

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Jarmo Lehtinen

KIVIAINEKSEN OTON SÄÄNTELYSTÄ

Julkisoikeuden
Pro gradu -tutkielma

VAASA 2019

SISÄLLYS

	sivu
LYHENTEET	3
1. JOHDANTO	6
1.1. Tutkielman aihe	6
1.2. Taustaa	7
1.2.1. Sääntelykohteen muutos	7
1.2.2. Oikeudellinen kehitys	8
1.3. Tutkimusongelma, metodit ja oikeuslähteet	10
1.4. Tutkimuksen rakenne	13
2. KIVIAINEKSEN OTTO SUHTEESSA (PERUS)OIKEUSJÄRJESTELMÄÄN	15
2.1. Perusoikeudet	15
2.1.1. Perusoikeuksien historiasta ja yhteydet ihmisoikeuksiin	16
2.1.2. Perusoikeuksien määritelmiä	17
2.1.3. Perusoikeuksien luokitteluja	20
2.1.4. Perusoikeuksien valvonta	22
2.2. Maanomistusoikeus	26
2.2.1. Oikeusjärjestelmän taso	27
2.2.2. Lainsäädännön taso (oikeusjärjestys)	29
2.2.3. Omistusoikeuden rajoittamisesta	30
2.3. Ympäristöoikeus	31
2.3.1. Keskeisiä piirteitä	32
2.3.2. Ympäristöoikeuden osa-alueet ja systematiikka	34
2.3.3. Ympäristöoikeus ja periaatteet	35
3. KIVIAINEKSEN OTON SÄÄNTELY	38
3.1. Kiviaineksen ottoa sääntelevät normit	38
3.1.1. Lainsäädännön keskeiset muutokset	39
3.1.2. Vireillä olevat lainsäädännön muutokset	40
3.2. Maa-aineslupamenettely	41
3.2.1. Ottamisen luvantarve	42

3.2.2. Lupahakemus ja lupahakemuksen käsittely	44
3.2.3. Lupaharkinta	47
3.2.4. Lupamääräykset	53
3.2.5. Lupapäätöksen sisältö ja voimassaolo	55
3.2.6. Valitustie ja valitusoikeus	56
3.2.7. Ottamistoiminnan aloittaminen	57
3.2.8. Vastuu luvan velvoitteista	58
3.2.9. Jälkivalvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset	59
3.2.10. Lupapäätöksen muuttaminen	61
3.2.11. Ottajan korvausvelvollisuus	62
3.2.12. Luvan epäämisen korvausvelvollisuus	63
3.3. Ympäristölupamenettely	63
3.3.1. Maa-aineslain suhde ympäristönsuojelulakiin	64
3.3.2. Ympäristönsuojelulain tavoite	65
3.3.3. Ympäristölupa	69
3.3.4. Lupaharkinta ja sen perusteet	72
3.3.5. Muutoksenhaku	75
3.3.6. Jälkivalvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset	77
3.4. Yhteenveto kiviaineksen oton sääntelystä	78
4. LOPUKSI	81
LÄHDELUETTELO	85

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 63/1999
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	elinkeino, liikenne ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
IED	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KonkL	konkurssilaki 120/2004
KP- sopimus	kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus 8/1976
KuntL	kuntalaki 410/2015
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MARA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MAS	valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta 926/2005
MK	maakaari 540/1995
MmVL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
MRL	maankäyttö ja rakennuslaki 132/1999
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 7.6. 2016
TaVL	talousvaliokunnan lausunto
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet
YSA	valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 713/2014
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014

YVA	ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAA	asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 277/2017
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
VL	vesilaki 587/2011
vp	valtiopäivät
VYSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000, kumottu
VVL	vesilaki 246/1961, kumottu

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Jarmo Lehtinen	
Pro gradu -tutkielma:	Kiviaineksen oton sääntelystä	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä	
Valmistumisvuosi:	2019	Sivumäärä: 93

TIIVISTELMÄ:

Maa-aineksia käytetään paljon talojen ja teiden rakentamisessa. Aiemmin rakentamisessa käytettiin pääasiassa soraa, mutta tiukentuneen pohjavesien ja maisemansuojeluun liittyvän suojelun vuoksi soran ottoa säännellään entistä kattavammin. Sääntelyn lisääntymisen myötä suurten asutuskeskusten läheltä on nykyään vaikeaa löytää hyvälaatuista soraa, jonka vuoksi rakentamiseen käytetään aiempaa enemmän kalliokiiviainesta. Kiviaineksen käytön lisääntyminen on lisännyt tarvetta myös käytön entistä tarkempaan sääntelyyn. Kiviaineksen käyttöön liittyy tyypillisesti melu- ja pölyhaittoja, joita pyritään minimoimaan ympäristölupamenettelyjen avulla.

Tutkimusongelmani on tarkastella, millaista erityyppistä normiainesta (säännöt ja periaatteet) kiviaineksen oton sääntelyyn liittyy. En siis tarkastele ainoastaan voimassaolevaan lainsäädäntöön liittyviä normeja, vaan pyrin tuomaan esille myös aiheen yhteydet perusoikeusjärjestelmään. Perusoikeuksista käsitelen erityisesti ympäristöperusoikeutta sekä omistusoikeutta. Tuon esille myös lupamenettelyihin liittyvät uusimmat lainsäädännön muutokset. Pyrin tuomaan esille myös aiheeseen liittyviä tyypillisiä piirteitä, kuten esimerkiksi joustavien normien merkityksen lain soveltamistilanteissa.

Keskeisenä teoreettisena lähtökohtaisena lähestymistapana on lainoppi. Työssäni voi nähdä yhdistyvän lainopin teoreettisen ja käytännöllisen lähestymistavan. Lainopin teoreettinen tarkastelu painottuu kuitenkin jonkin verran enemmän, koska en esimerkiksi pyri tuomaan esille yksittäisiin tapauksiin liittyviä tulkintasuosituksia. Johtuen tutkielmani aiheen laajuudesta tarkastelen käyttämäni lähdeainestoani myös oikeushistoriallisesta näkökulmasta, joka mahdollistaa tiettyjen normiainekseen liittyvien kehitysprosessien esille nostamisen. Tutkielmani keskeisiä käsitteitä ovat perusoikeudet, vastuu ympäristöstä, ympäristöoikeus, maanomistusoikeus, joustavat normit sekä asianosaiset.

Olen pyrkinyt systematisoimaan ja tulkitsemaan aiheeseen liittyvää eri tyyppistä lähdeainestoa. Systematisointi tarkoittaa tutkielmassani lähinnä sitä, että olen esimerkiksi kirjoitustyöni muodollisen rakenteen avulla pyrkinyt mahdollistamaan laaja-alaisen aiheeni tarkastelua. Lisäksi olen pyrkinyt systematisoimaan lainsäädännön tason tarkastelua tuomalla esille eri asianosaistahojen roolin liittyen kiviaineksen oton sääntelyyn. Tulkintaan liittyen olen nostanut esille joitakin oikeuskäytännön kannalta olennaisia tulkintasuosituksia. Tulkintatapaani voi pitää ennen muuta sekundäärisenä. Lähdeaineistona olen käyttänyt lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoa sekä oikeustapauksia.

Tutkielman keskeisenä havaintona voi pitää sitä, ettei tutkittavasta oikeudellisesta ongelmasta voi saada relevanttia tietoa keskittymällä tarkastelemaan vain voimassaolevan lainsäädännön normeja. Olennaista on laajentaa normien tarkastelu koskemaan myös perusoikeuksia. Perusoikeuksien merkitys vaihtelee aina tutkittavan ongelman mukaan. Sääntelyyn liittyvistä asianosaisista keskeisin rooli on viranomaisilla sekä luvan hakijaosapuolella. Entistä suuremmassa roolissa ovat kuitenkin myös erilaiset yhdistykset, joiden roolia luonnon itseisarvon puolustajina voidaan pitää merkittävänä. Olen tutkielmassani laatinut aiheesta eräänlaisen yleisesityksen, joten aiheetta tulisi jatkossa systematisoida ja tulkita yksityiskohtaisemmin.

AVAINSANAT: perusoikeudet, vastuu ympäristöstä, ympäristöoikeus, joustavat normit

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman aihe

Tutkielman aihe on tarkastella kiviaineksen oton hallinnollis-oikeudellista sääntelyä. Tarkastelussani keskityn käsittelemään tapauksia, joissa sovelletaan maa-aineslakia (MAL 24.7. 1981/555) ja tähän lakiin perustuvaa maa-aineslupamenettelyä (MAL 1 §). Toinen keskeinen aiheeseeni sovellettava normisto on ympäristönsuojelulaki (YSL 527/2014) ja tähän lakiin tehdyt muutokset. Rajaan käsittelyni nimenomaan tapauksiin, joissa kiviainesta louhitaan ja murskataan, jolloin tarvitaan ympäristönsuojeluasetuksen (18.2. 2000/169) mukainen ympäristölupa (YSA 1 luku, 1 § 7 c). Rajaan tarkasteluni ulkopuolelle soranoton ja myös muualta tuotavan kalliokiviaineksen murskaamisen sääntelyn. Lähinnä siis tarkastelen sitä sääntelyn aluetta, joihin voidaan soveltaa uuden ympäristönsuojelulain mukaista lupahakemuksien yhteiskäsittelyä (47 a §), josta säädetään tarkemmin maa-aineslain 4 a §:ssä (10.4. 2015/424). Lainsäädännössä keskityn tarkastelemaan lähinnä maa-aineslakia ja ympäristönsuojelulakia; luonnonsuojelu- ja vesilain säädöksiä voidaan myös joissain tapauksissa joutua soveltamaan kalliokiviaineksen oton yhteydessä, mutta tarkasteluni painopiste on kuitenkin maa-aines- ja ympäristönsuojelulainsäädännössä.

1.2. Taustaa

Käsittelemääni aiheeseen liittyy kaksi erityyppistä taustatekijää: toisaalta sääntelykohteen muutos (soran sijaan hyödynnetään entistä enemmän kiviainesta) ja toisaalta oikeudellisessa normistossa (säännöissä ja periaatteissa) tapahtuneet muutokset. Nämä kaksi erityyppistä taustatekijää liittyvät kuitenkin osittain toisiinsa ja niissä tapahtuneet muutokset ovat myös tästä syystä osittain toisistaan riippuvaisia. Tutkielmassani en kuitenkaan tarkastele lähemmin sääntelykohteen muutosta vaan keskityn käsittelemään oikeustieteellisestä näkökulmasta olennaisia oikeudellisia normeja ja niissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia.

1.2.1. Sääntelykohteen muutos

Maa-aineksilla on aiemmin (ainakin 1960-luvulta lähtien) tarkoitettu lähinnä soraa. Maa-ainesvaroilla on yhteiskunnassa monenlaisia käyttötarpeita; tärkeimpiä käyttökohteita ovat muun muassa yleinen tieverkko, rautatieverkko ja talonrakennus. Kokonaiskulutus oli 1970-luvulla vakiintunut noin 10 miljoonan kuutiometrin tasolle.¹

Maa-ainesten otto oli Suomessa 1980-luvun alkuun saakka julkisoikeudellisesti paljolti säätelemätöntä². Maa-aineslain (1981) avulla sääntelyä pyrittiin toteuttamaan lähinnä ympäristöllisistä lähtökohdista. Oli havaittu, että soranotto voi vaarantaa pohjaveden saannin, koska soraharjut ovat pohjaveden saannin kannalta olennaisen tärkeitä. Toinen tärkeä syy soravarojen käytön tiukempaan sääntelyyn oli maisemansuojelun merkityksen kasvu (*harjijensuojeluohjelma*). Vuoden 2007 tietojen mukaan soran ja hiekan osuus maa-aineksien käytöstä oli 62 %, kallion osuus 36 % ja muiden maa-ainesten osuus 2 %. Monin paikoin suurten asutuskeskusten läheisyydessä on jo pulaa hyvälaatuisesta sorasta.³ Suurin kiviainesten käyttäjä on Tiehallinto (Destia). Se käytti esimerkiksi vuonna 1999 yleisten teiden rakentamiseen ja kunnossapitoon noin 25 MT kiviaineksia. Kiviaineksen kulutuksen lisääntyminen johtuu osittain myös teknisestä kehityksestä. Tielaitoksen, VTT:n ja korkeakoulujen 1980-luvulla tekemien tutkimusten mukaan kalliokiviaineksesta voidaan rakentaa kestävämpiä teiden asfalttipäällysteitä kuin käytettäessä sora-murskaa.⁴

On siis nähtävissä, että kalliosta saatavan kiviaineksen merkitys on kasvamassa suhteessa sora-aineksen käyttöön entisestään. Kalliokiviaineksen ottoon liittyy jossain määrin eri tyyppisiä sääntelytarpeita kuin soranottoon. Soranotossa on keskeisintä suojella harjujen pohjavesialueita ja säilyttää arvokkaita harjumaisemia. Kalliokiviaineksen oton yhteydessä louhinta- ja murskaustoiminta aiheuttavat ympäristölle muun muassa melu- ja pölyhaittoja. Näitä haitallisia ympäristövaikutuksia pyritään säätelemään pääsääntöisesti ympäristölupamenettelyn avulla.

¹ Vihervuori 1989: 4.

² Emt. 1.

³ Hollo 2010: 10.

⁴ Geologia ympäristötoiminnassa 2007: 179.

1.2.2. Oikeudellinen kehitys

Maa-aineslaki (1981) säädettiin suojelemaan muun muassa soraharjuja, koska niiden merkitys pohjavesille oli luonnontieteellisesti osoitettu ja tämä oli myös yleisesti hyväksytty suojelun lähtökohta. Lain tarkoituksena oli myös ottaa huomioon paremmin myös muut kuin taloudelliset seikat kuten luonnonsuojelu, maisemanhoito, kaavoitus ja muu yleinen etu⁵.

Suomessa yksilönvapaus ja siihen tiukasti liittyen yksilön omaisuuden suoja ovat olleet korkealle arvostettuja. Ihmisen ja omaisuuden suoja on ollut suunnattu erityisesti hallitsijan taholta yksilön omaisuutta uhkaavaa mielivaltaa vastaan⁶. Voidaankin siis nähdä, että maa-aineslain säädökset perustuvat kuitenkin paljolti yksityiseen omistusoikeuteen ja kiinteistön omistajan näkökulmaan. Maa-aineslain normeilla voidaan vain jossain määrin rajoittaa kiinteistön ympäristölle epäedullista käyttöä, koska on aina huomioitava myös yksilön omaisuuden suoja.

Eräänä keskeisenä lainsäädännöllisenä ja oikeudellisenä murroskohtana voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Tällöin otettiin perusoikeuksien joukkoon myös niin sanottu ympäristöperusoikeus eli vastuu ympäristöstä (PL 20 §). Perusoikeudet nähtiin aiemmin lähinnä lainsäädäntöprosessiin vaikuttavina normeina,, jotka eivät juuri vaikuttaneet lainsoveltamiseen ja ratkaisutoimintaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslaki (muun muassa perusoikeudet) oli nyt oikeudellisen ratkaisutoiminnan tasolla *lex superior*(ylempi eli siis sovellettava normi) muihin lakeihin nähden, eikä ainoastaan lainsäädäntövaiheessa. Enää ei ole olemassa perusoikeusvapaata lainsäädännön alaa.⁷

Samaan ajanjaksoon liittyy myös kaksi muuta merkittävää myös lainsäädäntöön vaikuttanutta tapahtumaa eli Suomen liittyminen Euroopan unioniin sekä toisaalta Euroopan

⁵ Pystynen 1984: 189.

⁶ Emt. 1.

⁷ Paasto 2004: 130.

ihmisoikeussopimuksen ratifiointi. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet osaltaan niin, että tuomioistuinten (ja muiden lainsoveltajien) merkitys on kasvanut lakien perustuslainmukaisuuden varmistajina. Voidaan väittää, että eurooppalainen integraatio merkitsee kansallisen lainsäätäjän aseman muuttumista ja vapaampaa suhtautumista lakitekstiin: tällä on vaikutusta myös oikeuslähdeoppiin.⁸

Voidaan nähdä, että perusoikeusuudistuksella ja Euroopan integraatiolla on syvällisiä vaikutuksia suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Perusoikeuksien merkitys on kasvanut eri oikeudenaloilla ja niiden tulkintavaikutus näkyy entistä enemmän myös lainsoveltamisen tasolla. Tietynlaisena ongelmana voidaan pitää ennen vuotta 1995 säädettyjä lakeja asetuksia, joissa ei välttämättä ole riittävästi otettu huomioon perusoikeuksien tavoitteita. Oman tutkielmani erä lähtökohta onkin analysoida ja systematisoida kiviaineksen ottoon liittyvää lainsäädäntöä perusoikeuksien näkökulmasta. Voidaan nähdä, että maa-aineslaki edustaa selvästi ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta vallinnutta lainsäädäntöä ja oikeudellista ajattelua. Vastaavasti ympäristönsuojelulaissa (2000) on otettu huomioon ympäristöperusoikeuden tavoitteet (vastuu ympäristöstä, kansalaisten vaikutusmahdollisuudet) ja edustaa siten uudenlaista lainsäädäntöä ja ajattelua. Voidaan myös nähdä, että ympäristöoikeudella on entistä tiiviimpi yhteys kansainväliseen lainsäädännölliseen kehitykseen, sillä jo yli sadalla valtiolla on nykyään ympäristöperusoikeus⁹. Vielä ei ole täysin selvää, onko vastaava kehitys jatkunut uudessa, vuonna 2014 säädetyssä ympäristönsuojelulaissa (YSL 527/2014). Uuteen lainsäädäntöön on vaikuttanut paljolti myös Euroopan unionin lainsäädännössä tapahtunut kehitys, josta erityisesti on mainittava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (IED, 2010/75/EU). Lisäksi uuden ympäristönsuojelulain syntyyn on vaikuttanut perustuslain tulkintojen kehittyminen.¹⁰

Tutkielmani aiheen taustalla on siis havaittavissa kahdentyyppistä samanaikaisesti tapahtuvaa muutosta: oikeusjärjestelmän tasolla perusoikeuksien merkityksen kasvu eri oikeuden aloilla sekä toisaalta sääntelykohteen muutos käytännössä ja lainsäädännön (oikeusjärjestyksen) tasolla. Näiden erityyppisten muutosten voidaan nähdä olevan yhteydessä

⁸ Timonen 1999: 32 – 33.

⁹ Viljanen ym. 2016: 87.

¹⁰ Kuusiniemi ym. 2015: 1.

toisiinsa ja ne ovat osittain myös toistensa aiheuttamia. Tutkielmassani keskityn kuitenkin tarkastelemaan kiviainesten ottoa erityisesti oikeudellisten normien näkökulmasta.

1.3. Tutkimusongelma, metodit ja oikeuslähteet

Tutkimusongelmani on tarkastella, millaisen erityyppisen oikeudellisen normiston avulla kiviaineksen ottoa säännellään. Tutkimusongelmani liittyy osaltaan perusoikeuksien kasvaneen merkityksen tarkasteluun, mutta sillä voi toivottavasti olla myös käytännön lainsoveltamiseen liittyvää merkitystä: mitkä säädökset on otettava huomioon kiviaineksen otton yhteydessä. Pääasiallisen tutkimustehtäväni ohella pyrin tuomaan lisäksi esille kiviainesten otton sääntelyyn liittyvät erilaiset toimijatahot, joiden avulla pyrin lähinnä systematisoimaan käsittelemääni normiainesta. Eri tyyppisten toimijoiden näkökulmia voidaan ehkä hyödyntää enemmän, jos halutaanmyöhemmin laatia erilaisia vaihtoehtoisia tulkintasuosituksia.

Oikeustieteen keskeisenä tutkimussuuntauksena pidetään lainoppia (oikeusdogmatiikkaa). Lainopilla tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön tulkintaa ja systematisointia. Systematisoinnin tarpeellisuutta voidaan perustella erityisesti sillä, että oikeusnormin systemaattinen paikka on usein ratkaiseva sen soveltamisessa. Lainsäädännön tulkinta on usein välttämätöntä, koska lait ovat yleisesti luonteeltaan tulkinnanvaraisia, aukollisia ja ristiriitaisia.¹¹ Oikeudellista tulkintaa ja sen perustelutoimintaa voidaan kuvata myös dialogina, jonka kaksi keskeistä osapuolta ovat tutkija ja tuomari. Dialogin lähtökohtana on, että osapuolet ovat erimieltä tuloksesta. Erimielisyyden syynä voi olla esimerkiksi se, että ongelma on puutteellisesti tunnistettu. Tuomarilla ja tukijalla voi olla myös käytössä erilaiset oikeuslähdekombinaatiot; toinen voi viitata lakiin ja lainvalmistelutöihin kun taas toinen perustaa tulkintansa lakiin, tuomioistuinratkaisuihin sekä oikeustieteeseen. Harvinaisimpina, mutta mahdollisina erimielisyyden aiheuttajina voivat olla myös erilaiset tulkintaperiaatteet; tutkija voi pitää esimerkiksi analogiaa perusteltuna kun tuomari ei välttämättä pidä sitä hyväksyttävänä.¹²

¹¹ Tolonen 2003: 15.

¹² Aarnio 2011: 48.

Oikeustieteen keskeisenä tehtävänä on siis tuottaa suosituksia siitä, miten viranomaisten ja tuomioistuinten pitää lakia soveltaa. Oikeusnormin tulkinnan perustaksi lainoppi pyrkii esittämään normit systemaattisena järjestelmänä. Lainopillisessa tutkimuksessa erotetaan käytännöllinen ja teoreettinen suuntaus, mutta näiden suuntausten täsmällinen erottaminen ei ole mielekäästä, koska usein nämä erilaiset tutkimusotteet lomittuvat toisiinsa. Myös oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien merkityksen kasvu on vähentänyt lainopin eri suuntausten välisiä eroja.¹³ Lainoppi ei siis nykyään keskity pelkästään oikeussääntöjen tutkimiseen vaan myös oikeusperiaatteiden tarkasteluun. Oikeussääntöjen tulkinnan ohella lainopin tehtävänä onkin aikaisempaa enemmän myös oikeusperiaatteiden punninta ja niiden yhteensovittaminen.¹⁴

Omassa tutkielmassani voi nähdä jossain määrin yhdistyvän teoreettisen ja käytännöllisen lainopin. Teoreettinen näkökulma korostuu tuodessani esille perusoikeusjärjestelmän yleisiä piirteitä sekä toisaalta myös maanomistus- ja ympäristöoikeutta koskevassa tarkastelussa. Tutkielmassani voi nähdä jonkin verran enemmän korostuvan teoreettinen lainoppi, koska en niinkään esitä työssäni yksittäisiin tapauksiin liittyviä tulkintasuosituksia. Käytännöllisenä lainoppina tutkielmaani voi pitää siinä mielessä, että tarkastelen käytännöllistä lain soveltamistilannetta (kiviaineksen ottoa) ja eri toimijoiden roolia tässä soveltamistilanteessa. Tutkielmassani on piirteitä myös oikeushistoriallisesta tutkimuksesta (oikeus historiallisena, muuttavana ilmiönä) sekä myös joitain oikeussääntely-teoreettisia piirteitä.

