

## 7. KOHTI RATIONAALISTA YMPÄRISTÖAJATTELUA

Edellä esitetyn perusteella suomalaisten hyvän elämän edellytyksiä ei ilmastonmuutosriskin lisäksi näyttäisi uhkaavan mikään erityinen ympäristökysymys. Pääasialliset uhkat ovat kansainvälisiä ja liittyvät sotilaalliseen konfliktiin, väestöräjähdykseen tai taloudelliseen kriisiin.

Toki meillä on rajallisia ympäristöongelmia kuten rehevöityminen ja erilaiset onnettomuusriskit. Uusina kysymyksinä on tuotu esiin muun muassa kemikaaleihin ja geeniteknologiaan liittyviä riskejä. Suomen ekotase on kuitenkin hyvä, kansainvälisessä vertailussa erinomainen. Riskejä voi hallita. Ympäristönhoidon parantumisen ja päästöjen vähenemisen myötä Suomen ympäristön tila on paranemassa entisestään.

Euroopan unionin ympäristödirektiivien vyöry on Suomessa kanavoitu monimutkaiseksi ja moninkertaiseksi säädöstöksi, raskaaksi hallinnoksi sekä pitkiksi ja ennakoimattomiksi lupa-prosesseiksi. Järjestelmä on kehittymässä yhä vaikeammin hallittavaksi itsetarkoitukseksi.

Yhteiskunnan kehitystä ollaan osin tarpeettomasti kahlitsemassa ja rasittamassa lainsäädännöllisin ja hallinnollisin toimin. Samalla on ryhdytty puuttumaan yhä voimallisemmin ihmisten perusoikeuksiin. Taustalla on ennen kaikkea ympäristöhallinnon ja sen poliittisen johdon läpimurto taistelussa vallasta ja resursseista, mutta myös tavanomaisempia sektorihallinnon ongelmia.

Filosofi Juha Räikkö /52/ on sanonut, että itsepetos on uskomus, josta pidetään kiinni, vaikka todisteet eivät lainkaan tue uskomusta. Suomalainen yhteiskunta on sortunut eräänlaiseen kollektiiviseen itsepetokseen luottaessaan kestävä kehityksen ideologiaan sekä yhteiskunnallisten instituutioidensa ja poliittisten johtajiensa pyyteettömyyteen. Vähäisten haittojen sietäminen ja toisten oikeuksien kunnioittaminen on jäänyt taka-alalle.

Ympäristöhallinto ja monet yhteiskunnalliset instituutiot ovat syyllistyneet tiedon manipulointiin lähtien siitä, että hyvä tarkoitus pyhittää keinot. Itsepetokseen ne syyllistyvät peittäessään todelliset motiivinsa kuten vallanhimon, resurssitaistelun, aggressiot ja tarpeen salata omat virheensä. Ne puolustautuvat sillä, että on muiden asia huolehtia omista eduistaan. Tässä ne syyllistyvät itsepetokseen vastuun kiertämiseksi. Ainutlaatuista tämä ei ole, historiasta ei vain ole otettu oppia.

Suomalainen yhteiskunta polttaa kynttilää molemmista päistä. Toisaalta globalisaatio ja väestön ikääntyminen uhkaavat hyvinvointiamme. Toisaalta yhteiskunta heikentää mielivaltaisella ympäristöpolitiikallaan tuotannollisen toiminnan edellytyksiä ja sen harjoittajien oikeusturvaa, siis hyvinvointimme perustaa. Edessä näyttää olevan syvenevien ongelmien kierre.

Olemme vastuussa omasta tulevaisuudestamme. Jos haluamme saada muutoksen aikaan ennen kriisiä, tarvitsemme ympäristöasioissa uutta lähestymistapaa. Seuraavassa on hahmoteltu tällaista lähestymistavan elementtejä.

## **Primäärioikeus kunniaan**

Suomen perustuslain 2 luvussa on lueteltu perusoikeudet. Näitä ovat muun muassa omaisuuden suoja, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, oikeus sosiaaliturvaan, vastuu ympäristöstä ja oikeusturva. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa on lueteltu ne oikeushyvät, joita edistämään yhteisö on perustettu. Artikla kuuluu:

Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 3a artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista ja tasapainoista kehitystä koko yhteisössä, ympäristöä arvossa pitävää kestävä kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista, talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

Päämääriensä edistämiseksi Euroopan yhteisö voi antaa eriasteisia säädöksiä, muun muassa direktiivejä, kansallisella tasolla implementoitaviksi.

Yleisillä oikeusperiaatteilla on tärkeä rooli lainsäädäntöä sovellettaessa. Ympäristöoikeuden saralla tärkeitä oikeusperiaatteita ovat ennalta varautumisperiaate, suhteellisuusperiaate, tasavertaisuusperiaate, yhtenäisyysperiaate ja etujen ja haittojen tarkastelu /12/.

Ennalta varautumisen periaatteesta todetaan Rion julistuksessa seuraavasti: Suojellakseen ympäristöä valtiot soveltavat kykyjensä mukaan laajasti näkemystä, joka ottaa huomioon varotoimenpiteet etukäteen. Mikäli vakava tai peruuttamaton vahinko uhkaa, ympäristön tilan heikkenemistä estävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämistä ei saa perustella täydellisen tieteellisen varmuuden puuttumisella.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa haluttuun suojan tasoon. Tasavertaisuudella tarkoitetaan sitä, että toisiinsa verrattavissa olevia tilanteita ei tule käsitellä eri tavalla eikä erilaisia tilanteita samalla tavalla, ellei se ole objektiivisesti perusteltua.

Yhtenäisyydellä tarkoitetaan, että toimenpiteiden on oltava laajuudeltaan ja luonteeltaan verrattavissa vastaavilla aloilla jo toteutettuihin toimiin. Etujen ja haittojen tarkastelussa otetaan huomioon toiminnasta ja toimimatta jättämisestä aiheutuvat terveydelliset, taloudelliset ja muut seuraamukset.

EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa säätelee toissijaisuusperiaate. Sen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Eräänlaisena oikeusperiaatteena voi pitää myös Suomen lakikirjan alkuun painettua vanhaa tuomarinohjetta, jonka mukaan se, mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei voi olla lakikaan.

Primaarioikeuden tavoitteet ja periaatteet ovat hienoja ja yleviä. Valitettavasti niin sanotun ympäristöoikeuden sektorilla niiden yli kävellään hallinnollisilla päätöksillä.



### **Esimerkki:** Turkistarhojen lakkauttaminen ja pohjavesiriski

Valtioneuvosto on tehnyt vuonna 2002 periaatepäätöksen ministeri Hassin ohjaaman ympäristöministeriön esittelystä vesiensuojelun tavoitteiksi vuoteen 2005 /72/. Siinä sanotaan, että turkistarhauksen pohjavesille aiheuttama pilaantumisen vaara poistetaan.

