiden ja järjestelmien moraalisen merkityksellisyyden tunnustamisen kanssa.¹⁷² Olenaista on, että vain ihmiset voivat osallistua luonnon moraalisen merkityksen määrittelyyn ja ratkaisu voidaan tehdä ainoastaan diskursiivisesti.

5.4 LUONNON EDUSTAMISEN ONGELMA

Dryzeikin ajatus eläinten osallistumisesta kommunikaatioon voidaan ymmärtää myös siten, että osallistajat edustavat luontoa. Esimerkiksi *Apel* esittää ajatuksen, jonka mukaan ihmiset voivat toimia eläinten intressien edunvalvojina.¹⁷³

Diskurssietiikan kohteena on ensisijaisesti kommunikaation edellytysten määrittely. Se ei lähtökohtaisesti edes edellytä edustusta tai edustuksellisuutta koskevaa teoriaa tai käsitteistöä, koska ideaalisessa kommunikaatioyhteisössä yksilöt edustavat itse itseään ja yhteisö muodostuu kaikista niistä, joihin normi mahdollisesti kohdistuu.¹⁷⁴ Näin ideaalisessa tilanteessa edustuksellisuuden teoriaa ei tarvita.¹⁷⁵

Yksilöt eivät kuitenkaan edusta itseään so. yksinomaan yksilöllisiä intressejään, vaan ideaalisessa kommunikaatioyhteisössä osallisten edellytetään kommunikaatioon osallistuessaan ottavan huomioon myös toisten intressit ja pyrkimykset ja antavan toisille tasavertaisen merkityksen ehdotetun normin seurausten yleisestä hyväksyttävyydestä keskusteltaessa. Edustuksellisuuden voi olettaa tulevan esille ainoastaan sitä kautta, että ideaalisessa kommunikaatioyhteisössä osallisten oletetaan diskursiiviseen prosessiin osallistuessaan ottavan huomioon toisten intressit ja pyrkimykset voidakseen ennakoita ehdotetun normin seurauksia kaikista merkityksellisistä näkökulmista. Juuri tämä tasavertainen vastavuoroisuus mahdollistaa puolueettomuuden, jonka avulla yhteiset tai yleistettävät intressit voidaan määritellä.¹⁷⁶

Habermasin teoria näyttää siten tarjoavan mahdollisuuden esittää luonto yhtenä kuvitteellisena keskustelukumppanina toiset huomioon ottavassa dialo-

¹⁷¹ Toisin esimerkiksi *Krebs* (1997, 275), joka korostaa sitä, että diskurssietiikka ei kykene irrottautumaan ihmiskeskeisestä ajattelusta, mutta ei tarkenna ihmiskeskeisyyttä koskevaa käsitystään.

¹⁷² *Vogel* 1996, 163–165.

¹⁷³ *Apel* 1992, 251.

¹⁷⁴ *Habermas* 1996, 127.

¹⁷⁵ *Eckertley* 1999, 26.

¹⁷⁶ *Habermas* 1993, 36.

gissa.¹⁷⁷ Koska dialogin osalliset ottavat huomioon myös muut, ei ole tarpeen, että kaikki ne, joihin päätös vaikuttaa, osallistuvat dialogiin, koska he voivat osallistua siihen keskustelun kuvitteellisina osapuolina, olematta läsnä. Samalla, jos tällainen edustuksellisuus hyväksytään, ei voi olla estettä sille, että myös ei-inhimillinen luonto on edustettuna.¹⁷⁸ Goodin on, tosin suoraan diskursiiviseen viittaamatta, puolustanut tällaista vaihtoehtoa. Diskursiivinen demokratia edellyttää, että yhteisymmärryksen saavuttamiseksi keskusteluun osallisten tulee puolustaa käsitystään argumentein, jotka nojaavat yleistettäviin intresseihin, mikä mahdollistaa demokratian ymmärtämisen prosessina, jossa jokainen sisäistää myös toisten intressit ja sitä kautta myös luonnon intressit.¹⁷⁹

Vaikka ei-inhimillinen luonto ei voi osallistua verbaaliseen kommunikaatioon, siihen osallistuvat voivat ottaa huomioon ja kunnioittaa myös diskurssin ulkopuolelle jäävien erityisintressejä.¹⁸⁰ Tästä lähtökohdasta ratkaistavana ei olekaan se, voidaanko muiden lajien intressit ottaa huomioon, vaan se, miten turvata niiden huomioon ottaminen. Tältä osin Dobson on oikeassa todetessaan, että lähtökohtaisesti varmempia vakuuksia ei ole tarjota kuin ne, jotka demokratiassa ylipäätään ovat olemassa eri tahojen intressien turvaamiseksi.¹⁸¹

Vaikka tämä johtopäätös voidaan hyväksyä, sen arvioinnissa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota eräiden feministien Habermasia kohtaan esittämään kritiikkiin¹⁸², joka kohdistuu siihen, että teoriassa ei kiinnitetä huomiota siihen, kuka tai ketkä kommunikaatioon osallistuvat, mikä johtaa kommunikatiivisen (sukupuolten, kulttuurisen, sosiaalisen ja etnisen) erilaisuuden huomiotta jäämiseen.¹⁸³

5.5 LUONNON KOMMUNIKATIIVISEN TEORIAN MAHDOLLISUUS

5.5.1 Kysymyksen mielekkyys

Vaikka ajatus luonnon tai sen entiteettien osallistumisesta diskurssiin on saanut ymmärtämystä, keskustelussa ei kehitelty laajemmin luonnon kommunikatiivista teoriaa, eikä diskurssietiikkaan ensi silmäyksellä näytä sisältyvän käsitteistöä luontoon kohdistuvan eettisen vastuun käsitteellistämiseksi. Tästä syys-

¹⁷⁷ *Eckersley* 1999, 27, joka kutsuu tätä representatiiviseksi ajatteluksi, jossa ajattelemme itsemme edustetuksi toisen näkökulmasta.

¹⁷⁸ *Eckersley* 1999, 27.

¹⁷⁹ *Goodin* 1996, 844, 846.

¹⁸⁰ *Eckersley* 1990, 759, 761.

¹⁸¹ *Dobson* 1996, 145.

¹⁸² Ks. esimerkiksi *Young* 1996, 120–136.