Pekka Vihervuoren mukaan käytännön elämän ratkaisutilanteissa ei ole kysymys vain yhden normikokonaisuuden soveltamisesta, vaan hyvin usein useista normistoista samanaikaisesti, jotka ovat lisäksi monitahoisissa keskinäisissä vuorovaikutussuhteissa toisiinsa. Vihervuoren mukaan tästä seuraa tutkimuksen tietynlainen ongelmakeskeisyys.¹⁵ Omassa tutkielmassani näkyy myös erityyppisten normien samanaikainen vaikutus,

¹³ Määttä 2004: 119.

¹⁴ Hirvonen 2011: 24.

¹⁵ Vihervuori 1989: 1.

mutta myös oikeusperiaatteiden sekä voimassaolevan lainsäädännön yhteen kietoutuminen.

Oikeuslähdekäsitykset voidaan pääsääntöisesti jakaa kolmeen erilaiseen ryhmään: formaaliseen, sisällölliseen ja reaaliseen. Näitä kolmea erilaista oikeuslähdekäsitystä vastaavat lähes täysin oikeusfilosofian kolme perussuuntausta: oikeuspositivismia, luonnonoikeusoppia ja oikeusrealismia.¹⁶

Formaalisen oikeuslähdekäsityksen mukaan oikeussäännön pätevyys riippuu siitä (formaalista) proseduurista, jonka kautta se on syntynyt. Sisällöllisen oikeuslähdekäsityksen mukaan oikeussäännön synty tapa ei yksin ratkaise kysymystä sen voimassaolosta. Täysin korrektiin proseduurin mukaan säädetty laki on voimassaolevaa oikeutta vain, jos se täyttää tietyt (moraaliset) minimivaatimukset. Reaalisen oikeuslähdekäsityksen mukaan oikeussäännön pätevyys ei riipu (vain) sen syntytavasta tai abstraktien moraalisten kriteerien täyttymisestä vaan ennen kaikkea siitä, miten hyvin se edistää tiettyjä yhteiskunnallisia tavoitteita.¹⁷

Omassa tutkielmassani käytän oikeuslähteinä voimassaolevaa lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä myös jossain määrin oikeuskäytäntöä (KHO:n ratkaisuja). Voidaan siis katsoa, että lähtökohtani tutkielmassani on käyttää formaalisen oikeuslähdeopin mukaisia lähteitä, mutta samassa määrin työssäni on nähtävissä sisällöllisen ja oikeusrealistisen oikeuslähdeopin piirteitä: tuon esille perusoikeuden tavoitteiden sekä ympäristöoikeudessa olennaisen ei-oikeudellisen lähdeaineiston merkityksen.

Tutkielmani keskeisenä pyrkimyksenä on tarkastella sitä eritasoista oikeudellista normistoa (sääntöjä ja periaatteita), jota on sovellettava kiviaineksen oton yhteydessä. Tarkastelen normistoa pääosin yleisellä tasolla, enkä siis esimerkiksi tulkitse näitä yleisiä normeja yksittäisiin oikeustapauksiin soveltaen. Esimerkiksi Kullan mukaan oikeudellisella tulkinnalla tarkoitetaan abstraktin oikeussäännön konkretisointia yksittäistapaukseen tai oi-

¹⁶ Sajama 2004: 24.

¹⁷ Emt. 25.

keustapaukseen. Oikeustieteilijät voivat taas laatia Kullan käsityksen mukaan tulkintasuosituksia niin sanottujen tyyppitilanteiden mukaan.¹⁸ Omassa tutkielmassani tukeudun paljolti lainsäätäjän tekemään esisystematisointiin aiheesta¹⁹. Erityisesti teen näin tutkielmani kolmannessa luvussa, jossa tarkastelen maa-aines- ja ympäristölupien kiviaineksen ottoon liittyvää tavanomaista lainsäädäntöä. Käsittelen kuitenkin mahdollisesti joitakin aiheeseen liittyviä tyyppillisiä tulkinnallisia piirteitä, joita lainsäätäjä ei ole huomionnut esisystematisoinnissaan. Lähtökohtaisesti en myöskään sovelta tutkielmassani oikeusnormeja yksittäisiin oikeustapauksiin, enkä myöskään laadi tulkintasuosituksia tyyppitilanteiden pohjalta. Tuon kyllä esille joitakin aiheeseen liittyviä oikeustapauksia, mutta niiden yhteydessä käsittelen lähinnä muiden tekemiä yleisiä merkityksiä sisältämiä tulkintoja. Edellä mainitun perusteella tutkielmassani esille tuomaani oikeudellista tulkintaa voi pitää ennemminkin niin sanottuna sekundaarisena tulkintana varsinaisen primäärin tulkinnan sijaan.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Johdannossa olen pyrkinyt selvittämään tutkielmani aiheen taustaa, näkökulmaa ja käyttämiäni metodeja. Toisessa luvussa tarkastelun painopiste on tutkielman aiheeseen liittyvässä perusoikeustasossa, jota täydennän tarvittaessa oikeudenala-tarkastelulla, jonka yhteydessä tuon esille aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä yleisellä tasolla. Tässä luvussa pyrin myös selvittämään tutkielmani kannalta keskeisten käsitteiden (perusoikeudet, ympäristöperusoikeus, maanomistusoikeus) sisältöä ja miten ne liittyvät käsittelemääni aiheeseen. Toisen luvun tarkastelussa korostuu erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulma käsiteltävään aiheeseen. Tämän luvun keskeisenä tarkoituksena on tuoda esille se konteksti, jossa tutkielmani aihetta käsittelen. Kolmannessa luvussa pyrin pääasiassa keskittymään aiheeseen liittyvään sääntelyyn yksityiskohtaisemmin sekä tuon samalla esille aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Tässä luvussa tarkastelen siis kiviaineksen oton hallinnollis-oikeudellista sääntelyä oikeusjärjestyksen (lainsäädännön) tasolla keskittyen erityisesti maa-

¹⁸ Kulla 2015: 153.

¹⁹ Aarnio 2011: 80.

aines- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöön. Tässä tutkielmani kannalta keskeisessä luvussa pyrin myös tuomaan esille kiviaineksen oton sääntelyyn liittyvät lainsäädännölliset muutokset. Samalla pyrin tuomaan esille myös mahdollisia ongelmia, jotka liittyvät uuteen ja suunnitteilla olevaan lainsäädäntöön nimenomaan ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Lopuksi teen yhteenvedon ja tuon esille aiheeseen liittyvää ongelmatiikkaa ja mahdollisesti myös niitä kysymyksiä, joita aiheeseen liittyen olisi syytä tulevaisuudessa enemmän tutkia.

2. KIVIAINEKSEN OTTO SUHTEESSA (PERUS)OIKEUSJÄRJESTELMÄÄN

Tutkielmani toisessa luvussa pyrin taustoittamaan kiviaineksen oton sääntelyä suhteessa oikeusjärjestelmään. Tarkasteluni painopiste on perusoikeuksien analysoimisessa, mutta samalla tarkastelen myös näihin perusoikeuksiin liittyviä oikeudenaloja oikeusjärjestelmätasolla ja myös sitä, kuinka erilaiset perusoikeuksien tavoitteet pyritään toteuttamaan tavallisen lainsäädännön avulla. Tässä tuon esille käsityksen siitä, että nykyisin oikeudellisessa tutkimuksessa on jossain määrin otettava huomioon kolme tasoa: oikeustieteen luoma ja jatkuvasti kehittämä eri oikeuden alojen muodostama oikeusjärjestelmän taso, perusoikeuksien taso sekä voimassaolevan lainsäädännön eli oikeusjärjestyksen taso. Voidaan nähdä, että perusoikeudet sijoittuvat oikeusjärjestelmä tason sekä oikeusjärjestyksen välimaastoon liittyen näihin eri tavoin. Perusoikeudet sisältävät oikeusperiaatteellisia elementtejä ja niitä voi tarkastella yleisten oppien näkökulmasta kuten oikeudenaloja. Perusoikeudet kuuluvat kuitenkin keskeisesti myös oikeusjärjestyksen tasolle. Kun oikeusjärjestyksen oikeuslähdeoppina voidaan keskeisesti pitää Kelsenin normihierarkiaa (ylimpänä perusnormina on perustuslaki)²⁰, niin oikeusjärjestelmän tasolla voidaan kunkin oikeudenalan ylimpänä normina pitää perusoikeutta: ympäristöoikeuden alalla ylin normi on siis perustuslain 20 §.

Toisessa luvussa pyrin lisäksi tuomaan esille tutkielmani kannalta keskeisten käsitteiden perusoikeus, omistusoikeus ja ympäristöperusoikeus olennaisimpia piirteitä. Pyrin tuomaan esille myös näiden käsitteiden historiallisen ja yhteiskunnallisen muutoksen. Toinen luku jakaantuu pääasiassa kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa pyrin tarkastelemaan perusoikeusjärjestelmää ja sen keskeisiä piirteitä. Toisessa osassa tarkastelen tutkielmani kannalta olennaista omistusoikeuden alaa ja sen keskeisiä piirteitä. Tässä yhteydessä tuon esille lyhyesti aiheeseen liittyvää tavanomaista lainsäädäntöä ja tuon esille myös mahdolliset yhteydet elinkeinon harjoittamisen vapauteen. Kolmannessa osassa käsittelem tutkielmaani olennaisesti kuuluvan ympäristöperusoikeuden keskeisiä piirteitä, siltä osin kuin ne liittyvät tutkielmani aiheeseen.

²⁰ Kelsen 1968: 239 – 240.

Tämän luvun lähtökohtana on ajatukseni siitä, että vaikka eri perusoikeuksia pidetään lähtökohtaisesti hierarkkisesti samantasoisina normeina, niiden asema perusoikeusjärjestelmässä poikkeaa käytännössä jonkin verran toisistaan. Tuon tämän eroavuuden esille muun muassa kohdassa 2.1.3., jonka mukaan omistusoikeus voidaan katsoa kuuluvan ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksiin, kun taas ympäristöperusoikeus kuuluu niin sanottuihin kolmannen sukupolven oikeuksiin. Tulkintani mukaan tähän eri perusoikeuksien väliseen eroavuuteen voi perustaa näkemyksen, jonka mukaan ympäristöperusoikeuden eräänä keskeisenä roolina on toimia rajoittavana oikeudellisena elementtinä suhteessa omistusoikeuteen ja myös muihin vapausoikeuksiin. Tähän tulkintaan perustuu myös toisen luvun sisältö ja käsittelyjärjestys.

2.1. Perusoikeudet

Oikeusjärjestelmä on historiallisesti muuttuva yhteiskunnallinen ilmiö, jossa on kuitenkin erotettavissa kolme keskeistä oikeustieteellistä aatesuuntaa: luonnonoikeusajattelu, oikeuspositivismi ja käsitelainoppi. Eräs keskeinen nyky-yhteiskunnan oikeusjärjestelmiä muuttava elementti on perusoikeudet. Perusoikeuksien erityistä merkitystä voidaan perustella ainakin kahdesta, toisistaan poikkeavasta oikeusteoreettisesta näkökulmasta. Ensinnäkin perusoikeuksia voidaan pitää oikeuden keskeisinä sisällöllisinä elementteinä, jotka ilmaisevat luonnonoikeusajattelun mukaisia oikeuden perustavia arvoja²¹. Toisaalta perusoikeuksien merkitystä voidaan perustella myös oikeuden formaalisiin piirteisiin keskittyvän lakipositivismin näkökulmasta. Perusoikeudet voidaan voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti sijoittaa esimerkiksi Kelsenin oikeusnormihierarkiassa perusnormin ja siis myös perustuslain tavoin oikeudellisen pyramidin ylätasolle²², joten perusoikeuksien asemaa voidaan myös muodollisesti pitää vahvana suhteessa tavanomaiseen lainsäädäntöön. Lisäksi perusoikeuksien merkitystä kasvattaa myös se, että ne vaikuttavat nykyään lähes kaikilla oikeudenaloilla. Perusoikeuksien vaikutus voidaan havaita esimerkiksi sosiaalioikeuden, rikosoikeuden, sopimusoikeuden sekä perheoikeuden alueella. Eri oi-

²¹ Hirvonen 2012: 35.

²² Kelsen 1968: 239 – 240.

keudenalojen yleiset opit olisi tämän vuoksi myös ajantasaistettava niin että perusoikeudet otetaan niissä paremmin huomioon.²³ Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti perusoikeuksien historiaa, luokitteluja, vaikutuksia ja yleisiä oppeja. Tarkastelen pääasiassa perusoikeuksien yleisiä piirteitä, mutta pyrin tuomaan esille myös liittymäkohdat omaan tutkielmaani.

2.1.1. Perusoikeuksien historiasta ja yhteydet ihmisoikeuksiin

Perusoikeusajattelun lähtökohta voidaan määrittää jo antiikin Kreikkaan (esimerkiksi Platonin ja Aristoteleen ajatukset). Modernissa merkityksessä ihmisoikeuksista (perusoikeuksista) voidaan puhua noin 1700 luvulta lähtien, jolloin niistä julkaistiin ensimmäisiä laaja-alaisia asiakirjoja²⁴. Tässä vaiheessa oikeuksilla tarkoitettiin nimenomaan kansalaisille, ei kaikille ihmisille kuuluvia oikeuksia, joilla on osittain luonnonoikeudellinen perusta²⁵. Ensimmäiset ihmisoikeudelliset asiakirjat olivat samaan aikaan syntyneet Amerikan yksittäisvaltioiden muodostamisen yhteydessä kansalaisoikeuksien julistukset sekä Ranskan suuren porvarillisen vallankumouksen yhteydessä annettu julistus²⁶.

Ihmisoikeusajattelun voidaan katsoa olevan ajallisesti perusoikeusajattelua vanhempaa perua, koska jo antiikissa oli luonnonoikeuteen perustuvia käsityksiä ihmiselle kuuluvista oikeuksista. Ihmisoikeudet eivät tuolloinkaan koskeneet kaikkia ihmisiä: oikeudet olivat lähinnä vapailta kansalaisilla, esimerkiksi orjilla ihmisoikeudet olivat rajalliset. Perusoikeudet puolestaan liittyvät läheisesti kirjoitettuun lainsäädäntöön ja lähinnä yksittäisten valtioiden perustuslakeihin (ovat siis myöhempää normistoa). Periaatteellisesti merkittävä (sisällöllisesti ei suuri) siirtymä perusoikeusajattelusta ihmisoikeusajatteluun oli ajattelutavan muutos, jonka mukaan oikeudet eivät ole valtion ja sen kansalaisten välisten suhteiden määrittelyä vaan yleisimminkin valtioiden ja (kansalaisuudesta riippumatta) ihmisten suhteiden sääntelyä. Eräs tärkeä ajattelutapaa muuttanut tekijä oli Saksan kansallissosialistisen puolueen rotupolitiikan (esimerkiksi keskitysleirit) aiheuttama voimakas

²³ Hirvonen 2012: 38.

²⁴ Husa-Pohjalainen 2002: 126.

²⁵ Emt. 126.

²⁶ Emt. 127.

vastareaktio, jonka tärkeimpänä ilmentymänä voidaan pitää YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta.²⁷

Eräänä perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia erottavana tekijänä voidaan pitää toisistaan poikkeavaa vahvistustapaa. Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikka pohja on erilainen, näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa: sisällöllisesti on kysymys pitkälti samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät samalla kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.²⁸ Nimenomaan ympäristöoikeuksien osalta myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on havaittavissa yhteyksiä ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tärkeiksi oikeustapauksiksi esimerkiksi ympäristösaasteiden osalta ovat muodostuneet *Lopez Ostra v. Espanja*²⁹ sekä *Guerra v. Italia*³⁰. *Lopez Ostrassa* EIT katsoi, että valtio olisi teollisuuden saasteiden kontrolloinnissa epäonnistuttuaan syyllistynyt artiklan 8 rikkomiseen. Tuomioistuimien kuitenkin huomautti, että vastaavissa tapauksissa oli tehtävä huolellinen intressivertailu, jolloin joissakin tapauksissa esimerkiksi taloudellinen intressi saattaa ajaa yksilönsuojan ohi. EIT toi kuitenkin myös esille, että valtiolla on positiivinen velvollisuus turvata yksilöiden oikeudet yksityisyyden ja omaisuuden osalta.³¹ Nykyisin ihmis- ja perusoikeuksien erojen voidaan siis monessa suhteessa entisestään pienentyneet ja ko. ihmisoikeussopimukset toteutuvat paljolti kansallisen lainsäädännön kautta perusoikeuksien tavoin.

2.1.2. Perusoikeuksien määritelmiä

Perusoikeuksia voidaan määritellä pääasiassa kahdesta näkökulmasta: muodollinen määritelmä korostaa perusoikeuksien asemaa perustuslainsäädännön tasolla, kun taas aineellinen määritelmä korostaa perusoikeuksien sisällöllistä merkitystä. Muodollisen määritelmän mukaan perusoikeus on perustuslaissa, kuten esimerkiksi Suomen perustuslaissa,

²⁷ Husa – Pohjalainen 2002: 127.

²⁸ Hallberg 2011: 37.

²⁹ *Lopez Ostra v. Espanja*, 1994, kohdat 51 – 58.

³⁰ *Guerra v. Italia*, 1998, kohdat 58 – 60.

³¹ Heiskanen 2103: 40.

taattu yksilön oikeus. Kun perusoikeudet ovat nimenomaan perustuslaissa turvattuja oikeuksia, niihin liittyy perustuslaintasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta johtuen erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.³²

Eri maissa on omaksuttu erilaisia malleja perusoikeuksien korotetun lainvoiman turvaamiseksi. Erilaisia malleja ovat muun muassa määräenemmistövaatimus kansanedustuslaitoksessa, vaatimus useammasta kuin yhdestä käsittelystä kansanedustuslaitoksessa tai vaatimus kansanäänestyksestä. Suomessa perusoikeusjärjestelmän korotetun lainvoiman perusta on löydettävissä perustuslain 73 §: stä.

Ihmisoikeuksilla viitataan usein ihmisille tärkeisiin ja perustavanlaatuisiin oikeuksiin, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yhtäläisesti kaikille ihmisille, alkuperästä, ihonväristä, iästä, uskonnosta, sukupuolesta tms. henkilöön liittyvästä syystä riippumatta.³³³⁴ Esimerkiksi YK: n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymän YK: n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen johdanto alkaa ” tunnustamalla ihmiskunnan kaikkien jäsenten luonnollisen arvon ja heidän yhtäläiset ja luovuttamattomat oikeutensa”.

Tämä universaalisuuden lähtökohta ihmisoikeuksien kohdalla on ominaista myös nykyaikaiselle perusoikeusajattelulle. Esimerkiksi Suomen perustuslaki turvaa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jäljiltä perusoikeudet pääsäännön mukaan jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle. Samoin Nizzassa(2001) hyväksytyssä perusoikeuskirjassa tunnustetut oikeudet tai vapaudet kuuluvat EU:n kansalaisille turvattuina oikeuksia lukuun ottamatta jokaiselle ihmiselle.³⁵

³² Ojanen 2003: 4.

³³ Ojanen 2003: 4.

³⁴ Emt. 6.

³⁵ Emt. 6.

2.1.3. Perusoikeuksien luokitteluja

Perusoikeuksia on luokiteltu pääosin kahdella tavalla. Ensimmäisessä luokittelussa perusoikeuksia ryhmitellään niin sanotun sukupolviajattelun perusteella ja toinen ryhmittely pohjautuu perusoikeuksien ryhmittelyyn oikeusvaikutusten perusteella.

Perusoikeuksien sukupolvi-luokittelussa ensimmäisen ja vanhimman sukupolven muodostavat oikeudet, joita nimitetään yleensä vapausoikeuksiksi. Tyypillinen vapausoikeus on henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus. Oikeuden sisältönä on se, että julkinen valta pidättyy puuttumasta yksilön toimintavapauteen. Yksilöllä on valtionkin toiminnasta riippumattomaksi jäävä vapauspiiri.³⁶

Toisen sukupolven perusoikeuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS- oikeudet. Niissä julkiselta vallalta edellytetään myös aktiivista toimintaa oikeuden toteuttamiseksi. Historiallisesti nämä perusoikeudet ovat 1900-luvun ilmiö ja ne ovat kehittyneet varsinaisesti toisen maailmansodan jälkeen.³⁷

Kolmannen sukupolven perusoikeuksina pidetään yleensä niin sanottuja kollektiivisia oikeuksia, kuten oikeutta rauhaan ja kehitykseen sekä kansojen itsemääräämisoikeutta. Tähän ryhmään kuuluvat erilaiset vähemmistöoikeudet: esimerkiksi Suomen hallitusmuotoon 1995 otetut säännökset saamelaiden ja muiden ryhmien kulttuurisista oikeuksista.

³⁸Oman tutkielmani kannalta keskeinen ympäristöperusoikeus voidaan katsoa kuuluvan näihin kolmannen sukupolven perusoikeuksiin. Ympäristöperusoikeuden eräänä keskeisenä funktiona voi pitää ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksien (esimerkiksi omistusoikeuden) sääntelyä (rajoittava vaikutus).

Perusoikeuksia voidaan ryhmitellä myös sillä perusteella, millaisia oikeusvaikutuksia niillä on yksilön ja julkisen vallan kannalta. Vapausoikeudet ovat julkisen vallan kannalta luonteeltaan negatiivisia, rajoittavia (ns. negatiiviset vapausoikeudet). Vapausoikeudet

³⁶ Perusoikeudet 1999: 40 – 41.

³⁷ Perusoikeudet 1999. 41.

³⁸ Emt. 41.

estävät julkista valtaa toimimasta tietyllä tavalla. Näiden oikeuksien ominaiset oikeusvai-
kutukset luonnehtivat esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä
uskonnon ja omantunnonvapauden suojaa.³⁹

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sen sijaan vaativat toteutuakseen val-
tiolta tai muulta julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä kuten koulutus- tai sosiaali- ja
terveyspalveluiden tarjoamista.⁴⁰ Näitä TSS-oikeuksia voidaan kutsua myös positiivisiksi
oikeuksiksi.

Perusoikeussäännöstö ei ole sisäisesti ristiriidaton kokonaisuus. Yhden perusoikeuden
tiukka ja kategorinen toteuttaminen saattaa rajoittaa toisen perusoikeuden toteuttamista.
Esimerkiksi sananvapauden täysin rajoitukseton toteuttaminen helposti kaventaa perus-
tuslaissa taattua yksityiselämän suojaa. Tulkintatilanteissa onkin aina otettava huomioon
perusoikeussäännösten vaikutus toistensa tulkintaan. Joissakin näissä säännöksissä esite-
tään suoraan rajoitusperusteena toisen perusoikeuden suojaaminen (esimerkiksi PL 10.3
§). Yli tällaisten viittausten perustuslakivaliokunta on viime vuosina kehitellyt suhteelli-
sen pitkälle oppia henkilön oikeuksien rajoittamisesta toisten henkilöiden perusoikeuk-
sien turvaamiseksi.⁴¹ Perusoikeus voi sisältää myös sisäisiä ristiriitoja. Esimerkiksi omis-
tusoikeuden kohdalla eri omistusoikeuden käyttömuodot voivat joutua keskenään ristirii-
taan.⁴²

Keskeisen aseman perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on Suomessa
saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietin-
töönsä kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo.⁴³ Luettelossa esi-
tetyillä seikoilla on – kuten Jukka Viljanen⁴⁴ on osoittanut – läheisiä yhteyksiä Euroopan
ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiin ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arvi-
ointikriteereihin.

³⁹ Tuori 2000: 31.

⁴⁰ Emt. 31.

⁴¹ Emt. 289.

⁴² Kuusiniemi 2013: 217 – 218.