Perusteluissa sanotaan, että tarhat siirretään pohjavesialueiden ulkopuolelle vuoden 2005 loppuun mennessä. Lähes sataa tärkeillä pohjavesialueilla tai muilla vedenhankintaan soveltuvilla alueilla toimivaa tarhaajaa uhkasi toiminnan lopettaminen tai siirtyminen muualle. Sitten osa tarhoista on lopettanut, osa siirtynyt ja osa taisteli vuonna 2007 edelleen oikeuksistaan jatkaa turkistarhausta olemassa olevissa puitteissa.

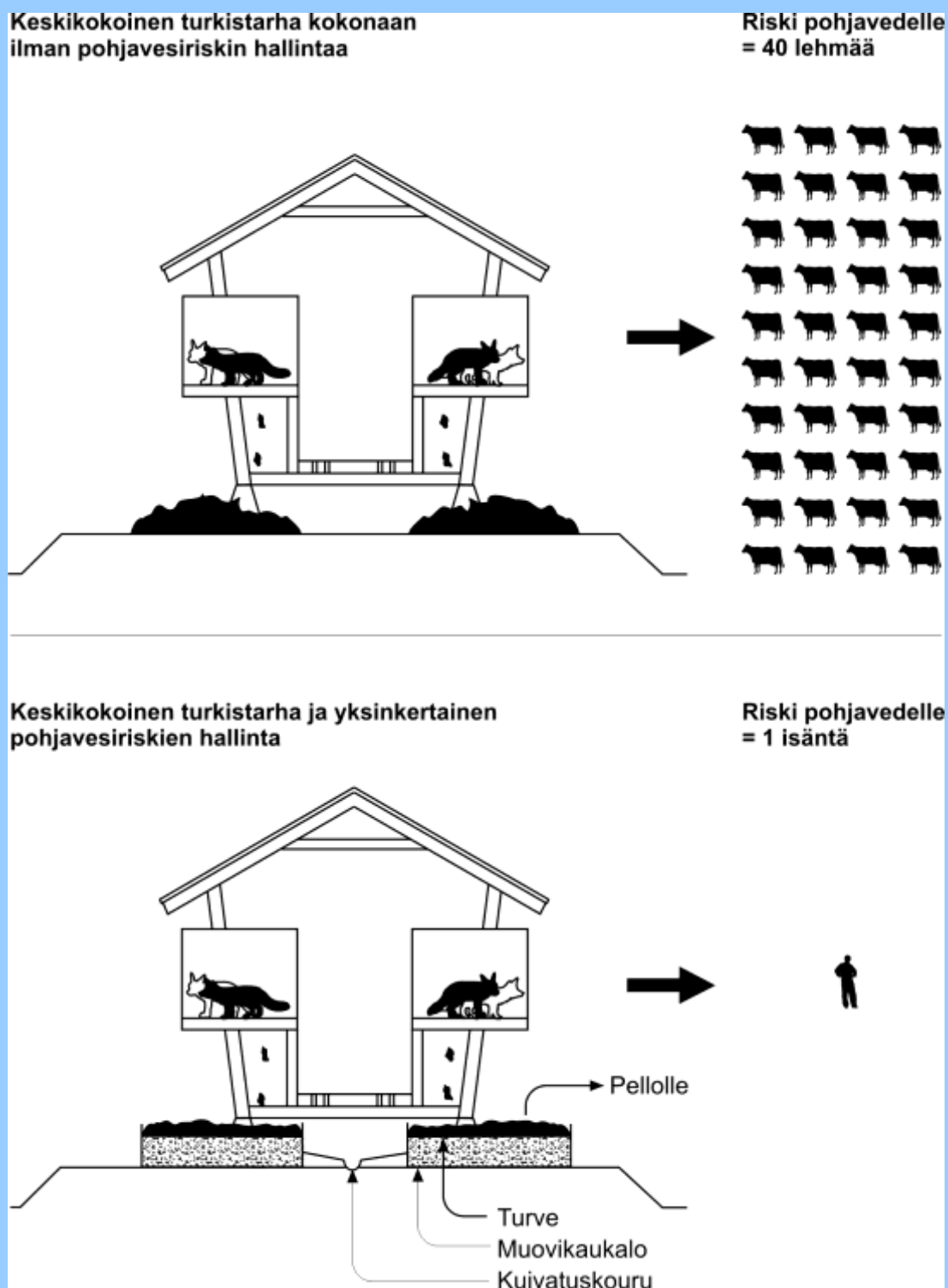
Turkistarhaus työllistää Suomessa suoraan noin 7000 ihmistä. Se tuo maahan vientituloja 200 ... 250 miljoonaa euroa vuodessa valtaosin kotimaisilla panoksilla. Periaatepäätös lienee tehty muodollisesti laillisessa järjestyksessä oikeuskanslerin läsnä ollessa. Se koskee vain osaa tarhaajista. Päätös on kuitenkin raju. Pitävätkö sen perusteet?

Tiedossa on, että yksi vedenottamo on jouduttu sulkemaan viideksi vuodeksi läheisen suojaamattoman turkistarhan aiheuttaman pohjaveden nitraattipitoisuuden nousun takia. Muillakin alueilla pohjaveden laatu on varmasti rajallisella alueella kärsinyt. Suomen pohjavesituotto on kuitenkin moninkertainen kulutukseen verrattuna. Tarhojen jätöksiin liittyviä riskejä voi hallita ja vettä voi puhdistaa.

Yhdessä turkistarhassa on keskimäärin 20 tonnia biomassaa (kuva 7.1). Se tuottaa jätöksiä suurin piirtein yhtä paljon kuin 40 lehmää. Jos varjotalojen alle sijoitetaan turpeella täytettyjä muovikaukaloita, jotka tyhjennetään ajoittain lannoitteeksi pellolle, riskin suuruus pienenee ehkä sadasosaan. Riski vastaa yhden hirvenvasan tai aitan nurkalla asioivan isännän suuruusluokkaa. Lopetetaanko siis pohjavesialueilla myös jokamiehen oikeudet ja tapetaanko hirvet?

Valtioneuvosto on periaatepäätöksellään puuttunut hyvin fundamentaalisella tavalla ihmisen omaisuuteen ja oikeuteen harjoittaa elinkeinoa. Tällaisella päätöksellä on korvausprosessin lopputuloksesta riippumatta syvällisiä vaikutuksia paitsi päätöksen kohteen, myös maaseutuyhteisön sosiaaliseen hyvinvointiin. Valtakunnan tasolla se on horjuttanut kansantalouden perusteita ja työllisyyskehitystä muistuttamalla investoijia ja elinkeinonharjoittajia Suomen ympäristöhallinnossa muhivista ennakoimattomista projektiriskeistä.

Jokainen voi itse arvioida, onko hallituksen periaatepäätös tältä osin suhteessa valittuun suojan tasoon vai onko tässä kysymyksessä poliittisesti motivoitu ja yhteiskunnan resursseilla toteutettu aggressio yhtä kansanosaa vastaan?