¹⁸³ Kritiikin merkityksestä luonnon edustamisen kannalta *Eckersley* 1999, 32–33.

tä Dryzek pyrkiikin vapauttamaan kommunikatiivisen rationaalisuuden. Kommunikatiivista teoriaa on muilta osin käsitelty jokseenkin vähän luonnon huomioinnin näkökulmasta. Seuraavassa lähtökohtana on *Steven Vogel*in vuonna 1996 ilmestynyt tutkimus *Against Nature*, jossa hän arvioi nk. kriittisen teorian keskeisten klassikoiden luontokäsitystä ja sen muutoksia.¹⁸⁴

Yhteistä varhaiselle ja myöhäiselle Habermasille on luonnon moraalisen merkityksen määrittelyn ongelmallisuus.¹⁸⁵ Luonto on ennen kaikkea sosiaalisen kanssakäymisen välttämätön aineellinen edellytys. Luonnolla ei voi olla itseisarvoa tai sisäistä arvoa. Luonnon arvo jää viime kädessä riippuvaiseksi sen tieteellisestä merkityksestä, mikä sekä varhaiselle että myöhäiselle Habermasille kiinnittyi tekniseen tiedonintressiin tai sen kaltaiseen.¹⁸⁶

Vogelin esittämän tulkinnan mukaan alkuvaiheen tuotannossa Habermasin luontokäsitystä leimaa hänen korostamansa ero teknisen tiedonintressin määrittämää luonnon todellisuutta tutkivien luonnontieteiden hypoteettis-deduktiivisten metodien ja kommunikatiivisen tiedonintressin määrittämää sosiaalista todellisuutta tutkivien ihmistieteiden hermeneuttisten metodien välillä.¹⁸⁷ Vogel selittää Habermasin käsitystä erottelun tarpeellisuudesta pyrkimyksellä välttää tieteen politisoituminen.¹⁸⁸ Luonnontieteiden ja sosiaalisen kanssakäymisen taustalla olevien intressien erottaminen mahdollisesti normatiivisen irrottamisen teknisestä ja siten objektiivisen tieteen suojelemisen subjektivistisilta vaikutuksilta. Luonnon kannalta erottaminen merkitsee samalla luonnon oman moraalisen arvon ja ihmisten luontosuhteen moraalisen ulottuvuuden häivyttämistä.

Vogel nostaa esiin kaksi Habermasin luontosuhteen kannalta keskeistä dualismia, jotka tämä esitti varhaistuotannossaan. Näitä ovat dualismi intressien kohteena tuntemamme maailman ja luonnon itsensä (nature in itself) välillä. Luonto itsessään on käsite, joka viittaa ihmisten intressien perustana olevaan luontoon, joka on erotettava luonnosta meille (nature for us). Luonto meille on luonnontieteiden tutkimuskohde ja intressiemme konstituioima. Toinen dualismi on sosiaalisen todellisuuden ja luonnon (nature for us) välillä.¹⁸⁹

Perinteinen Habermasin varhaistuotannon ekologinen kritiikki on kohdistunut ensin mainittuun dualismiin.¹⁹⁰ Siinä on korostettu dualismin merkittävyyttä. Ekologisen etiikan oletetaan edellyttävän luontokäsitystä, joka ei ole riippu-

¹⁸⁴ Vogelin teos ei keskity Habermasin tuotantoon, vaan hän käsittelee koulukunnan edustajien luontokäsityksiä Lukácsista Habermasiin.

¹⁸⁵ Näin esimerkiksi *Krebs* (1997, 271), jonka mukaan uusi Frankfurtin koulu poikkeaa edeltäjistään juuri siinä, että se on katkaissut luontokeskusteluun liittyvän tradition kokonaisuudessaan.

¹⁸⁶ *Vogel* 1997, 180; ks. *Habermas* 1982, 243–243.

¹⁸⁷ *Vogel* 1997, 178.

¹⁸⁸ *Vogel* 1997, 179.

¹⁸⁹ *Vogel* 1996, 182–183.

¹⁹⁰ Ks. esimerkiksi *Whitebook* 1979, 41–69; *Ottmann* 1982, 79–97. Molempien kritiikki kohdistuu Habermasin varhaistuotantoon ja osin näkemyksiin, joita hän ei enää edusta. Luontosuhdetta koskevien käsitysten osalta molempien artikkelit ovat kuitenkin edelleen ajankohtaisia.

maton ainoastaan kommunikatiivisista intresseistä vaan intresseistä yleensä. Kritiikin perusväittäjä on, että meidän on mahdollista kohdata intresseistä riippumaton luonto.¹⁹¹ Perustaltaan kyse on siis Habermasin ajatuksen epistemologisen lähtökohdan riitauttamisesta. Vogel in vastaväite on, että juuri tässä suhteessa kritiikki on perusteetonta. Kohtaamamme todellisuus on – kokemistavasta riippumatta – aina sosiaalisesti konstruointua, intressiemme ”kohteena” tai käytäntöjemme konstituointia. Tästä syystä ajatus pääsystä esisosaaliseseen luontoon, luontoon itseensä, on epäjohdonmukainen. Kohtaamamme luonto on aina sosiaalisesti välittynyt.¹⁹²

Ongelmallisena näyttäytyykin Habermasin toinen dualismi, luonnon (nature for us) erottaminen sosiaalisesta. Tämä dualismi estää tarkastelemasta luonnon etiikan mahdollisuutta. Etiikka ei voi perustua johonkin puhtaan ajatukselliseen luontoon, vaan sen havaitsemiseen, että luonto itsessään on jo sosiaalinen ja juuri tästä syystä aina mukana etiikassa. Habermasin koko tuotannon keskeinen juonne on eettisen ja sosiaalisen yhteen kietoutuminen ja niiden liittyminen toisiinsa kielenkäytön ja kommunikaation välityksellä. Näistä syistä mikään ulkososiaalinen, kuten luonto itsessään, ei voi olla eettisten näkemysten perustana. Väärässä hän Vogel in mukaan on siinä, että eettisiä näkemyksiä ei voi ulottaa asuttamaamme ja kohtaamaamme luontoon.¹⁹³

Luonnon ja yhteiskunnan välinen dualismi säilyy myös kommunikatiivisen toiminnan teoriassa. Dualismin perusta ei kuitenkaan enää ole intresseissä vaan kielessä. Jako objektiivis-tieteellisen sekä intersubjektiivis-normatiivisen välillä säilyy.¹⁹⁴ Diskurssietiikan perustavaa laatua olevat moraaliset periaatteet saavat rationaalisen justifikaationsa argumentaatiokäytäntöihin sisäänrakennetuista kommunikatiivisista rakenteista. Velvollisuutemme muita ihmisiä kohtaan nojautuvat kommunikatiiviseen kanssakäymiseen, koska kanssakäyminen edellyttää yhteisymmärryksen mahdollisuutta. Samalla vain ne, joiden kanssa meidän on mahdollista olla kielenkäyttöön perustuvassa vastavuoroisessa kanssakäymisessä, voivat olla velvollisuutemme kohteita, mikä sulkee edelleen eläimet, muut elävät olennot ja varsinkin ”luonnon” velvollisuuksiemme ulkopuolelle.¹⁹⁵ Luonto pysyy sosiaalisen ulkopuolella, mistä syystä suhteemme luontoon voi olla ainoastaan objektiivoina, eikä luontosuhteeseemme voi sisältyä moraalista ulottuvuutta. Normit muotoutuvat tilanteissa, joissa subjektien on koordinoitava toimintaansa kielen ja siten pätevyysvaatimusten kautta. Tästä syystä normit eivät voi kuulua luonnon todellisuuteen, jossa yksi osapuoli, luonto, ei kykene yhteistoimintaan ja koordinointiin.

