

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Tuomas Ojanen

Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995–2020

Johdanto

Tänä vuonna tulee kuluneeksi 25 vuotta hallitusmuodon perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen (perusoikeusuudistuksen) voimaantulosta 1.8.1995.

Perusoikeusuudistukseen sisältyi muun ohella selkeä ekologinen aspekti¹: säännös kaikille kuuluvasta vastuusta ”luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä” sekä julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä ”turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon” (aiempi hallitusmuodon 14 a §, nykyinen perustuslain 20 §, jäljempänä myös ympäristöperusoikeussäännös).

Ympäristöperusoikeussäännös oli monessa suhteessa uusi avaus silloisessa (perus)-oikeusajattelussa alkaen jo siitä, että säännöksen 1 momentti oli kirjoitettu yksilöllisen oikeuden sijasta kaikkien vastuuta ilmaisevaan muotoon. Säännöksen sisällyttämistä perusoikeusluetteloon voidaankin pitää etenkin omana aikansa, 1990-luvun alun lamavuosien, poliittis-taloudelliset realiteetit huomioiden innovatiivisen rohkeana tekona, jota ilmastonmuutoksen nykytilassa ja tulevaisuuden uhkakuvissa on syytä kiittää myös kaukokatseisuudesta.

Kuten lainvalmistelu- ja säätämisasiakirjoista sekä tuomioistuinten sekä viranomaisten päätöksistä on helppo havaita, perus- ja ihmisoikeuksilla on nykyään huomattava rooli yhtä hyvin lainsäätäjän kuin lainsoveltajien toiminnassa. Samoin oikeuskirjallisuudessa ja julkisuudessa perus- ja ihmisoikeudet ovat jo pitkään olleet suuren huomion kohteena.

Missä määrin äsken todettu ulottuu ympäristöperusoikeuteen, on kuitenkin epäselvämpi kysymys. Perustuslain 20 § on toki vähitellen saanut yhä enemmän merkitystä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa sekä

¹ Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 63.

aivan viime aikoina myös laillisuusvalvojen² toiminnassa. Sitä vastoin säännöksen vaikutukset tuomioistuimtoiminnassa ovat jääneet epäselvemmiksi.³ Samoin oikeuskirjallisuudessa, julkisuudesta puhumattakaan, esillä ovat viime vuosina⁴ olleet muut perusoikeudet, mikä on paradoksaalistakin siihen nähden, kuinka tärkeiksi ympäristökysymykset ovat tulleet ilmastonmuutoksen myötä.

Seuraava on yritys lisätä tietoa ympäristöperusoikeuden vaikutuksista erityisesti tuomioistuimtoiminnassa. Alussa on katsaus ympäristöperusoikeussäännökseen etenkin perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Sen jälkeen tarkastelussa ovat säännöksen vaikutukset lainkäyttöön sekä yleisesti että erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin perusoikeusuudistuksen voimaantulosta helmikuulle 2020 asti. Lopussa on lyhyt yhteenveto.

Ympäristöperusoikeussäännös: rakenne, perussisältö ja -vaikutukset

Perustuslain 20 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Pykälässä erottuu kaksi perusosaa: yhtäältä kaikkien vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä säätävä 1 momentti, jota korostaa, että pykälän otsikkona on ”Vastuu ympäristöstä”, toisaalta 2 momentissa asetetaan julkiselle val-

² Ks. erit. apulaisoikeuskanslerin päätös 28.1.2020, OKV/10/50/2019: Ilmastovuosikertomuksen toimittaminen.

³ Ks. kuitenkin Jukka Viljanen – Heta Heiskanen – Siina Raskulla – Timo Koivurova – Leena Heinämäki, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014. Artikkelissa ympäristöperusoikeuden toteutumista tarkastellaan myös tuomioistuimtoiminnan tasolla.

⁴ Ympäristöperusoikeudesta kirjoitettiin suhteellisesti enemmän vielä 1990-luvun lopulla ja 2000-luvulla. Ks. em. Länsinevan väitöskirjan ohella esim. Kari Kuusiniemi, Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista, s. 65–84 teoksessa Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto 1998 sekä samassa teoksessa oleva Pekka Vihervuoren kirjoitus Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet, s. 237–255. Ks. myös Anne Kumpula, Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004; Kai Kokko, Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, s. 309–341 teoksessa Markus Aarto – Markku Vartiainen (toim.), Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Edita 2008. Ks. myös Pekka Vihervuori, Oikeus ympäristöön (PL 20 §), s. 753–782 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. Talentum 2011.

lalle velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Etenkin 1 momentti on kirjoittamisasustaan alkaen poikkeus perusoikeussäännösten joukossa, koska säännös on kirjoitettu yksilöllisen oikeuden tai julkisen vallan velvollisuuden sijasta kaikkien vastuun ilmaisevaan muotoon. Muotoilu perustuu käsitykseen siitä, että luontoon ja ympäristöön liittyviä arvoja ei ole mielekästä palauttaa yksittäisten ihmisten oikeuksiksi. Sikäli kuin oikeuksista on mielekästä edes puhua, kysymys on lähinnä kaikille ihmisille, tulevat sukupolvet mukaan lukien, jakamattomasti kuuluvista oikeuksista sen ohella, että vastuusäännös rakentuu keskeisesti ajatukselle luonnon ja ympäristön itseisarvosta.⁵

Vastuutahoina ovat sekä julkinen valta että yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Perustuslakivaliokunta on sittemmin perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten täsmentänyt, että perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ”ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.”⁶

Edelleen perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty joko kokonaan tai osittain muun muassa ympäristönsuojelulaki⁷, luonnonsuojelulaki⁸, vesilaki⁹ ja kaivoslaki¹⁰. Perustuslakivaliokunta on myös todennut sen, että luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelulainsäädäntö perustuvat olennaisessa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön ja että yksinomaan kansallisiin sääntelytarpeisiin perustuvaa sääntelyä on verraten niukasti.¹¹

Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä muun ohella todettiin ympäristöperusoikeussäännöksestä, että 1 momentin säännös ”olisi luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen” ja että se ei ”voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perusteena vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä”. Lisäksi ”vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken”.¹²

⁵ HE 309/1993 vp, s. 66. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁶ PeVL 69/2018 vp. Ks. tarkemmin perustuslain 20 §:n 1 momentin suojaamista kohteista esim. Viljanen ym. 2014, s. 26–31.

⁷ PeVL 10/2014 vp. Samoin aiemmin voimassa ollut ympäristönsuojelulaki oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ks. PeVL 11/1999 vp.

⁸ PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp ja PeVL 25/2014 vp.

⁹ PeVL 61/2010 vp ja PeVL 8/2017 vp.

¹⁰ PeVL 32/2010 vp. Ks. myös esim. PeVL 8/2017 vp.