Kuva 7.1 Turkistarhan pohjavesiriskin suuruusluokka hallitsemattomana ja hallittuna.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg käsittelee EU:n kehitystä pohtiessaan kansallisen oikeuskulttuurin uhkia /21/. Hän kaipaa johdonmukaisuutta eri

päätöksentekotasojen välillä. Unionin tasolla olisi keskityttävä vain strategisesti tärkeisiin asioihin ja näin estettävä puuttuminen paikallisiin kysymyksiin. Nykyisin EU puuttuu monilla aloilla myös pikkukysymyksiin. Europarlamentaarikko Paavo Väyrynen on ilmaissut asian siten, että komissiolla on taipumusta puuttua asioihin, jotka eivät sille kuulu.

Ratkaisun avain saattaisi Hallbergin mukaan löytyä läheisyysperiaatteen kehittämisestä rakentamalla periaatteellisia esteitä niillä aloilla, joilla EU:n puuttumista ei tarvita.

Oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissanen on kiinnittänyt huomiota säädöstulvaan ja säätelykierteeseen /48/. Lainsäädännön kyky tuottaa ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta uhkaa heikentyä. Hänen mukaansa meillä on edessämme vakava ongelma, jos kansalaiset eivät tiedä mitä laki heiltä käytännössä vaatii.

Vielä suurempi ongelma meillä on edessämme, jos viranomaiset eivät tiedä tai ota huomioon, mitä laki heiltä käytännössä vaatii. Kuvaavaa on eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunioin reaktio, kun esitin hänelle kappaleessa 2 esitetyt luvut Vuosaaren tributyyli-tinaongelman suuruusluokista: ”En voi uskoa tätä. Sehän on suhteellisuusperiaatteen vastaista!”

Kansalaisten oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että poliittinen eliitti valitsee oikeuskanslerin keskuudestaan. Tässä tilanteessa maan korkeimmasta laillisuusvalvojasta tulee helposti viiteryhmänsä vallankäytön laillisuuskulissi. Osa sektorihallintoa voi taivuttaa lakipykälä omista lähtökohdistaan ilman suurta riskiä.

Suomalaisten perusoikeudet ja Euroopan yhteisön päämäärät eivät ole itsestäänselvyyksiä. Jotta nämä voisivat toteutua, yhteiskunnan on säilyttävä elinvoimaisena. Meidän tulisi nähdä lakien ja ohjeiden hierarkia. Meidän olisi syytä sietää vähäisiä haittoja ja pieniä riskejä. Tarvitsisimme vähemmän, mutta tasapainoisempaa säätelyä.

Ennen kaikkea meidän olisi perehdyttävä perusasioihin, suhteutettava ne tärkeysjärjestykseen ja keskityttävä olennaiseen.

## **Suuruusluokat päätöksenteon perustaksi**

Ympäristökysymyksissä olisi kaikkien osapuolten, siis kansalaisten, poliitikkojen, hallinnon, toiminnan harjoittajien, järjestöjen kuin tuomarienkkin hyödyllistä käsitellä seuraava kysymysketju:

- 1) Mikä on ongelma?**
- 2) Kuinka suuresta ongelmasta on kysymys?**
- 3) Mitä hyötyä käsiteltävästä toimenpiteestä arvioidaan koituvan ongelman suhteen?**
- 4) Mikä on hinta ja ketkä maksavat?**

Ympäristöongelman tai -riskin ensimmäisen kertaluokan suuruusluokkatarkastelu ei ole vaikeaa. Meillä on raivattu pellot, rakennettu liikenneverkko ja kaupungit sekä perustettu tuotannollinen infrastruktuuri pääosin viime vuosisadalla. Tästä saa perspektiiviä tarkasteluun. Päästöjä voi verrata kansalliseen kokonaisuuteen ja sen kehitykseen. Vaikutuksia ja pitoisuuksia voi käsitellä luonnon omien ilmiöiden ja referenssitapausten pohjalta.

Riskejäkin on helppo hahmottaa vertaamalla toimia vuosikymmenten saatossa tehtyihin toimenpiteisiin ja luonnon ilmiöihin sekä näiden havaittuihin vaikutuksiin.

Jotta ilmiöiden tai toimenpiteiden ympäristövaikutusten suuruusluokkia voisi verrata, ne on yhteismitallistettava. Eситetty menetelmäpaletti ympäristövaikutusten suuruusluokkien arvioimiseksi mahdollistaa vertailun. Laskelmat ovat helposti ymmärrettäviä. Jokainen voi laskea itse ja muodostaa oman käsityksensä. Ero vallitsevaan tilanteeseen on siinä, että käsitys ei perustu tunteeseen tai mielikuvaan vaan analyysiin ja suuruusluokkalaskelmaan.

Toimenpide voi olla tässä tarkastelussa esimerkiksi hanke, päästötavoite, laki tai hallinnon lupaehto. Vaikutuksen mittaaminen prosenttiosuutena kokonaisuongelmasta antaa puutteellisen kuvan, jos siihen ei liitetä arviota kokonaisuongelman suuruudesta viitekehyykseen sijoitettuna.

Käsitystä voi ja tuleekin tarkistaa olemalla herkkä uudelle informaatiolle, kuuntelemalla toisten argumentteja ja vertailemalla omien laskelmien perusteita toisten laskelmien perusteisiin. Parhaassa tapauksessa eri arviot päätyvät samaan suuruusluokkaan.

Kysymys hinnasta ja maksajista on varsin monisäikeinen. Primääri maksaja on usein helppo osoittaa ja suorat kustannuksetkin voidaan arvioida. Kuten edellä on osoitettu, toimenpiteillä on kuitenkin heijastusvaikutuksia, jotka ulottuvat esimerkiksi yhteiskunnan resursseihin, tuotteiden ja palvelujen hintoihin sekä ihmisten työhön, toimeentuloon, elämisen ehtoihin ja oikeusturvaan.

Periaatteessa mainittujen kysymysten käsittelyn pitäisi kuulua luonnollisena osana kaikkien osapuolten työlisterille vaihtoehtotarkastelussa. Käytännössä tätä ei ole kuitenkaan osattu tai haluttu tehdä. Tehtävä on kuitenkin varsin helppo, kuten seuraavasta liito-oravaa koskevasta esimerkistä käy ilmi.

### **Esimerkki:** Liito-oravan suojelu

Liito-orava järjestettiin vihreän ympäristöministerin poliittisessa ohjauksessa tehdyllä hallinnollisella päätöksellä luontodirektiivin liitteen II yhteisön tärkeänä pitämien lajien listalle ja liitteen IV tiukasti suojeltujen lajien listalle. Päätös tarkoitti sitä, että liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen ilman poikkeuslupaa kiellettiin.

Päätöstä tehtäessä tiedettiin, että liito-oravan varsinaiset elinalueet ovat Siperian taigalla, missä kanta on vankka. Suomi on levinneisyyden äärialueita.