¹⁹¹ Ks. *Whitebook* 1979, 55; *Ottmann* 1982, 87–92.

¹⁹² *Vogel* 1997, 184.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Vogel* 1996, 126–128, *ib.* 1997, 180.

¹⁹⁵ Ks. Habermas 1993, 105–111; jo aiemmin *ibid.* 1982, 243–250.

5.5.2 Habermasin muuttuva luonto

Habermas on asteittain tarkentanut käsitystään normatiivisen ja luonnon välisestä suhteesta. Vuonna 1982 ilmestyneessä artikkelissaan hän myöntää, että sellainen luontosuhde, joka ei ole pelkästään teknis-instrumentaalinen luonteeltaan, on mahdollinen ja että on mahdollista omaksua performatiivinen asenne ulkoiseen luontoon, olla kommunikatiivisessa luonnon kanssa ja kokea moraaliseen suhteeseen verrattavia esteettisiä tuntemuksia. Kuitenkin ainoa teoreettisesti kestävä asenne tällä todellisuuden alueella on luonnontieteiden objektiivoina tarkkailijan asenne.¹⁹⁶

Esimerkkejä normin mukaisesta suhteesta luontoon ei Habermasin mukaan ole mahdollista osoittaa. Mahdolliset esimerkit viittaavat joko mystiikan elähdyttämiin luontofilosofioihin tai sellaisiin myytteihin kuten vegetarismien asettamat rajoitukset.¹⁹⁷ Toisaalta hän lähes samassa yhteydessä myöntää, että muuhun kuin objektiivoinaan kanssakäymiseemme luonnon kanssa liittyy kiistattua moraalisia olottuvuuksia. Hän toteaa, että eläimiin kohdistuva myötätunto kuuluisi moraalisen harkinnan piiriin ainoastaan, jos etiikka ulotettaisiin ihmisten välisistä suhteista suhteisiimme sellaisten olioiden kanssa, jotka eivät kykene ottamaan vastuuta toimistaan. Nämä elävät olennot ovat ihmisten normatiivisesti säännellyn, moraalisesti merkityksellisen toiminnan kohteita ja ne pysyvät tässä asemassa eivätkä voi osallistua käytännöllisiin diskursseihin, mutta niiden kautta voisi näyttäytyä tietyllä tapaa luonto itsessään eikä ainoastaan ihmisten instrumentalisoima luonto.¹⁹⁸ Näin moraalinen suhde luontoon itseensä on mahdollinen (pikemminkin Habermas myöntää, ettei ajatus ole absurdi), mutta sellaisen suhteen mahdollisuuteen sisältyy perustavanlaatuisia ongelmia, jotka ovat verrattavissa vaikeuksiin, jotka liittyvät teoreettiseen pääsyyn luontoon itseensä (nature in itself). Keskeisin ongelma on, että luontosuhde ei voi rakentua tasavertaisen vastavuoroisuuden periaatteelle. Jäljelle jää pelkästään holhoava asenne, joka ei ole yhteensopiva modernien moraalikäsitteiden kanssa. Toisekseen Habermas kiinnittää huomiota siihen, että on epäselvää, kehen tai mihin suhde kohdistuisi ja miten velvollisuutemme muotoutuisivat esimerkiksi silloin, kun ratkaistavaksi tulee ihmisten perustavanlaatuisten tarpeiden ja luontoon kohdistuvien velvollisuuksien välisiä ristiriitoja.¹⁹⁹ Vaikka kanssakäymistämme luonnon kanssa sävyttävät tunteet, jotka ovat analogisia moraalisille kokemuksillemme, normin mukainen asenne ulkoiseen luontoon ei synnytä ongelmia, jotka voitaisiin muokata normatiivisen pätevyyden näkökulmasta oikeudenmukaisuutta koskeviksi kysymyksiksi.²⁰⁰

¹⁹⁶ Habermas 1982, 243–244.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Habermas 1982, 247.

¹⁹⁹ Habermas 1982, 248.

²⁰⁰ Habermas 1982, 248–249.

Muutosta Habermasin luontosuhteessa heijastelee vuonna 1985 ilmestynyt artikkeli, jossa hän ottaa esille ekologisen etiikan ja diskurssietiikan keskinäis-suhteen määrittelyvaikeudet ja diskurssietiikan vaikeudet vastata ekologisen etiikan asettamiin haasteisiin. Yhtäältä hän myöntää, että puheeseen ja toimintaan kykeneviin subjekteihin keskittyvällä diskurssietiikan käsitteistöllä ei voida ottaa huomioon luonnon mykkiä olioita. Samalla hän korostaa moraalisen teorian proseduraalisuutta. Moraaliteorian tehtävänä on määrittää ratkaisumenettelyä ja pyrkiä avaamaan tilaa osallisille, joiden on itse etsittävä vastaus moraaliskäytännöllisiin ongelmiinsa. Moraalifilosofiassa ei ole tarjota moraalisia totuuksia. Vastaamatta kuitenkin jää, keitä ovat nuo osalliset ja millainen tuo diskurssi saattaisi olla.²⁰¹ Tällä vastauksella olisi erityistä merkitystä juuri siitä syystä, että ihmisten luontosuhteen määrittely jää kommunikaatiossa ratkaistavaksi.²⁰²

Seuraavan askeleen Habermas ottaa riitauttaessaan ajatuksen, jonka mukaan ihmisillä on samanlaisia velvollisuuksia sekä eläimiä että ihmisiä kohtaan. Hänen mukaansa velvollisuudet liittyvät ainoastaan vastavuoroisiin suhteisiin.²⁰³ Samalla hän pyrkii kuitenkin selittämään moraalisen intuitiomme, jonka mukaan meillä on kategorisia velvollisuuksia eläimiä kohtaan. Koska kategoriset velvollisuudet kuuluvat moraalin piiriin, on etsittävä moraalisia, diskurssiin nojautuvia argumentteja eläimiä kohtaan olevien velvollisuuksiemme perustaksi. Diskurssietiikan lähtökohdista kyse on eläinten kommunikaation mahdollisuudesta. Ensisijaisesti kotieläimiin viitaten Habermas katsoo, että meidän on mahdollista määritellä suhteemme niihin kvasisosiaaliseksi. Ihmisen on mahdollista tulkita eläinten ilmaisevan itseään ja vastaavasti kohdistaa ilmauksia niille: näin kanssakäymisemme eläinten kanssa voidaan määritellä kvasikomunikatiiviseksi. Suhtautumisemme eläimiin ei tarvitse olla objektivoivaa, vaan suhteemme voi olla myös performatiivinen.²⁰⁴ Jos määrittelemme suhteemme eläimiin tällä tavoin kvasisosiaaliseksi, niin velvollisuutemme eläimiin on mahdollista nähdä samankaltaisina, analogisina moraalisiin velvollisuuksiimme, koska molemmat perustuvat kommunikatiivisen toiminnan oletukselle.²⁰⁵ Olennaista kuitenkin on, että velvollisuutemme eläimiä kohtaan muotoutuvat kommunikatiivisesti määrittyvässä maailmassa, johon ihmiset aina kuuluvat, mutta johon eläimet kuuluvat ainoastaan sikäli ja siinä määrin kuin ihmiset sen sallivat.²⁰⁶