¹¹ Ks. erit. PeVL 69/2018 vp. Ks. myös PeVL 23/2009 vp.

¹² HE 309/1993 vp, s. 66.

Esitöiden luonnehdinta säännöksen julistuksenomaisuudesta on ollut pontimena keskustelulle ympäristöperusoikeuden oikeusnormiluonteesta.¹³ Keskustelu löi yleisemmin leimansa ympäristöperusoikeussäännökseen, vaikka jo esitöissä maininta julistuksenomaisuudesta esiintyy vain 1 momentin perusteluissa, joissa samalla esitettiin momentista monia muitakin näkökohtia. Kuten Pekka Vihervuori sittemmin huomauttikin esitöihin viitaten, julistuksenomaisuus ei ”selvästikään ole tyhjentäväksi tarkoitettu määrittely” ja on ”syytä huomata, että perustelulausuma pykälän julistuksenomaisuudesta koskee selvästikin vain sen ensimmäistä momenttia eikä näin oikeuta samaan luonnehdintaan puhuttaessa pykälästä kokonaisuutena”.¹⁴

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ympäristövastuusäännöksen julistuksenomaisuus on mainittu näihin päiviin asti.¹⁵ Kysymys on nähdäkseni samanlaisesta retorisesta jatkumosta – tai suoraan sanoen vanhojen lausuntojen mekaanisesta kopioinnista uuteen lausuntoon – kuin perustuslakivaliokunnan 1990-luvun lopulla luonnonsojelu- ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä esittämissä luonnehdinnoissa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten ja perustuslain 20 §:n välisestä suhteesta. Tuolloin valiokunta linjasi yhtäältä, ettei ”perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita.” Toisaalta valiokunta kuitenkin heti perään huomautti, että ”saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin”.¹⁶ Tätä perusluonnehdintaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisestä suhteesta valiokunta on sittemmin toistanut näihin päiviin saakka.¹⁷

Nähdäkseni olisi korkea aika viimeistään nyt 2020-luvun alkaessa ja ilmastonmuutoksen kiihtyessä alkaa kriittisesti arvioida tarvetta toistaa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sen paremmin varsinkaan ympäristövastuun julistuksenomaisuutta kuin yli 20 vuoden takaisia yleislinjauksia ympäristöperusoikeuden suhteesta omaisuudensuojaan. Siis huoli-

¹³ Myös joitain muita Hallitusmuodon säännöksiä luonnehdittiin aikoinaan julistuksenomaisiksi. Kun Hallitusmuotoon lisättiin uusi 51 a §, jonka mukaan saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto, jonka perusteista säädettäisiin lailla, perustuslakivaliokunta totesi, että uusi säännös ”olisi luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon”. Valiokunnan mukaan asiaa havainnollisti se, ettei samaan aikaan käsiteltävänä olleeseen lakiehdotukseen saamelaiskäräjistä sisällynyt mitään sellaisia säännöksiä, joiden antamisen edellytyksenä olisi ollut uuden 51 a §:n hyväksyminen. Ks. PeVM 17/1994 vp, ks. myös PeVM 1/1995 vp.

¹⁴ Vihervuori 2011, s. 758.

¹⁵ Tuorein maininta löytyy lausunnosta PeVL 69/2018 vp. Lausunto PeVL 20/2010 vp on harvinainen esimerkki lausunnosta, jossa ei mainita julistuksenomaisuudesta, vaikka siinä muutoin tarkastellaan tavanomaisesti perustuslain 20 §:n suhdetta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

¹⁶ PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp.

¹⁷ Ks. PeVL 69/2018 vp. Ks. myös esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp.

matta siitä, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on sinänsä vähitellen vahvistunut etenkin 2010-luvulla ja että omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa annetaan nykyisin ”erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille”.¹⁸

Ympäristöperusoikeuden vahvistumisen tähänastinen huipennus lakien säätämisvaiheessa sijoittuu viime vaalikauden viimeisillä viikoilla annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 69/2018 vp, jonka keskiössä olivat konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevat säännösehdotukset konkurssilain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa.

Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta monilta osilta ongelmallisena perustuslain 20 §:n kannalta. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia eritellä kaikkia syitä sille, miksi ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä riittävästi huomioinut perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden ”tasapainotamistarvetta”, vaan viittaa vain valiokunnan lausuntoon.

Keskeisintä on nyt lausunnon lopputulema: perustuslakivaliokunnan mukaan koko ehdotettu sääntely konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta oli poistettava, jotta lakiehdotus konkurssilain muuttamisesta voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samalla syntyi valtiosääntöhistoriaa, koska kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat perustuslain 20 §:n kannalta vaikuttivat lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Viimeistään tämän lausunnon jälkeen on syytä lopettaa perustuslain 20 §:n julistuksenomaisuuteen viittaavien esitöiden toistaminen, koska niin ratkaisevasti ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on vahvistunut lausunnon PeVL 69/2018 vp myötä.¹⁹

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuidustuksen esitöiden mukaan ympäristön terveellisyyden vaatimus on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden

¹⁸ Ks. esim. PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp.

¹⁹ Alun perin konkurssilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä ei ollut tarkoitus pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa. Mietintövaliokuntana ollut lakivaliokunta kutsui kuitenkin minut kuultavaksi erityisesti siitä, onko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla lopputuloksella, että valiokunnan tulisi pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Perussanottavana oli, että ehdotettu sääntely konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta oli monesta syystä huomattavan ongelmallista perustuslain 20 §:n kannalta. Epäselvää vain oli, olivatko ongelmat säätämisyjärjestykseen vaikuttavia, koska perustuslakivaliokunta ei ollut siihen mennessä vielä kertakaan esittänyt lakiehdotusten ongelmista perustuslain 20 §:n kannalta säätämisyjärjestyshuomautusta. Ks. tarkemmin Tuomas Ojanen, lausunto 22.1.2019 eduskunnan lakivaliokunnalle, HE 221/2018 vp eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

norminantajien toimintaan, minkä jälkeen esitöissä kuvataan tuolloin voimassa ollutta lainsäädäntöä.²⁰

Esitöissä on lakonisesti todettu 2 momentin vaikutusmahdollisuusosiosta vain seuraava: ”Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”²¹ Kuten jäljempänä tarkemmin selostan, toimeksianto on käytännössä konkretisoitunut muun muassa valitusoikeuden laajentamisena ympäristölainsäädännössä sellaisiin paikallisiin tai alueellisiin rekisteröityihin yhteisöihin, joiden tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen.²² Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 20 §:n 2 momentin yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.²³ Valiokunta on pitänyt tärkeänä 2 momentissa säädetyn vaikutusmahdollisuuksiin liittyvän julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kannalta muutoksenhakuoikeuden säilymistä ”laajana” sekä sitä, ”kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä”. Tähän liittyen valiokunta on tähdentänyt tarvetta seurata vaikutusmahdollisuuksia toteuttavien säännösten toimivuutta sekä tarvittaessa ryhtyä lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.²⁴