Liito-oravalla on useita pesä- ja levähdyspaikkoja ja lajille on ominaista poikasten lähtö maailmalle perustamaan uusia reviirejä. Naaraan reviirin koko on alle 10 hehtaaria. Koiraat liikkuvat paljon suuremmalla alueella, joka voi kattaa useiden naaraiden reviirejä. Liito-orava tarvitsee kolopuita ja viihtyy melko rehevässä metsässä, jossa on myös lehtipuita. Toisaalta liikkumiseen se tarvitsee käytäviä, joissa on sopivasti mahdollisuuksia puusta toiseen siirtymiseen.

Päätöstä tehtäessä kuviteltiin Suomen liito-oravakannan suuruusluokaksi 40 000 paria. Lisäksi kuviteltiin liito-oravakannan heikentyneen noin viidenneksen päätöstä edeltäneen kymmenen vuoden aikana muun muassa sopivien elinympäristöjen vähenemisen takia.

Päätöstä tehtäessä ei tiedetty tarkasti sen juridisia seurauksia, mutta liito-oravakannasta huolta pitävä varovainen virkamies olisi tässä vaiheessa voinut pelkistää asetelman seuraavasti:

- 1) Äärimmäisen suojelun linja (liito-orava listoille II ja IV)
- 2) Joustavan suojelun linja (liito-orava listalle II)
- 3) Metsänhoitomenetelmien linja (liito-oravaa ei lainkaan luontodirektiivin listoille)

Seuraavassa on hahmoteltu karkeasti, mitä näiden linjojen seuraamisella voisi saavuttaa ja mikä voisi olla hinta olettaen, että liito-oravalle soveltuvaa metsäalaa on 2 miljoonaa hehtaaria. Suojelun piirissä jo oleva metsäala on tässä esimerkkitarkastelussa jätetty huomioimatta. Kustannuksia arvioitaessa ei ole tehty eroa yksityisen ja valtio-omistajan välillä, koska hinta on joka tapauksessa sama.

<b>Äärimmäisen suojelun linja</b>	<b>Joustavan suojelun linja</b>	<b>Metsänhoitomenetelmien linja</b>
Uutta suojelupinta-alaa $A=0.2*2\,000\,000\text{ha}=400\,000\text{ha}$	Uutta suojelupinta-alaa $A=20\,000\text{ha}$	Nykyiset suojelualueet
Metsänhoidon tehotoimenpiteet $A=0.8*2\,000\,000\text{ha}=1\,600\,000\text{ha}$	Metsänhoidon täsmätoimenpiteet $A=1\,980\,000\text{ha}$	Nykyiset metsänhoitonormit
Liito-oravakanta pitkällä tähtäyksellä $400\,000\text{ha}/25\text{ha}/p+1\,600\,000\text{ha}/40\text{ha}/p=60\,000p$	Liito-oravakanta pitkällä tähtäyksellä $20\,000\text{ha}/25\text{ha}/p+1\,980\,000\text{ha}/45\text{ha}/p=45\,000p$	Liito-oravakannan oletetaan toipuvan nykyiselle kun uudet metsänhoidon menetelmät alkavat purra
Ekotase pitkällä tähtäyksellä $+4000\text{km}^2*5\% +16\,000\text{km}^2*2\% =+520\text{km}^2$	Ekotase pitkällä tähtäyksellä $+200\text{km}^2*5\% +19\,800\text{km}^2*1\% =+208\text{km}^2$	Ekotase pitkällä tähtäyksellä $+20\,000\text{km}^2*0.5\% =+100\text{km}^2$
Rahallinen hinta	Rahallinen hinta	Rahallinen hinta
Suojelualueet (yhteiskunta lunastaa) $400\,000\text{ha}*6000\text{€}/\text{ha}=2400\text{ milj.€}$	Suojelualueet (yhteiskunta lunastaa) $20\,000\text{ha}*6000\text{€}/\text{ha}=120\text{ milj. €}$	Ei lisähintaa (uusien metsänhoitomenetelmien hinnan lisäksi)
Metsän tuoton menetykset suojelualueilla (kansantalous) $400\,000\text{ha}*100\text{€}/(\text{ha}*v)=40\text{ milj.€}/v$	Metsän tuoton menetykset suojelualueilla $20\,000\text{ha}*100\text{€}/(\text{ha}*v)=2\text{ milj. €}/v$	
Metsänhoidon tehotoimenpiteet $1\,600\,000\text{ha}*40\text{€}/(\text{ha}*v)=64\text{ milj.€}/v$ (valtio 80 %, omistajat 20 %)	Metsänhoidon täsmätoimenpiteet $1\,980\,000\text{ha}*10\text{€}/(\text{ha}*v)=19,8\text{ milj.€}/v$ (valtio 50 %, omistajat 50 %)	
Yhteiskunnan kehityksen vaikeutuminen 20 milj.€/v		

Äärimmäisen suojelun linjan oletetaan tässä tarkoittavan sitä, että 20 % liito-oravalle soveltuvasta metsäalasta otetaan pois metsänhoidon piiristä suojelualueiksi ja loppuun sovelletaan tiukkoja metsänhoidon rajoituksia, jotteivät pesä- ja levähdyspaikat heikentyisi tai tuhoutuisi.

Laaja suojeluohjelma ja tiukat metsänhoidon rajoitukset parantaisivat paitsi liito-oravan lisäksi myös muiden rehevien metsien lajien elinolosuhteita ja lisäisivät biodiversiteettiä



Etelä-Suomessa. Hinta on kuitenkin kova. Investointikustannukseksi tulisi pelkästään liito-oravan osalta arvion mukaan 2.4 miljardia euroa ja vuotuisiksi kustannuksiksi eri osapuolille yli 100 miljoonaa euroa. Tällaisen linjan omaksuminen vaikuttaisi erittäin haitallisesti infrastruktuurin ja asuinalueiden kehittämiseen ja sillä puututtaisiin voimakkaasti yksityiseen omaisuuteen ja elinkeinotoimintaan.

Joustavan suojelun linja lähtisi siitä, että liito-oravakanta ja biodiversiteetti on jo pääosin turvattu Natura-verkostolla, muilla suojelualueilla ja uusilla metsänhoitomenetelmillä. Yhteiskunnan kehityksen edellyttämät toimenpiteet toteutettaisiin pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta liito-oravakannan tältä osin kärsimä vahinko korvattaisiin toisaalla suojelutoimenpiteiden avulla aikaansaadulla kantojen vahvistuksella ja metsänhoidollisilla täsmätoimenpiteillä.

Metsänhoitomenetelmien linja lähtee siitä, että liito-orava ei ole direktiivin tarkoittama uhanalainen laji. Suomessa on kehitetty uusia metsänhoitomenetelmiä ja alue-ekologista metsänhoitoa, jotka parantavat oravan elämisen edellytyksiä, mutta sen kannan vaihtelut levinneisyysalueensa ääri rajoilla eivät oikeuta yhteisövallan käyttöön.