Habermas siis tarjoaa ympäristöetiikan lähtökohdista esitettyyn kritiikkiin vastaukseksi, että osa luonnosta voidaan ottaa moraalin piiriin, joskin rajoite-

²⁰¹ Habermas 1990, 211.

²⁰² Vogel 1996, 159–157.

²⁰³ Habermas 1993, 106–107.

²⁰⁴ Habermas 1993, 109–110.

²⁰⁵ Habermas 1993, 110.

²⁰⁶ Vogel 1996, 158.

tusti. Osa eläimistä kuuluu moraalin piiriin, yhteiskunnallistettuina, kommunikaation osallistujina. Jos luonnon oliot (eräät nisäkkäät) määritellään keskustelukumppaneiksi, ne saavat moraalista merkitystä, mutta eivät enää ole luonnollisia. Toisaalta jos ne ymmärretään luonnollisiksi, niillä ei ole moraalista merkitystä.²⁰⁷

Tehdessään myönnytyksiä ympäristöetiikan kritiikin edessä Habermas on kiinnostunut ensisijaisesti vastuusta eläinyksilöitä kohtaan, muu luonto ja esimerkiksi lajit jäävät myönnytysten ulkopuolelle.²⁰⁸ Vastaus ei luonnollistakaan voi tyydyttää bio- tai ekosentrismiin ajattelunsa perustavaa kritiikkiä.²⁰⁹ Habermas tunnistaa ongelman, mutta toteaa, ettei vastuuta lajien säilyttämisestä voi perustaa vuorovaikutuksellisen velvollisuuden varaan eikä se siten ole moraalisesti perusteltavissa.²¹⁰ Perusteet voidaan ja ne tulee hakea toisaalta. Kasvien ja lajien suojelussa saattavat hänen mukaansa esteettiset perustelut olla eettisiä perusteluja vakuuttavampia. Esteettisten kokemusten kautta luonto osoittaa hauraan integriteettinsä niin selvästi, että se näyttäytyy meille loukkaamattomana itsessään eikä pelkästään meidän elämänmuotomme elementtinä.²¹¹ Habermas ei kuitenkaan tarkenna, millaisia tällaiset esteettiset perustelut olisivat.

Habermasin diskurssietiikan mahdollisuus on siinä, että se auttaa ymmärtämään ympäristöongelmia yhteiskunnallisena kysymyksenä.²¹² Diskurssietiikan käsitteistössä se merkitsee, että ympäristöongelmille voidaan hakea ratkaisua vain diskurssissa, johon normatiiviset väitteet liittyvät. Se, miten kohtamme luonnon ja olemme sen kanssa kanssakäymisessä, on ainoastaan ihmisten ratkaistavissa. Luonto ei tarjoa siihen ratkaisua.

Kuitenkin luonto on ongelma, johon Habermas palaa pyrkien osoittamaan, että diskurssietiikan käsitteitä ei ole sorvattu luontoa silmällä pitäen. Ongelman ydin on siinä, että luonto on erotettava normatiivisesta todellisuudesta. Diskurssietiikan lähtökohdista on vaikea kuvitella rationalisoitavissa olevaa normin mukaista asennetta objektiiviseen maailmaan.

Vogel tunnistaa vaikeuksien taustalta Habermasin toistuvasti esiintuoman ajatuksen, jonka mukaan diskurssietiikka asettaa puhujan suhteessa kolmeen toisistaan erilliseen maailmaan; luonnon ja fysikaalisten prosessien (objektiivisuuden) maailmaan, yhteiskunnalliseen maailmaamme ja kunkin omaan yksilöllisten kokemusten maailmaan.²¹³ Maailmojen erillisuus merkitsee luonnon ja

²⁰⁷ Vogel 1996, 159, 167.

²⁰⁸ Vogel 1996, 159.

²⁰⁹ Ks. esimerkiksi Krebs 1997, 227; Eckersley 1999, 36.

²¹⁰ Habermas 1993, 107.

²¹¹ Habermas 1993, 111.

²¹² Vogel 1996, 165.

²¹³ Vogel 1996, 132.

yhteiskunnan erottamista toisistaan. Luonto jää arvovapaan luonnontieteellisen ja teknisen tutkimuksen, rationaalisen manipuloinnin kohteeksi ja kommunikatiivisen tai sosiaalisen ulkopuolelle ja siten normatiivisuuden ulottumattomiin²¹⁴ Tiivistetysti Habermasille ajatus sosiaalisesta luonnosta on kummajainen. Sosiaalinen ja luonto on erotettava toisistaan.

5.6 KONSTRUOITU LUONTO

Vogel tarjoaa kolmatta tietä. Luonnon yhteiskunnallisuuden tunnistaminen on mahdollista edellyttämättä luonnon subjektiivutta. Kolmas tie vie kohti luonnon ymmärtämistä sosiaalisesti kategoriaksi ja sitä kautta myös eettistä merkitystä omaavaksi. Tämä tie ei kuitenkaan sisällä ajatusta luonnosta diskurssin osallisena. Luonto ei ole riippumaton subjektiivisesta, vaan me konstituoimme sen yhteiskunnallisten ja kommunikatiivisesti organisoitujen käytäntöjemme kautta. Tämän oivaltaminen merkitsee sitä, että olemme vastuussa asuttamastamme maailmasta sekä käsitteen kausaalisessa että moraalisisessa merkityksessä. Samalla se osoittaa tuon maailman omaavan myös normatiivista merkitystä tavalla, jota diskurssietiikan välinein on vaikea selittää.²¹⁵ Vogelien tie on siten sosiaalinen konstruktionismi, jossa ympäristö muodostuu ihmisten sosiaalisten ja kulttuuristen käytäntöjen kautta.²¹⁶