⁴³ PeVM 25/1994 vp, s. 4 – 5.

⁴⁴ Viljanen 2001: 37 – 38.

Joissakin tapauksissa erilaiset perusoikeudet saattavat rajoittaa toistensa toteuttamista. Eräs mahdollinen keino ratkaista tällaisia perusoikeuksien välisiä kollisio-tilanteita on jakaa perusoikeudet yksilöllisiin oikeuksiin (individual rights) ja kollektiivisiin hyviin (collective goods).⁴⁵ Perusoikeusjärjestelmän eräänlaisena lähtökohtaisena ideana on yksilölisten oikeuksien prima facie -luonteinen prioriteetti suhteessa niitä rajoittaviin kollektiivisiin hyviin. Jotta kollektiivinen hyvä voisi toimia yksilön perusoikeuden rajoitusperusteena ja menestyä punninnassa tätä vastaan tarvitaan erityisperusteluja. Jos tällaisia ei ole on etusija annettava yksilön oikeudelle suhteessa kollektiiviseen hyvään.⁴⁶

2.1.4. Perusoikeuksien valvonta

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansallinen valvontajärjestelmä jakautuu etukäteisjälkikäteisvalvontaan. Etukäteisvalvonnalla pyritään siihen, että säädettävät lait ja asetukset ovat sopuinnassa perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten kanssa.

Eduskunnan ennakoivalvonnassa oikeuskanslerilla on tärkeä tehtävä. Oikeuskanslerin valvontatehtävä ulottuu myös asetuksiin, joita presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuutuksen nojalla. Eduskunnan harjoittamassa ennakkolisessä valvonnassa perustuslakivaliokunnalla on myös keskeinen asema. Perustuslakivaliokunnan nimenomaiseksi tehtäväksi on perustuslaissa säädetty antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen oikeudellisesta velvoittavuudesta ei ole perustuslaissa nimenomaista säännöstä. Niitä kuitenkin pidetään eduskunnassa sitovina. Perustuslakivaliokunta muotoilee kannanottonsa kuulemalla ensin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita kuten yliopiston professoreita.⁴⁷ Perustuslakivaliokunnan toimintaa suomalaisessa mallissa voi siis pitää jonkinlaisena poikkeuksena siihen peruslähtökohtaan, jossa lainsäätäjät esisystematisoi oikeudellisen normiston ennen lainsäädäntöä ja oikeustieteilijät tekevät puolestaan varsinaisen systematisointityönsä pääasiassa vasta lainsäädännön tultua voimaan.

⁴⁵ Emt. 169.

⁴⁶ Emt. 170.

⁴⁷ Tuori 2000: 43 – 44.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöistä koskien ympäristöperusoikeuden säännösten käytännön soveltamista on syntynyt tietynlainen tulkintalinja, vaikka ei kovin kattavasti. Luonnonsuojelulakia (1096/1996) sekä sen liitännäislakeja, kuten muun muassa rantarakentamiseen liittyviä rakennuslain muutoksia (1097/1996), koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta on ottanut nimenomaisen kannan hallitusmuodon 12 ja 14 a §: n väliseen suhteeseen seuraavasti⁴⁸: ” Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 12 ja 14 a §: n suhde on sellainen, että ensinnäkään 14 a § ei perusta yksilöitten todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.”⁴⁹

Myöhemmin perustuslakivaliokunta on lainannut kyseistä yleislausumaa rakennuslain uudistamisen yhteydessä⁵⁰. Tuossa lausunnossa tuli esille myös hallitusmuodon 14 a §: n toisen momentin mukainen turvaamisvelvollisuus sekä muutoksenhakuoikeuden säilyminen laajana. Hallitusmuodon 14 a §: lle, nyt nimenomaan sen ensimmäiselle momentille, on annettu merkitystä myös maa-ainelain uudistusta koskevassa lausunnossa⁵¹. Ehdotettujen maa-ainesten kotitarveottoon kohdistuvien rajoitusten katsottiin olevan sopu-
soinnussa omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttämisen kanssa, minkä lisäksi valtiosääntöoikeudellisena seikkana oli merkitystä sillä, että ottamistoiminnan tällaisten rajoitusten perusteet liittyivät hallitusmuodon 14 a §: n ensimmäisen momentin säännöksiin.⁵²

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa myös siihen, voidaanko ympäristöoikeuteen sisältyviä oikeuksia rajoittaa resurssien puutteeseen vetoamalla. Perustuslakivaliokunta (PeVL 23/2009 vp) huomauttanut, että hallinnollisen lupamenettelyn alan kaventamisen

⁴⁸ PeVL 21/1996 vp.

⁴⁹ Vihervuori 2011: 773 – 774.

⁵⁰ PeVL 38/1998 vp.

⁵¹ PeVL 2/1997 vp.

⁵² Vihervuori 2011: 774.

seurauksena aiheutuvien henkilökohtaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien heikentymistä on perustuslain 20 §:n 2 momentin ja 2 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä tarpeen tasapainottaa kehittämällä ja tehostamalla yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa asianomaisten asetusta valmistelusta laajemmaksi kuin ympäristönsuojelulain 10 §:n 3 momentti edellyttää. Perustuslakivaliokunnan lausunto sisältää selkeän viestin perusoikeuksien heikennyskiellon huomioimisesta ympäristöperusoikeuden kannalta merkittävässä lainvalmistelussa.⁵³

Viime aikoina perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa on näkynyt pyrkimys huomioida ympäristöperusoikeuden asettamat tavoitteet entistä paremmin. Tämä näkyy esimerkiksi konkurssilain muutosesityksestä annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta⁵⁴. Hallituksen esityksessä ehdotettiin ympäristövelvoitteiden osalta (ehd. KonKL 16 a: 2 ja 16 a: 5) suhteellisen suppeaa toimintavastuuta konkurssipesälle, joka ei jatka liiketoimintaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että esitys sisälsi perusoikeusongelmia ja puolsi näin esityksen hylkäämistä. Viranomaisella ei olisi esityksessä valiokunnan kannan mukaan annettu riittäviä keinoja puuttua laiminlyönteihin ja lisäksi kynnys konkurssipesän toimimiselle nähtiin olevan myös ongelmallisen korkea. Perustuslakivaliokunta esitti myös tärkeän huomautuksen, jonka mukaan esityksessä ei oltu kiinnitetty riittävästi huomiota omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeeseen.⁵⁵

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä jälkikäteisessä valvonnassa, joka kohdistuu jo säädettyjen lakien ja asetusten soveltamiseen. Näiden ylimpien lainvalvojien tehtäväsäännöksiä muutettiin siten, että heidän on valvontatehtävässään kiinnitettävä erityistä huomiota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin eduskunnalle vuosittain antamassa kertomuksessa onkin nykyään erityinen perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskeva jakso.⁵⁶

⁵³ Viljanen ym. 2014: 106.

⁵⁴ HE 221/2018 vp.

⁵⁵ Linna 2019: 460.

⁵⁶ Emt. 45.

Kansallista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontaa täydentävät ihmisoikeussopimuksilla luodut kansainväliset järjestelyt. Valvontakeinot voidaan pääsääntöisesti jakaa yksilösuuntautuneisiin (KP- sopimus ja EIS) sekä valtiosuuntautuneisiin (TSS- sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja) valvontakeinoihin. Jälkimmäisten olennainen piirre on, että ne perustuvat valtioiden raportointivelvollisuuteen.⁵⁷

Perustuslain 23 §:ssä julkiselle vallalle säädetylle velvollisuudelle turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen on merkitystä myös kun pyritään täsmentämään perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia tuomioistuineläytöksessä ja hallinnossa. Perustuslakivaliokunta (vuonna 1994) korosti tuomioistuinten velvollisuutta tulkita lakeja perusoikeusmyönteisesti siten, että näin vältetään ristiriita perusoikeussäännösten kanssa. Tuomioistuinten on valittava lain perustelluista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.⁵⁸Kansalainen voisi siis lisäksi halutessaan turvautua vielä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (KP- sopimus ja EIS) yksilövalituksen avulla jos kansallinen muutoksenhakujärjestelmä ei ole ollut riittävä.⁵⁹

Perusoikeudet muistuttavat siis jossain määrin niin sanottuja perinteisiä oikeudenaloja: molempien kohdalla voidaan löytää tietyt yleiset opit, joissa määritellään keskeiset käsitteet ja oikeusperiaatteet. Perusoikeussäädöksillä on kuitenkin oma, erityinen roolinsa oikeusjärjestelmän läpäisevänä normistona. Esimerkiksi Juha Pöyhösen mukaan perusoikeudet eivät täsmenny itsenäisiksi ja erikseen valmiiksi omien ydinalueidensa ympärille. Pöyhösen mukaan perusoikeuksista muodostuu järjestelmä keskinäisten suhteiden perusteella.⁶⁰ Voidaan siis väittää, että perusoikeuksien merkitys konkretisoituu vasta oikeuskäytännössä suhteessa muihin perusoikeuksiin. Eräs perusoikeuksille ominainen piirre on, että ne poikkeavat toisistaan sekä muodoltaan että sisällöltään. Vapausoikeuksien kohdalla on suhteellisen helppoa määritellä suojeltava oikeudellinen ydin, kun taas esimerkiksi ympäristöperusoikeuden kohdalla tällaisen oikeudellisen ytimen hahmottaminen voi olla vaikeampaa.

⁵⁷ Emt. 47.

⁵⁸ Emt. 46.

⁵⁹ Tuori 2000: 47.

⁶⁰ Pöyhönen 2000: 80.

Oman tutkielmani aiheen (kiviainesten oton) kohdalla on havaittavissa, että lainsoveltamisessa on otettava huomioon samanaikaisesti mahdollisesti useita eri perusoikeuksia; kiviaineksen ottamiseen liittyvät ja sitä rajoittavat esimerkiksi ympäristöperusoikeus, omistusoikeus, elinkeinovapaus sekä mahdollisesti myös yksityisyyden suoja (kotirauha). Tähän liittyen voi todeta, että perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta on usein kyse niin sanotuista horisontaalisista vaikutuksista, koska on kyse yksityisoikeudellisten objektien välisistä oikeussuhteista. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta näkökulma on olennainen, koska usein ympäristöä vaarantaa konkreettisesti yksityinen oikeussubjekti, eikä valtio.⁶¹ Voidaan myös väittää, että perusoikeuksien valvonnan jakautuminen etukäteis- ja jälkivalvontaan ei välttämättä aina ole täysin relevanttia, koska etukäteisvalvonnan kannalta olennainen perusoikeuksien ydinalue määrittelee paljolti tulkinnan rajat lainsoveltamistilanteissa.

2.2. Maanomistusoikeus

Seuraavassa tarkastelen lyhyesti omistusoikeutta ja erityisesti maanomistusoikeutta pyrkien tuomaan esille ne omistusoikeuteen liittyvät normit, jotka jollain tavoin liittyvät kiviaineksen ottoon. Vaikka tarkasteluni painopiste on omistusoikeudessa pyrin tuomaan esille myös yhteydet elinkeinovapauteen (PL 18 §), koska maa-aineslain keskeisenä tavoitteena voidaan pitää ammattimaisen ja kaupallisen (elinkeinon harjoittajan toimesta tapahtuvaa /kirjoittajan lisäys) ottamisen sääntelyä.⁶²

Omaisuuksensuojalla on perinteisesti ollut vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Jo keskiajalla asetettiin velvoitteita hallita kenenkään omaisuutta turmelematta. Ihmisen ja omaisuuden suoja on ollut suunnattu nimenomaan hallitsijan taholta uhkaavaa mielivaltaa vastaan. Jo varhaisten maalakien mukaan kuninkaan oli valassaan vannottava, että hän ei turmele ketään” hengen ja ruumiin puolesta” eikä ota keneltäkään ” kiinteää tai irtainta omaisuutta” muutoin kuin lain ja laillisen tuomion nojalla.⁶³ Nykyisin perustuslain 15 §:n

⁶¹ Kuusiniemi 2013: 218.

⁶² Ekroos ym. 2002: 254.

⁶³ Pystynen 1984: 11.

1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin laajimpana kuuluu omistusoikeus.⁶⁴

Omistusoikeus on eräs keskeisimmistä esineoikeuksista. Se käsittää niin kuin muutkin esineoikeudet laajalti suojatun oikeuden esineisiin, jotka ovat joko kiinteitä tai irtaimia. Kiinteitä esineitä eli kiinteistöjä ovat erityisen kiinteistörekisteröinnin mukaisesti yksilöidyt maanpinnan (vesi mukaan lukien) osat, etenkin tilat ja tontit. Irtaimet esineet määritellään taas negatiivisesti siten, että esineet, jotka eivät ole kiinteitä, ovat irtaimia.⁶⁵ Kiviainesten (myös muiden maa-ainesten) esiintymien vaihdanta on lähtökohtaisesti yhtä vapaata kuin kiinteistöjen yleensäkin. Esiintymiä sisältäviä alueita voidaan siis luovuttaa toiselle, jolloin alue lohkotaan itsenäiseksi kiinteistöksi.⁶⁶

Omistusoikeus käsitti alkuaan lähes rajattoman vallan esineeseen. Omistaja saattoi vapaasti käyttää esinettä hyödykseen ja sulkea muut pois esineen käyttämisestä. Tätä omistajan rajoittamattomaksi luonnehdittua oikeutta on ajan myötä useassa kohdin rajoitettu. Rajoitukset ilmenevät etenkin kiinteän omaisuuden kohdalla osittain siten, että omistaja ei voi käyttää esinettä rajoituksetta hyväkseen ja osittain taas siten, että hänen täytyy sallia myös muiden käyttää esinettä. Kehitys näyttää kulkevan omistajan oikeuksia rajoittavaan suuntaan.⁶⁷

2.2.1. Oikeusjärjestelmän taso

Oikeudenalajaottelussa (oikeusjärjestelmän taso) omistusoikeus kuuluu yksityisoikeuden päälohkoon. Tarkemmin määriteltynä omistusoikeus voidaan sijoittaa varallisuusosoikeuden päälohkoon. Varallisuusosoikeuden keskeistä sisältöä on esineoikeus, joka voidaan siis erotella irtaimeen ja kiinteään omaisuuteen. Maanomistusoikeudessa (tilat ja tontit) käsitellään nimenomaan kiinteään omaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

⁶⁴ Hallberg 2011: 50 – 51.

⁶⁵ Hoppu 2007: 79.

⁶⁶ Vihervuori 1989: 23.

⁶⁷ Hoppu 2007: 79.

Nykyisin omistusoikeuden analyysin perustana voidaan pitää Simo Zittingin analyyttistä omistusoikeusajattelua. Ajattelun ydin on seuraava:

- omistusoikeuden staattinen suoja
- omistajan hallinnan sisältö
- omistajan oikeudet ja velvollisuudet
- omistamisen sosiaaliset sidonnaisuudet

Sosiaalisen sidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan, että omistusoikeutta ei saa käyttää niin, että vaarannetaan yleistä turvallisuutta tai terveyttä taikka muutoin aiheutetaan toisille heidän oikeuksiaan ja vapauksiaan rajoittavia haittoja tai menetyksiä.⁶⁸ Voidaan havaita, että omaisuudella on ollut aiemmin luonnonoikeudellinen lähtökohta kun taas nykyisin analyyttisten oppien mukaan omistusoikeus on ikään kuin tyhjä kuori, jolla ei ole konkreettista vastinetta todellisuudessa. Omistamisen sisältö määräytyy lähinnä voimassa olevan lainsäädännön mukaan.⁶⁹

Analyyttisen omistusoikeuden perusteella voidaan myös määritellä oikeudellisesti merkittävät elementit, joista muodostuu omistusoikeuden perusoikeudellinen ydinalue, johon puuttumiseen pitää olla pätevät perustelut. On kuitenkin olemassa myös mielipiteitä, jonka mukaan omistusoikeudesta ei ole erotettavissa selvästi rajoitettua ydinaluetta. Esimerkiksi Juha Pöyhösen (Uusi varallisuus oikeus) mukaan perusoikeudet eivät muodosta itsenäisiä sektoreita, vaan yksittäiset perusoikeudet muodostavat järjestelmän suhteessa toisiinsa.⁷⁰ Omaan tutkielmani aiheeseen sovellettuna voi Pöyhösen esittämää näkökulmaa soveltaa siten, että ympäristöperusoikeudella on erityisesti suhde omistusoikeuteen ja tämä suhde on pääosin rajoittava.

⁶⁸ Hollo 2004: 14.

⁶⁹ Ympäristöoikeus 2001: 60.

⁷⁰ Kts. Länsineva 2002: 83.

2.2.2. Lainsäädännön taso (oikeusjärjestys)

Kiinteistöoikeuteen liittyvä lainsäädäntö voidaan jakaa pääasiassa kahteen ryhmään: ensimmäiseen ryhmään kuuluva lainsäädäntö liittyy suoranaisesti kiinteistöoikeuden muodostumiseen ja toiseen ryhmään kuuluva lainsäädäntö rajoittaa kiinteistön omistusoikeutta.

Kiinteistöoikeuden muodostumiseen liittyvää lainsäädäntöä ovat esimerkiksi kiinteistön saantia sääntelevä maakaari (MK, 1995/540), kiinteistön muodostamista sääntelevä kiinteistönmuodostamislaki (KML, 1995/554) sekä kiinteistönrekisterilaki (1985/3929).

Kiinteistön omistamista rajoittavaa lainsäädäntöä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132), luonnonsuojelulaki (1996/1096), ympäristönsuojelulaki (2000/86), maa-ainelaki (1981/555), valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta (926/2005), vesilaki (1961/264) sekä laki eräistä naapuruussuhteista (961/264).

2.2.3. Omistusoikeuden rajoittamisesta

Omistajan vapaata esineen käyttämis-oikeutta rajoittaa keskeisemmin rakennuslainsäädäntö. Kiinteistölle rakentaminen on sekä maaseudulla että kaupungissa tarkoin säännelty. Rajoituksia kiinteistön käyttöön saattaa aiheutua siten, että tietyt naapurikiinteistölle haittaa aiheuttavat käytön muodot ovat kielletyt.⁷¹ Olennaisimpana omistusoikeuteen puuttumisena voidaan pitää lunastusta. Sen nojalla omistajalta voidaan ottaa pois hänen omistusoikeutensa vastoin hänen tahtoaan taikka perustaa toiselle esineeseen käyttöoikeus (nk. pakkolunastus).⁷²

Kansalaisten kannalta keskeisenä kiinteistön omistamista rajoittavana oikeudellisena normina voidaan pitää jokamiehen oikeuksia. Jokamiehen oikeudet perustuvat Suomessa ja Ruotsissa maan tapaan, mutta myös monet säännökset koskevat jokamiehen oikeuksia.

⁷¹ Hoppu 2003: 82.

⁷² Emt. 82.

Tärkeimmät säännökset ovat löydettävissä rikoslaista (RL) sekä vesilaista (VL). Oikeudellisesti kysymys on oikeastaan käyttömahdollisuuksista koskien toisen omaisuutta.⁷³

Maanomistusoikeuden tarkastelun lähtökohtana voidaan pitää esineoikeudellista tarkastelua. Jos taas halutaan tarkastella omistusoikeutta perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta voi lähestymistapa olla enemmän valtiosääntöoikeudellinen. Kun halutaan korostaa maanomistusoikeuden riippuvuutta ekologisista reunaehdoista, on näkökulma pääasiassa ympäristöoikeudellinen. Voidaan sanoa, että kunkin tutkimuksen aihe keskeisesti määrittelee sen, millaisesta näkökulmasta tutkimusta pääosin tehdään. Omassa tutkielmassani kiviaineksen oton sääntelystä maanomistusoikeuden tarkastelu tapahtuu pääosin ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta.

Eräänä keskeisenä omistusoikeuteen liittyvänä näkökulmana voidaan pitää tarkastelua, jossa kiinnitetään huomiota aktiivisen kiinteistönkäyttö pyrkimyksen rajoittamiseen suhteessa perustuslainmukaiseen omaisuudensuojaan; voidaan tehdä ero vain omalla kiinteistöllä tapahtuvan toiminnan sekä toiminnan välillä, jolla on vaikutuksia muualle.⁷⁴

Kiinteistöä voidaan käyttää eri tavoin, jotka voivat olla toistensa kanssa ristiriitaisia. Kiinteistöllä olevaa maa-ainesta (esimerkiksi kiviainesta) voidaan tietysti hyödyntää nykyisin voimassaolevan lainsäädännön säätämässä rajoissa liiketaloudellisin perustein, mutta samalla tämä sinänsä lainmukainen luonnonvarojen hyödyntäminen voi kuitenkin haitata lähialueiden kiinteistöjen käyttöä esimerkiksi asumiseen tai virkistysalueena. Voidaan siis nähdä, että perusoikeustasolla omistusoikeus liittyen elinkeinovapauteen voi olla ristiriidassa ympäristöperusoikeuden sekä yksityisyyden suojan kanssa. Asumista ja virkistyskäyttöä voi haitata esimerkiksi kiviaineksen louhimisesta aiheutuva melu ja pöly⁷⁵: näiden haittojen minimointiin perustuu paljolti myös kiviaineksen ottamisen sääntelyn yhteiskunnallinen hyödyllisyys.

⁷³ Ekroos ym. 1998: 241.

⁷⁴ Ympäristöoikeus 2013: 218.

⁷⁵ Ks. 65 – 66.

2.3. Ympäristöoikeus

Oman tutkielmani kannalta keskeisin oikeudenala on ympäristöoikeus, jonka erityyppiin normeihin kiviaineksen oton sääntely pääasiassa perustuu. Tässä yhteydessä voisi käyttää myös käsitettä ympäristöperusoikeus. Ympäristöoikeus on oikeudenala, jonka avulla pyritään sääntelemään ympäristön käyttöä, sekä suojelemaan ympäristöä eritasoisten normistojen avulla⁷⁶. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti ympäristöoikeuden historiaa, ominaispiirteitä ja systematiikkaa. Pyrin tuomaan esille myös ympäristöperusoikeuden tavanomaiselle lainsäädännölle asettamat tavoitteet ja yhteydet kiviaineksen oton sääntelyyn.

Ympäristöön vaikuttavaa toimintaa on säännelty pitkään. Jo roomalaisessa oikeudessa rajoitettiin kiinteistöltä toiselle ulottuvia häiriövaikutuksia (imissioita). Ruotsi-Suomen keskiaikaisessa maakuntalaissa oli säännöksiä vesien käytöstä. Aina 1700-1800-luvulta lähtien Suomessa on lisäksi ollut säännöksiä rakentamisesta ja terveydenhoidosta. Viime vuosisadan alkupuolella maahamme laadittiin lisäksi eräistä naapurussuhteista annettu laki eli naapurussuhdelaki (NaapL, 26/1920) ja luonnonsuojelulaki (71/1923).⁷⁷

Ympäristöoikeudesta nykyaikaisessa merkityksessä on alettu puhua vasta toisen maailmansodan jälkeisten laajojen yhteiskunnallis-ympäristöllisten muutosten seurauksena. Teollisuus ja energiatuotanto sekä liikenne ovat 1950-luvulta lähtien huomattavasti lisääntyneet ja maapallon väkiluku on kasvanut voimakkaasti. Vaikka ihminen on aina vaikuttanut ympäristöönsä, muutosvauhti on niin sanotun toisen teollisen vallankumouksen jälkeen saavuttanut entistä poikkeavat mitat. Sääntelyn myös kehittyessä on ollut luontevaa määritellä ympäristöoikeus omaksi oikeudenalaksi. Oikeustieteen opetuksessa muutokseen pyrittiin Suomessa jo vuoden 1974 tutkintoasetuksella, jolla maa- ja vesioikeuden approbatur kurssista tehtiin aineopintokokonaisuus ympäristö.⁷⁸

⁷⁶ Ympäristöoikeus 2013: 57.