Tätä analyysiä seuraava kysymysketju olisi ollut:

1. Paljonko ympäristöministeriö on valmis panostamaan liito-oravan suojeluun ja mitä se edellyttää muiden panostavan?
2. Aiotaanko päätöksellä tehtävä puuttuminen kuntien kaavoitukseen, yksityiseen omaisuuteen ja elinkeinotoimintaan jostain korvata?
3. Voidaanko tällainen päätös tehdä informoimatta eduskuntaa sen kaikista ulottuvuuksista?

Päätös kuitenkin tehtiin raskaimman mukaan, eikä kukaan ole joutunut siitä vastuuseen.

Esimerkiksi Valtatie 1:n Muurla – Lahnajärvi jakson (noin 50 kilometriä) rakentamisen yhteydessä 500 metrin etäisyydeltä suunniteltua tielinjaa löytyi noin 50 liito-oravan reviiriä, joista osa olisi tuhoutunut ja osa heikentynyt. Tällöin tielinjaa siirrettiin siten, että yhden liito-oravareviirin arvioitiin tuhoutuneen (liito-orava joutui etsimään toisen reviirin) ja neljän heikentyneen. Hanke toteutettiin direktiivin mukaisella poikkeusluvalla. Tielinjan siirron seurauksena rakentamisen kustannukset nousivat noin 10 miljoonaa euroa. Yhdelle reviirille tuli siten tässä tapauksessa hintaa yli 200 000 euroa.

Nyt tiedetään, että Suomen liito-oravakanta on yli 100 000 paria. Tätä taustaa vasten tiukassa suojelussa ei ole mitään järkeä. Päätös on nyt kuitenkin EU-komission valtapääomaa. Sen pyörittäminen vaatisi taitoa, tahtoa ja poliittista pääomaa.

### **Luottamuksen ja yhteiskuntavastuun palautus**

Enron ja Skandia ovat esimerkkejä yrityksistä, joiden toiminta on päässyt riistäytymään käsistä. Toimintaa ei enää pyritetty yrityksen hyväksi. Motiivina oli henkilökohtaisen taloudellisen hyödyn tavoittelu. Ongelmat on nopeasti tiedostettu ja niihin on tartuttu.

Samalla tavalla näyttää ympäristöhallinnon toiminta riistäytyneen käsistä. Toiminta ei koidu enää yhteiskunnan hyväksi. Motiivina on vallan ja resurssien tavoittelu. Jos syvenevien

ongelmien kierre halutaan katkaista, tarvittaisiin ongelmien tunnustamista ja raskaita korjaustoimia.

Yritysten ja muiden tuotannollisten organisaatioiden toimintaedellytysten ja oikeusturvan parantaminen olisi ilmainen keino vahvistaa kansantaloutta. Ympäristökysymysten käsittelyssä usko toimintaedellytyksiin ja oikeusturvaan on päässyt pahasti horjahtamaan.

Jotta yrittäjyysohjelmilla olisi pohjaa ja investointeja saataisiin kohdentumaan Suomeen, luottamus pitäisi pikaisesti palauttaa. Eräs nopea keino luottamuksen palauttamiseksi olisi korvausten maksaminen yhteiskunnan varoista niille, jotka ovat joutuneet ympäristöhallinnon karkeimpien kohtuuttomuuksien uhreiksi. Tämä olisi selkeä signaali siitä, että ongelman olemassaolo on tunnustettu. Kun rahat otettaisiin kohtuuttomuuksiin syyllistyneiden yksiköiden käyttövaroista, viesti menisi nopeasti perille myös hallinnossa.

Itse perusongelma on kuitenkin syvällä hallinnon rakenteissa, kulttuurissa ja sosiologisessa tilassa. Tämä ongelma ei ratkea perinteisillä menetelmillä, kuten komiteatyöllä ja koulutuksella. Jos yhteiskunta haluaa korjata raskaaksi käyneen ympäristöhallinnon ongelmanvyyhdin, tarvitaan totutusta poikkeavia keinoja. Tällaisia voisivat olla:

- 1) Informaatio-ohjaus
- 2) Taloudellinen ohjaus
- 3) Vallan ja vastuun kytkeminen toisiinsa
- 4) Hallinnolliset järjestelyt
- 5) Uudistukset lupahallinnossa ja oikeuslaitoksessa
- 6) Lainsäädännölliset uudistukset

**Informaatio-ohjaus** tarkoittaa sitä, että ympäristökysymyksiin liittyvän päätöksenteko- ja normivalmistelun pohjaksi vaaditaan selvitykset peruskysymyksistä: 1) Mikä on ongelma ja kuinka suuresta ongelmasta on kysymys, ja 2) Mitkä ovat linjavaihtoehdot, niiden hyödyt ja hinta.

Perustyö voidaan ja tuleekin teettää omaa intressiään ajavan ympäristöhallinnon ohjauksen ulkopuolella. Tässä voitaisiin soveltaa esimerkiksi Tanskan mallia, jossa näitä kysymyksiä arvioidaan erillisessä pääministerin alaisessa instituutissa. Hallintosektorit ja intressitahot tekevät luonnollisesti omat arvionsa pohja-arvioiden rinnalle, jolloin ongelmien suuruusluokasta ja linjavaihtoehdoista päästään keskustelemaan rationaaliselta pohjalta.

Harjoitustyönä voitaisiin tutkia esimerkiksi, onko ympäristöhallinnon ekoideologiasta kumpuava keskitettyihin kaatopaikkaratkaisuihin ja eloperäisen materiaalin kierrätykseen tähtäävä jätepolitiikka Suomen kannalta paras ratkaisu, vai olisiko jokin muu linjaus parempi. Poliitikalle toki löytyy EU:n jätehierarkiasta lähteviä perusteluja, mutta kestävätkö ne taloudellisuus-, terveellisyys-, hygienia-, ekotase-, energiatase ym. tarkasteluja? Yhteisölainsäädäntö tarjoaa asiassa kansallista liikkumavaraa, jos sitä vain halutaan ottaa käyttöön.

Peruskysymysten evaluointityön jälkeen voidaan poliittisempänä kysymyksenä ryhtyä pohtimaan, mikä on yhteiskunnan kokonaisedun kannalta paras linjaus ja mitkä ovat sopivat keinot tavoitteiden saavuttamiseksi reunaehdot huomioon ottaen. Sen jälkeen on edessä juridisia rakenteita koskeva teknisluontoisempi käsittely. Kun vihdoinkin lakitekstistä on saatu aikaan luonnos, voisi sen toimivuudesta ja sudenkuopista myös teettää analyysejä hallinnon ulkopuolisilla tahoilla.

Jos päätös- ja normiehdotusten perusteluihin liitetään peruskysymyksiä koskevat laskelmat, päättäjät tietävät paremmin, mistä ovat päättämässä. Päätösten soveltaminen helpottuu.