Vogel konkretisoi näkemystään käsitteellä rakennettu maailma, jolla hän tarkoittaa ympäristöä, kirjaimellisesti, so. asioita, jotka ympäröivät meitä ja joilla on sosiaalinen luonne ja merkitys. Rakennetulla hän viittaa siihen, että kyse on sosiaalisista konstruktioista, luonnollisesta ympäristöstä, joka on ihmisten rakentamaa ja joka on mahdollista kohdata ainoastaan sosiaalisessa kontekstissään; luonnontieteen tutkimuskohteena olevasta luonnosta, jota ei voi irrottaa niistä sosiaalisista käytännöistä, joiden avulla luonnontiede operoi.²¹⁷ Tiivistetysti kyse on luonnosta sosiaalisena kategoriana. Vogel käyttää ilmaisua meidän ympäristömme, joka on yhtäältä objektiivinen, asuttamamme maailma ja samalla meidän, koska olemme sen rakentaneet.²¹⁸ Ne käytännöt, joilla olemme maailmamme rakentaneet, ovat sosiaalisesti ja kommunikatiivisesti organisoituja käytäntöjä, joihin sitä kautta sisältyy myös normatiivinen ulottuvuus.²¹⁹

²¹⁴ Vogel 1996, 166.

²¹⁵ Vogel 1996, 167.

²¹⁶ Sosiaalisella konstruktionismilla tai konstruktivismilla tarkoitetaan ”ihmistieteellisiä lähestymistapoja, joiden mukaan yhteiskunnallisen todellisuuden olemassaolo on riippuvainen inhimillisissä käytännöissä syntyvistä kulttuurisista konstruktioista”. Näin sen määrittelee *Heiskala* 2000, 197.

²¹⁷ Vogel 1996, 35–38.

²¹⁸ Vogel 1996, 168.

²¹⁹ Vogel 1996, 168.

On syytä tarkentaa, ettei kyse ole kirjaimellisesti rakennetusta ympäristöstä. Siihen sisältyy myös se luonto, jota on tapana kutsua alkuperäiseksi, villiksi tai koskemattomaksi luonnoksi asutetun ja konkreettisesti rakennetun ulkopuolella. Rakennettu viittaa tässä yhteydessä siihen, että rajan tekeminen luonnollisen, keinotekoisena so. ihmistoimin tuotetun ja ihmistoiminnan vaikutuspiirissä olevan välillä ei ole mahdollista. Me kohtaamme kaikkialla tapahtumaketjuja, joihin ihmiset ovat vaikuttaneet enemmän tai vähemmän. Toisin sanoen kulttuurista ja luontoa ei ole mahdollista erottaa toisistaan. Luontosuhteen uudelleenmäärittelyn kannalta tämä dualismin purkaminen tai pikemminkin ylittäminen on ydinkysymys.²²⁰

Eettinen kysymys luonnosta on samanaikaisesti sekä tieteellinen että käytäntöjä koskeva. Se, miten ymmärrämme luonnon ja se, miten meidän tulisi sitä kohdella, liittyvät myös niihin tavanomaisiin käytäntöihin, joiden kautta luonnollinen ympäristö tuotetaan ja uusinnetaan.²²¹ Tästä käytäntöjen näkökulmasta ympäristösuhdettamme määrittää kysymys, millaisen kommunikatiivisesti ja käytäntöjen kautta konstituoidun maailmamme tulisi olla. Luonnon kommunikatiivisen teorian tulisi Vogelien mukaan rakentua ymmärrykselle siitä, että luontoa koskevat kysymykset viittaavat implisiittisesti niihin kommunikatiivisiin organisoituihin prosesseihin, joissa ihmiset muuttavat ympäröivää maailmaa ja konstituovat ympäristöään. Tämän perusteella ympäristöämme koskevat normatiiviset kysymykset ovat mielekkäitä ja niihin voidaan vastata diskursiivisesti.²²²

Tulkinta avaa mahdollisuuden myös luonnon huomioon ottamiselle. Ekosentrismiin sitoutuvan näkökulmasta tulkinta kuitenkin jää puolitiehen, koska tämäkään tulkinta ei tunnusta luontoa moraaliseksi kumppaniksi, vaan rajaa moraalisesti merkityksellisten piirin kommunikaatioon kykeneviin. Vogel korostaa, etteivät ihmiset voi edustaa luonnon mykkiä olioita praktisissa diskursseissa, toisin kuin esimerkiksi lapsia. Lasten osalta voimme perustellusti olettaa, mitä he sanoisivat, jos kykenisivät puhumaan. Sen sijaan järvien ja metsien osalta emme kykene tällaista oletusta tekemään. Käsitys on johdonmukainen, koska sitoutuessaan vahvaan konstruktionismiin, Vogel sitoutuu samalla siihen, että kukaan ei voi puhua luonnosta itsestään vaan ainoastaan luonnosta, jonka olemme konstituineet.²²³ Vogelien ratkaisun ongelmana on sitoutuminen lähtökohtaan, jonka mukaan luonto on puhdas konstruktio. Kontekstuaaliseen konstruktionismiin sitoutuneelle²²⁴ lähtökohta on liian yksinkertainen.

²²⁰ Rajanvedon vaikeudesta ks. *Haila* 1997, 138.

²²¹ *Vogel* 1996, 168, joka tässä yhteydessä suosittaa luopumista käsitteestä luonto ja sen korvaamista käsitteellä ympäristö. Ympäristö viittaa meitä ympäröivään maailmaan, joka on aiempien käytäntöjemme tuote ja joka muuttuu, kun käytäntömme muuttuvat.

²²² *Vogel* 1996, 168.

²²³ *Vogel* 1997, 163; tulkinnasta myös *Eckersley* 1999, 40–41.

²²⁴ Ks. *Kumpulainen – Määttä* 2002, 214–220.

Ei ole tarpeen kiistää diskursiivisen todellisuuden ulkopuolella olevan luonnon olemassaoloa, mutta on välttämätöntä tunnustaa, että voimme lähestyä tuota todellisuutta ainoastaan ihmisten käsitteiden kautta. Luonnon moninaisuuden tunnustaminen edellyttää sen tunnistamista, että olemme aina kiinni siinä tosiasiasa, että luonto avautuu meille vain omien diskursiivisten karttojemme kautta, tieteellisesti tai arkikokemustemme kautta tuotettuna tietona, joka on väistämättä likimääräistä ja väliaikaista. Jos asia ymmärretään näin, meillä tulisi olla moraalinen velvollisuus vahvistaa menettelyjä, jotka mahdollistavat ja edistävät luonnon moninaisuuden esiintulemisen. Juuri se, että ainoa luonto, jonka tunnemme, on konstruoitu, väliaikainen ja parhaimmillaankin likimääräinen käsitys todellisesta, on peruste erilaisille tavoille toteuttaa emancipatorinen projekti. Jos haluamme luonnon kukoistavan ja jos tunnustamme sen, että käsityksemme luonnosta on epätäydellinen, kulttuurisesti välittynyt ja väliaikainen, meidän tulisi toimia huolella, varovaisesti ja inhimillisesti suhteessamme luontoon.²²⁵

²²⁵ *Eckersley* 2002, 64–65.