Perustuslain 20 §:n vaikutukset lainkäytössä

Perustuslain 20 §:ssä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla 1 momentin mukaista ympäristövastuuta ja 2 momentin mukaisia julkisen vallan turvaamisvelvoitteita tulisi toteuttaa. Sekä perusoikeusuudistuksen esitöistä että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tulee kuitenkin esiin, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä, joka taas perustuu suuressa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön. Vastaavasti perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaiset julkisen vallan turvaamisvelvoitteet vaikuttavat ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toiminnassa,²⁵ jossa ne ennen muuta tarkoittavat erilaisia edistämis- ja turvaamisvelvoitteita, etenkin kun samalla otetaan huomioon perustuslain 20 §:n mukainen yleinen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 66.

²¹ HE 309/1993, s. 67.

²² Ks. esim. HE 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi, s. 45 ja 46. Ks. myös HE 84/1999 vp ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi, s. 140.

²³ PeVL 69/2018 vp. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 74/I ja PeVL 15/2004 vp.

²⁴ PeVL 38/1998 vp.

²⁵ Ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja erit. PeVL 69/2018 vp.

Vastaavasti tuomioistuinten rooli perustuslain 20 §:n toteuttamisessa on lainsäätäjään nähden toissijainen, mikä ei kuitenkaan tarkoita säännöksen merkityksettömyyttä lainkäytössä. Perustuslain 20 § on kuitenkin osa perustuslain perusoikeusjärjestelmää, eikä säännös ole muihin perusoikeussäännöksiin verrattuna eri asemassa perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Perustuslain 20 § on niin ikään osa sitä lakia, johon perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua ja jota kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava ”tarkoin”.

Edellä selostetuista lähtökohdista perustuslain 20 §:n vaikutuksista lainkäytössä voidaan todeta pelkistäen seuraavaa:

Tulkintavaikutus. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukainen ympäristövastuu sekä 2 momentissa säädetty julkisen vallan turvaamisveloitteet voivat vaikuttaa sekä perustuslain muiden (perusoikeus)säännösten että lakien ja alemmanasteisten säädösten säännösten tulkintaan.

Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus voi muodostua huomattavan vahvaksikin ympäristölainsäädännölle ominaisten avointen ja väljien säännösten tulkintatilanteissa. Lisäksi perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille voidaan antaa merkitystä esimerkiksi omaisuuden yksittäistapauksellisia käyttörajoituksia tarkoittavien toimien hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa sekä yleisemmin omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden rajoitustilanteissa, etenkin kun perustuslakivaliokunnan mukaan ”saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin” ja kun omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan on annettava ”erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille”.²⁶

Kuten Pekka Vihervuori on todennut, tulkintavaikutus riippuu kuitenkin muun ohella siitä, onko kulloisessakin asiassa kyse yksilön ja julkisen vallan välisestä vertikaalisesta vai yksityisten välisistä horisontaalisesta suhteesta. Varsinkin ympäristövastuusäännöksen tulkintavaikutuksen ”ulottaminen horisontaalisiin suhteisiin voi tuoda tulkintatilanteeseen mukaan ’vastapuolelle’ toisia perusoikeuksia, etenkin perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja 18 §:n mukaisen elinkeinon harjoittamisen vapauden”. Lisäksi ”(s)illoin, kun lainsäätäjä on jo punninnut eri perusoikeuksien keskinäiset painosuhteet, on tulkintavaikutuksella olennaisesti vähemmän tilaa kuin esimerkiksi tapauksessa, jossa asianomainen tavallinen laki on syystä tai toisesta sivuuttanut ympäristöön liittyvän vastuun.”²⁷

²⁶ Ks. PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp ja niissä mainittu muu lausuntokäytäntö.

²⁷ Vihervuori 2011, s. 772.

Suora sovellettavuus ja syrjäyttävä vaikutus. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on toistuvasti todettu 1990-luvun lopulta alkaen, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja ettei se muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita.²⁸ Kun lisäksi perustuslain 20 §:n 1 momenttia ei ole kirjoitettu sen paremmin yksilöllisen oikeuden kuin julkisen vallan velvollisuuden ilmaisevaan muotoon, valtiosäännön nykytilassa vaikuttaa olevan suljettu pois ainakin sellainen perustuslain 20 §:n ”suora sovellettavuus”, jossa säännökseen tukeututtaisiin suoraan lainkäyttöratkaisussa yksityisille asetettavien velvoitteiden itsenäisenä oikeusperusteena eikä vain välillisesti ympäristölainsäädännön tulkinnassa. Samoin vaikuttaa olevan ainakin merkittävästi rajoitettu perustuslakivaliokunnan tähänastisten linjausten valossa perustuslain 20 §:n sellainen vaikutus, joka tarkoittaisi etusijan antamista ympäristöperusoikeussäännökselle perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla, varsinkin kun ympäristölainsäädäntö on jokseenkin säännönmukaisesti säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sitä vastoin perustuslain 107 §:n mukaiselle lakia alemmanasteisten säädösten säännösten soveltamatta jättämiselle on enemmän valtiosääntöisiä edellytyksiä perustuslain 20 §:n soveltamistilanteissa.

Ympäristöperusoikeussäännös korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1.8.1995–29.2.2020

Yleisiä näkökohtia

Etsin Finlex-tietokannasta hakusanoilla ”perustuslain 20 §”, ”ympäristöperusoikeu*” ja ”hallitusmuodon 14 a §” korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä oikeustapauksia, joissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tai ainakin ratkaisuun liitetystä eriävässä mielipiteessä esiintyisi viittaus perustuslain 20 §:ään (tai sitä edeltävään hallitusmuodon 14 a §:ään) tai muutoin selvä maininta ympäristöperusoikeudesta. Ajallisella ulottuvuudella haun kohteena oli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö perusoikeus uudistuksen voimaantulosta 1.8.1995 aina helmikuun loppuun 29.2.2020 saakka.

Selvää on, että näin kertynyt oikeustapausaineisto ei anna läheskään kattavaa kuvaa ympäristöperusoikeussäännöksestä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa. Yksinomaan jo lukumäärätiedot ovat puutteellisia, koska ne perustuvat vain sellaisiin Finlex-tietokannasta löytyviin ratkaisuihin, joissa on nimenomainen viittaus ympäristöperusoikeussäännökseen tai muutoin selvä maininta ympäristöperusoikeudesta.