**Taloudellisella ohjauksella** tarkoitetaan sitä, että ympäristöhallinto osallistuu omilla määrärahoillaan toimiensa seurausten rahoitukseen. Jos siis metsien suojelu on tärkeää tai jos sedimenttien haitta-ainepitoisuudet ovat ympäristöhallinnon mielestä hälyttävällä tasolla, rahaa suojelualueiden lunastukseen, metsänhoitotoimenpiteiden kustannuksiin tai puhdistustoimenpiteisiin on löydettävä ympäristöhallinnon omasta budjetista. Päätös osallistumisosuudesta voitaisiin tehdä valtioneuvostossa samalla kun päätetään suojan tasosta.

Johtaminen on luopumista jostakin jonkun toisen asian hyväksi. Tällainen taloudellinen ohjaus auttaisi tärkeiden ympäristöasioiden erottamista vähemmän tärkeistä ja pakottaa kustannustehokkuuteen päämäärän tavoittelussa. Tällainen ohjaus edistäisi myös todellisen tietotaidon kehittämistä Suomessa ympäristösektorille.

**Vallan ja vastuun kytkeminen toisiinsa** liittyy sekä lupaprosesseihin että säätelyn valmisteluun. Virkamies ei ole tahdoton työrukkanen. Hän käyttää julkista valtaa laajoissa rajoissa. Virkavastuulle pitäisi saada konkreettista sisältöä. Perustuslain 118 §:n soisi toimivan myös käytännössä niin, että virka-aseman väärinkäytöstä tuomitaan rangaistuksia ja korvauksia.

Ympäristöministeriöllä, valvovilla viranomaisilla ja yksittäisillä intressitahoilla on kohtuuttoman vahva peliteoreettinen asema, kun asioiden riitauttaminen merkitsee hankkeesta tai toiminnasta vastaavalle huomattavaa vahinkoa, mutta viranomaisella itsellään ei ole mitään hävittävää.

Jos sektoriviranomainen voisi joutua omien määrärahojensa puitteissa korvausvastuuseen jarrutuksesta tai perusteettomasta vaatimuksesta, harkinta lisääntyisi. Samalla tavalla esimerkiksi naapurikunnan ympäristöviranomaisen tai aatteellisen yhdistyksen lupavalitukseen tulisi harkintaa, jos vastapuolen oikeudenkäyntikuluista ja muista taloudellisista menetyksistä voisi käytännössä joutua korvausvastuuseen.

Harkintaa voitaisiin lisätä myös jakamalla vaadittujen toimenpiteiden kustannuksia. Jos esimerkiksi museovirasto voisi joutua maksamaan omista määrärahoistaan suojeltavaksi haluamansa makasiinin tai makkaran kunnossapitokustannukset, tärkeät kohteet alkaisivat erottua vähemmän tärkeistä nykyistä tehokkaammin. Jos TE-keskuksen kalatalousyksikkö voisi itse joutua kustannusvastuuseen vaatimastaan tutkimusohjelmasta tai sesonkirajoituksesta, tarpeettomista tutkimuksista ja toimenpiteistä päästäisiin eroon. Kun vastuukysymykset voitaisiin käsitellä erillisinä lupaprosessin päätyttyä, vallan demonstrointi ja hallintoalamaisten kiusaaminen loppuisi.

Jos yksityiseltä ihmiseltä tai yritykseltä edellytetään itseään koskevan lainsäädännön tuntemusta, tätä on voitava edellyttää myös viranomaiselta. Pykälien taivuttelusta ja lainvastaisista ohjeista, määräyksistä tai vaatimuksista tulisi joutua lailliseen edesvastuuseen.

**Hallinnolliset järjestelyt** liittyvät luonnollisena osana yritysten sopeutumiseen ja selviytymiseen. Kun yksiköstä tulee yritykselle taakka, sen johtajat voidaan vaihtaa, se voidaan saneerata tai siitä voidaan hankkiutua kokonaan eroon. Uudistuminen on yrityksen kehityksen edellytys.

Julkisella sektorilla ei voida kuitenkaan soveltaa samankaltaisia suoraviivaisia järjestelyratkaisuja kuin yksityisellä sektorilla, vaikka hallintosektorista muodostuisikin uhka yhteiskunnan kestäväälle kehitykselle. Tähän on painavia perussyitä:

- Hallinto on poliittisen vallankäytön väline, eivätkä poliitikot luovu vapaaehtoisesti vallasta;
- Hallinnolla on mahtavat resurssit ja lukemattomat keinot puolustaa omia asemiaan ja valtaansa;
- Vakituiset virat ovat vahvan lainsäädännön turvaamia;
- Ajatukset virkamiesten irtisanomisista ovat yhteiskunnallisesti ahdistavia.

Ympäristöhallinto on kuitenkin ajautunut niin huonoon kuntoon, ettei se todennäköisesti selviä ongelmistaan normaalilla poliittisella ohjauksella. Tarvitaan järeämpiä keinoja.

Yhteiskunnan kannalta tasapainoisempaa ympäristöpolitiikkaa ja lainsäädäntövalmistelua voisi syntyä, jos ympäristöministeriön tehtävät siirrettäisiin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sisäministeriön ja työministeriön alaisuuteen. Jos samalla vaihdettaisiin vastuuhenkilöitä ja tarkistettaisiin tavoitteita, ympäristöhallinnon omien päämäärien edistäminen EU:n kautta loppuisi niin ikään. Toisin sanoen palautettaisiin muutaman vuosikymmenen takainen tilanne.

Lupaprosessissa pitäisi olla kyse ympäristöarvojen ja muiden yhteiskunnallisten arvojen tasapainoisesta yhteensovittamisesta. Siksi asia tulisi käsitellä työvoima- ja elinkeino-keskuksessa ennen kuin päätös hankeen vaarantamisesta ja/tai raskaasta oikeusprosessista tehdään. Tässä järjestelmässä viranomaiskollektiivi vaatisi ja valittaisi, ei sektori-viranomainen.

**Lupahallinnon ja oikeuslaitoksen uudistustarpeet** liittyvät erityisesti toiminnan hitauteen. Tämä on eräs yritysten ja muiden tuotannollisten organisaatioiden heikon oikeusturvan ja peliteoreettisen aseman perussyistä. Jos varmuuden vuoksi valittaminen kuuluu ikään kuin virkavelvollisuuksiin ja vastuuton valittaminen on kansalaisyhteiskunnan oikeus, pitäisi asiat oikeusvaltiossa käsitellä niin nopeasti, ettei prosessin kestosta muodostu oikeuden loukkausta. Koko lupaoikeusprosessin läpikäynti kaikkien oikeusasteiden kautta puolessa vuodessa on täysin mahdollista, kuten Helsingin jääkiekkoareenan lupaprosessi osoittaa.