⁷⁷ Kuusiniemi 2013: 48.

⁷⁸ Emt. 49.

Voidaan nähdä, että ympäristöoikeudessa painopiste on siirtynyt siviilioikeudellisesta tarkastelusta enemmän julkisoikeuden suuntaan; ympäristöoikeudellinen sääntely on entistä enemmän ympäristönsuojeluun pyrkivää aiemman luonnonvarasuojelun sijaan.

Ympäristön tilan muutokseen liittyy myös varsinaisen ympäristön suojelemiseksi annetun lainsäädännön synty. Osaksi voidaan puhua jo itseisarvoisesta ympäristösääntelystä. Sekä Suomessa että teollistuneissa maissa yleensäkin säädettiin 1960-1980-luvuilla runsaasti ympäristöllistä lainsäädäntöä. Osaksi oli kysymys vanhan lainsäädännön uudistamisesta (vesilaki 1961, terveydenhoitolaki 1965), osaksi uusien ongelmien synnyttämästä sääntelyn tarpeesta (jätehuoltolaki 1978, maa-ainelaki 1981, ilmansuojelulaki 1982, meluntorjuntalaki 1987, kemikaalilaki 1989).⁷⁹

2.3.1. Keskeisiä piirteitä

Ympäristön käsitteen laaja-alaisuuden vuoksi miltei kaikella inhimillisellä toiminnalla ja sitä koskevalla sääntelyllä on ympäristövaikutuksensa. Niinpä esimerkiksi säädösvalmistelussa on esitettävä ehdotuksen mahdolliset ympäristövaikutukset. Samasta syystä varsinaista ympäristönsääntelyä on muutoinkin pyritty rakentamaan *läpäisyperiaatteen* tai integraatioperiaatteen avulla. Ympäristön suojelun vaatimukset on kestävä kehityksen edistämiseksi sisällytettävä esimerkiksi Euroopan unionin eri sektoripolitiikkojen toteuttamiseen (ks. SEUT 11 artikla).⁸⁰

Luonnon itseisarvo

Kysymys luonnon itseisarvosta ei oikeudelliselta kannalta ole sivuutettavissa biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (Rion sopimus, SopS 78/1994) voimaan saattamisen jälkeen. Sopimuksessa korostettiin muun muassa biologisen monimuotoisuuden itseisarvoa (intrinsic value).⁸¹ Ympäristön olennaista merkitystä modernin oikeusvaltion keskeisenä elementtinä painottaa myös Anne Kumpula⁸² väitöskirjassaan Ympäristö

⁷⁹ Ympäristöoikeus 2001: 54.

⁸⁰ Emt. 51.

⁸¹ Emt. 51.

⁸² Kumpula 2004.

oikeutena. Hän tuo esille muun muassa kestävän kehityksen oikeusvaltiollisena käsitteenä (Kuusiniemi, Kari) sekä ekososiaalisen oikeusvaltiokäsitteen (Määttä, Tapio)⁸³. Luonto voidaan Kumpulan mukaan nähdä myös oikeudellisen diskurssin osallisena⁸⁴. Mäntylä puolestaan tarkastelee luonnon itseisarvon käsitettä luonnon puhevallan näkökulmasta. Hän katsoo, että luonnon oma etu voidaan erottaa ihmisen välittömistä intresseistä ja tälle ajatukselle on löydettävissä myös institutionaalista tukea voimassa olevasta oikeudesta.⁸⁵

Ympäristöoikeuden lähtökohtana ja tavoitteena on ympäristön suojeleminen. *Tavoitteellisuus* ei kuitenkaan viittaa yksipuolisesti ympäristöetuja suosivien tulkintojen tavoitteelluun. Ympäristöoikeuden tehtävänä on suhteuttaa laissa edellytetyt suojelutavoitteet pyrkimykseen käyttää luonnonvaroja taikka muuttaa tai kuormittaa ympäristöä erilaisin hankkein. Käyttö- ja suojelupyrimysten ratkaisemista palveleva ympäristöoikeus on tästä näkökulmasta konfliktioikeutta.⁸⁶

Ongelmakeskeisyys

Ympäristöoikeus on ongelmakeskeistä: se on syntynyt tarpeesta vastata oikeudellisen sääntelyn keinoin ympäristöongelmiin. Ongelmakeskeisyyden vuoksi ympäristöoikeutta ei voida systematisoida vain tiettyjen lakien soveltamisen avulla. Ympäristöoikeudella on liityntöjä useisiin muihin oikeudenaloihin. Nykyisin ympäristöoikeus sijoittuu pääasiallisesti julkisoikeuden puolelle. Läheisiä liityntöjä hallinto-oikeuteen ilmentävät varsinkin erilaiset lupa- ja muut ennakkovalvontajärjestelmät hallintomenettelyihin liittyvine kysymyksineen. Valtiosääntöoikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnalle voidaan puolestaan sijoittaa ympäristöön liittyvät perusoikeuskysymyksenasettelut.⁸⁷

⁸³ Emt. 6.

⁸⁴ Emt. 374-375.

⁸⁵ Mäntylä 2010: 2.

⁸⁶ Kuusiniemi 2013: 51.

⁸⁷ Emt. 54.

2.3.2. Ympäristöoikeuden osa-alueet ja systematiikka

Ympäristöoikeuden piiriin kuuluva lainsäädäntö on monin osin samaa kuin maa- ja vesioikeudessa. Ympäristöoikeuden näkökulma oikeuteen on ympäristölähtöinen, kun taas maa- ja vesioikeudessa painotus on lähinnä ollut maa- ja vesialueiden käytön järjestämisessä. Ympäristöoikeus ilmentää pikemminkin normistojen vaikutuksia, tehtäviä ja näkökulmia: kaikki ympäristön tilaan vaikuttavaa toimintaa ja käyttäytymistä olennaisesti ohjaava sääntely on luettavissa ympäristöoikeuden alaan.⁸⁸

Ympäristöoikeutta ei ole niinkään tapana jaotella säädössystematiikan mukaan vaan toiminnallisesti. Toiminnallinen jako osoittaa myös selkeästi, että ympäristöoikeuden normistoilla yhtäältä säännellään ympäristön käyttöä, toisaalta edistetään ympäristön suojelua. Miltei poikkeuksetta molemmat näkökulmat ovat esillä samaakin normistoa sovellettaessa. Ympäristöoikeus sisältää runsaasti julkisoikeudellisia painotuksia (erilaiset hallinnolliset lupamenettelyt, yleisen edun turvaaminen), mutta sen piiriin kuuluu myös yksityisoikeudellisia normistoja (esimerkiksi ympäristövahinkojen korvaaminen).⁸⁹ Ympäristöoikeuden osa-alueet voidaan määritellä seuraavasti:

- Ympäristönkäytön suunnittelu
- Kiinteistöoikeus
- Luonnon- ja kulttuurin suojelu
- Luonnonvarojen hyödyntäminen
- Ympäristönkäytön sääntely
- Ympäristön suojelu
- Biodiversiteettioikeus ja ilmasto-oikeus.⁹⁰

Kiviaineksen oton sääntely liittyy useisiin ympäristöoikeuden osa-alueisiin; maa-ainesten ottoa voidaan tarkastella luonnonvara- ja luonnonsuojeluoikeuden näkökulmasta, mutta kiviainesten hyödyntämiseen liittyviä ympäristövaikutuksia pyritään sääntelemään erityisesti ympäristönsuojeluoikeuden normein.

⁸⁸ Emt. 56.

⁸⁹ Kuusiniemi 2013: 56.

⁹⁰ Emt. 62 – 63.

2.3.3. Ympäristöoikeus ja periaatteet

Ympäristöoikeudelle on tyypillistä erilaisten periaatteiden vaikutus esimerkiksi laintulkinta ja lainsoveltamistilanteissa kuten lupaharkinnassa. Seuraavassa tarkastelen lyhyesti periaatteiden keskeisiä piirteitä.

Säännöille on tyypillistä joko – tai luonne. Periaatteet sitä vastoin elävät sääntöjen ja toisensa rinnalla. Periaate on luonteeltaan optimointikäsky, eikä ankarasti sovellettava, suoraan tiettyyn ratkaisuun johtava normi. Eri suuntiin osoittavia periaatteita voidaan punnita toisiaan vastaan, esimerkiksi joustavaa normia tulkittaessa. Periaatteet eroavat säännöistä lisäksi yleisyysasteeltaan, arvoisällöltään ja syntyvaltaan.⁹¹ Säännöt tulevat tyypillisesti voimaan lainsäädäntötoimen seurauksena, kun taas periaatteiden voimassaolon kriteerinä on hyväksyttävyyys, oikeuskulttuurin hyväksyntä⁹². Ympäristöoikeudessa keskeisiä periaatteita ovat erityisesti menettelyyn liittyvä luottamuksensuojaperiaate⁹³ sekä varovaisuusperiaate⁹⁴ ja haittojen minimoinnin periaate⁹⁵.

Keskeisimpänä yleisenä ympäristöperiaatteena voidaan pitää kestävää kehitystä, joka tuli julkisuuteen vuonna 1987 Ympäristön ja kehityksen maailmankomission (niin sanotun Brundtlandin komission) raportissa⁹⁶. Kestävään kehitykseen liittyy jo aiemmin mainitsemani muun muassa SEUT:n (sopimus Euroopan Unionin toiminnasta) 11 artiklassa ilmaistu läpäisyperiaate. Kestävää kehitystä voidaan pitää koko oikeusjärjestystä koskevana ylemmänasteisena arvopäämääränä, joka tulee huomioida kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa.⁹⁷ Kestävän kehityksen tavoite kirjattu myös osaan ympäristöä koskevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi maa-aineslain tavoitteena on lain 1 a

⁹¹ Kuusiniemi 2013: 70.

⁹² Emt. 71.

⁹³ Emt. 81.

⁹⁴ Emt. 84.

⁹⁵ Emt. 91.

⁹⁶ Emt. 84.

⁹⁷ Emt. 85.

§: n mukaan ainesten otto ympäristön kehitystä tukevalla tavalla . Myös ympäristönsuojelulain eräänä keskeisenä tavoitteena (YSL 1 §) on tukea kestävää kehitystä.⁹⁸ Ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) 1. momentissa on myös mainittu kaikkien vastuusta luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä, jonka voidaan katsoa läheisesti liittyvän kestävä kehityksen periaatteeseen.

Periaatteella ymmärretään oikeusjärjestyksessä tunnistettua, yksittäistä sääntöä laaja-alaisempaa, usein oikeudenmukaisuusideaaliin tukeutuvaa toimintamallia. Oikeusperiaatteella voi olla laintulkinnallisia ratkaisutehtäviä, minkä lisäksi niiden tehtävät ulottuvat lainsäädäntöön ja oikeustieteeseen. Oikeusperiaatteilla on merkitystä muun muassa systematisoitaessa oikeudenalan normeja sekä ratkottaessa normikonflikteja, täytettäessä lain aukkoja ja annettaessa sisältöä tulkinnallisesti avoimille säännöille. Tällöin periaatteiden tehtävänä on myös arvojen (ja tavoitteiden) välittäminen ratkaisutoimintaan. Joustavan normin soveltamista jäsentävä periaate voi toimia eräänlaisena ennakoitavuutta lisäävänä suuntaviivana tai apusääntönä tulkinnassa (esimerkiksi aikaprioriteetti arvioitaessa sietämisvelvollisuutta ympäristövahinkolain mukaan).⁹⁹

Ympäristöoikeus on tavoitteellista ja ongelmalähtöistä oikeudellista sääntelyä. Myös erilaisilla periaatteilla on keskeinen merkitys sekä lainsäädännön tasolla että ratkaisutoiminnassa. Voidaan sanoa, että ympäristöoikeus liittyy osaltaan hyvinvointivaltiolliseen sääntelytyyppiin, jossa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita pyritään toteuttamaan lainsäädännön keinoin. Laintulkintatilanteissa, kuten esimerkiksi lupaharkinnassa, vaikuttavat lain tavoitteet, jolloin keskeisenä tulkintametodina käytetään teleologista tulkintaa. Ominaista ympäristöoikeudelliselle ratkaisutoiminnalle on niin sanottujen joustavien normien vaikutus: esimerkiksi maa-aineslupamenettely on oikeusharkintaa, mutta tosiasiallisesti harkinnan normatiivisuutta rajoittavat joustavat normit/reaaliset argumentit, jotka osaltaan korostavat erilaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden merkitystä lupaharkinnassa.

⁹⁸ Emt. 85.

⁹⁹ Emt. 71.

Edellä mainittujen erityispiirteiden vuoksi voidaan jossain määrin perustellusti väittää, että ympäristöoikeudessa on usein ratkaisevampaa se, miten laintasoinen sääntely tosiasias-
assa vaikuttaa kuin se mihin oikeuslähdekategoriaan laki sijoitetaan. Muodollisesti vah-
vasti velvoittava laki voi olla vanhentumisen vuoksi tai sääntelyteknisistä syistä käytän-
nön ratkaisutoiminnan kannalta vähäinen. Tästä esimerkkinä voidaan mainita NaapL:n,
joka monilta osin vahvasti velvoittava, mutta käytännössä naapurien väliset riita-asiat
kuitenkin käsitellään usein käräjäoikeuksien sijaan lähinnä kuntien ympäristönsuojelun-
ja rakennusvalvonnan kautta. Toisaalta taas sallituksi luokiteltu oikeuslähde (esim. reaa-
linen argumentti) voi vakiintuessaan saada huomattavan painoarvon ratkaisutoiminnassa.
Voidaan tämän perusteella väittää, että vallitseva oikeuslähdeoppi ei ole riittävä lähtö-
kohta ympäristöoikeudelliselle ratkaisutoiminnalle vaan sitä on täydennettävä erilaisin
tulkinta- ja argumentaatio-opein.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Kokko 2017: 419-420.

3. KIVIAINEKSEN OTON SÄÄNTELY

Kiviaineksen oton sääntelyn kannalta keskeisenä voidaan pitää jakoa hallinnollis-oikeudelliseen sääntelyyn ja toisaalta ei- oikeudelliseen sääntelyyn¹⁰¹. Hallinnollisen sääntelyn keskeisenä ohjauskeinona voidaan pitää erilaisia suunnittelujärjestelmiä (erityisesti eri tason kaavat) sekä eri tyyppisiä valvontajärjestelmiä (erityisesti erilaiset luvat)¹⁰². Ei-oikeudellisista sääntelykeinoista keskeisempiä ovat taloudelliset ohjauskeinot¹⁰³ sekä informaatio-ohjaus¹⁰⁴. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä huomioida, että usein oikeudellisia, taloudellisia sekä informatiivisia ohjauskeinoja käytetään rinnakkaisesti.¹⁰⁵ Oman tutkielmani kannalta olennaisin sääntelymuoto on kuitenkin oikeudellinen ohjaus, joten tarkasteluni keskittyy pääosin siihen. Pyrin siis tarkastelemaan, miten hallinnollis-oikeudellinen sääntely toteutuu kiviaineksen oton yhteydessä; aluksi tarkastelen maa-aineslain mukaista sääntelyä, jonka jälkeen pyrin selvittämään, miten kiviaineksen ottoa säännellään myös ympäristönsuojelulain avulla. Lainsäädännössä on ympäristölupamenettelyihin liittyen tehty merkittäviä uudistuksia, joiden merkityksen pyrin ottamaan huomioon siltä osin kun ne vaikuttavat kiviaineksen oton sääntelyyn¹⁰⁶. Keskityn tarkastelussani maa-aines- sekä ympäristönsuojelulakiin perustuvaan sääntelyyn, mutta pyrin tuomaan esille tarvittaessa myös vesi- sekä luonnonsuojelulain kiviaineksen ottoa sääntelevää normistoa.

3.1. Kiviaineksen ottoa sääntelevät normit

Tarkastelen seuraavaksi lähemmin kiviainesten ottoon liittyvää sääntelyä. Aluksi tuon esille kiviaineksen ottoon liittyvän lainsäädännön muutokset. Tämän jälkeen tarkastelen maa-aineslupamenettelyyn liittyvää normistoa. Pyrin ottamaan huomioon lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, jotka perustuvat erityisesti hallituksen esitykseen 257/2014.

¹⁰¹ Ks. Määttä 2006: 37.

¹⁰² Hakkarainen & Kvist 2000: 28.

¹⁰³ Emt. 24 – 25.

¹⁰⁴ Emt. 35.

¹⁰⁵ Kokko 2017: 258.

¹⁰⁶ HE 257/2014.

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö liittyy maa-aines- ja ympäristölupamenettelyjen yhdistämiseen. Lopuksi tarkastelen ympäristölain mukaista ympäristölupamenettelyä pääosin siltä osin kun se koskee kiviaineksen oton sääntelyä. Tässä yhteydessä käsittelen myös muutoksenhakuun liittyvää normistoa, joka uuden lainsäädännön (lupien yhteiskäsittely) mukaan on yhteinen maa-aines- ja ympäristölupamenettelyissä.

3.1.1. Lainsäädännön keskeiset muutokset

Kiviaineksen ottoon liittyvässä sääntelyssä on tapahtunut muutoksia, jotka ovat pääasiassa tulleet voimaan 1.päivänä tammikuuta 2016. Lainsäädännön muutokset perustuvat pääasiassa hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta ¹⁰⁷.

Esityksessä ehdotetaan maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskevien erillisten lupamenettelyjen yhdistämistä siten, että yhteiskäsittelyssä noudatettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että maa-aineslain menettelysäännöksiä yhdenmukaistettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännösten kanssa.

Valiokunta hyväksyy pääpiirteissään hallituksen esityksen, jonka tavoitteena on ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen. Valiokunta esittää kuitenkin huolensa ympäristöviranomaisten voimavarojen supistamisesta ja toteaa, että lupamenettelyjen tehostaminen on tehtävä siten, että samalla säilytetään ympäristönsuojelun korkea taso sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. ¹⁰⁸

Keskeiset toteutuneet lainsäädännön muutokset koskevat maa-aineslupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelyä. Asiasta on säädetty sekä maa-aineslaissa (MAL 4 a §, 10.4.2015/424) että ympäristönsuojelulaissa (YSL 47 a §, 10.4.2015/423). Lisäksi olennaisena muutoksena voidaan pitää maa-aineslain muutoksenhakuun liittyvää

¹⁰⁷ HE 257/2014 vp.

¹⁰⁸ YmVM 20/2014 vp. – HE 257/2014 vp.

muutosta, jonka mukaan maa-aineslupa ei enää haeta muutosta kunnallisvalituksella vaan hallintovalituksella (MAL 20 §, 10.4. 2015/424). Luvan voimassaoloon liittyvä lupamääräysten tarkistamismenettely on lisäksi kumottu ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (423/2015).

3.1.2. Vireillä olevat lainsäädännön muutokset

Eräs keskeinen, myös kiviaineksen ottoa koskeva, lähitulevaisuudessa voimaantuleva lainsäädännön muutos liittyy ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjen edelleen sujuvoittamiseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsitteilyvaiheet asiallisesti yhteen ja yhdistämällä eräitä niihin liittyviä tehtäviä. Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä.

Menettelyjen yhteensovittamisen edellytyksenä olisi, että hankkeelle haetaan ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa. Jos hankkeelle lisäksi haetaan samanaikaisesti luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa, kaivoslain mukaista lupaa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa, lupahakemusten käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen. Mainittuihin lakeihin ehdotetaan sisällytettäväksi tarvittavat säännökset uuden lain soveltamisesta.

Lisäksi ympäristönsuojelulakia, vesilakia ja luonnonsuojelulakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä, jotka mahdollistavat Valtion lupa- ja valvontavirastossa luonnonsuojelulain mukaisen laji- tai luontotyyppisuojelusta poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhdessä ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.¹⁰⁹

¹⁰⁹ HE 269/2018 vp.

3.2. Maa-aineslupamenettely

Maa-aineslakia (MAL 1981) edeltävä hallituksen esitys¹¹⁰ soranottolaiksi annettiin 4.7.1980. Hallituksen esitystä pohjustivat harjijensuojelutyöryhmän mietintö¹¹¹ sekä maankamaratoimikunnan ehdotus soranottolaiksi¹¹².

Maa-aineksiksi katsotaan maa-aineslain soveltamisalan kannalta kivi, sora, hiekka ja multa. Maa-ainesmääritelmää on pidettävä lähtökohtaisesti tyhjentävänä (MAL 1.1§). Sääntely kattaa siten useimpien maa-aineslajien ottamisen, ei kuitenkaan turvetta eikä kaivoskivennäisiä. Vaikka sääntelyn kohteet on lueteltu tyhjentävästi, soran ja hiekan käsitettä voitaneen tulkita koskemaan sellaisiakin aineksia, jotka eivät geologisen määrittelyn mukaan niitä olisi. Kaivoskivennäisten ottamista ja hyödyntämistä säännellään kaivoslaissa. Turpeen osalta ei nimenomaista käytön sääntelyä ole, mutta sen ottamista ohjataan välillisesti vesi- ja ympäristönsuojelu- sekä luonnonsuojelusääntelyllä.¹¹³

Maa-aineslain keskeinen merkitys on siinä, että aineksen ottaminen on yleisen ympäristörajoituksen alainen. Teknisesti laki koskee maa-ainesten ottamista ”pois kuljetettavaksi, taikka paikalla varastoitavaksi”. Paikan päällä tapahtuva maa-ainesten siirtäminen (esimerkiksi kuopan täyttäminen) ei siten sanamuodon mukaan kuulu lain soveltamisalan piiriin, joskin ”pois kuljettaminen” jää etäisyyden suhteen tulkintakysymykseksi. Lakia sovelletaneen esimerkiksi laajalla kiinteistöllä tapahtuvaan maa-ainesten siirtämiseen alueella tehtävää maarakennustyötä varten. Toisaalta esimerkiksi kiinteistökohtaiset tiehankkeet jäävät muulla perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle. Varastoiminen on tulkittavissa välitulaksi, jonka aikana maankamaralla ei ole selkeää käyttötarkoitusta. Jos taas kysymys on kuljetusta odottavasta täyttömaasta, joka poistetaan rakennusmaalta, se ei välttämättä vaadi lupaa, mikäli välitila johtuu esimerkiksi kuljetusteknisistä syistä (ks.

¹¹⁰ HE 88/1980 vp.

¹¹¹ KM 1980: 4.

¹¹² Vihervuori 1989: 79.