Lukumäärien sijasta mielenkiintoisempia ovat tietenkin ympäristöperusoikeussäännöksen erilaiset vaikutustavat korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Tältä osin ta-

²⁸ Ks. PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp ja niissä mainittu aiempi lausuntokäytäntö.

pausaineisto on kuitenkin vielä lukumäärätietojakin puutteellisempi yksin jo sen takia, että etenkin korkeimman hallinto-oikeuden kaltaisessa ylimmässä tuomioistuimessa tietääkseeni saatetaan huomioida oikeusjuttujen ratkaisemiseksi merkittävästi laajempi ja monivivahteisempi oikeuslähde- ja muu aineisto kuin mitä itse ratkaisu lainkohtineen ja perusteluineen parhaimmillaankaan tuo esiin.

Edellä selostetulla tavalla kertyneestä oikeustapausaineistosta voidaan esittää seuraavia havaintoja, joita kohdittain konkretisoin selostamalla yksittäisiä ratkaisuja.

Viittausten suhteellisen vähäinen lukumäärä

Viittaukset ympäristöperusoikeussäännökseen eivät ole arkipäiväisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa: 25 vuoden aikana ympäristöperusoikeussäännökseen on viitattu vain vajaassa kahdessakymmenessä Finlex-tietokannan ratkaisussa ja silloinkin huomattavan usein vain eriävässä mielipiteessä. Hakusana ”perustuslain 20 §”²⁹ tuotti 50 hakuosumaa, mutta niistä vain 24 tapauksessa maininta oli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tai eriävässä mielipiteessä. Hakusana ”ympäristöperusoik*” tuotti 9 hakuosumaa, joista 5 tapauksessa ympäristöperusoikeus mainittiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tai eriävässä mielipiteessä.

Viittausmäärää voidaan pitää vähäisenä etenkin siihen nähden, kuinka paljon korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkotaan ympäristöasioita ja kuinka paljon muutoin viittaukset perusoikeussäännöksiin ovat lisääntyneet perusoikeusuudistuksen jälkeen tuomioistuinratkaisussa. Viittausten määrässä oli tosin jossain määrin lisääntynyt 2010-luvulla.

Perusselitys viittausten verraten vähäiselle määrälle nähdäkseni on, että perustuslain 20 §:n velvoittava vaikutus kohdistuu ennen muuta lainsäätäjään ja että säännöksen 1 momentin mukaisen ympäristövastuun ja 2 momentin mukaisten toimeksiantojen on ennen muuta tarkoitus konkretisoida ympäristölainsäädännössä. Näin ollen tuomioistuinten rooli on jo periaatteessa korostetun toissijainen eikä ratkaisussa ole tarvetta erikseen viitata perustuslain 20 §:ään, varsinkin jos ympäristöperusoikeus on jo otettu huomioon sovellettavan ympäristölainsäädännön esitöissä ja jos sovellettava ympäristölainsäädäntö on – kuten yleensä on – säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tietyissä mielessä ympäristölainsäädännön soveltamisratkaisu kussakin yksittäistapauksessa voidaan ymmärtää myös perustuslain 20 §:n soveltamisena, vaikkei sitä ratkaisussa erikseen mainittaisi.

Lisäksi ympäristönäkökohtien punninta ja yhteensovittaminen taloudellisiin ja muihin intresseihin kuuluu sekä ennen muuta lainsäätäjälle. Ympäristölainsäädännölle ominaisten intressipunnintasäännösten soveltamistilanteissa tuomioistuin ei oikein voi viitata vain

²⁹ Hakusana ”Hallitusmuodon 14 a §” tuotti 9 hakuosumaa, mutta osumat eivät muuttaneet hakusanan ”perustuslain 20 §” tuloksia.

ympäristöperusoikeuteen, vaan sen tulisi tasapainon säilyttämiseksi viitata myös esimerkiksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen ja/tai perustuslain 18 §:n elinkeinovapaussäännökseen. Näin lainsäädännön mukainen intressipunninta muuntuisi myös perusoikeuspunninnaksi, vaikka jälkimmäinen on oikeastaan jo tehty lainsäädäntövaiheessa perustuslakivaliokunnassa.

Näistä viittausten lukumääräistä vähäisyyttä – ainakin pitkälti hyväksyttävästi – selittävästä näkökohdista huolimatta viittausmäärää voidaan pitää yllättävänkin vähäisenä: viittauksia on kutakuinkin vain saman verran kuin perusoikeusuudistuksen voimaantulosta on kulunut vuosia tähän päivään. Ainakaan korkeinta hallinto-oikeutta ei voida syyttää ylinnosta viitata ympäristöperusoikeussäännökseen tai muutoinkaan huomioida se ratkaisuisaan nimenomaisesti.

Ympäristövastuussäännösviittausten harvinaisuus

Etenkin viittaukset perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaiseen ympäristövastuuseen ovat jääneet vähäisiksi, korkeintaan kahden käden sormilla laskettaviksi. Tätä saattaa selittää erityisesti juuri se, että ympäristönäkökohtien yhteensovittaminen taloudellisiin ja muihin intresseihin on ensisijassa lainsäätäjän ja yleisemmin poliittisen päätöksenteon asia. Vaikka ympäristölainsäädännölle ominaiset väljät ja yleispiirteiset säännökset sinänsä antaisivat mahdollisuuksia perusoikeussäännösten tulkintavaikutukselle, huomion kiinnittäminen ratkaisussa yksinomaan perustuslain 20 §:ään helposti horjuttaisi eri intressien painoa lainsäätäjän tarkoittamasta – tai ainakin soveltamistilanteessa pitäisi perustuslain 20 §:n ohella samalla huomioida muitakin perusoikeuksia.

Vuosikirjaratkaisua KHO 2002:86 (äänestys 6–1) Vuotoksen tekoaltaan rakentamisasiassa voidaan edelleen pitää kaikkien aikojen merkittävimpänä yksittäisenä tuomioistuinratkaisuna ympäristöasioissa Suomessa.

Ratkaisussa viitataan perustuslain 20 §:ään yhtenä perusteena arvioissa siitä, miten tuolloin voimassa olleen vesilain 2 luvun 5 §:n (467/1987) ilmaisua ”huomattava ja laajalle ulottuva vahingollinen muutos ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa” tulisi tulkita Vuotos-asiassa. Tuolloin voimassa olleen vesilain 2 luvun 5 §:ssä säädettiin ehdottomista luvan myöntämisen esteistä. Jos jokin säännöksen mukainen luvan myöntämisestä täyttyi, lupa oli jätettävä myöntämättä, eikä enää ollut tarvetta vesilain 2 luvun 6 §:n (264/1961) mukaiseen intressivertailuun.