Abstract

Anne Kumpula

ENVIRONMENT AS A RIGHT

Environmental human rights

Since the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972 the idea of the interdependency of human rights and environmental protection has been undisputable. According to the Principle 1 of the Stockholm Declaration:

Man has the fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permit a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.

The time after the Stockholm Conference has strengthened the understanding of the interdependency of human rights and environmental protection. This is regardless that conventional human rights treaties, such as the European Convention of Human Rights, do not include direct reference to the environment or environmental rights. However, at the same time the difficulties connected with the definition of especially the substantial environmental rights have emerged. Also problematic in defining rights are the qualitative and quantitative definitions of environmental protection that are difficult to translate into legal terms. On the other hand, the reassessment of the ethical bases of rights has become central in defining rights. The foundation of critique towards environmental rights is in the notion of anthropocentrism, according to which only humans have moral significance and human interests are more significant than the interests of other species are. These ethical decisions require reassessment of the moral questions concerning human's instrumental relationship to nature and the intrinsic value of nature.

Especially after the United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992, four themes have emerged in discussion on environmental rights. There is a unanimity gradually forming internationally on the necessity of environmental rights. A certain turn in defining environmental substantial rights is represented in the Article 1 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) signed in Aarhus in June 1998 that recognises the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being.

Another central theme to defining rights is the ecological restraints on rights and the definition of their ethical bases. The clearest withdrawal from the anthropocentric stand is in the World Charter for Nature which emphasizes the humankind as part of nature and according to which every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and to accord other organism such recognition, man must be guided by a moral code of action. With this ethical engagement, the notion of individual and communal responsibility and obligations that complete environmental human and basic rights but also restrict their implementation has strengthened in debate on environmental rights. Responsibility and obligations are aimed at both the environment and future generations. The obligations are connected with e.g. principles of intergenerational equity accepted by international law that impose to each generation the duty to conserve the diversity of the natural and cultural resource base so that it does not unduly restrict the options available to future generations in addressing their problems and satisfying their values.

The fourth development trend is the strengthening of the status of procedural rights. They are understood as prerequisites to implementing environmental democracy and as tools for implementation of the responsibility and obligations to environment and future generations.

Procedural environmental rights

There is unanimity over the necessity of procedural environmental rights. Procedural rights have been ratified at both the international and national level. A certain procedural shift was reached internationally at the signing of the Aarhus Convention at the United Nations Economic Commission for Europe in 1998. As it is known, the Convention is built on three interrelated pillars: access to information, public participation and access to justice. Even though the Convention can be criticized for conceptual vagueness and weak enforceability, it defines the minimum level of the European procedural rights and is an acceptable reassessment tool for the citizens' opportunity to participate.

When the Aarhus Convention is reviewed from the viewpoint of the European Community, there are two noteworthy factors in the Convention. First of all the Convention represents the internationally more general trend to regulate procedure rather than substance in environmental law. This proceduralization appears also in the EC environmental law where the procedural requirements have grown gradually. Secondly, the significance of the Convention in the EC is enhanced by the fact that all the European Union Member States and the European Community have signed the convention. Thus the convention will be applied to also in the EC institutions.

At the European Community level the Aarhus Convention will be assessed from two viewpoints. On one hand the convention offers the possibility to affirm the proceduralization of environmental decision-making of the Member States. On the other hand the Convention provides also EC level reassessment of the environmental decision-making and securing procedural rights in accordance to the Aarhus Convention at EC level. The implementation of the Aarhus Convention is thus connected to the long debate on the dissolution of the Community's 'democratic deficit'.

There are especially three themes to be assessed. First of all is the question of participation itself and the objectives to be settled. In this respect the Aarhus Convention does not offer clear answers and there has not been any larger scale assessment on the objectives for participation. However it bears to emphasize that the Convention requires the securing of participation rights at three stages: decisions on specific activities; plans programmes and policies relating to the environment; and the preparation of executive regulations and/or generally applicable legally binding normative instruments. The diversification of public participation has special meaning to the two last-mentioned matters on the definition of objectives of public participation. Another matter to be solved is the definition of the participants: who can participate. One of the most important achievements of the Aarhus Convention is that it secures the participation rights also to non-governmental organizations. Organizations and groups are expected to strengthen the consideration of general interests of environmental protection in environmental decision-making. In addition, their participation rights are expected to confirm also the democratization of Community-level decision-making. The third question to be considered concerns access to justice. At the same time as the Member States have gradually expanded the right of appeal of citizens and non-governmental organizations, the European Court of Justice has in many cases confirmed its restrictive stance on the question of interpretation of Article 230(4) EC thereby excluding individuals and environmental groups from access to judicial review. It is at least arguable whether the interpretation can be seen as in accordance to the Aarhus Convention. It is indisputable that the interpretation of Article 230 EC cannot secure the rights of individuals and environmental groups to bring forth decisions influential to the environment to be assessed by the European Court of Justice.

The integration principle

In the European Community environmental legislation the participation rights of the citizens has been affirmed but the Treaty in its present form does not provide any legally expressed rights to an environment guaranteeing health and

wellbeing. Neither does the EC secondary legislation include explicit environmental rights. Certain provisions of EC secondary environmental legislation provide, however, for rights of individuals at least to certain aspects of a clean environment. Other provisions are construed by the European Court of Justice as providing such rights of individual.

Several environmental groups presented the inclusion of the environmental right to the Charter of Fundamental Rights of European Union at the time of its drafting. The presentations were not successful. Instead, Article 37 of the Charter includes the integration principle. Even though the decision can be criticized for not including an individual or collective enforceable environmental right, the solution at issue is unique, even innovative. The integration of environmental protection objectives to the definition of policies and activities is without a question the most important and challenging objective of the EC environmental policy. Even though it is not possible to estimate yet what is the real significance of the Article 37 of the Charter, one can assume that it fortifies the significance of the integration principle as a normative principle guiding the decision-making and obligating the Community's institutions and it may contribute to bringing environmental protection equal as an political area with other EC policies and activities. Even though the Charter does not guarantee environmental rights, Article 37 can be understood as a security obligation to environmental protection objectives.

Can the environment have rights?