Hankkeita varten voitaisiin kehittää oikeusprosesseja nopeuttavia menettelytapoja. Esimerkiksi aikaa vievästä paperinpyörityksestä päästäisiin eroon napakassa suullisessa käsittelyssä. Argumentithan on esitetty jo lupahakemusta käsiteltäessä. Resursseja vapautuu asioiden ripeään käsittelyyn, kun valittaminen vähenee vallankäyttömahdollisuuksien supistumisen myötä.

Yhteiskunnallisesti merkittävien ja tuotannollisen toiminnan kehittämiseen (siis hyvinvointimme edellytykseen) liittyvien hankkeiden lupakäsittelyihin voitaisiin perustaa erityisjaokset hallintotuomioistuimiin. Nämä voitaisiin resursoida siten, että asiat voidaan ottaa heti käsittelyyn.

Myös hallintotuomioistuinten kokoonpanoa tulisi harkita perusteellisesti uudelleen. Ne kun valitsevat nykyään ratkaisunsa keskenään ristiriitaisten säädösten, tulkintojen ja tavoitteiden ryteikössä monista mahdollisista. Tässä on sellainen riski, että ne harjoittavat tarkoituksenmukaisuusharkintaa omista lähtökohdistaan ja myötäilevät lähiympäristönsä yleisiä mielipidettä.

Erityisesti korkeimpien hallintotuomareiden ja esittelijöiden tausta on lähes poikkeuksetta julkiselta sektorilta. Hallinnollisen eliitin kannalta on tietysti turvallista, että se valitsee hallintotuomarit keskuudestaan. Mutta nousevatko teoreettiset juridiset rakenteet ja hallinnon sisäistämät arvot, asenteet ja ajatusmallit tuomareiden taustan takia käytännön oikeuden ja kohtuuden edelle? Ovatko hallintuomioistuimet nykykokoonpanossa valmiita ojentamaan riittävän lujalla kädellä asemaansa väärin käyttäviä julkisen vallan edustajia?

Lakikirjan selkämyksessä on vaaka symboloimassa oikeuden jakamiseen liittyvää tasapainoa. Voitaissiinko siis ajatella, että kun hallinto-oikeuksissa ratkotaan julkisen vallan ja hallintoalamaisten välisiä kiistakysymyksiä, päättäjien joukossa olisi aina myös hallintoalamaisen aseman ja lähtökohdat syvällisesti ymmärtävä tuomari ja asiantuntijajäsen?

**Lainsäädännölliset uudistukset** olisivat niin talouselämän toimintakyvyn palauttamisen kuin työllisyyden vahvistamisenkin kannalta tärkeitä. Ongelmana tässä on se, että lainsäädännön purkaminen on paljon raskaampaa työtä kuin uuden lainsäädännön rakentaminen.

Olemassa olevan ympäristölainsäädännön selkeyttämisessä, normiston perkaamisessa ja kohtuullistamisessa sekä raskaiden menettelytapojen korjaamisessa riittäisi työsarkaa. Erityisen tärkeää olisi selventää normiston hierarkiaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Jos lakiesitysten perusteluihin liitettäisiin ongelma- ja vaihtoehtoanalyysien tulokset, kirkastuisi sekin, mistä päätetään ja mikä on lainsäätäjän tarkoitus. Vastuukysymyksen selkiytyisi. Oheiseen kaavioon on hahmoteltu se, miten asiaa voisi lähestyä.

Yksi ympäristölainsäädäntöön liittyvä asia on erityisen silmiinpistävä. Suomen uusi ympäristölainsäädäntö ja pitkälti myös sen perustelut on kirjoitettu ikään kuin ympäristöarvojen lisäksi yhteiskunnassa ei muita arvoja olisikaan. Sektorihallinnon virkamiehet ovat kirjoittaneet ne omista lähtökohdistaan ja omaksi turvakseen.

Miksi tuotannollisen toiminnan yhteiskunnallista merkitystä ei tunnusteta heti lakien alkupykälissä? Miksei hankkeista vastaavien ja toiminnanharjoittajien asemaa ja oikeuksia turvata selkokielellä? Tavallisen virkamiehen tai kansalaisen on vaikea ymmärtää niitä ylempiä juridisia rakennelmia, jotka näihin asioihin liittyvät.

Lienee selvää, että uuden ympäristölainsäädännön kirjoittamisessa on sivuutettava se organisaatio, joka on vanhan säädösten kirjoittanut ja vallitsevan käytännön luonut. Ympäristöhallinto ei tule koskaan virheitään myöntämään saati korjaamaan, jos se ei joudu virheistään konkreettiseen vastuuseen.

## **Visio uudesta ympäristöajattelusta**

Ajatellaan tilannetta, jossa

- Ympäristölainsäädäntö on selkeää, toimivaa, olennaiseen keskittyvää ja muut yhteiskunnalliset arvot huomioivaa;
- Lupakysymysten ja kaavamuutosten käsittely kestää korkeintaan puoli vuotta ja päätösten riitauttamiseen liittyvät oikeusprosessit maksimissaan toiset puoli vuotta;
- Ympäristökysymyksiin liittyvään päätöksentekoon kuuluu rationaalinen analyysi;
- Vallankäyttöön on liitetty rajat ja vastuu;

- Luonnonsuojelussa painopiste on siirretty yksittäisten eläin- tai kasviyksilöiden suojelemisesta biodiversiteetin turvaamiseen valtakunnan tasolla.
- Yhteiskunta keskittää ympäristökysymyksiin varaamansa resurssit tärkeimpien ympäristö-ongelmien ja –riskien hallintaan sekä mahdollisuuksien rajoissa ympäristöinvestointeihin.

Käytännössä siirtyminen kohti tätä tavoitetilaa merkitsisi yhteiskunnan kannalta yhä raskaammaksi käyvän ongelman purkamista toiminnaksi.

Suunnanmuutokseen liittyy huomattavia yhteiskunnallisia mahdollisuuksia, joista ensimmäinen on sidoksissa ympäristölainsäädäntöön. Jos Suomi onnistuu muita maita paremmin kanavoimaan ympäristödirektiivien vyöryn rationaaliseksi ja toimivaksi ympäristölainsäädännöksi, käsitys Suomesta oikeusvaltiona vahvistuu. Tämä on tärkeä kansantaloudellinen ja sosiaalinen peruskysymys. Kansakunnan kilpailukyky sekä henkinen ja fyysinen hyvinvointi paranevat.

Toinen mahdollisuus liittyy ympäristöhallinnon ja oikeuslaitoksen toiminnan kehittämiseen. Jos ympäristöhallinto keskittyy olennaiseen ja lupaviranomainen jatkonaan oikeuslaitos toimivat tehokkaasti ja rationaalisesti, yritysten ja muiden tuotannollisen toiminnan harjoittajien oikeusturva ja toimintaedellytykset paranevat.

Kolmas mahdollisuus liittyy merkittävien ympäristöongelmien ratkaisuun. Jos kykenemme ratkaisemaan Suomessa todellisia ympäristöongelmia nopeasti, rationaalisesti ja kustannus- tehokkaasti, syntyy paitsi ympäristöhyvää, myös tietotaitoa ja tuotteita, jolla on kysyntää myös muualla.