Vuotos-ratkaisussa katsottiin ensimmäisen kerran vesilain historiassa, että hanke oli siinä määrin ympäristön luonnonsuhteille ja vesiluonnolle vahingollinen, että luvan myöntäminen oli kiellettyä vesilain 2 luvun 5 §:n nojalla.

Ratkaisussa todetaan, että vesilain 2 luvun 5 § kieltää luvan myöntämisen, jos yhdenkin ehdottoman luvanmyöntämisesteen tunnusmerkistö toteutuu. Tunnusmerkistö on kuitenkin ilmaistu laissa siten, että ratkaistaessa tunnusmerkkien olemassaoloa päätöksentekijälle jää tietynasteinen harkintamarginaali. Tällaisia joustavasti

ilmaistuja tunnusmerkkejä ovat muun muassa ”vahingollinen muutos”, ”laajalle ulottuva” ja erityisesti kriteeri ”huomattava”.

Tämän jälkeen perusteluissa todetaan seuraavasti: ” – ympäristöä koskeva perusoikeussäännös on otettu valtiosääntöön täydennettäessä Suomen hallitusmuodon perusoikeuslukua 1.8.1995 voimaan tulleella 14 a §:llä. Sanotun pykälän 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Samasanainen säännös on otettu 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n 1 momentiksi.”

Ratkaisussa katsotaan, että ympäristövastuussäännös sisältää ”perustuslain tasaisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lain soveltamista ja -tulkintaa” ja että arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa ”on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä, kuten omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden vaikutukset”. Tulkinnalliseen liikkumavaraan ”vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus”.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu Vuotos-asiassa voidaan yleisesti ottaen hahmottaa perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristövastuussäännöksen tulkintavaihtokutsena.

KHO 2011:15 on esimerkki ratkaisusta, jossa perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaiseen ympäristövastuuseen kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota, tällä kertaa vielä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoitusten oikeasuhtaisuusarvioinnissa.

Asiassa alueellinen ympäristökeskus oli peruuttanut päätöksensä, jolla yhtiö oli hyväksytty jätetiedostoon, sekä poistanut yhtiön jätetiedostosta.

Korkein hallinto-oikeus ensinnäkin katsoi, että jätetiedostoon hyväksynnän peruuttamista koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa on kysymys perustuslain 18 §:n 1 momentin perusteella arvioitavasta elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastuvasta viranomaispäätöksestä, joka on oikeudelliselta luonteeltaan valvonnallinen hallintotoimi eikä rangaistusluontoinen seuraamus.

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön viitaten, että perustuslain 18 §:n tulkintakäytännössä elinkeinoluvan tai siihen rinnastuvan viranomaishyväksynnän peruuttamista pidetään vakiintuneesti yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan tai muun viranomaistoimen, kuten rekisteröinnin, epäämistä. Perustuslakivaliokunnan ”tulkintakäytännössä on tämän vuoksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden turvaamiseksi edellytetty, että luvan tai vastaavan viranomaistoimen peruuttamismahdollisuus on laissa sidottu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle tai rekisteröidylle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esimerkiksi PeVL 16/2003 vp s. 2/II, PeVL 44/2004 vp s. 2–3, PeVL 48/2005 vp s. 2/I, PeVL 8/2006 vp s. 3/II ja PeVL 31/2006 vp s. 2/II).”

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa saadun selvityksen perusteella oli ilmeistä, että yhtiön toimintaa ei ollut hoidettu kaikilta osin asianmukaisesti ympäristölainsäädännön, erityisesti jätelain, tarkoittamalla tavalla. Puutteet olivat olleet olennaisia ja ainakin osin järjestelmällisiä. Valvontaviranomaisen tietoon tulleiden seikkojen perusteella oli lisäksi ilmeistä, että yhtiön toiminnasta oli aiheutunut jätelain 50 a §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla olennaista vaaraa tai haittaa ympäristölle.

Asiassa ilmenneitä tosiseikkoja arvioitiin perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun kannalta seuraavasti: ”Kun lisäksi otetaan huomioon valvontaviranomaiselle kuuluva perustuslain 20 §:n mukaista ympäristövastuuta täsmentävä vastuu ympäristöstä, ympäristökeskus on sen käytettävissä ollut selvitys ja toiminnan laatu huomioon ottaen voinut peruuttaa A Oy:n jätetiedostomerkin hyväksynnän käyttämättä jätelaisa tarkoitettuja muita valvontakeinoja ennen tällaista päätöstä tai sen sijasta. Päätös hyväksynnän peruuttamisesta nyt puheena olevissa olosuhteissa ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen vastainen.” Lisäksi ratkaisussa katsotaan, ettei ympäristökeskuksen päätös loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa turvattua omaisuudensuojaa.

Myös ratkaisussa KHO 2015:3 (äänestys 5–2) enemmistö katsoi, että luonnonsuojelulain 6 lukuun sisältyvän 39 §:n rauhoitussäännösten tulkinnaissa ”on otettava huomioon Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös omaisuuden suojasta, mutta toisaalta myös perustuslain 20 §:n säännökset ympäristöperusoikeuksista”.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:57 puolestaan otettiin ympäristöperusoikeus huomioon osakaskuntiin kohdistuvan omistusoikeuden rajoituksen arvioinnissa: ”Osakaskuntiin kohdistuvaa omistusoikeuden rajoitusta on punnittava vasten perustuslain 20 §:stä ilmenevää ympäristöperusoikeuksia koskevaa säännöstä. Kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, tämän kalastuslain 37 a §:n 1 momentin mukaisen sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei sen mainittu tavoite huomioon ottaen ole epäilystä.” Ratkaisussa katsotaan, että vaikka ”kalastuslain 37 a §:n 1 momentin mukainen sääntely ei edellä esitetyn perusteella ole valtiosääntöisesti muodollisesti täysin moitteeton, momentti ei kuitenkaan ole perustuslain vastainen sillä valittajien esittämällä perusteella, että se loukkaa omaisuudensuojaa, kun otetaan huomioon sen ympäristöperusoikeutta suojaava tarkoitus. Sääntely on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kappaleen mukaisesti hyväksyttävää omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. Tämän vuoksi kalastuslain säännöksen nojalla annettua asetusta 294/2011 ei ole jätettävä perustuslain 107 §:n perusteella soveltamatta.”

Edellä selostetut ratkaisut havainnollistavat myös sitä edellä todettua seikkaa, ettei ympäristölainsäädännön tulkinnaissa tai sen mukaisessa intressipunninnassa voida useinkaan antaa merkitystä vain ympäristöperusoikeudelle, vaan samalla on otettava huomioon muita perusoikeuksia, kuten varsinkin omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus.³⁰

³⁰ Ks. myös KHO 2006:58, jossa todetaan, että ympäristönsuojelumääräysten ”sisältöä arvioitaessa on niin ikään otettava huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi. Perustuslain omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttävät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeuteta maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi on punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen.”