¹¹³ Hollo 2004: 266.

poikkeukset MAL 2 §). Maa-aineksen kerääminen mullaksi jalostamista varten ja sen varastoiminen mullaksi kuuluvat selvästi lain soveltamisalaan.¹¹⁴

Maa-aines, joka on pilaantunutta tai jätteenomaista, ei kuulu maa-aineslain soveltamisalaan ja sen poistamista säännellään muissa laissa. Pilaantuneen maaperän ”kuoriminen” on ympäristöluvan nojalla suoritettava toimenpide. Tällaista maa-ainesta ei saa kuljettaa pääsääntöisesti muualle kuin kaatopaikalle tai jätteenä käsiteltäväksi Rajatapauksissa, joissa maaperän pilaantuminen on vähäistä eikä ole esimerkiksi terveydellistä syytä tai velvollisuutta puhdistaa maaperää, saattaisi maa-aineksen ottaminen esimerkiksi liikennealueen täytemaaksi tapahtua maa-aineslain säännösten nojalla.¹¹⁵

3.2.1. Ottamisen luvantarve

Maa-aineslain lähtökohtana on yleinen alueen hallintasuhteesta riippumaton ottamisen luvanvaraisuus. Toisin kuin aikaisemmin merkitystä ei ole sillä, onko alue kaavoitettu vai ei. Tavanomainen kotitarvekäyttö rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon on kuitenkin mahdollista ilman lupaa. Käsitettä on sittemmin täsmennetty niin, että tavanomaiseksi kotitarvekäytöksi katsotaan aineksen ottaminen asumiseen tai maa- ja metsätalouteen (MAL 4 §). Kotitarvekäyttöä on muun muassa oman kiinteistön tarvetta varten tehtävän tilustien rakentamiseen tarvittava maa-aines. Lain kiertämisen estämiseksi käyttötarkoitus ei aina ratkaise vaan lupaa voidaan edellyttää, jos poistettava maa-ainemäärä ei ole kohtuullisessa suhteessa tien kokoon ja asemaan. Kotitarvekäyttöä koskevat ottamisen yleiset edellä mainitut vaatimukset. Sinänsä luvantarve ei maa-aineslain järjestelmässä riipu ottamisen ympäristövaikutuksista. Vesilain mukainen lupa maa-ainesten ottamiseen saattaa olla tarpeen maa-ainesten ottamiseen pohjavesialueella nimenomaan ottamisen vaikutusten perusteella (VL 1: 18) maa-ainesluvan ohella^{116, 117}

Lupa-asiaa käsiteltäessä selvitetään ottamisen vaikutukset luonnonsuojeluun, muuhun ympäristöön ja pohjavesioloihin. Lupa-asian keskeisenä perustana on, eräitä vähäisiä

¹¹⁴ Emt. 267.

¹¹⁵ Emt. 267.

¹¹⁶ Hollo 2004: 269.

¹¹⁷ Ks. KHO: 1997: 10.

hankkeita lukuun ottamatta, *ottamissuunnitelma*, josta on ilmettävä paitsi itse ottamista ja sen määrää koskevat seikat, myös luonnonolosuhteet sekä vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin. Lisäksi siinä tulee olla ottamisen jälkeinen alueenkäyttösuunnitelma (MAL 5 §, 5.5.2017/258). Luvan myöntäminen ei edellytä alueen omistusta eikä hallintaa, vaan riittävää on, että on oikeudenhaltijan suostumus. Alue voi olla esimerkiksi vuokrattu määräala.¹¹⁸

Maa-aineslain mukainen lupa ei korvaa muun lain nojalla mahdollisesti vaadittavaa lupaa, vaan järjestelmät ovat päällekkäisiä. Poikkeuksena tästä on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimenpidelupa, jonka maa-aineslupa korvaa (MRL 128. 4 §). Toisaalta muiden lupien vaikutuksesta maa-aineslupa on kuitenkin omaksuttu sääntö, että eräissä tilanteissa muun lain nojalla saatu lupa tai oikeutus maa-ainesten ottamiseen korvaa maa-aineslain nojalla vaadittavan luvan (MAL 2 §). Näitä poikkeustapauksia on tulkittava suppeasti. Kysymykseen tulee 1) kaivoslakiin perustuva ainesten ottaminen, 2) rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottaminen tai hyväksikäyttö kun toimenpide perustuu viranomaisen (muun lain nojalla) antamaan lupaan tai suunnitelmaan; tai 3) ainesten ottaminen (pinta)vesialueella, jolloin vesilain mukaan tarvitaan viranomaisen lupa.¹¹⁹ Maa-ainesten ottaminen saattaa lisäksi edellyttää ympäristövaikutusten arviointia (YVAA 6 §). Ympäristölupa ei ole tarpeen itse ottamisaluetta varten, mutta louhimot ja murskaamot ovat tietyn kokorajan ylittäessään ympäristöluvanvaraisia (YSA 1 § 7 B).¹²⁰

Maa-ainesasioissa, kuten muissakin ympäristöasioissa erotetaan toiminnallisesti lupaviranomaisen ja valvontavirnaomaisen tehtävät, vaikka ne käytännössä olisi annettu saman virnaomaisen hoidettaviksi. Maa-ainessääntely kuuluu kauttaaltaan kunnan toimivaltaan. Kunta määrää lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena toimivat elimet. Ympäristöministeriölle kuuluu laissa säännellyn toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen.¹²¹ Valtion viranomaisella ei kuitenkaan ole sitovaa määräysvaltaa kunnan ratkaisovaltaan kuuluvissa asioissa. Eräissä ottamisasioissa, joilla on yli kunnan alueen yltävää merkitystä, on hankittava valtion viranomaisen lausunto, jolla saattaa olla suuri vaikutus

¹¹⁸ Hollo 2004: 269.

¹¹⁹ Hollo 2004: 269 – 270.

¹²⁰ Emt. 272. Ks. KHO: 2002: 82; KHO: 2007. 38.

¹²¹ Hollo 2004: 272 – 273.

asiaa ratkaistaessa. Jos alueellinen ympäristökeskus (on toiminut vuoden 2010 alusta ELY:ssä) katsoo kunnan viranomaisen menettäneen maa-aineslain säännösten vastaisesti, sillä on käytettävissään lupa-asioissa asianosaisen valitusoikeus.¹²²

3.2.2. Lupahakemus ja lupahakemuksen käsittely

Maa-aineslupaa haetaan kunnassa toimivaltaiselta viranomaiselta¹²³. Lupaa voi hakea ottamiseen oikeutettu taho. Ottamisen perusteena voi olla alueen omistus- tai hallintaoikeus tai sopimukseen taikka viranomaispäätökseen perustuva ottamisoikeus. Alueen hallinta tai sopimusperusteinen ottamisoikeus ei sido maa-aineslupaa käsittelevää viranomaista, vaan lupa voidaan evätä tai antaa sovittu suppeampana. Oikeus, jonka maa-aineslupa tuottaa ottajalleen on luonteeltaan varallisuusosoikeus, joka on siirrettävissä tarvitsematta hankkia uutta maa-aineslupaa: siirrosta on kuitenkin ilmoitettava lupaviranomaiselle.¹²⁴

Maa-aineslupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely

Uudistuneen lainsäädännön (MAL 4 §, 2015/424) mukaan aineiden ottamista koskeva lupahakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristölupa on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä. Tätä yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Lupahakemuksen sisällöllisten vaatimusten täytyminen on edellytyksenä lupa-asian käsittelylle. Hakemuksen sisältövaatimuksia ovat 1) selvitys hallintaoikeudesta tai maanomistajan suostumuksesta ottamiseen, 2) suunnitellun ottamisalueen sijainnin ja rajat osoittava kartta sekä keskeisimpänä asiakirjana 3) ottamissuunnitelma. Lupaviranomainen voi vaatia muitakin selvityksiä esimerkiksi pohjavesioloista tai ottamisen tarkoituksesta (MAA 2 §). Ympäristövaikutusten arviointiselostus on, jos se YVA-lain mukaan on tarpeen, liitettävä lupahakemukseen. Jos arviointiselostus sisältää selvityksiä, joita maa-aineslain mukaan lupahakemukseen olisi liitettävä, samoja selvityksiä ei vaadita enää erikseen annettavaksi. Ottamissuunnitelma on pakollinen, mutta lupaviranomainen voi

¹²² Hollo 2004. 273.

¹²³ Lain tasolla ei määritellä, mikä kunnan viranomainen asian käsittelee, vaan ratkaisu määräytyy kunnan omalla päätöksellä kuntalain säännösten nojalla.

¹²⁴ Hollo 2004: 273.

katsoa hankkeen niin vähäiseksi, ettei ottamissuunnitelmaa vaadita (MAL 5.1 §). Ottamissuunnitelma koskee paitsi aineiden ottamista myös ympäristön hoitamista koskevia toimenpiteitä (jälkihoito). Jotta voitaisiin arvioida lupaedellytysten täyttymistä, suunnitelman tulee tarvittavassa laajuudessa osoittaa vallitsevat luonnonolosuhteet, aineiden määrä ja laatu sekä hankkeen vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin¹²⁵. Ottamissuunnitelman tulee myös sisältää hakijan ehdotus lupamääräyksiksi (MAL 11.2 §)¹²⁶.

Lupahakemuksesta tiedottaminen

Lupa-asiaa käsiteltäessä tulee kuulla asianosaisia ja tiedottaa hakemuksen kohteena olevasta hankkeesta (MAL 13 §). Maa-aineslupa hakemuksen johdosta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla 30 päivän ajan. Jos hankkeella voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin, hakemuksesta tulee lisäksi ilmoittaa ainakin yhdessä vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Tiedottamiskustannuksista vastaa hakija. Ottamisalueen sisältävään kiinteistöön rajoittuvien alueiden omistajille ja haltijoille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, ellei se ole ilmeisen tarpeeton (MAL 13 §). Tällaisiksi kiinteistöksi katsotaan paitsi rajoittuva alue, myös esimerkiksi tien tai kaapean vesistön erottamana sijaitseva kiinteistö. Nyttemmin kiinteistön osalta viitataan poikkeamisesta rakentamismääräyksistä koskevaan MARA 86 §:ään, jossa säädetään naapureiden ja laajemmin muidenkin asianosaisten kuulemisesta. Rajanaapureille on annettava hakemuksesta tieto ja varattava heille tilaisuus esittää vähintään seitsemän päivän aikana muistutuksensa.¹²⁷

Asianosaiskäsitteen kannalta MAL 13 §:n vaatimus kiinteistön ja alueiden ”rajoittumisesta” ottamisalueen kiinteistöön on osoittautunut ongelmalliseksi, jos vaikutusalue on laajempi. Tästä syystä on omaksuttu MRL:n poikkeamismenettelyssä noudatettava laajennettu kuultavien piiri. Sekä MRL 173.1 §:n että MAL 13 §:n mukaan on kuultava naapureiden ohella muitakin, joiden asumukseen, työtilaan tai oloihin hanke saattaa vai-

¹²⁵ MAA 3 §. Ympäristöministeriö voi antaa yleisiä ohjeita ottamistoiminnasta, sen järjestämisestä ja valvonnasta.

¹²⁶ Hollo 2004: 274.

¹²⁷ Emt. 274.

kuttaa. Alun perin rakennuslupasääntelyyn perustunut suppea asianosaismääritys on ilmeisesti liittynyt pääasiassa suppea-alaisiin melu- ja pölyhäiriöihin. Nykyisin maa-ainesasiassa on kuultava myös sellaisia etäämpänä olevia oikeudenhaltijoita, joiden oikeuteen tai etuun ottamistoiminnalla on tai voi olla maa-aineslupaharkinnan kannalta vaikutuksia (esimerkiksi läheisen vesialueen tai pohjaveden saastuminen). On toisaalta otettava huomioon, että tietyt vaikutukset eivät ole maa-ainesharkinnassa relevantteja, vaan ne tulevat muissa lupamenettelyissä tutkituiksi (esimerkiksi murskausaseman eristäminen, pohjavesien suojelutoimenpiteet yms.). Kuuleminen maa-ainesasiassa on suoritettava uudelleen, jos hakemusta menettelyn aikana muutetaan.¹²⁸

Alueellisen ely -keskuksen lausunto

Aiemmin kunnan lupaviranomaisen päätös tuli tietyissä alueellisesti tai valtakunnallisesti tärkeissä tilanteissa saattaa alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin ely -keskus) vahvistettavaksi. Tämä velvollisuus on nyttemmin kumoutunut; vahvistusmenettelyn sijaan on omaksuttu lausuntomenettely. ELY -keskuksen lausunto on lupa-asiassa hankittava milloin 1) alueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun kannalta, 2) alueella on merkitystä vesien suojelun kannalta tai 3) aineiden ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen (MAL 7§).¹²⁹

Viranomaisen lausunnolla on lupaharkinnan kannalta käytännössä keskeinen merkitys, koska lausunto ensinnäkin mainituissa tilanteissa on pakollinen, toiseksi se on ainoa keino vaikuttaa lupa-asian sisältöön, kun kysymys on laaja-alaisista yleisistä eduista. Alueellisen ELY-keskuksen lausunnon tehtävänä on etenkin harjutus- ja suojeluohjelman merkityksen arvioiminen. Kun ELY-keskuksella on lisäksi valitusoikeus lupaviranomaisen päätöksestä, lausunnon merkitys voidaan punnita vielä muutoksenhakuasteessakin. Muiden tahojen lausuntoja tulee hankkia tarpeen mukaan. Toisen kunnan lausunto tulee hankkia, jos ottamiselle on MAL 3 §: ssä tarkoitettuja vaikutuksia sen oloihin. Jos hankkeella on huomattavaa merkitystä maakuntakaavoituksen kannalta, on hankittava maakuntaliiton lausunto ja tarvittaessa lausunto muiltakin viranomaisilta (MAA 4 – 6 §). Lausuntojen

¹²⁸ Hollo 2004: 274 - 275.

¹²⁹ Emt. 275.

tarpeellisuus on oikeuskysymys; valitus voidaan tehdä sillä perusteella, ettei jonkin selvityksen vuoksi tarpeellista lausuntoa ole hankittu.¹³⁰

Suhde vesiensuojeluun

Lausuntomenettelyä käytetään myös sen selvittämiseen, miten vesi- tai pohjavesialueella tapahtuva maa-ainesten ottaminen olisi arvioitava rinnakkaisen vesilain järjestelmän kannalta. Pohjaveden pilaaminen on kielletty (YSL 8§) ja pohjaveden antoisuuden vähentäminen edellyttää vesilain mukaista lupaa (VL 1: 18). Lisäksi maa-ainelupa käy riittämättömäksi, jos aineiden ottaminen vesialueelta vaatii vesilain mukaisen luvan. Toisaalta, jos vesilain käsittely on vireillä, maa-aineluvan käsittelyä voidaan lykätä, kunnes vesilupa on lainvoimaisesti ratkaistu (MAA 5 §). Näin taataan, ettei lupien välille synny ristiriitaa. Vesilain mukaisena valvontaviranomaisena olevan alueellisen ely-keskuksen lausunnon hankkimista on pidettävä pääsääntöisesti tarpeellisena, kun maa-ainesten ottamisella voi olla vaikutusta vesioloihin. Tämä viranomainen selvittää myös vesioikeudellisen lupatilanteen. Lupaviranomaisena vesilain mukaan on aluehallintovirasto, joka ei ole sidottu alueellisen ely-keskuksen käsitykseen vesilain tarpeellisuudesta. Jos kysymys on vesilain nojalla suojellusta luonnontilaisesta vesiympäristöstä (lampi ym. VL 1: 15 a ja 17 a), maa-ainelupaa ei voida ratkaista, ellei ole esitetty poikkeuslupaa vesilain suojelusäännöksestä.¹³¹

3.2.3. Lupaharkinta

Maa-aineluvan edellytyksistä päättäminen on muiden ympäristölupien tapaan oikeusharkintaa. Lupajärjestelmässä voidaan erottaa toisistaan kysymys edellytysten täyttymisen harkinnasta ja tarvittavien lupamääräysten asettamisesta. Lupaedellytykset muodostuvat osin ehdottomista luvanmyöntämisesteistä, osin suhteellisista esteistä, joita voidaan poistaa muuttamalla esimerkiksi suunnitellun hankkeen sijaintia ja ottamisen määrää (MAL 6§). Ottamissuunnitelman muuttamisesta ei lupaviranomainen voi päättää kuin vähäisiltä

¹³⁰ Emt. 275 – 276.

¹³¹ Hollo 2004: 276.

osiltaan, vaan esityksen on tultava hakijalta, yleensä, kun tämä havaitsee, ettei alkuperäisellä hakemuksella ole menestymisen mahdollisuutta.¹³²

Yleiset ottamisen edellytykset

Luvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on 1), että hanke ei ole ympäristörajoitusten (MAL 3.1§) vastainen, 2) että kaava-alueella ottaminen ei vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa (3.2§),¹³³) että rantavyöhykkeellä tapahtuvaa ottamista varten on esitetty erityisiä syitä tai kaava puoltaa hanketta (MAL 3.3§ sekä 4) että ottamispaikat ja ottamislupa ovat yleisten vaatimusten mukaiset (MAL 3.4§). Ympäristörajoitus merkitsee luvanmyöntämisestettä jos esimerkiksi ottamisalueeksi suunniteltu harju on luonnonarvoiltaan, maisemaltaan tai vedenhankinnallisesti tai muuten merkityksellinen.¹³⁴ Esimerkiksi kauniin maisemakuvan turmeltuminen sisältää kaksi arvioitavaa peruselementtiä, kauneuden ja sen turmeltumisen aineen ottamisen vuoksi. Arvioinnissa voidaan käyttää objektiivisuutta korostavia menetelmiä (esimerkiksi maisema-analyysiä).¹³⁵ Muut edellytykset ovat usein sellaisia, että esteitä voidaan poistaa asettamalla ottamista koskevia lupamääräyksiä. Kaava-alueella lupa on myönnettävä, ellei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.¹³⁶ Hakemusasian myönnteistä lopputulosta voidaan edistää muotoamalla luvan sisältöä luiskia, kaltevuuksia, maisemointia yms. koskevin lupamääräyksin. Se, että joku on saanut ottamisluvan ei ole riittävä peruste luvan antamiseen myös toiselle samalta alueelta. Yhdenvertaisuuden vaatimus ei siis syrjäytä luvan myöntämisen edellytysten harkintaa.¹³⁷

¹³² Emt. 276.

¹³³ Maiseman merkitystä ympäristöperusoikeuden osana on kattavasti käsitelty muun muassa Sanna Lehtinen pro gradu -tutkielmassaan *Estetiikan oikeudellinen konflikti* (2017). Lehtinen tarkastelee maisemaa erityisesti liittyen kulttuuriperintöön ja osana PL 20§:ssä suojeltavaa ympäristöä (s. 34).

¹³⁴ Hollo 2004: 277.

¹³⁵ Ekroos ym. 2010: 307.

¹³⁶ Ks. KHO: 2013: 104.

¹³⁷ Hollo 2004: 277.

Ottamisrajoitus ja harjijensuojeluohjelma

MAL 3.1§: n ottamissäännös ohjaa lupaviranomaisen harkintaa. Ellei estettä ole, muiden edellytysten täytyessä lupa tulee antaa. Oikeuskäytännössä on esimerkkejä tilanteista, joissa lupa on evätty ympäristörajoituksen perusteella. Maa-aineslupa on evätty merkittävän maisemallisen muodostelman suojelemiseksi ottamiselta tai pohjavesialueen suojaamiseksi.¹³⁸ Seuraavassa tuon esille kaksi korkeimman hallinto-oikeuden aiheeseen liittyvää ratkaisua, joissa toisessa lupa on evätty ja toisessa myönnetty:

KHO 1986 II 98: kallion louhimisesta aiheutui maa-aineslain 3 §: n 1 mom: ssa tarkoitettua Etelä-Pohjanmaan oloissa erikoisen luonnonesiintymän tuhoutumista, kun otettiin huomioon myös kysymyksessä olevan laatuisten kalliomuodostelmien harvinaisuus alueella.

KHO 31.12. 1998 (taltio 3202): kiviaineksen ottamisesta kallioalueella, jonka laelta aukeni näköala laajalle alueelle merelle, ei aiheutunut maa-aineslain 3§: n 1 momentissa tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista, kun otettiin muun ohella huomioon, että vastaavanlaiset kalliomuodostelmat olivat seudulla yleisiä.

Edellä olevien KHO:n ratkaisujen perusteella voi päätellä, että kallion louhimisen luvanvaraisuus ratkaistaan paljolti sen perusteella, onko kalliomuodostelma alueella harvinainen vai yleinen; kyseessä on siis tyypillinen joustavaan normiin liittyvä tulkinnanvarainen lain soveltamistilanne.

Tärkeitä suojeltavia kohteita ovat harjut, kannakset, kalliomuodostelmat ja vastaavat. Valtioneuvoston hyväksymä harjijensuojeluohjelma (1984) on tarkoitettu täytäntöön pantavaksi MAL: n säännöksiä soveltaen. Ohjelmalla ei ole muodollista oikeusvaikutusta päätöksenteossa eikä se sinänsä sido lupaviranomaisia. Se sisältää kuitenkin merkittävää tietoa valtakunnallisesti merkittävistä kohteista ja palvelee näin informaatio-ohjauksen välineenä arvioitaessa etenkin MAL 3. 1§: n kriteerien täyttymistä.¹³⁹ Harjijensuojeluohjelma poliittisena periaatepäätöksenä ei muodollisesti maa-ainesluvan myöntämistä sen piiriin kuuluvalla alueella, vaan taustalla on asiantuntemukseen perustuva Suomen harjualueiden inventointi. Arvot vaikuttavat ottamisrajoituksen sisällölliseen arviointiin. Julkisyhteisön hallinnassa olevalla alueella, esimerkiksi tiesuunnitelman liitännäisalueella,

¹³⁸ Emt. 277.

¹³⁹ Hollo 2004: 277 – 288.

intressiristiriitojen ratkaiseminen suojelun toteuttamiseksi niin, ettei ottamislupaa anneta, voi olla yksinkertaisempaa kuin muualla, koska vaihtoehtoisia ottamisalueita valtion tai kunnan mailla yleensä on olemassa.¹⁴⁰ Harjijensuojeluohjelma ohjaa inventointiväli-
neenä ottamistoimintaa pääasiassa asemakaava- ja oikeusvaikutteisten yleiskaava-alueiden ulkopuolella. Maakuntakaavassa voi olla maa-ainesten ottamista koskevia, yleispiirteisiä aluevarauksia. Niillä ei ole muodollista vaikutusta maa-ainesasiassa, mutta ne saattavat ilmentää MAL 3.1 §:ssä tarkoitettuja arvoja.¹⁴¹

Harjijensuojeluohjelman lisäksi on 1990-luvulla suoritettu kallioalueiden investointeja, joissa arvokkaaksi luokitellut alueet on asetettu suojelun kannalta eri luokkiin. Tälle työlle on annettu merkitystä MAL 3 §: n soveltamisessa.¹⁴²

Kaavoitus

Maa-ainesten ottamisen vaikutusten arvioimiseksi kaavoittamattomilla alueilla, missä maankäytön suunnittelun ohjausvaikutus on heikko, tarvitaan erilaista inventointiin perustuvaa tietoa ympäristörajoituksen sisällön ja vaikutusten selvittämiseksi. Selvitykset voivat koskea muutakin kuin harjumaisemaa, esimerkiksi luonnonsuojelun piiriin kuuluvia ranta- tai pohjavesiottamo- kuten myös soidensuojelualueita. Yksityiskohtainkaan kaava sisältäessään ottamisaluevarauksen, ei kuitenkaan ratkaise sitä, voidaanko maa-ainelupa antaa asutuksen tarpeet huomioon ottaen tai myöntää ympäristölupa maa-ainesten louhintaa ja murskaamista varten. Luonnonsuojelulain mukainen maisema-aluejäritys (LSL 34 §) taas ei voine johtaa maa-ainesten ottamisen kieltämiseen, koska rajoitus aiheuttaa omistajalle merkityksellistä haittaa. Maisema-arvo on otettavissa kuitenkin huomioon lupaharkinnassa esimerkiksi harjuarvon tavoin.¹⁴³ On kuitenkin huomioitava, että riippumatta maa-aineslain omista säännöksistä, lupa voidaan evätä Natura 2000-verkoston kohteen luonnon arvoja merkittävästi heikentävän vaikutuksen perusteella¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Emt. 278.