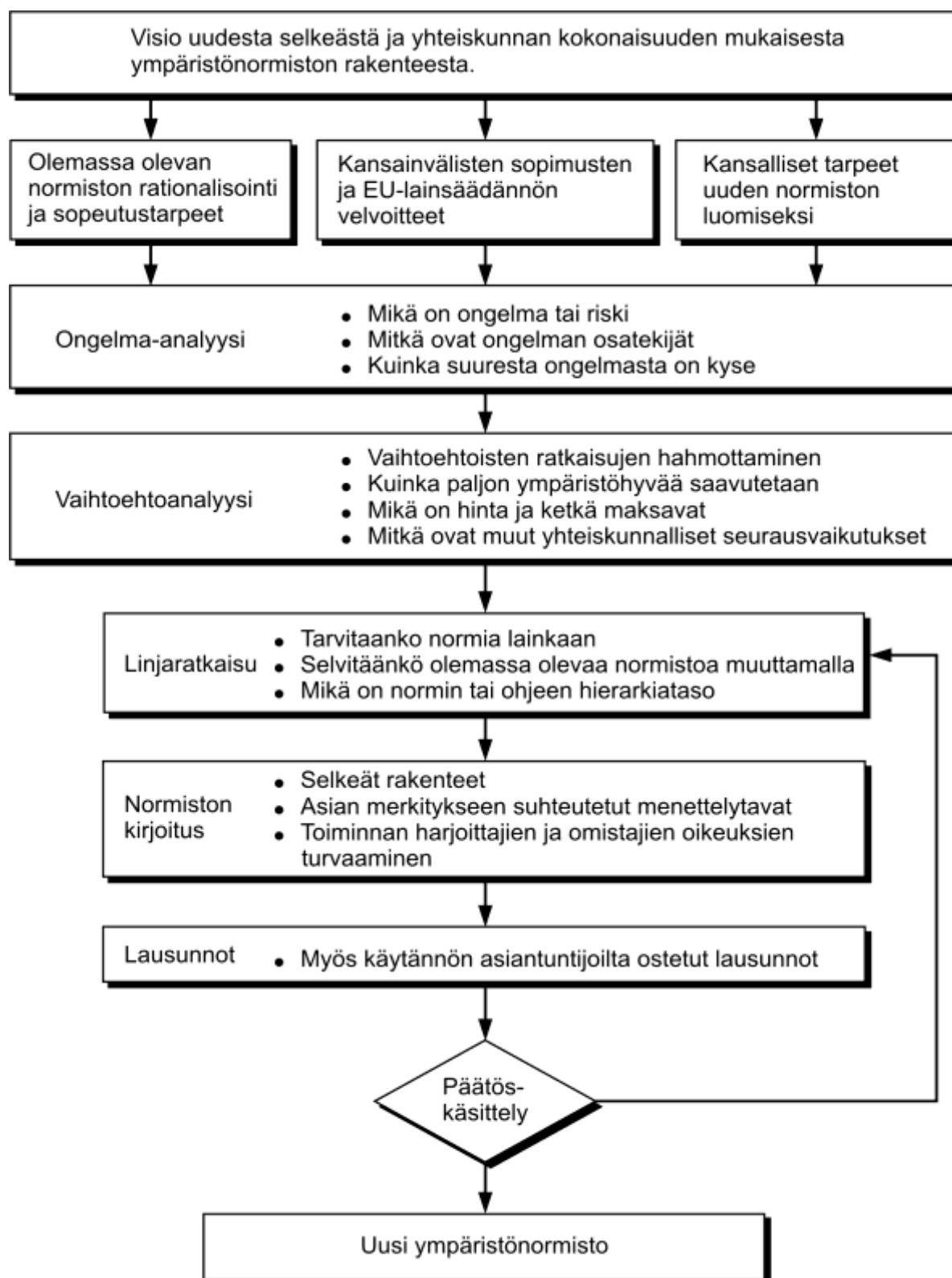
Esimerkkinä voidaan käsitellä vaikkapa energiasektorin murrosta. Vaikka tässä vaiheessa ei olekaan vielä varmuutta ilmastonmuutoksen suuruudesta ja ilmenemismuodoista, fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseen on nykytilanteessa seuraavia painavia syitä:

- Itsenäisen Suomen on syytä vähentää riippuvuutta öljystä ja kaasusta strategisista ja huoltovarmuuteen liittyvistä syistä.
- Riippuvuuden vähentäminen Lähi-Idän öljy- ja kaasuvaroista vähentää tämän alueen merkitystä ja siten terrorismin ja maailmanpalon uhkaa.
- Ilmastonmuutoksessa on kyseessä kumuloituva ja vaikeasti pysäytettävä prosessi, jonka potentiaalinen suora ja epäsuora vaikutus ihmisten ja luonnon elämään on erittäin suuri.
- Öljyn ja kaasun osalta kyse on joka tapauksessa nopeasti hupenevista luonnonvaroista

Me voimme rakentaa tulevaisuutemme jopa omavaraisuuteen asti esimerkiksi ydinvoiman, bioenergian, tuulivoiman, vesivoiman, energiatehokkuuden, lämpöpumppujen ja vaikkapa vedyn varaan. Jos pidämme kehityksen omissa käsissämme, ei ihmisten elämä tästä paljoa muutu eikä perusteollisuutemme toiminta vaarannu.

Tehtävä on toki mittava, 60- ja 70-luvuilla tapahtuneeseen perusteollisuutemme rakentamiseen verrattavissa. Hintaa joudutaan maksamaan kohonneina energiakustannuksina ja myös ympäristövaikutuksina. Jos rakennamme esimerkiksi lisää vesivoimaa (ml. pumppuvesivoima) säätövoimaksi, tällä on paikallisia vaikutuksia luontoon ja myös luonnon virkistyskäyttöön.





Kuva 7.2. Ympäristölainsäädännön ja -normiston uudistusprosessi.

Toisaalta uuden teknologian kehittäminen, tuotantokapasiteetin ja energiainfrastruktuurin rakentaminen ja uusi energiantuotanto merkitsevät mittavaa haastetta suomalaiselle energia-teollisuudelle, sähkötekniselle teollisuudelle, metalliteollisuudelle ja rakennusteollisuudelle. Myös muissa maissa on perusteita fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseen. Jos Suomi kulkee energiasektorin murroksen eturintamassa, kansantalouteen voi syntyä uusia vientivetureita.

Rationaaliseen ympäristöajatteluun liittyy siis suuria mahdollisuuksia, paljon työtä ja todellista hyvinvointia. Miksemme siis pyrkisi eroon illuusioiden, asenteiden, manipulaation ja ylhäältä ohjauksen kahleista? Miksemme ryhtyisi käsittelemään ympäristöasioita peruslaskuoppia ja omaa järkeä käyttäen?