Viittausten painottuminen perustuslain 20 §:n 2 momentin jälkimmäiseen osaan: yhdistysten valitusoikeutta koskeva oikeuskehitys 1980-luvulta 2020-luvun alkuun

Selvä enemmistö viittauksista ympäristöperusoikeussäännökseen on ratkaisuisissa, joissa on ollut kysymys paikallisten tai alueellisten ympäristönsuojeluyhdistysten valitusoikeudesta. Tähän liittyen viittaukset ovat koskeneet perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan perustuslaillista toimeksiantoa ”pyrkii turvaamaan jokaiselle – – mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon”.

Yleisemmin viittaukset perustuslain 20 §:n 2 momenttiin ovat olleet yksi merkittävä osa sitä jo 1980-luvulta alkanutta oikeuskehitystä, jonka yleissuuntauksena on ollut luonnon-suojelu- ja ympäristönsuojeluyhdistysten valitusoikeuden tunnustaminen. Tämän oikeuskehityksen dynamiikkaan liittyy lähemmän tarkastelun ansaitsevia ja osaksi perustuslain 20 §:n 2 momentin ylittäviä piirteitä, jotka voidaan jaksottaa seuraaviin päävaiheisiin:

Oikeustila 1980-luvulle asti. Ympäristönsuojeluyhdistysten valitusoikeuteen suhtauduttiin kategorisen torjuvasti oikeuskäytännössä korkeinta hallinto-oikeutta myöden aina 1980-luvulle asti. Pelkistäen kysymys oli siitä, että valitusoikeus kytkettiin asianosaisasemaan, joka puolestaan annettiin lähinnä tietyn hankkeen vaikutuspiirissä oleville maanomistajille tai -vuokralaisille.

Tuolloista oikeusajattelua havainnollistaa esimerkiksi KHO 2.10.1975 T 3755, jossa suunnitellun moottoriliikennetien lähistöllä sijaitsevien kerrostalojen neljä osakehuoneiston omistajaa haki muutosta liikenneministeriön puheena olevaa tietä koskeviin tiesuunnitelma- ja tiepäätöksiin. Koska edellä mainitut henkilöt eivät olleet kiinteistön omistajia tai haltijoita eikä moottoritieasuunnitelma muutoinkaan välittömästi koskenut heidän etuaan ja oikeuttaan, KHO jätti valituksen tutkimatta silloisen hallintovalituslain 4 §:n 1 momentin nojalla.³¹

Eriävät mielipiteet vanhojen ajatustottumusten haastajina. Vähitellen 1980-luvulta alkaen jotkut korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit alkoivat eriävillä mielipiteillään ”haastaa” siihen saakka valinneita ajatustottumuksia asianosaisaseman määräytymisestä ja yhdistysten valitusoikeudesta.

Jaostoplenumratkaisussa KHO 12.11.1986 t 4461 kahden asukasyhdistyksen valitukset kivenmurskaamoasiassa jätettiin tutkimatta äänin 6–2. Vähemmistön mukaan asukasyhdistykset olivat asianomaisten asuntoalueiden asukkaiden muodostamia yhdistyksiä, joiden sääntömääräisenä tehtävänä oli muun ohella valvoa asukkaiden etu-

³¹ Ks. myös esim. KHO 19.7.1978 t 3214 ATK, jossa Pirkkalan lentokenttäasiassa jätettiin tutkimatta Noki-Pirkan Luonto ry:n valitus.

ja ja asuinoloja. Asuinalueet sijaitsivat runsaan kilometrin päässä aiotusta murskaamon sijoituspaikasta. Koska murskaamon ympäristövaikutuksilla oli olennainen merkitys asukasyhdistysten elinolojen ja asumisviihtyisyyden ja siten heidän terveytensä kannalta, lääninoikeuden ei olisi tullut jättää yhdistysten valituksia tutkimatta.

Ratkaisussa KHO 13.5.1986 t 1648 Espoon ympäristöyhdistys ry:n valitus lääketeh- taan sijoituslupa-asiassa jätettiin tutkimatta äänin 4–1, kun taas äänin 3–1 jäi tutki- matta paikallisen pientaloyhdistyksen valitus kaatopaikan sijoittamisasiassa ratkai- sussa KHO 19.12.1984 t. 5981.

Vähemmistöstä enemmistöksi. Vähitellen yhä useammat tuomarit vakuutuivat tarpeesta ar- vioida perusteistaan alkaen uudelleen asianosaisasemaa sekä yhdistysten valitusoikeutta. Äänestysten lopputuloksena alkaa toisinaan – muttei läheskään aina – olla yhdistysten va- litusten tutkiminen.

Ensimmäisiä vuosikirjaratkaisuja, joissa enemmistö (äänin 6–1) on ollut yhdistyksen valitusoikeuden myöntämisen kannalla, on jaostoplenumratkaisu KHO 1993 A 44. Asiassa oli kysymys Suomusjärven kunnan alueella sijaitsevan Enäjärven rantakaava- asiasta, jossa valituksen oli tehnyt Enäjärven suojeluyhdistys ry, jonka kotipaikka oli Sattmatin kunta ja jonka toiminta-alueena oli Karjalohjan, Sattmatin ja Suomusjär- ven kuntien alueella sijaitseva Enäjärvi. Yhdistyksen tarkoituksena oli vesien- ja luon- nonsuojelun sekä niihin liittyvien asioiden edistäminen. Enemmistö katsoi yhdistyk- sen Enäjärven suojelemiseksi tekemä työ ja toimenpiteet huomioon ottaen, että kaa- va-asia koski sillä tavoin yhdistyksen etua ja oikeutta, että yhdistys sai hakea asiassa muutosta vedoten yhdistyksen oikeuden loukkaamiseen.

Ratkaisussa KHO 23.2.2000/361 taas päätettiin äänin 4–1, että alueellisilla luonnon- suojelujärjestöillä ei ollut oikeutta valittaa valtioneuvoston päätöksestä antaa lupa hankkia lunastamalla pysyvä käyttöoikeus sähkönsiirtojohtoa varten tarvittaviin kiin- teistöjen alueisiin.