¹⁴¹ Emt. 278.

¹⁴² Ekroos ym. 2010: 308.

¹⁴³ Hollo 2004: 278 – 279.

¹⁴⁴ Ekroos ym. 2001: 310.

Vireillä oleva kaavoitus (asemakaava, oikeusvaikutteinen yleiskaava) ei ole sinänsä luvan myöntämisen tai ottamisen este, mutta jos maa-aineslupa on tarpeen, lupaviranomaisen tulee valvoa ottamisen soveltuvuutta tulevaan kaavoitukseen ja maisemaan¹⁴⁵.Lupa voidaan myöntää, jollei ottaminen tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle, turmele kaupunki- tai maisemakuvaa eikä muuta luvan myöntämisen estettä ole (MAL 6.2 §). Se, vaikeuttaako hanke kaavoitusta, määräytyy pääasiassa kaavaviranomaisen kannan perusteella.¹⁴⁶ Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2015:129 oli kyse maakunta-kaavassa olleesta Ge/2-merkinnästä ja sen vaikutuksesta luvan myöntämiseen. Ympäristöministeriö on todennut asiasta, että käytetty osa-aluemerkintä ei ole suojelualuevaraus, eikä siihen liity suojelumääräyksiä. Muun muassa tähän ympäristöministeriön kantaan vedoten KHO toteaa, että Ge/2-merkintään ei liity maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 2 momentin tarkoittamia suojelumääräyksiä.

Ratkaisun KHO: 2019: 15 perusteluissa hallinto-oikeus puolestaan toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kallion louhinta- ja murskaustoiminta voidaan sijoittaa alueelle, joka yleiskaavassa on varattu maa- ja metsätalouskäyttöön. Hallinto-oikeus toteaa, että hanketta ei voida pitää kaavan vastaisena sillä perusteella, että maakuntakaavassa on ollut maininta virkistysalueesta, kun merkintää ei ole yleiskaavassa tai asemakaavassa.

Pohjavesi

Käytännössä ja nyttemmin myös lain sanamuodon perusteella pohjavesiesiintymään kohdistuvan muuttamisriskin on katsottu sisältyvän maa-ainesten ottamista sääntelevään ympäristörajoituksen käsittävään yleisnormiin (3.1 §). Koska maa-ainesten ottamiseen pohjavesialueella saatetaan vaatia vesilupa vesilain 1: 18 nojalla, suurehkot ottamishankkeet pohjavesialueella tai pohjavesiesiintymän vaikutusalueella vaativat kummankin lain mukaisen luvan. Vaikkei vesilain mukaista pohjavesilupaa tarvittaisikaan saattaa pohjavesioloihin (esiintymän antoisuuteen) kohdistua haittavaikutuksia ja näin mahdollisuus

¹⁴⁵ Ks. KHO: 1996 – A – 18.

¹⁴⁶ Hollo 2004: 279.

maa-ainesten ottamiseen silloinkin estyä tai rajoittua¹⁴⁷. Lausuntomenettelyllä pyritään koordinoimaan, että kummassakin lupajärjestelmässä asetetaan vertailukelpoiset ottamis-
syvyyyksiä, leikkauksia yms. koskevat määräykset. Jos eroa tai tulkinnan varaa jää eri lu-
papäätöksiin, tiukempi vaatimus pätee.¹⁴⁸ Niissä tapauksissa, joissa ottamisen vaarana on
pohjaveden pilaantuminen, pohjaveden pilaamiskielto (YSL 8§) estää maa-ainesten otta-
misen, silloinkin kun siihen on annettu maa-aineslupa. Toiminta saatetaan silloin kieltää
ympäristönsuojelulain hallintopakkosäännösten nojalla. Tätä luvanmyöntämisestettä tu-
lisi ennakoida lausuntomenettelyllä jo maa-ainesasioissa niin maa-aineslain kuin vesi-
lainkin säännösten mukaan.¹⁴⁹ Tähän liittyen voi tuoda esiin, että esimerkiksi Riikka Ti-
ainen on tutkinut yksityiskohtaisemmin maa-aineslain 3 §: n 1 momentin 4 kohdan sovel-
tamista Kuopion hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tapausten va-
lossa¹⁵⁰.

Ympäristövaikutusten arviointi ei ole tulokseensa katsomatta muodollisesti luvan myön-
tämisen este. Kuten lupa-asioissa yleensäkin, maa-ainesluvan sisältävästä päätöksestä on
kuitenkin käytävä ilmi, miten YVA – lain mukainen arviointiselostus on otettava huomi-
oon. ”Huomioon ottaminen” näkyy yleensä lupamääräyksistä, joissa saatetaan antaa ar-
vioinnin tarpeelliseksi osoittamia suojavelvoitteita. Jos tarvittavaa arviointia ei ole lain-
kaan suoritettu, puute on luvan antamisen este. Sama koskee LSL65 §: n nojalla tarvitta-
vaa NATURA – arviointia.¹⁵¹ Muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa
2010:38 ja 2012:79 on kyse tapauksista, joissa ympäristönvaikutusarviointimenettelyn
merkitys on olennainen sen kannalta, myönnetäänkö lupa vai ei. Nykyisin ympäristön-
suojelujärjestöillä voi myös olla tietty rooli ympäristönvaikutusten arviointimenettelyä
tehtäessä¹⁵².

¹⁴⁷ Ks. KHO: 2013: 116.

¹⁴⁸ Hollo 2004: 279.

¹⁴⁹ Emt. 279 – 280.

¹⁵⁰ Tiainen 2010: 467-488.

¹⁵¹ Hollo 2004: 280.

¹⁵² Paunio 2011: 547.

3.2.4. Lupamääräykset

Lupamääräyksillä on maa-aineslupa-asioissa erilaisia funktioita. Niillä määritellään ottamisen alueelliset rajat ja toiminnallinen ulottuvuus. Niiden avulla myös varmistetaan se, ettei toiminta synnytä ympäristörajoituksen tai muun kiellon vastaisia vaikutuksia ja ettei toiminnan päättymisen jälkeenkään aiheudu ympäristöhaittoja (jälkihoito). Edelleen lupamääräysten tehtävänä on perustaa valvontasuhte toiminnanharjoittajan (luvanhaltijan) ja valvontaviranomaisen välille asettamalla ottajalle velvollisuuksia (tarkkailu, kirjanpito) ja viranomaiselle oikeuksia (tiedonsaanti, tarkastukset). Lain näkökulmasta eräät lupamääräykset ovat pakollisia, toiset vapaaehtoisia eli harkinnanvaraisia. Luvanhakijan tulee ottamissuunnitelmassa tehdä ehdotus lupamääräyksiksi. Lupakäsittelyn pohjana olevassa ottamissuunnitelmassa ehdotettuja määräaikoja voidaan tarvittaessa lyhentää ja ottamismääriä pienentää lupaedellytysten täyttämiseksi. Lupa-asiaassa ei käsitellä kysymystä toiminnan synnyttämästä korvausvelvollisuudesta.¹⁵³

Pakolliset lupamääräykset on annettava (MAL 11 §)

- 1) ottamisalueen rajauksesta, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamistoiminnan etenemissuunnista,
- 2) alueen suojaamisesta ja siistimisestä ottamisen aikana ja sen jälkeen; sekä
- 3) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista ottamisen aikana ja sen jälkeen.¹⁵⁴

Lupamääräyskategoriat sisältävät piirteitä sekä toiminnan aikaisista velvoitteista, että jälkihoitosta. Jälkihoitosuunnitelma on keskeinen osa ottamissuunnitelmaa. Sen puute voi muodostua luvan saamisen esteeksi.¹⁵⁵

Harkinnanvaraisia lupamääräyksiä voidaan antaa

- 1) ottamiseen liittyvistä laitteista ja liikenteen järjestämisestä erityisesti pohjaveden suojelemiseksi,

¹⁵³ Hollo 2004: 280.

¹⁵⁴ Emt. 280 – 281.

¹⁵⁵ Emt. 281.

- 2) ajasta, jonka kuluessa määrätty toimenpiteet on suoritettava, sekä
- 3) muista hankkeesta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.¹⁵⁶

Määräysten yleisenä asettamisedellytyksenä on, etteivät ne saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana. Toisaalta luvan edellytykset voivat jäädä puuttumaan, jos riittävän tehokkaita lupamääräyksiä ei voida asettaa.¹⁵⁷

Koska ottamistoiminnan aiheuttama melu on osa lupaharkintaa, lupamääräys voi koskea myös alueelle sijoitettavan murskaamon toiminta-aikaa. Naapuruston suojaksi maa-ainesasiassa asetettavat melu-, toiminta-aika-, etäisyys yms. määräykset eivät aina ole naapurien oikeusturvakeinojen kannalta lopullisia. Ottamisalueella harjoitettavaa murskaus-toimintaa varten saatetaan nimittäin tarvita myös ympäristölupa, jossa naapurustoon kohdistuvat ympäristöhaitat ovat arvioitavina¹⁵⁸. Työnjako lupajärjestelmien kesken on kuitenkin lähtökohtaisesti sellainen, että maa-aineksen ottamis- ja louhimispaikat niitä koskevine suojamääräyksineen osoitetaan maa-ainesluvassa, kun taas aineksen työstämistä (louhinta ja murskaus) koskevat ympäristökysymykset kuuluvat ympäristöluvan alaan. Merkitystä kummassakin lupajärjestelmässä voi olla myös kaavamääräyksillä (melutaso, etäisyydet).¹⁵⁹

Lupamääräysten täyttämisen turvaamiseksi lupaviranomainen voi määrätä, että ennen aineksen ottamista hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus (MAL 12 §). Vakuuden hyväksyttävyyden kattaa toisaalta sen rahallisen riittävyys, toisaalta sen realisoitavuuden. Vakuuden asettaminen on viranomaisen harkinnassa, mutta asianosaisilla on puhevalta vakuuden asettamista ja määrää koskevissa asioissa. Tietyissä tilanteissa, joissa esimerkiksi vahingonvaara on ilmeinen tai toiminnanharjoittajan kyky vastata lupamääräysten täyttämistä on epäselvä, tulisi vakuus määrätä objektiivisen tarpeellisuuden perusteella. Luvanhaltijan esityksestä tai muusta perustellusta syystä vakuutta voidaan muuttaa. Jos

¹⁵⁶ Emt. 281.

¹⁵⁷ Hollo 2004: 281.

¹⁵⁸ Ks. KHO: 1990 – A – 80.

¹⁵⁹ Hollo 2004: 281.

olosuhteet eivät ole muuttuneet, lainvoimaiseen päätökseen perustuvaa asettamisvelvollisuutta ei tulisi kuitenkaan poistaa. Lupaviranomainen voi myös erityisestä syystä määrätä lisävakuuden asettamisesta, mikäli vakuuden ei voida katsoa olevan riittävä sen turvaamistarkoitukseen eli lupamääräysten täyttämistä varten. Erityinen syy voi olla virhearviointi lupavaiheessa tai olosuhteiden olennainen muutos. Syyn ”erityisyys” merkitsee, ettei vakuutta tulisi jatkuvasti korjata vastaamaan kulloisenkin ajankohdan tarpeita. Nyt tarkasteltavana olevasta vakuudesta on erotettava se vakuus, jota hakijalta – ei julkisyhteisöltä – edellytetään silloin, kun hänelle annetaan lupa toiminnan aloittamiseen lainvoimaa vailla olevan päätöksen nojalla (MAL 21§).¹⁶⁰

3.2.5. Lupapäätöksen sisältö ja voimassaolo

Maa-aineslupa myönnetään määräajaksi kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi (MAL 10§). Erityisestä syystä lupa voidaan myöntää pitemmäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksitoista vuodeksi, jos se hankkeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muhin aineiden ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että ottaminen kohdistuu maakunta- tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa-ainesten ottamiseen varatulle alueelle. Tässä kohdin siis vaikuttaa poikkeuksellisesti yleispiirteinen kaava luvan sisältöön. On kuitenkin edellytettävä, että näitä kaavoja laadittaessa on tehty riittävät maa-ainesvaroja, maisemaa sekä pohjavesioloja koskevat selvitykset.¹⁶¹

Jos lupa on myönnetty kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi ja lupa-ajan päättyessä osa myönnetyn luvan osoittamista maa-aineksista on vielä ottamatta, lupa-aikaa voidaan jatkaa niin, että se on yhteensä enintään kymmenen vuotta. Sääntely ei siis koske uusien esimerkiksi entiseen ottamisalueeseen rajoittuvien alueiden käyttöönottoa vaan ne edellyttävät uutta lupaa.¹⁶²

¹⁶⁰ Hollo 2004: 282.

¹⁶¹ Emt. 282.

¹⁶² Emt. 283 – 284.

Määräaikaan jatkettaessa voidaan lupamääräyksiä muuttaa tai antaa uusia lupamääräyksiä. Lupaa ei kuitenkaan saa jatkaa, jos alueelle on tullut voimaan asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava tai jos on tehty päätös näiden kaavojen laatimisesta (toimenpiderajoitus). Luvan jatkamisesta voidaan päättää hakemuksesta tarvitsematta hankkia muutoin maa-ainesasioissa tarpeellisia viranomaislausuntoja (MAL 7§). Kysymyksessä on hallintopäätös.¹⁶³

Luvan myöntämisestä on viipymättä ilmoitettava niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. Lupapäätöksen antamiseen (ilmoittamiseen) liittyviä oikeudellisia ongelmia on käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 10.9.1998 taltio 1805:

Maa-aineslain mukaisessa kunnallishallituksen ottamislupapäätöksessä oli menettelyvirhe, kun ei ollut annettu laillisesti maa-aineslain 19 §:n 1 momentissa (5557/1981) tarkoitetulla tavalla julkipanon jälkeen. Koska mainitun menettelyvirheen seurauksena kuntalain 92 §:ssä tarkoitetuille asianosaisille ja kunnan jäsenille ei ollut tehokkaalla tavalla annettu tilaisuutta muutoksen hakemiseen lupapäätöksestä ja koska menettelyvirhe oli voinut vaikuttaa myös muiden mahdollisten valittajien oikeuksiin, ympäristökeskuksen päätös, jolla lupapäätös oli vahvistettu ja kunnanhallituksen lupapäätös kumottiin, sekä asia samalla palautettiin kunnanhallituksen uudelleenkäsiteltäväksi (Ään. 4 – 1). Vähemmistöön jäänyt jäsen katsoi, ettei ympäristökeskuksen ja kunnanhallituksen päätöksiä voitu kumota sillä lupapäätöksen tekemisen jatkoa sen tiedoksiantoon liittyvällä perusteella, että julkipano oli ollut edellä kuvatulla tavalla virheellinen.¹⁶⁴

Ainesten ottamista koskevasta luvasta on viivytyksettä ilmoitettava myös alueelliselle ympäristökeskukselle (nykyisin ely-keskus). Näiden ilmoitusten tekemisajankohdalla ei ole merkitystä valitusajan alkamisen kanssa, vaan kysymys on informaatiopalvelusta.¹⁶⁵

3.2.6. Valitustie ja valitusoikeus

Tapauksissa, joissa maa-aineslupa- ja ympäristölupa käsitellään yhdessä, haetaan muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään (MAL 20 §, 2015/424). Tässä on olennaista huomata se, että näissä yhteiskäsittelyluvuissa on valitusoikeus edelleen myös kunnan jäsenellä (MAL 20 a §).

¹⁶³ Hollo 2004: 283.

¹⁶⁴ KHO 10.9.1998 taltio 1805.

¹⁶⁵ Hollo 2004: 284.

Muutoin valitustie lupa-asioissa johtaa kunnan lupaviranomaisesta alueelliseen hallinto-oikeuteen (MAL 20 §). Lupa-asioissa kunnallisvalitukseen sovelletaan mitä muutoksenhausta kuntalaissa säädetään (KuntaL 90 § ja 90§) mutta oikaisumenettelysäännöksiä ei sovelleta. Kunnallisvalitus (KuntaL 90§) on ympäristöasioissa poikkeuksellinen. Asianosaisen ohella valittaa saa kunnan jäsen, edellinen oikeuden- tai edunloukkauksen perusteella, jälkimmäinen (joka voi olla myös yhteisö) menettelyvirheen perusteella. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on lupa-asioissa valvontaviranomaisena toimivalla alueellisella ely-keskuksella¹⁶⁶. Muissa asioissa kuin lupa-asioissa tehdyistä päätöksistä valitetaan hallintovalituksella alueelliseen hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti; valitusoikeus on asianosaisilla.¹⁶⁷

Valitusviranomaisella ei ole sinänsä valtaa päättää luvan myöntämisestä. Jos lupa on evätty ja päätöksestä valitetaan, asia on palautettava lupaviranomaisen käsiteltäväksi, jos muutoksenhakuasteen mielestä lupaviranomaisen ilmoittamia epäämisperusteita ei ole. Jos lupa on myönnetty ja valituksissa on vaadittu lupaa muutettavaksi, muutoksenhakuaste voi tehdä päätökseen ainoastaan vähäisiä muutoksia prosessiekonomisista syistä. Jos lupaa on tarpeen olennaisilta osiltaan muuttaa, asia tulee palauttaa lupaviranomaiselle.¹⁶⁸

3.2.7. Ottamistoiminnan aloittaminen

Pääsääntöisesti toiminta saadaan aloittaa vasta, kun lupapäätös on tullut lainvoimaiseksi. Lupaviranomainen voi kuitenkin aineiden ottamista koskevassa päätöksessä tai luvan saajan pyynnöstä myöhemminkin antaa luvan aineiden ottamiseen ennen kuin lupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman (MAL 21 §). Edellytyksenä on, että luvan saaja asettaa hyväksyttävyyden vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Valitusviranomainen voi puolestaan kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Muutoksenhakuaste ei voi myöntää oikeutta toiminnan aloittamiseen.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Ks. KHO: 2004: 54.

¹⁶⁷ Hollo 2004: 284.

¹⁶⁸ Hollo 2004: 284.

¹⁶⁹ Emt. 284 – 285.

Ennenaikaiseen toiminnan sallimiseen lupaviranomainen voi suostua käytännössä vain, jos tilanne on ennallistettavissa ja vahingot ennallistettavissa luvan tullessa kumotuksi tai muutetuksi. Aloittamisoikeus voi koskea toimintaa kokonaan tai osittain. Jos lupa kumotaan tai asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi, aloittamisoikeus vastaavasti kumoutuu.¹⁷⁰

3.2.8. Vastuu luvan velvoitteista

Maa-aineslain luonteesta johtuu, että vastuu velvoitteista kohdentuu toiminnan harjoittamisalueella konkreettisella tavalla toiminnan harjoittajaan. Nimetty vastuutaho voi luonnollisesti käyttää urakoitsijoita tai muita alihankkijoita, mutta näiden käyttäminen ei poista sanotun tahon vastuuta. Vastuu on sekä hallinnollista eli luvan velvoitteisiin liittyvää että korvausoikeudellista ja rikosoikeudellista vastuuta.¹⁷¹

Maa-ainesluvan ja samalla siihen liittyvän hallinnollisen vastuun siirtäminen toiselle on lain mukaan sallittua. Siirtäminen ei tule voimaan kolmansiin tahoihin nähden ennen tiettyjä toimia. Näin ollen, vaikka lupa voidaan vapaamuotoisin oikeustoimin ja lakisääteisoin toimin (perintö) siirtää toiselle, luvan haltija on edelleen suhteessa kolmansiin tahoihin vastuussa toiminnasta ja luvan velvoitteiden täyttämisestä (MAL 13 a). Jotta luvan siirto vapauttaisi luovuttajan toiminnan velvoitteista, on siirrosta ilmoitettava viipymättä lupaviranomaiselle. Luovuttaja jää edelleenkin vastuuseen, kunnes saaja tai hänen nimeäjänsä taho on hyväksytty luvan uudeksi haltijaksi. Hyväksyminen tarkoittaa sen arvioimista, onko siirron saajalta vaadittava vakuus ennen ottamistoimintaan ryhtymistä. Asiaa käsiteltäessä ei sovelleta kuulemista ja lausuntojen hankkimista koskevia menettelysääntöksiä. Hyväksyminen merkitsee luovuttajan vapauttamista lupavelvoitteista. Käytännössä on katsottu vakuuden suuruutta koskevan kysymyksen sinänsä voivan olevan vahingonkärsijän kannalta relevantti ja puhevallankin perustava, mutta ratkaisuvallalta vakuuden vaatimiseen ja sen riittävyteen nähden on kuitenkin lupaviranomaisella.¹⁷²

¹⁷⁰ Hollo 2004: 285.

¹⁷¹ Emt. 285.

¹⁷² Emt. 285 – 286.

Vastuutahoa koskevalla kysymyksellä on merkitystä ennen muuta konkurssitilanteessa jälkihoidon jäädessä kesken. Konkurssi aiheuttaa lisäksi sen, että lupa raukeaa, ellei konkurssipesä ilmoita jatkavansa toimintaa tai lupaa siirretä ulkopuoliselle luvansaantikelelliselle taholle¹⁷³. Konkurssipesä voi toiminnanharjoittajana jatkaa luvanmukaista toimintaa. Tällöin jatkamisesta tehdään ilmoitus lupaviranomaiselle noudattaen soveltuvin osin mitä luvan siirrosta säädetään (MAL 13 a §). Jos luvan hakija on asetettu konkurssiin eikä lupaa kuuden kuukauden kuluessa konkurssin alkamisesta ole siirretty toiselle tai konkurssipesä ilmoittanut jatkavansa luvan tarkoittamaa toimintaa, lupaan perustuva oikeus maa-ainesten ottamiseen raukeaa ja lupaan liittyvät velvoitteet on täytettävä jo otetun maa-ainesmäärän osalta (MAL 16 a §). Konkurssipesä vastaa siis siitä, että luvassa määrätyt jatkotyöt saatetaan loppuun.¹⁷⁴ Voidaan todeta, että konkurssipesän ympäristövastuuseen liittyvä lainsäädäntö on jossain määrin epäselvää johtuen muun muassa erityisääntelyn puuttumisesta sekä vähäisestä oikeuskäytännöstä. Oikeustilaa pyrittiin selkeyttämään hallituksen esityksessä 221/2018 vp., jossa konkurssilakiin ehdotettiin sisällytettäväksi nimenomaiset säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Esitys kuitenkin hylättiin osin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, jonka mukaan esityksessä ei oltu otettu tarpeeksi huomioon muun muassa ympäristöperusoikeuden vaatimuksia.¹⁷⁵

3.2.9. Jälkivalvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset

Ottamistoiminnan lainmukaisuudenvalvonta perustuu viranomaisseurantaan, luvanhaltijan suorittamaan tarkkailuun sekä tarvittaessa pakkokeinojen ja rangaistusten käyttöön. Näitä keinoja kutsutaan jälkivalvonnaksi. Maa-aineslain noudattamista valvoo kunnan määräämä valvontaviranomainen (esimerkiksi rakennus- tai terveyslautakunta, ellei ympäristölautakuntaa ole), joka voi siirtää toimivaltansa kuntalain säännösten mukaisesti viranhaltijalle. Usean kunnan alueille yltävissä hankkeissa toimivaltaa voi käyttää alueelli-

¹⁷³ Ks. KHO: 1991 – A – 39.