The objective of the critique aimed at the anthropocentrism of environmental rights has shown that implementing environmental rights requires the respect towards the intrinsic value of nature and that respect forms the basis for defining the rights. At the same time it is also concerned with the definition of ecological limitations of the rights. The debate on the moral and judicial rights of nature and animals is connected with recognition of these limitations. Even though the debate over the intrinsic value of nature is diverse and open to many directions, it often becomes concentrated on demands for recognition of judicial rights of animals or environment on larger scale. The basis is that the recognition of the intrinsic value requires also the recognition of the rights of the environment or animals. Even though the rights can be justified with both moral and judicial arguments, however, the humans' obligations towards the environment become central. The debate over the rights of the environment and animals has been colored by the traditional idea of interface between rights and obligations. When discussing environmental responsibility or obligations towards the environment, the concepts of responsibility and obligations require new concepts. It is not a question of mutual responsibility of equal parties but of

ABSTRACT

unsymmetrical responsibility relation. In this sense the respect of nature's intrinsic value does not necessarily require concepts of rights but rather the redefinition of human responsibility and obligations. This starting point is represented by e.g. the Constitution of Finland according to which "Nature and its biodiversity, the environment and the national heritage are the responsibility of everyone." It is also a question of the definition of the humans' environmental rights so that they include the obligation to acknowledge and respect nature and its creatures, which secures also the recognition of the non-human environment.

Finnish Lawyers' Association 2004
ISBN 951-855-226-6

Asiahakemisto

- aineelliset ympäristölliset oikeudet 11, 12, 52, 60, 61, 209
- ekologiset rajoitukset 51, 71, 143, 358
- EY-oikeuden turvaamat oikeudet 209
- ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimus
- ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirja
- kontekstuaalinen lähestymistapa 52
- määritelmä 11, 12
- oikeus terveellisyyden ja hyvinvoinnin takaavaan ympäristöön 59, 63, 73
- suhde menettelyllisiin oikeuksiin 14, 57
- antroposentrismi, ks. ihmiskeskeisyys
- asiantuntijuus 245
- maallikkoasiantuntijat 245

- brundtlandin komissio, ks. kestävä kehitys

- command and control 256

- deliberatiivinen demokratia, ks. neuvotteleva demokratia
- deregulaatio 256
- direktiivien välitön vaikutus 202
- doktriinin muutos 203

- ecologism 23
- ehdotus ympäristöä ja kehitystä koskevaksi kansainväliseksi sopimukseksi 69, 143
- ekologinen kansalaisuus 22
- keskustelun lähtökohdat 23
- suhde ympäristökansalaisuuteen 23, 192
- ekomodernisaatio 256
- ekososiaalinen oikeusvaltio 8
- eläinten oikeudet 363, 368, 369
- ihmiskeskeisyyteen perustuva kritiikki 366
- moraalinen merkityksellisyys 343
- moraalisten yhteisöjen verkostot 369
- oikeuksien määrittelyn lähtökohdat 359
- eläinten vapautus 362
- ennalta varautumisen periaate 138, 240
- Euroopan yhteisön yleisenä periaatteena 220, 225
- lähestymistapana 243
- menettelyllisenä periaatteena 240
- määritelmä 241, 243
- environmental justice 121
- ympäristöoikeudenmukaisuus 121
- environmental right to know, ks. oikeus ympäristöä koskevaan tietoon
- environmentalism 23
- epäpuhtausten päästö- ja siirtorekisteri 95
- epäpuhtauspäästörekisteri 95
- Euroopan epäpuhtauspäästöluettelo 271
- Euroopan ihmisoikeussopimus ja ympäristö 147
- elinympäristön suojele 156
- menettelylliset oikeudet 173
- oikeus elämään 164
- oikeus ympäristöä koskevaan informaatioon 177
- omaisuudensuoja 167
- valtion harkintamarginaali 157
- yksityis- ja perhe-elämän suoja 151
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 197
- julkisuusperiaate 273
- oikeusturvan saatavuus 293
- ympäristösäännös 209
- eurooppalainen ympäristökansalaisuus 191

- geneettisesti muunnellut organismit 250

- hallituksista riippumattomat kansalaisjärjestöt 81, 288, 291
- ks. myös oikeutettu yksikkö
- holismi 347

- ihmiskeskeisyys 4
- heikko ja vahva 45,
- ihminen–luonto-dualismi 3
- ihmiskunnan yhteinen perintö 135
- individualismi 75, 368
- instrumentalismi 3, 43, 45
- instrumentaalinen luontosuhde 3, 45
- IPPC-direktiivi 194, 260, 271, 277, 282, 286, 298, 300, 331, 337
- itseisarvo, ks. luonnon itseisarvo

- kansallisen kohtelun vaatimus 332
- kestävä kehitys 63, 114, 117
- brundtlandin komissio 63,117
 - Euroopan unionin perustamissopimus 222
 - Euroopan yhteisön perustamissopimus 222
 - kestävän kehityksen periaatteet 119
 - määritelmä 117,118,119
 - oikeusvaltio 7
 - periaatteena 222
 - tavoitteena 117, 221
- Ksentinin raportti 68
- lajien välinen oikeudenmukaisuus 131
- legitiimaatio, ks. yleisön osallistumisoikeus
- ympäristöä koskevaan päätöksentekoon
- luonnon oikeudet, ks. ympäristön oikeudet
- luonnon oikeussubjektius 351
- luonto 342
- luonnon itseisarvo 47, 348, 352, 355, 359
 - luonto diskurssin osallisena 374, 378
 - moraalinen merkityksellisyys 343
- läpäisyperiaate 215
- EY 6 artikla 215, 217
 - EU:n perusoikeuskirjan 37 artikla 211
- maailman luonnon peruskirja 62
- maan perustuslaki 69
- menettelyllinen autonomia
- lähtökohdat 259
 - muutokset 294, 300
- menettelylliset oikeudet 11, 13, 14
- ks. Århusin sopimus
 - suhde aineellisiin oikeuksiin 14, 57
- muutoksenhakuoikeus
- EY 230(4) artiklan mukainen valitusoikeus 305
 - IPPC- ja YVA-direktiivin mukainen valitusoikeus 298
- neuvotteleva demokratia 90, 286, 375
- nimbyisimi 85
- oikeus kehitykseen 121
- oikeus ympäristöä koskevaan tietoon 93, 262, 269
- environmental right to know 94, 95
 - Euroopan epäpuhastuspäästöluettelo 271
 - EY:n toimielinten asiakirjojen saatavuus 273
 - EY:n ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi 262
 - EY:n ympäristötiedon saatavuutta koskeva asetusehdotus 274
 - oikeusturvan saatavuus 102, 269
 - oikeus yleiseen ympäristöinformaatioon 94, 269
 - PER, epäpuhastuspäästörekiisteri 95
 - PRTR, epäpuhastuksien päästö- ja siirtorekiisteri 95
 - viranomaisen hallussa oleva ympäristötieto 266
 - ympäristötiedon saatavuuden rajoitukset 267
 - ympäristötieto 9, 263
 - yhteisön toimielinten asiakirjojen saatavuus 273
 - Århusin sopimus 93, 102
- oikeus kehitykseen 121
- oikeusturvan saatavuus 293
- EY-oikeuden kehitys 294
 - ks. myös osallistumisdirektiivi
 - ks. myös Århusin sopimus
 - oikeusturvan saatavuus yhteisötasolla 305
 - rajat ylittävät hankkeet 335
 - suoraan ja erikseen testi 307
 - yhteisö sääntelyn ongelmat 296
- oikeutettu yksikkö 303, 323
- osallistumisdirektiivi 281, 298
- IPPC-direktiivin muutokset 282, 298
 - tavoitteet 281
 - valitusoikeuden määräytyminen 298
 - YVA-direktiivin muutokset 281, 298
- PER, ks. epäpuhastuspäästörekiisteri
- Pohjoismaiden ympäristösopimus 328
- proseduralisoituminen 90
- PRTR, ks. epäpuhastuksien päästö- ja siirtorekiisteri
- Rawls ja tulevat sukupolvet, ks. tulevat sukupolvet
- refleksiivinen moderni 244
- Rion julistus, ks. ympäristön ja kehityksen maailmankonferenssi
- riskienarviointi 247
- riskien hallinta 247