Yhdistysten valitusoikeuden tunnustaminen lainsäädännössä ja perustuslain 20 §:n 2 mo- mentin ilmaantumisen oikeudelliseen argumentaatioon. Luonnonsuojelulain säätämistä vuonna 1996 voidaan pitää lähtölaukauksena yhdistysten valitusoikeuden tunnustamiselle lainsäädännössä. Luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeus on myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Sittenkin tällaisten yhdistysten valitus- oikeudesta on säädetty muuallakin lainsäädännössä, mihin perusteena on ollut perustus- lain 20 §:n 2 momentin ja muun kansallisen oikeuskehityksen ohella ylikansallinen oikeus, etenkin Århusin yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muu- toksenha- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121–122/2004). Osaksi kunnia tästä lainsäädäntökehityksestä kuuluu kuitenkin myös kaikille niille tuomareille,

jotka edellä selostetulla tavalla alkoivat 1980- ja 1990-luvuilla kyseenalaistaa eriävillä mielipiteillään aiemmin vallassa ollutta kategorisen kielteistä kantaa yhdistysten valitusoikeuden ympäristöasioissa. Yhdistysten valitusoikeudesta ympäristöasioissa on nykyään säännöksiä luonnonsuojelulain (61 §:n 3 momentin) ohella voimassa olevassa kaivoslaissa (165 §:n 1 momentin 2 kohta), maankäyttö- ja rakennuslaissa (191 §:n 2 momentti ja 193 §), metsästyslaissa (90 §), vesilaissa (17 luvun 1 §:n 2 momentti), jätelaissa (66 §:n 2 momentti) ja ympäristönsuojelulaissa (97 §).

Vaikka yhdistysten valitusoikeudesta on säädetty yhä laajemmin lainsäädännössä, tämä ei kuitenkaan ole tarkoittanut yhdistysten valitusoikeuden säännönmukaista tunnustamista oikeuskäytännössä.³² Yhdistysten valitusoikeudesta löytyy äänestysratkaisuja edelleen 2000-luvulta. Perustuslain 20 §:n 2 momentilla on ollut oma osansa näissä ratkaisuissa tavalla, jota voidaan luonnehtia tulkintavaikutukseksi.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:99 jätettiin tutkimatta äänin 3–2 yhdistyksen valitusliikenne- ja viestintäministeriön päätöksen kumoamisesta muun muassa sillä perusteella, että moottoritie-uudistuksen hyväksymispäätöksessä valittu linjaus sijoittuisi luonnonsuojelun kannalta arvokkaille alueille. Vähemmistöön jääneet kaksi hallintoneuvosta olisivat tutkineet yhdistyksen valituksen muun ohella perustuslain 20 §:n perusteella seuraavasti: ”Vuonna 1954 säädettyyn yleistielakiin, jota tosin on monin kohdin myöhemmin muutettu, ei sisälly luonnon- tai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansalaisjärjestöjen valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Näin ollen valitusoikeuden olemassaolo ratkaistaan soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin joustavaa yleissäännöstä. Kun otan huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ja sen, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille luonnonsuojelulaissa on nimenomaisesti annettu valitusoikeus, katson, että Lohjan Seudun Ympäristöyhdistys ry:llä on oikeus saattaa valituksessa tarkoitetut vaatimuksensa muutoksenhaun kohteeksi myös kyseisessä tiesuunnitelman hyväksymisasiassa, vaikka myös alueellisella ympäristökeskuksella luonnonsuojeluviranomaisena on yleistielain 105 §:n 2 momentin ja luonnonsuojelulain 63 §:n mukaisesti oikeus valittaa tiesuunnitelmapäätöksestä muun muassa sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulainsäädännön vastainen.”

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:76 katsottiin äänin 4–1, että seudullisella linnustonsuojelujärjestöllä oli valitusoikeus metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettua rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa asiassa. Enemmistö perusteli yhdistyksen valitusoikeutta perustuslain 20 §:n tulkintavaikutuksella seuraavasti: ”Koska vuonna 1993 säädettyyn metsästyslakiin, jota on monin kohdin myöhemmin muutettu, ei sisälly luonnon- tai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansalaisjärjestöjen valitusoikeutta koskevia säännöksiä, valitusoikeuden olemassaolo ratkaistaan soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin yleissäännöstä, jonka mukaan valitusoikeus on muun ohella sillä, jonka etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kun momentin tulkinnassa otetaan huomioon edellä sanottu ja myös Suomen

³² Monessa tapauksessa yhdistyksen valitusoikeus oli jo niin selvä asia muuttuneen lainsäädännön takia, että yhdistyksen valitus voitiin tutkia yksimielisesti. Ks. esim. KHO 2003:2 ja KHO 2006:44.

perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset sekä se, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille on vuonna 1996 säädettyssä luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa mainittuja poikkeuksia rauhoitussäännöksistä, valitusoikeuden on metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettua rauhoittamattoman linnun rauhoitusajasta poikkeamista koskevassa asiassa katsottava kuuluvan luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhdistyksiä vastaaville paikallisille tai alueellisille järjestöille. Helsingin lintutieteellinen yhdistys Tringa ry:llä on näin ollen oikeus saattaa kysymys poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. Näistä syistä yhdistyksen valitus on tutkittava.”

Eriävässä mielipiteessä torjuttiin perustuslain 20 §:n tulkintavaikutus: ”Suomen perustuslain 20 §:n yleistä säännöstä siitä, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, ei myöskään voida tulkita siten, että sillä olisi tarkoitettu välittömästi laajentaa yllä selostettua valitusoikeutta.”

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:54 jäi kuitenkin äänin 3–2 tutkimatta yhdistyksen hakemus menetetyt määräajan palauttamisesta luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräysasiassa. Vähemmistö olisi tutkinut yhdistyksen hakemuksen antamalla perustuslain 20 §:lle tulkintavaikutusta seuraavasti: ”Ympäristökeskus on ratkaissut asian sille luonnonsuojelulain mukaan kuuluvan toimivallan nojalla. Asiassa ei ole kysymys korvausta tai luonnonsuojelulain (1096/1996) 31 §:n ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevasta asiasta. Uudenmaan ympäristönsuojelupiiri ry:llä paikallista luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävänä yhdistyksenä on siten luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin pääsäännön mukaan valitusoikeus asiassa. Kysymystä ympäristöperusteisesta valitusoikeudesta ei Suomen perustuslain 20 § huomioon ottaen voida ratkaista lain sanamuodon mukaista tulkintaa supistaen. Tämän vuoksi olen valmis tutkimaan yhdistyksen menetetyt määräajan palauttamista koskevan hakemuksen.”