¹⁷⁴ Hollo 2004: 286.

¹⁷⁵ Kantola – Hänninen 2019: 247.

nen ELY-keskus. Jälkivalvontakeinoina rikkomus ja laiminlyöntitilanteissa on hallintopakko. Hallintopakko käsittää uhkasakon, teettämisen sekä ottamistoiminnan keskeyttämisen.¹⁷⁶ Valvontaviranomaisesta ja hallintopakkoasiasta on säädetty maa-aineslain 14 §: ssä.

Ympäristön suojelusta rikosoikeuden keinoin annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY korosti rikosoikeudellisten seuraamusten tarpeellisuutta aineellisen ympäristönsuojelulainsäädännön toteuttamisen varmistamiseksi. Direktiivin lähtökohtana oli, että hallinnolliset seuraamukset olivat riittämättömiä takeita lain noudattamiselle.¹⁷⁷

Rikosoikeudellinen sääntely on yleiseen tapaan kaksijakoinen. Ensinnäkin se käsittää maa-aineslaissa olevia omia politia-tyyppisiä sakkoperusteisia rangaistussäännöksiä, toisaalta rikoslaissa olevia vakavampia ympäristörikossääntelyyn perustuvia vapausrangaistusperusteisia rangaistussäännöksiä (rikoslaki 48 luku). Jälkivalvontatoimen kannalta erolla ei ole sanottavaa merkitystä. Rikoksella saatu taloudellinen hyöty ja rikokseen tekemiseen käytetyt välineet (esimerkiksi koneet) ja muu omaisuus tuomitaan valtiolle menetetyksi (rikoslain 10: 2 – 3). Tyypillistä ympäristörikoksissa on usein se, että oikeudenkäynneissä voi olla vaikea näyttää toteen yksittäisen tekijän tahallisuutta tai tuottamusta. Tämän vuoksi ympäristörikoksissa oikeushenkilön (yleensä yrityksen) rangaistusvastuu on muita rikostyyppisiä keskeisemmässä asemassa. Näissä tapauksissa rikosoikeudellisenä seurauksena on yhteisösakko (esimerkiksi tapaus KKO: 2008: 33).¹⁷⁸ MAL 17 §: n mukaan lainvastaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin sovelletaan rikoslain 48 luvun 1 – 4 §: n säännöksiä (ympäristörikokset).¹⁷⁹ Rikoslakiin on tehty uuteen ympäristönsuojelulakiin liittyen uudistuksia koskien ympäristön turmelemista (RL 48 luku 1 §, 8.9.2017/63) sekä törkeää ympäristön turmelemista (RL 48 luku 2 §, 30.12. 2015/1683) koskevaa tunnusmerkistöä. Lisäksi uuden lainsäädännön myötä on mahdollista soveltaa ympäristönsuojelulain rikkomista koskevaa normia (YSL 225 §), jota voidaan soveltaa tilanteissa, joissa

¹⁷⁶ Emt. 286 – 287.

¹⁷⁷ Suvantola 2019: 8.

¹⁷⁸ Kokko 2017: 367.

¹⁷⁹ Hollo 2004: 288.

asianosainen lyö laimin ilmoitusvelvollisuutensa, jättää noudattamatta lupamääräyksiä tai rikkoo kieltoa.¹⁸⁰

Jos muutoin, kuin rikoslaissa säädetyillä, yleensä lievemmillä tunnusmerkistöillä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta ryhtyy ilman maa-aineslain mukaan vaadittavaa lupaa tai luvan vastaisesti ottamaan maa-aineksia, laiminlyö luvassa määrätyt velvollisuutensa tai muutoin ottaa aineksia lainvastaisesti vastoin kyseisen lain säännöksiä, hänet on tuomittava maa-ainesrikkomuksesta sakkoon (MAL 17 §).¹⁸¹

Valvontaviranomaisen on pääsääntöisesti ilmoitettava havaitsemistaan rangaistavista teoista ja laiminlyönneistä syyttävöviranomaiselle (MAL 18 §). Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan viranomaisen toimenpiteitä. Syytteen nostamisesta päätetään esitutkinnan perusteella.¹⁸² Rikoslain ympäristörikossäädöksiä on sovellettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisussa 2019: 52. Tapauksessa henkilö A oli vastuussa siitä, että yhtiön toiminnassa oli muun ohella otettu 1-luokan pohjavesialueella sijaitsevalta soranottoalueelta maa-ainesta lupamääräysten vastaisesti sekä läjitetty samalle alueelle jätemaata. Korkein oikein katsoi ratkaisussaan, että A oli syyllistyneen ympäristön turmelemiseen. Tuomiolauselman mukaan A: n yhteinen rangaistus korotetaan 7 kuukaudeksi vankeutta (ehdollinen vankeusrangaistus). Lisäksi x Oy: n valtiolle rikoksen tuottamana hyötynä menetettäväksi tuomittu määrä korotetaan 270 900 euroon.

3.2.10. Lupapäätöksen muuttaminen

Lupapäätöksen muuttaminen tarkoittaa puuttumista luvanvaraiseen toimintaan luvan ollessa voimassa. Haluttaessa jatkaa toimintaa määräaikaisen luvan umpeutuessa kysymyksessä ei ole luvan muuttaminen vaan uuden luvan hakeminen. Luvan muuttaminen voi perustua luvanhaltijan hakemukseen tai ulkopuolisen tahon aloitteesta tai hakemukseen

¹⁸⁰ Kuusiniemi ym. 2015: 399.

¹⁸¹ Emt. 288.

¹⁸² Emt. 288 – 289.

yleensä vastoin luvanhakijan suostumusta. Ensin mainitussa tilanteessa toiminnanharjoittaja haluaisi toteuttaa hankkeen osin toisenlaisin lupamääräyksin, esimerkiksi taloudellisin ja teknisin perustein. Jälkimmäisessä tilanteessa on olosuhteiden muuttuminen luvan antamisen jälkeen tai luvan haltijan rikkomus.¹⁸³

Sivullisaloitteisessa luvan muuttamisessa voimassa olevan luvan lupamääräyksiä voidaan muuttaa tai peruuttaa:

- 1) kun lupamääräyksiä on jatkuvasti tai muutoin törkeästi rikottu (rikkomus);
- 2) kun maa-ainesten ottaminen on ennalta arvaamattomalla tavalla vaikuttanut haitallisesti ympäristöön, asutukseen tai luonnonolosuhteisiin (olosuhteiden muutos);
- 3) kun lupahakemuksella on annettu vääriä tai virheellisiä tietoja tai selvityksiä (harhaanjohtaminen, erehdys).¹⁸⁴

3.2.11. Ottajan korvausvelvollisuus

Maa-ainesten ottajalla on velvollisuus korvata vähäistä suuremmat vahingot ja haitat lähialueiden kiinteistöjen omistajille (MAL 9§). Ottajan ei tarvitse olla ottamisalueen omistaja tai haltija. Jos ainesten ottaminen alentaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, mitä ei ole pidettävä vähäisenä, on kiinteistön omistajalla ja haltijalla oikeus saada ainesten ottajalta täysi korvaus haitasta, joka ainesten ottamisesta hänelle aiheutuu. Korvausvelvollisuus on samanlainen harjoitettaessa toimintaa luvan nojalla tai lainvastaisesti ilman lupaa. Jos lupaa ei tarvita esimerkiksi kotitarvekäytön ollessa kyseessä, korvauskynnyksen ei oleteta ylittyvän. Korvausta on vaadittava viiden vuoden kuluessa vahingon tai haitan aiheutumisesta. Menetyksistä menetys voi olla esimerkiksi toisella kiinteistöllä ilmenevä melu- tai maisemahaitta. Jos kysymyksessä on ympäristövahingoksi määriteltävä haitta, sovelletaan lisäksi ympäristövahinkolain säännöksiä.¹⁸⁵

¹⁸³ Hollo 2004: 289.

¹⁸⁴ Emt. 289.

¹⁸⁵ Emt. 289.

3.2.12. Luvan epäämisen korvausvelvollisuus

Ympäristöoikeudellisen luvan saamatta jääminen johtaa eräissä tapauksissa yhteiskunnan korvausvelvollisuuteen yleensä kuitenkin vain säädetyissä tapauksissa ja silloin, kun alue toiminnan estymisen vuoksi menettää taloudellista arvoaan tai hyödynnettävyyttään. Maa-ainesten ottaminen saattaa olla kiinteistön ainoa arvotekijä, ja alue saattaa olla hankittukin aineiden ottopaikaksi. Ellei muuta kohtuullista käyttöarvoa ole yhteiskunta on haetun luvan tultua evätyksi velvollinen lunastamaan ottamisalueeksi suunnitellun kiinteistön. Maanomistajan niin vaatiessa kunta tai jos alueella on luonnonsuojelun kannalta merkitystä, valtio on lunastusvelvollinen (MAL 8§). Edellytyksenä lunastusvaatimuksen menestymiselle on, että lupa aineiden ottamiseen on lainvoimaisesti evätty, eikä maanomistaja voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen (lunastuskynnys).¹⁸⁶ Lunastusvelvollisuus on tapauksesta riippuen joko valtiolla tai kunnalla. Esimerkiksi kauniin maisemakuvan tai seudullisen suojeluarvon ollessa luvan hylkäysperusteena lähtökohtana voidaan pitää kunnan lunastusvelvollisuutta. Valtion lunastusvelvollisuus tulee kyseeseen erityisesti silloin kun kohde kuuluu valtakunnallisen harjijensuojeluohjelman piiriin. Tapauskohtaiset lunastamisasiat käsitellään lunastuslain mukaisessa lunastustoimituksessa.¹⁸⁷

3.3. Ympäristölupamenettely

Useissa tapauksissa kiviaineksen ottamisen yhteydessä tarvitaan maa-ainesluvan lisäksi myös ympäristölupa¹⁸⁸. Uuden ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) mukaan voidaan maa-aineslupahakemus ja ympäristölupahakemus käsitellä samanaikaisesti niin sanotussa yhteiskäsittelyssä. Tarkastelen lisäksi uuden lainsäädännön mukaista muutoksenhakumenettelyä, joka on nykyisin yhdenmukainen sekä maa-aines – että ympäristölupamenettelyissä. Tuon esille viimeisimmät ympäristönsuojelulakiin tehdyt muutokset, jotka

¹⁸⁶ Hollo 2004: 291.

¹⁸⁷ Vihervuori 2013: 741.

¹⁸⁸ Ks. KHO: 1998: 29; KHO: 2002: 82.

koskevat lupahakemusta (YSL 39 §, 5.5. 2017/256) sekä hakijan neuvontaa 8 YSL 39 a §, 28.6. 2017/437).

3.3.1. Maa-aineslain suhde ympäristönsuojelulakiin

MAL 1.2 § lausuu sen yleisen säännön, että ainesten ottamiseen on maa-aineslain lisäksi ylipäätään sovellettava mitä muualla laissa säädetään. Tästä seuraa, että esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa voi olla tarpeen maa-aineslain mukaisesta luvasta riippumatta. *YSA 1.1 §:n 7 c kohdan mukaan ympäristölupaa edellyttää kivenlouhimo tai muu kuin maarakennustoimintaan liittyvä kivenlouhimo, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa.* Tätä koskeva valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010, epävirallisesti MURAUS-asetus, astui voimaan 16.9. 2010).¹⁸⁹ Ympäristölupa voi olla tarpeen myös suoraan YSL 28 §: n nojalla immissioriskiperusteella. Ympäristöluvan yhteydessä huomioon otettavat intressit ovat osittain päällekkäisiä maa-ainelain suojaamien etujen kanssa. Tästä toisaalta seuraa, että esimerkiksi naapuruston etuja suojaavia samantapaisia lupamääräyksiä voi esiintyä kummassakin, muun ohella louhimisesta johtuvien häiriöiden osalta.¹⁹⁰

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2004: 72 on kyseessä tapaus, jossa sovelletaan myös ympäristölupamenettelyä maa-ainesten ottamisen yhteydessä:

KHO 2004: 72: Kyseessä oli siitä, muodostivatko louhinta ja murskaus erikseen otettuina ympäristönluvanvaraisen hankkeen. Lupaviranomainen oli myöntänyt yhtiölle kymmeneksi vuodeksi ympäristöluvan louhia kalliokiviainesta (tarvekiveä) yhteensä 25 000 kuutiota, louhia ja paloitella sitä ja kuljettaa se pois, sekä käsitellä louhinnassa syntyvää sivukiveä. Lupa ei käsittänyt murskaustoimintaa, vaikka myös sitä oli toiminnan yhteydessä tarkoitus harjoittaa kymmenen vuoden lupakautena korkeintaan kolmena noin kahden viikon pituisena jaksona. Murskattavan aineksen rajallisen määrän ja toiminnan lyhytkestoisuuden vuoksi toiminnan vaikutukset ympäristöön oli arvioitu vähäisiksi. KHO katsoi, että louhinnan yhteydessä suoritettava murskaus oli osa sen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan kokonaisuutta, jonka luvanvaraisuutta, luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräysten asettamista on ympäristönsuojelulain mukaan arvioitava. Tämä koski terveyshaitan, samoin kuin eräistä naapuruussuhdelain kohtuuttoman rasituksen käsilläoloa ja niiden oikeudellista merkitystä. Haittojen estämisen- tai vähentämistarvetta oli arvioitava sanottua sekä louhinnan että murskauksen käsittävän toi-

¹⁸⁹ Sahlström 2016: 67.

¹⁹⁰ Ympäristöoikeus 2001: 589.

minnan silmällä pitäen. Suunniteltu murskaustoiminta oli kuitenkin sen laajuudesta, sijainnista ja ajankohdista saadun selvityksien mukaan ennalta arvioiden järjestettävissä siten, että terveyshaitan ja edellä tarkoitettun kohtuuttoman rasituksen osalta ympäristöluvan edellytykset murskaustoiminnankin osalta täyttyisivät. Myöskään louhimisluvan lupamääräykset eivät ennalta arvioiden riippuneet murskaustoiminnasta. Louhinnan lupasia oli siten voitu tässä tapauksessa ratkaista ilman, että samalla lupaan olisi sisällytettävä myös toimintakokonaisuuteen kuuluva murskaustoiminta. – Annettavalla luvalla ei oltu ratkaistu voitiinko murskaustoimintaa aikanaan käsitellä YSL 60 §: n mukaisessa melua ja tärinää aiheuttavan toiminnan ilmoitusmenettelyssä vai oliko siihen haettava ympäristölupa.¹⁹¹

Kysymys siitä, millaisen luvan hanke edellyttää, ei siis välttämättä ole yksinkertainen. Esimerkiksi KHO: n ratkaisussa 2008: 79 ympäristönsuojelutarkastaja oli myöntänyt hankkeelle (jolle oli aiemmin myönnetty maa-aineslupa) ympäristönsuojelulain 60 §: n luvan ilmoitusmenettelyllä tilapäistä melua ja tärinää aiheuttavalle kallion räjäytys-, louhinta- ja murskaustoiminnalle. Alueellinen ympäristökeskus oli kuitenkin valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut, että ympäristönsuojelutarkastajan päätös kumotaan sillä perusteella, ettei hankkeessa ollut kyseessä tilapäinen toiminta, koska sitä oli tarkoitus jatkaa ottamissuunnitelman mukaisesti. Näin ollen toiminta edellytti ympäristölupaa. Vaasan hallinto-oikeus kumosikin ympäristölautakunnan päätöksen ja korkein hallinto-oikeus oli samalla kannalla hyläten myös yhtiön hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Olennaista ratkaisun lopputuloksen kannalta on, tulkitaanko toiminta tilapäiseksi vai ei. Lupaviranomainen ja hanke-yhtiö katsoivat, että toiminta oli luonteeltaan tilapäistä, kun taas valvova viranomainen sekä hallinnolliset oikeusasteet perustivat ratkaisunsa siihen, että toiminta ei ollut tilapäistä ja näin muodoin edellytti ympäristölupaa.

Maa-aines ja ympäristölupia on edelleen mahdollista hakea myös erikseen. Erillisetkin lupahakemukset on kuitenkin käsiteltävä yhdessä, jollei se erityisen syyn vuoksi ole olisi tarpeetonta. Erityisenä syynä voidaan pitää sitä, että maa-aineslain mukaiselle ja ympäristönsuojelulain mukaiselle luvalle ei ole ajallista tai toiminnallista yhteyttä, vaikka ne koskevat samalla toiminta-alueella toteutettavaa hanketta. Tällainen yhteys puuttuu esimerkiksi tilanteessa, jossa kyseessä on alun perin vain maa-aineslupaa vaativa hanke, mutta maa-aineksen oton aikana raaka-aine muuttuu siten, että on tarpeen hakea ympäristönsuojelulain mukaista lupaa murskaukseen.¹⁹²

¹⁹¹ KHO 2001: 103.

¹⁹² Kuusiniemi ym.2015: 264 – 265.

Luvalta voi puuttua myös toiminnallinen yhteys, vaikka kyse olisikin samanaikaisesta toiminnasta samalla alueella, jos esimerkiksi maa-ainesten ottopaikalla järjestetään tietynlaisien kiviaineksen käsittelyä ja vastaanottoa. Tällöin alueelle voidaan murskata ja välivarastoida muualta tuotua rakennushankkeesta tulevaa puhdasta kiviainesta, mikä vaatii ympäristönsuojelulain mukaisen luvan, mutta kyseinen toiminta ei välttämättä ole toiminnallisesti yhteydessä samalla alueella toteutettavaan maa-ainesten ottoon, johon riittää maa-aineslain mukainen lupa.¹⁹³

3.3.2. Ympäristönsuojelulain tavoite

Ympäristönsuojelulakia (27.6.2014/527) edelsi hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta¹⁹⁴. Esitys laitettiin vireille, kun eduskunta 25 päivänä marraskuuta 2014 lähetti ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskevien erillisten lupamenettelyjen yhdistämistä siten, että yhteiskäsittelyssä noudatettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että maa-aineslain menettelysäännöksiä yhdenmukaistettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännösten kanssa.¹⁹⁵

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousvaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon¹⁹⁶. Talousvaliokunta pitää esityksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Ne myötäilevät valiokunnan useissa aiemmissa kannanotoissa¹⁹⁷ esille nostettuja tarpeita karsia turhia lupia, virtaviivaistaa lupaprosesseja ja käsitellä samaan hankkeeseen liittyvät lupa-asiat mahdollisimman pitkälle niin sanotun yhden luukun periaatetta noudattaen. Samoin valiokunta on tuonut esille, että lupien käsittelyprosesseille olisi aiheellista asettaa maksimikäsittelyajat. Hallituksen esitys on ensimmäinen askel

¹⁹³ Emt. 265.

¹⁹⁴ HE 257/2014 vp.

¹⁹⁵ HE 257/2014 vp, s. 1.

¹⁹⁶ TaVL 43/2014 vp; MmVL 44/2014 vp.

¹⁹⁷ Mm. TaVL 19/2014 vp ja TaVL 30/2012 vp.

edellä mainittuun suuntaan. Esitys vähentää jossain määrin tarvittavien lupien määrää ja virtaviivaistaa lupaprosessia. Talousvaliokunnan toimialan osalta hallituksen esityksen keskeisiä ehdotuksia ovat ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupamenettelyjen yhdistäminen, ympäristönsuojelulain mukaisesta lupien tarkistusmenettelystä luopuminen ja ympäristölupien olennaista muuttamista koskevien lupa-asioiden käsittelyn uudistaminen.¹⁹⁸

Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Nyt ehdotetut muutokset ovat kuitenkin vasta ensimmäinen askel kohti sujuvampaa ympäristölupamenettelyä, eivätkä ne vielä riittävästi kevennä menettelyä. Ympäristöministeriössä on käynnissä useita lupamenettelyjen kehittämiseen liittyviä hankkeita, joiden kautta tulee mahdollisimman nopeasti saada aikaan merkittäviä muutoksia. Valiokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan¹⁹⁹ nostanut vahvasti esiin tarpeita liittyen ympäristölupamenettelyjen tehostamiseen. Valiokunta pitää biotalouden kehittämisen kannalta välttämättömänä ympäristöoikeudellisten menettelyjen kehittämistä nykyistä huomattavasti nopeammiksi ja asiakaslähtöisimmiksi. Tavoitteena tulee olla vakaa investointiympäristö, jossa toiminnanharjoittaja voi luottaa nopeaan ja ennakoitavaan päätöksentekoon.²⁰⁰

Ympäristöoikeudellisten menettelyjen selkeitä pullonkauloja ovat tällä hetkellä lupien pitkät käsittelyajat, lukumääräisesti useat ennakkovalvontamenettelyt, lupien tarkastamiset ja tiedonkulku. Esimerkiksi aluehallintovirastossa ympäristönsuojelulain mukaisten lupien keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 6 kuukautta. Jos lupapäätöksestä valitetaan, käsitellään valitusta sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa kummassakin usein yli vuosi. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että lupahakemuksen jättämisestä toiminnan aloittamiseen voi siten kulua noin neljä vuotta, mikä on täysin kohtuuton aika toiminnanharjoittajan näkökulmasta arvioituna. Valiokunta katsoo,

¹⁹⁸ TaVL 43/2014 vp.

¹⁹⁹ Mm. MmVL 18/2014 vp ja MmVL 18/2013 vp.

²⁰⁰ MmVL 44/2014 vp.

että jatkossa tulee määrätietoisesti edetä kohti uudenlaista toimintamallia, jossa kaavoitus-, ympäristövaikutusten arviointi- ja lupamenettelyt toteutetaan yhtenäisessä kustannus- ja resurssitehokkaassa menettelyssä niin sanotulla yhden luukun periaatteella.²⁰¹

Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan laissa aina pilaantumisen ehkäisyä, ei esimerkiksi luonnonvarojen käyttöä tai alkuperäisen luonnon rauhoittamista eli luonnonsuojelua. Sääntelyn päätavoite on toteuttaa ympäristön pilaantumiskieltoa ennaltaehkäisyyn pohjalta. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan pelkästään päästöihin tai päästöriskeihin (pilaantumisen ehkäisyyn).²⁰² Aiemman (vuoden 2000) ympäristönsuojelulain tavoitteena on ollut Suomen ympäristönsuojelulain ja pilaantumista aiheuttavia toimintoja koskevan lupajärjestelmän uudistaminen ja IPC – direktiivin (96/61/EY) täytäntöön paneminen. Keinoina käytetään keskeisesti hallinnollisia keinoja, ennakollista lupa- ja ilmoitusmenettelyä sekä jälkikäteistä valvontaa. Vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia on 2010-luvulle mennessä muutettu jo 22 kertaa. Lisäksi Euroopan unionin lainsäädännössä on tapahtunut kehitys, josta merkittävimpana teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (IED, 2010/75/EU), edellytti laaja-alaisia muutoksia ympäristönsuojelulakiin. Lisäksi perustuslaintulkintojen kehittyminen edellytti tiettyjä tarkistuksia, joten teollisuuspäästädirektiivin lähtökohdaksi otettiin kokonaan uuden ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) säätäminen.²⁰³

YSL 1 §

”Lain tarkoitus

1. *ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja;*
2. *turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta;*
3. *edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia;*
4. *tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena, sekä*
5. *parantaa kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.”*

²⁰¹ MmVL 44/2014 vp.

²⁰² Hollo 2004: 103.