- SEA-direktiivi, ks. ympäristövaikutusten arviointimenettely
- sisäinen uudelleentarkastelu, ks. uudelleentarkastelumenettely
- sosiaalinen konstruktivismi 387
- sukupolvien välinen yhteisö, ks. tulevat sukupolvet
- suhteellisuusperiaate 233
- syrjinnän kieltö 87
- säästämisperiaate, ks. tulevat sukupolvet
- Tukholman konferenssi 1972 39, 61
- Tukholman julistus 61, 66, 117
- tulevat sukupolvet 113
- määritelmä 115
 - oikeudet 138
 - Rawls ja tulevat sukupolvet 122
 - sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteet 134
 - sukupolvien välinen yhteisö 127
 - säästämisperiaate 124
 - tulevien sukupolvien valintamahdollisuuksien säilyttäminen 141
 - velvollisuudet tulevia sukupolvia kohtaan 129, 133
- toissijaisuusperiaate 255, 261, 304
- uudelleentarkastusmenettely 300
- asetusehdotus 322
 - direktiiviehdotus 300
 - oikeutettu yksikkö 303, 323
 - sisäinen uudelleentarkastelu 301, 323
 - ympäristölainsäädäntö 302
 - ympäristömenettely 302
- vireillepano-oikeus 104, 304
- yleisö 82, 283
- yleisö, jota asia koskee 82, 283
- yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon 99, 275
- EY:ssä laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan 288
 - ks. myös ympäristövaikutusten arviointimenettely
 - legitimaatiota turvaavana 88
 - osallistumisdirektiivi 281, 298
 - Århusin sopimus 99
- ympäristölainsäädäntö, ks. uudelleentarkastusmenettely
- ympäristölliset ihmisoikeudet, ks. aineelliset ympäristölliset oikeudet
- ympäristölliset velvollisuudet 20, 56
- tulevia sukupolvia kohtaan 129, 133, 144
 - ympäristöä kohtaan 355
- ympäristömenettely, ks. uudelleentarkastelumenettely
- ympäristön oikeudet 345
- lähtökohdat 345
 - suomalainen keskustelu 348
- ympäristön ja kehityksen maailmankonferenssi 65, 71, 118
- Rion julistus 65, 78, 120, 121, 137
- ympäristöoikeudenmukaisuus 121
- environmental justice 121
- ympäristöperiaatteet
- EY:n perustamissopimus 216, 219, 222
 - jälkimodernin kehityspiirteet 233
 - ohjaavina periaatteina 227, 237
 - valtuuttavina periaatteina 229
- ympäristösopimus 257
- ympäristövaikutusten arviointimenettelyt 277
- YVA-direktiivi 203, 216, 277, 282, 298, 332
 - rajat ylittävät hankkeet 332
 - SEA-direktiivi 278, 282, 290, 327, 333
- ympäristövaltio 9
- YVA-menettely, ks. ympäristövaikutusten arviointimenettely
- Århusin sopimus 77
- epäpuhtauksien päästö- ja siirtorekisteri 95
 - kolme pilaria 77
 - merkitys EY-ympäristösääntelylle 261
 - muutoksenhakuoikeus 102
 - oikeus ympäristöä koskevaan tietoon 92
 - osallistuminen hankesuunnitteluun 98
 - osallistuminen strategiseen suunnitteluun 101
 - sopimuksen valvontamenettely 105
 - tavoitteet 78
 - vireillepano-oikeus 104
 - yleisö 82
 - yleisö, jota asia koskee 82

Kansainvälisen ympäristöoikeuden muotoutumisesta lähtien ajatus ihmis- ja perusoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäisyhteydestä on ollut kiistaton. Tutkimuksessa arvioitavana ovat aineelliset ja menettelylliset ympäristölliset oikeudet, joihin teoksen nimi *Ympäristö oikeutena* viittaa.

Teoksessa tarkasteltavana ovat aineelliset ympäristölliset oikeudet ja niiden määrittely. Oikeuksien määrittelyssä ratkaisevaksi on noussut niiden eettisen perustan uudelleenarviointi sekä oikeuksien määrittely ja toteuttamisen ekologisten rajoitusten tunnistaminen. Arvioitavana on, miten aineelliset ympäristölliset oikeudet ovat yhdistettävissä luonnon itseisarvoa kunnioittavaan lähtökohtaan.

Oikeuksien määrittelyn ohella tarkasteltavana ovat Euroopan unionin ympäristösääntely ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan ympäristösäännös ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Luonnon itseisarvon kunnioitukseen perustuvan eettisen sitoumuksen myötä nousevat esiin myös ympäristön oikeudet ja ihmisten vastuu ja velvollisuudet ympäristöllisiä oikeuksia täydentävinä, mutta myös niiden toteuttamista rajoittavana lähestymistapoina.

Menettelyllisten ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisessa eräänlaista käännettä merkitsi Århusissa vuonna 1998 allekirjoitettu tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus. Sopimus ilmentää kansainvälisesti yleistyvää suuntausta säännellä pikemminkin menettelyjä kuin aineellisia tavoitteita. Tutkimuksessa menettelyllisiä oikeuksia tarkastellaan sopimuksen lähtökohdista.

Sopimuksen tavoitteiden ja sopimusmääräysten käsittelyn ohella selvitetään sopimuksen täytäntöönpanon vaikutuksia Euroopan unionin ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn. Unionissa sopimuksen merkitystä lisää se, että unionin jäsenvaltioiden ohella Euroopan yhteisö on allekirjoittanut sopimuksen. Sopimus tulee sovellettavaksi yhteisön toimielimiin ja edellyttää sopimuksen mukaisten menettelyllisten oikeuksien turvaamista myös yhteisön tasolla tehtävässä ympäristöllisessä päätöksenteossa.