2010-luvun loppupuolella oikeuskäytäntöä yhdistysten valitusoikeudesta oli jo kertynyt sen verran runsaasti, että korkein hallinto-oikeus saattoi jo vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:1 luoda katsauksen oikeuskäytäntöönsä, kun se arvioi, oliko asukasyhdistyksellä oikeus valittaa Liikenteen turvallisuusviraston päätöksestä, jolla oli ilmailulain nojalla päätetty olla antamatta lentomelua koskevia toimintarajoituksia. Ilmailulaissa ei ollut erikseen säädetty asukasyhdistyksen valitusoikeudesta, vaan asian ratkaiseminen perustui hallintolainkäyttölain 6 §:n tulkintaan: ”Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin perinteisen, verrattain ahtaan tulkinnan mukaan ympäristö- ja asukasyhdistyksillä ei yleensä ole valitusoikeutta. Niiden valitusoikeudesta on annettu useita erityissäännöksiä, minkä lisäksi oikeuskäytännössä yhdistysten valitusoikeutta on eräissä tilanteissa myös kansainvälinen kehitys ja Suomen perustuslain 20 § huomioon ottaen tulkittu aiempaa väljemmin. Erityissäännöstä yhdistysten valitusoikeudesta ei siis sisälly ilmailulakiin.” Tämän jälkeen ratkaisussa selostetaan omaa aiempaa oikeuskäytäntöä samoin kuin unionin tuomioistuimen Århusin yleissopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä, jolla katsotaan olevan myös tulkintavaikutus. Oikeudellinen arvio päättyy valitusoikeuden myöntämiseen Vantaan Omakotiyhdistysten Kes-

kusjärjestö ry:lle, koska viraston päätöksen katsotaan vaikuttavan sen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla.

Yhdistysten valitusoikeuden hienosäätö. Kun yhdistysten valitusoikeudesta ympäristöasioissa on tullut lainsäädännössä jo pääsääntö, oikeuskäytännössä 2000- ja varsinkin 2010-luvulla on enimmäkseen ollut jo kysymys yhdistysten valitusoikeuden eräänlaisesta hienosäädöstä. Näin voidaan ymmärtää varsinkin sellainen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö, jossa arvioitavana on ollut kysymys siitä, onko yhdistys ollut lain tarkoittamalla tavalla sellainen rekisteröity paikallinen tai alueellinen yhteisö, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Myös näissä ratkaisuissa perustuslain 20 §:n 2 momentilla on toisinaan ollut tulkintavaikutusta.³³ Siitä, että kysymys alkaa olla eräänlaisesta hienosäädöstä, kertoo kuitenkin se, että lyhyt ratkaisuseloste alkaa riittää ratkaisusta raportoimiseen vuosikirjaratkaisun sijasta.

Nykyvaihetta yhdistysten valitusoikeutta koskevassa oikeuskehityksessä havainnollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 31.1.2020 (t 433), josta on lyhyt ratkaisuseloste. Ratkaisussa viitataan perustuslain 20 §:n 2 momenttiin perusteena olla tulkittamasta valitusoikeussäännöstä supistavasti.

Asiassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli kaupungin hakemuksesta päättänyt yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamisesta. Päätöksen rauhoitusmääräysten mukaan pyöräily oli alueella sallittu vain siihen osoitetulla reitillä. Hallinto-oikeus jätti Korson Kaiku ry:n valituksen ELY-keskuksen päätöksestä tutkimatta, koska yhdistyksellä ei sen säännöissä määritelty tarkoitus huomioon ottaen ollut asiassa valitusoikeutta luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin perusteella. Suojelun alueen perustamispäätös ei myöskään hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohdistunut yhdistykseen eikä välittömästi vaikuttanut sen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Korson Kaiku ry:n sääntömääräisenä tarkoituksena on edistää muun ohella urheilun ja erilaisten liikuntamuotojen harrastusta sekä toimia puhtaasti luonnon ja ympäristön puolesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeuden edellytyksenä ei ollut, että luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen olisi yhdistyksen ainoa tai pääasiallinen tarkoitus. Valitusoikeutta koskevaa säännöstä ei myöskään ollut syytä tulkita supistavasti, kun otettiin huomioon mainitun säännöksen esitöistä ilmenevä ja perustuslakiin kytkeytyvä tavoite vaikutusmahdollisuuksien laajentamiseen. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli jättänyt Korson Kaiku ry:n valituksen tutkimatta ja palautti asian tältä osin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi yhdistyksen valituksen tutkimista varten.

³³ Ks. esim. KHO 2012:25, KHO 2015:79 ja KHO 2018:50.

Lopuksi

Perustuslain 20 §:n merkitys on vähin erin vahvistunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lakien säätämisvaiheessa. Omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksytävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa voidaan antaa yhä enemmän erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. Lausunnossa PeVL 69/2018 vp perustuslakivaliokunta ensimmäisen kerran katsoi lakiehdotuksen ongelmien perustuslain 20 §:n kannalta vaikuttavan lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen lopputuloksella, että perustuslain esitöiden maininta ympäristövastuun julistuksenomaisuudesta on viimeistään nyt korkea aika siirtää oikeushistoriaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisa perustuslain 20 §:n vaikutukset ovat ainakin viittausten ja yleensä julkituotujen perustelujen valossa jääneet määrällisesti vähäisiksi. Eniten huomiota on saanut perustuslain 20 §:n 2 momentin jälkimmäinen osa julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaisen vaikutusmahdollisuudet elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tältä osin säännös on ollut osaltaan vaikuttamassa oikeuskehitykseen, jossa ympäristönsuojeluyhdistysten valitusoikeus on vähitellen tunnustettu ja laajentunut. Nykyään paikallisten ja alueellisten ympäristönsuojeluyhdistysten valitusoikeus on jo niin selvä pääsääntö muuttuneen lainsäädännön takia, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan jo enimmäkseen keskittyä ratkomaan yhdistyksen sääntömääräisen tarkoituksen ja toiminnan valossa sitä, onko jokin yhdistys lain tarkoittamalla tavalla sellainen rekisteröity paikallinen tai alueellinen yhteisö, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Kokonaisuutena korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö osoittaa, että tuomioistuimien mieltää roolinsa ympäristöperusoikeuden toteuttamisessa selvän toissijaiseksi lainsäätäjään nähden, mikä on sinänsä hyvin linjassa sen kanssa, että perustuslain 20 §:n toteuttaminen on jo säännöksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ensisijassa lainsäätäjän asia. Yksittäisiä oikeusjuttuja ratkovat tuomioistuimet eivät muutoinkaan voi olla keskeisimmässä roolissa ympäristöperusoikeuden toteuttamisessa, vaikka niillä voi olla oma tärkeä osuutensa ympäristövastuun konkretisoimisessa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa. Tosin lainsäätäjältäkin on turha odottaa liikojia vallitsevan paradigman puitteissa: jos ilmastonmuutosta edes yritetään tehokkaasti torjua, vaatisi se nykyisten poliittisten ja taloudellisten sekä oikeudellisten järjestelmien, perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät mukaan lukien, perusteellista kriittistä uudelleenarviointia. Sen verran valtaisa haaste ilmastonmuutos kuitenkin on oikeudelle, poliitikalle ja taloudelle sekä koko yhteiskunnalle.