²⁰³ Kuusiniemi ym. 2015: 1.

Toiminnanharjoittajalle on YSL 6 §:ssä asetettu selvilläolovelvollisuus toiminnan ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Jäteasioissa tulee edelleen noudattaa jätelaissa säädettyjä velvoitteita. Velvollisuuden sisältö ja laajuus on eri toiminnoissa erilainen ja se ratkaistaan tapauskohtaisesti. Käytännössä selvilläolovelvollisuus tarkoittaa velvoitetta järjestää esimerkiksi ympäristön tilan seuranta ja siihen liittyvät tarpeelliset mittaukset.²⁰⁴ Voidaan nähdä, että selvilläolovelvollisuudella on yhteys huolellisuus- sekä aiheuttamisperiaatteeseen. Huolellisuusperiaate asettaa toiminnanharjoittajalle yleisen velvollisuuden ottaa huomioon ympäristönsuojelun vaatimukset toiminnassaan. Aiheuttamisperiaate puolestaan asettaa toiminnanharjoittajalle muun muassa velvollisuuden vastata toimintaansa liittyvien ympäristövaikutusten selvittämisestä, vähentämisestä ja ehkäisemisestä.²⁰⁵

3.3.3. Ympäristölupa

YSL sisältää merkittävän hallinnollisen ennakoivalvontakeinin, jonka perusteella annettavan luvan nimi on ympäristölupa. YSL:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on siis oltava lupa eli laissa säädetään yleisestä luvanvaraisuudesta. Luettelo näistä luvanvaraisista toiminnoista annetaan asetuksella.²⁰⁶

Lisäksi ympäristölupa tulee olla

- toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista
- jätevesien johtamiseen
- toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräitä naapuruussuhteista annettussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta
- jätteen laitos – tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn

Ympäristölupa tarvitaan myös, mikäli toiminnan päästöt ja päästöjen vaikutukset lisääntyvät tai toimintaa muuten olennaisesti muutetaan.²⁰⁷

²⁰⁴ Hakkarainen & Kvist 2000: 102.

²⁰⁵ Kumpula 2013: 1342.

²⁰⁶ Hakkarainen & Kvist 2000: 102.

²⁰⁷ Hakkarainen & Kvist 2000: 103.

Lupaviranomaisesta on säädetty YSL 34 §: n 1 momentissa. Lupahakemuksen ratkaisee 31 §: n mukaan toimivaltainen lupaviranomainen, jonka toimialueelle toiminta sijoitetaan. Valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristölupahakemuksen, jos toiminnalla on merkittäviä ympäristövaikutuksia tai jos ympäristövaikutukset saattavat kohdistua sijaintikuntaa laajemmalle alueelle. Myös tapauksissa, joissa edellytetään vesilain 3 luvun mukainen vesilupa, lupahakemuksen ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen. Muissa tapauksissa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii lupahakemuksen ratkaisijana.

Lupahakemus on toimitettava toimivaltaiselle viranomaisella kirjallisesti. Valtion ympäristöviranomaiselle hakemus on toimitettava sähköisesti, jollei viranomainen ole muuta hyväksynyt. Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. (YSL 39 §.)

Lupahakemus on lähtökohtaisesti pantava vireille henkilökohtaisesti tai valtuutetun asiamiehen välityksellä viranomaisen luona. Muut vireillepanotavat ovat toissijaisia ja niitä voidaan käyttää lähinnä vain omalla vastuulla. Tässä on myös olennaista tiedostaa, että vastuu asiakirjan perillemenosta ja määräajan noudattamisesta on lähettäjällä. Esimerkiksi postitse lähetetty asiakirja katsotaan HL 18.2 §: n mukaan annetuksi viranomaiselle sinä päivänä, jolloin asiakirjan sisältävä postilähetys tai ilmoitus lähetyksen saapumisesta postin osoitetoimipaikkaan on annettu viranomaisille.²⁰⁸

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaan viranomaiselle tarkoitettu asia voidaan panna vireille käyttäen sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Sähköisen viestin katsotaan saapuneen viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että asiaa voidaan käsitellä. Käsitellyllä tarkoitetaan tässä lähinnä sitä, että viesti on viranomaisen tosiasiallisesti luettavissa.²⁰⁹

²⁰⁸ Kumpula 2013: 1046.

²⁰⁹ Emt. 1046 – 1047.

Sen lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään viranomaisen antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa: 1) lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä, 2) asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta, 3) päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta (YSL 39 a §).

Tässä on huomioitava, että hallintolain 8.1 §:n mukainen neuvontavelvollisuus kattaa vain menettelyneuvot eli lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät ohjeet. Neuvontavelvollisuus ei siis ulotu sisällölliseen neuvontaan, mutta sitä ei ole kuitenkaan suoraan kielletty. Jos virkamies kuitenkin antaa neuvoa sisältökysymyksistä, hänen on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen, puolueettomuuteen ja esteellisyyden välttämiseen.²¹⁰

Lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta (YSL 43 §). YSL 43.2 §: n mukaan myös muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Tällaisia mielipiteeseen oikeutettuja ei-asianosaisia voivat olla kuntalaiset sekä eri tyyppiset yhdistykset (esimerkiksi luonnonsuojelu-, ympäristönsuojelusekä omakotiyhdistykset).²¹¹

Ympäristölupa on ennakkovalvonnan väline, jolla saatetaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sallittavuus ja sen toiminnan edellytykset ja lupamääräykset ennakkollisesti viranomaismenettelyssä ratkaistaviksi²¹². Ympäristöluvalla on myös suojaava funktio ja se kytkeytyy ympäristönsuojelulain keskeisiin tavoitteisiin, joilla pyritään suojaamaan monimuotoista ja kestävästä ympäristöstä sekä myös samalla ihmisten terveyttä

²¹⁰ Kulla 2018: 129.

²¹¹ Kumpula 2013: 1421 – 1422.

²¹² Emt. 1366.

3.3.4. Lupaharkinta ja sen perusteet

Ympäristölupa on oikeusharkintainen hallintolupa, joka on myönnettävä edellytysten täytyessä. Näin lupa tulee myöntää, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Lupaviranomaisen tulee lupamenettelyssä tutkia annetut lausunnot ja siitä tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisen edellytykset. Lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.²¹³

YSL 49 §:n mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai muiden toimintojen kanssa

1. terveyshaittaa,
2. merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa;
3. edellä 16 - 18 §:ssä mainittua kiellettyä seurausta (maaperän pilaaminen, pohjaveden pilaaminen, meren pilaaminen),
4. erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista²¹⁴, taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
5. eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §: n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasiutusta;
6. olennaista heikennystä edellytyksiin saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalailla.

Ympäristölupaharkinnan moniulotteisuutta kuvastaa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2013: 116. Tapauksessa oli kysymyksessä kalliokiiviainesten louhintaa

²¹³ Hakkarainen & Kvist 2000: 104.

²¹⁴ Ks. KHO: 2013 : 74. Ratkaisussa luvan epäämisen vaikutti keskeisesti se, että kallion louhimisen katsottiin aiheuttavan pölypäästöjä, jotka huononsivat harvinaisten hämähäkkieläinten (erityinen luonnonolosuhde) elinolosuhteita.

ja murskausta koskeva ympäristölupahakemus. Hakija olisi halunnut yleiseen sähköverkkoon liittymisen sijaan käyttää siirrettävää aggregaattia KHO: n mukaan aggregaatin käyttö aiheuttaisi kuitenkin merkittävän 1.luokan pohjavesialueen pilaamisen vaaran. KHO edellytti siis ympäristöluvan ehtona, että hakija liittyy yleiseen sähköverkkoon. Ratkaisu perustui YSL 42§: n 1 momentin 3 ja 4 kohdan soveltamiseen.²¹⁵ Uuden ympäristönsuojelulain säännöksiä on sovellettu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO: 2015: 51 ja KHO: 2015: 52, joissa lupaharkinnan kannalta oli olennaista tarkastella kivenlouhinnan etäisyyttä häiriintyviin kohteisiin.

KHO:2015:51 :

Parkanon rakenns- ja ympäristölautakunta ovat 3.9. 2012 antamallaan päätöksellä myöntänyt A: lle ja B:lle ympäristönsuojelulain (86/2000) 28 §: n mukaisen ympäristöluvan kivenlouhmiselle ja murskaamiselle Parkanon kaupungin Alaskylän kylässä kiinteistöllä Raittila 581-401-4-109.

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksen johdosta kumonnut rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen ja hylännyt A:n ja B: n ympäristölupahakemuksen.

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. A: n ja B: n valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta. Kivenlouhintaan ja murskaukseen haettu ympäristölupa oli evättävä, koska louhittava alue sijaitsee kokonaan tai lähes kokonaan alle 300 metrin etäisyydellä häiriintyvistä kohteista. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 12 §: n nojalla säädetyn kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä on säädetty 300 metrin vähimmäisetäisyysvaatimus oli louhinnan osalta ehdoton. Sillä, että naapurikiinteistöjen omistajat eivät vastustaneet hanketta tai että mainitun asetuksen mukaiset raja-arvot eivät hakijan esittämän selvityksen mukaan ylittyneet lähimmillä asuinkäytössä olevilla kiinteistöillä ei ympäristönsuojelulain 41 §: n 1 momentin mukaan ollut merkitystä asian arvioinnissa.

KHO:2015:52 :

Nurmijärven ympäristölautakunta on 19.12. 2012 antamalla päätöksellä hylännyt NCC Roads Oy: n kallion louhintaa, kalliokiviaineen murskausta, kiviaineiston varastointia sekä pintamaiden vastaanottoa kiinteistöllä Rajakorpi (543-413-9-5) koskevan ympäristölupahakemuksen. Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt NCC Roads Oy: n valituksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallintolainkäyttölain 41 §: n mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Kun otetaan huomioon peruste, jonka vuoksi yhtiö on pyytänyt katselmuksen toimittamista, sekä asiakirjoista saatu selvitys, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

²¹⁵ KHO: 2013: 116.

2. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella alle 300 metrin etäisyydellä louhittavaksi suunnitellusta alueesta sijaitsee asumiseen ja loma-asumiseen käytettäviä rakennuksia piha-alueineen. 300 metrin vähimmäisvaatimus on kivenlouhimojen ja muun kivenlouhinnan osalta ehdoton. Hakemusasiakirjojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, olisiko hanke mahdollista toteuttaa siten rajattuna, että louhittavan alueen etäisyys asuinkiinteistöön olisi vähintään 300 metriä. Hakijan tehtävänä on YSL 35 § ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 9 – 10 § huomioon ottaen esittää tällainen suunnitelma.

Viimeisimpänä ympäristöperusoikeudellista tulkintaa painottavana merkittävänä oikeustapauksena voidaan pitää KHO: n ratkaisua 2019: 75. Aiemmin korkein hallinto-oikeus on tapauksessa KHO 2014: 115 todennut, että ympäristölupaharkintaan ei lähtökohtaisesti kuulu liikenteen yleisten ympäristöhaittojen huomioiminen alueella, joka ei kuulu suoranaisesti toiminnanharjoittajan vastuulle ja joka on osoitettu yleiseen liikenteeseen. Luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on kuitenkin varmistauduttava siitä ettei toiminnasta aiheudu yksinään tai muiden toimintojen kanssa laissa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia. Tällöin harkinnassa on otettava huomioon myös alueen taustamelu sekä muun ohella liikenteestä johtuva melu. Kun liikenne yleisellä tiellä aiheutuu suurelta osin vain luvanvaraisesta toiminnasta, on lupaharkinnassa otettava huomioon liikenne myös varsinaisen toiminnan lähialueella. Ratkaisussa KHO: 2019: 75 louhinta- ja murskaushankkeen lupaharkinnassa on tullut ottaa huomioon myös raskaan liikenteen aiheuttama melu, tärinä- ja pölyhaitta osana ympäristönsuojelulain 6 §: n, 42 §: n 43 §: n mukaista harkintaa. Koska asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida varmistaa sitä, ettei toiminta siihen liittyvän kuljetuksen osalta aiheuta eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua räsytystä, ei lupaan näiltä osin sisältyviä lupamääräyksiä voida pitää riittävinä. Lupaharkinta on liikenteen osalta ollut siten puutteellinen.

Toimintaa ei saa myöskään sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä YSL 6 §: ssä säädetään. Ympäristöluvassa tulee antaa tarpeelliset määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksiä voidaan antaa muun muassa päästöjen ehkäisemisestä, jätteistä sekä toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista kuten kunnostamisesta.²¹⁶

²¹⁶ Hakkarainen & Kvist 2000: 104 – 105.

3.3.5. Muutoksenhaku

Muutoksenhaun kannalta keskeiset lainkohdat ovat löydettävissä ympäristönsuojelulain 19 luvusta, jossa määritellään muutoksenhaun yleispiirteet (YSL 19 luku 190 §) sekä valittamaan oikeutetut tahot (YSL 19 luku 191 §).

Jos asianosainen on tyytymätön ympäristölupahakemukseensa saamaansa ratkaisuun, hän voi tehdä asiasta hallintovalituksen Vaasan hallinto-oikeuteen. Uudistetun ympäristönsuojelulain yhteydessä muutettiin myös maa-aineslainsäädäntöä siten, että nyt myös maa-aineslupaan haetaan muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tähän liittyen on hyvä huomioida, että hallintovalituksella on niin sanottu *suspensiivinen* vaikutus hallintopäätökseen: valituskelpoista hallintopäätöstä ei hallintolainkäyttölain 31 §: n 1 momentin sisältämän pääsäännön mukaan panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lainvoiman.²¹⁷ Valituksen käsittelyn kannalta olennainen seikka on myös, että hallintovalituksen sisällön muuttaminen on hallinto-oikeudessa mahdollista (*reformatorinen päätösvalta*), kun kunnallisvalituksen osalta hallintotuomioistuimien voi vain kumota ja palauttaa valituksen (*kassatorinen päätösvalta*)²¹⁸. Muutoksenhakuun liittyvä lainsäädännön muutos, jossa nyt myös maa-aineslupaan voidaan kiviaineksen oton yhteydessä hakea muutosta hallintovalituksella, voi siis mahdollistaa myös valituksen sisällön muuttamisen aiemman kumoamisen ja palautuksen sijaan. Muutos aiempaan ei ole kuitenkaan välttämättä kovin suuri, koska oikeuskäytännössä on jo aiemmin mahdollistettu esimerkiksi uusien lupamääräysten lisääminen maa-aineslupapäätökseen muutoksenhakuvaiheessa asiaa lupaviranomaiselle palauttamatta. Hallintoviranomaiselle onkin nykyisin myös MAL 20.3 §: ssä säädetty toimivalta tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta.²¹⁹

Perussäännökset muutoksenhakuun oikeutetuista tahoista sisältyvät YSL 191 §: ään (vastaava lainkohta MAL 20 §). Luettelo muutoksenhakuun oikeutetuista vastaa pääosin ai-

²¹⁷ Mäenpää 2005: 327.

²¹⁸ Emt. 496.

²¹⁹ Kuusiniemi 2013: 157.

kaisemman lain mukaista luetteloa (VYSL 97.1. §). Uuteen lakiin on lisätty muutoksenhakuun oikeutetuiksi tahoiksi saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous. Pieni muutos on tehty myös momentin 1 kohtaan, jossa nyt puhutaan asianosaisesta, kun aikaisemman lain mukaan todettiin, että valitusoikeus oli ” sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea”.²²⁰

Valitusoikeus on myös

- 4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 5) elinkeino- liikenne – ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;
- 6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristön- ja luonnonsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemää lupapäätöstä tai kumonnut lupapäätöksen.

YSL 190 §: n 5 momentin mukaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusoikeus jatkomuutoksenhaussa noudattaa ensi asteen muutoksenhaun säännöksiä.²²¹

Viranomaisella voi ympäristönsuojelulain mukaan olla asiassa ensinnäkin asianosaisen valitusoikeus sillä perusteella, että viranomainen on itse luvan hakija tai toimenpiteisiin velvoitettu osapuoli.²²²

Kunnalle kuuluvaa valitusoikeutta käyttää kuntalain mukaisesti kunnanhallitus. Toiminnan sijaintikunnan lisäksi valitusoikeus kuuluu myös toiminnan vaikutusalueen kunnille.

²²⁰ Kuusiniemi ym. 2015: 429.

²²¹ Kuusiniemi ym. 2015: 424.

²²² Emt. 436.

Asianomaisen kunnan (sijaintikunta tai vaikutusalueella sijaitseva kunta) ympäristönsuojeluviranomaisella on valvontaviranomaisena itsenäinen valitusoikeus. Kunnanhallitus tai kunnanvaltuusto eivät siten voi päättää, että ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvaa valitusoikeutta ei jostain syystä käytettäisikään. Kunnanhallitus ja – valtuusto voivat päättää vain kunnalle kuuluvan valitusoikeuden käytöstä.²²³

Valtion ja kunnan viranomaisten valitusoikeutta voidaan pitää tärkeänä myös sen vuoksi, että viranomaisilla voidaan nähdä olevan järjestöjen ohella keskeinen rooli kollektiivisen luonnon edun puolestapuhujana²²⁴. Järjestöjen valitusoikeutta on tarkastellut artikkelissaan lähemmin Tuire Taina²²⁵. Hän käsittelee erityisesti sitä, missä ympäristöasioissa järjestöillä on lainsäädännön tai oikeuskäytännön perusteella valitusoikeus, ja miten valitusoikeutta on tällöin perusteltu²²⁶. Tainan mukaan lainsäätäjä on korostanut järjestöjen valitusoikeutta ympäristöasioissa käsitellessään perustuslaissa turvattuja laajoja osallistumisoikeuksia, kun taas tuomioistuimet ovat puolestaan nähneet valitusoikeuden voimakkaammin osana järjestöille annettua yleisen edun valvontatehtävää²²⁷.

3.3.6. Jälkivalvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset

Ympäristönsuojelulain mukaisesta jälkivalvonnasta säädetään lain 18 luvun 167 ja 168 §:ssä. Lain mukaan valvontaviranomaisen järjestettävä säännösten ja määräysten valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta sekä perustuu ympäristöriskien arviointiin (YSL 167 §). Lisäksi valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava tämän lain mukaista säännöllistä valvontaa varten suunnitelma (valvontasuunnitelma). Valvontasuunnitelmassa on oltava tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista. Suunnitelmassa on kuvattava valvonnan järjestämisen ja riskiarvioinnin perusteet ja valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö. Valvontasuunnitelma on tarkistettava säännöllisesti (YSL 168 §).

²²³ Emt. 437.

²²⁴ Mäntylä 2010: 125.

²²⁵ Taina 2019: 32 – 59.

²²⁶ Emt. 34.

²²⁷ Emt. 59.

Jos valvonnan kohde ei muuta toimintaansa niin, että se täyttää lain edellyttämät vaatimukset, viranomaisella on lain mukaan mahdollisuus tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään (YSL 184 §).

Ympäristönsuojelulain mukaiset rikosoikeudelliset seuraamukset perustuvat pääosin samoihin normeihin kuin maa-aineslaissa. Ympäristön turmelemisen rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään rikoslain 48 luvun 1 §: ssä ja törkeästä tekemuodosta 48 luvun 2 §: ssä. Lisäksi on mahdollista soveltaa ympäristönsuojelulain rikkomista koskevaa lain säädöstä (YSL 225 §), jonka mukaan esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja lupamääräysten noudattamatta jättäminen ovat rangaistavia tekoja. Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus 224 ja 225 §: ssä tarkoitetusta teosta laiminlyönnistä poliisille esituskintaa varten. Ilmoitus voidaan jättää kuitenkin tekemättä jos tekoa voidaan pitää vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista (YSL 188 §).

3.4. Yhteenveto kiviaineksen oton sääntelystä

Kiviaineksen ottoon liittyvien pääasiallisten lupamenettelyjen tavoitteet poikkeavat keskeisiltä osin toisistaan. Maa-aineslain mukainen sääntely koskee pääsääntöisesti maa-ainesten määrällistä ottamista. Ympäristönsuojelulain mukainen sääntely keskittyy puolestaan pääsääntöisesti maa-ainesten ottamiseen ja käsittelyyn liittyvien pilaantumisvaikutusten ehkäisemiseen.²²⁸ Hollon mukaan lupajärjestelmiä (maa-aines, metsä, vesi), joissa on myös lunastusoikeudellisia ja luonnonvaraoikeudellisia piirteitä, ei voida Suomessa koota yhteen ympäristönsuojelun tapaan. Pyrittäessä laajempaan kokoavaan ja yhdenmukaiseen ennakkovalvontaan, olisi kuitenkin syytä ylläpitää eräitä lupajärjestelmiä oikeusturvasyistä. Näin voidaan mahdollisesti välttää ne ongelmat, jotka liittyvät esimerkiksi Ruotsin ympäristökaarihankkeeseen²²⁹ Vuoden 2016 alusta lähtien sovellettavan uudis-

²²⁸ Hollo 2009: 388.

²²⁹ Hollo 2016: 5.

tetun ympäristönsuojelulain mukaan tulisi kiviaineksen ottoon liittyvät erilaiset luvat käsitellä pääasiassa yhdellä kertaa. Ympäristöasioiden osalta suunnitellut lupa- ja valitusprosessien tehostamiset voivat tosiasiallisesti kaventaa osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia. Esimerkiksi viranomaisten muutoksenhakuoikeuden rajoittamiset voivat tosiasiallisesti vaikeuttaa 20 § 1 ja 2 momenttien turvaaman ympäristöperusoikeuden toteutumista, koska tällöin viranomaisten mahdollisuudet kantaa vastuuta ympäristöstä heikkenevät.²³⁰ Kun tarkastelee lainsäädännön uudistuksia, jotka koskevat muun muassa ympäristönsuojelulakia ja maa-aineslakia, voidaan ainakin jossain määrin väittää, että lainsäädännössä ei ole täysin huomioitu perustuslakivaliokunnan ympäristöperusoikeuksien heikentämiskieltoa koskevaa linjausta (PeVL 23/2009 vp). Olennaisena seikkana valitusoikeuden kannalta voidaan pitää sitä, että uudistetussa lainsäädännössä valitusoikeus niin sanotuissa yhteismenettelyissä on yhä myös kunnan jäsenillä, vaikka valitusmuoto onkin muutettu kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi. Esimerkiksi Mäkinen on selvityksessään tuonut esille, että kunnan jäsenen valitusoikeus on tärkeä muun muassa kunnallisen itsehallinnon kannalta sekä myös siksi, että kunnan jäsenen valitusoikeus vähentää mahdollisesti myös ulkopuolisen (lähinnä valtiollisen valvonnan) tarvetta²³¹.

Esimerkiksi Alankomaissa ympäristöllisten menettelyjen yhdentämistä on toteutettu lainsäädännön keinoin jo pitemmän aikaa. Alankomaiden esimerkki osoittaa, että ympäristöllisiä menettelyjä on jossain määrin mahdollista yhdentää. Kehitystyö edellyttää kuitenkin riittävästi resursseja ja se voi tyypillisesti toteutua vain askel kerrallaan (Alankomaissa uudistustyötä on tehty yli 20 vuotta). Uudistus voi tuoda mukanaan hyötyjä erityisesti toiminnanharjoittajille, mutta se edellyttää myös vahvaa resurssointia ja toimivaa sähköistä asiointijärjestelmää. On myös pidettävä huolta siitä, että ympäristönsuojelun taso ei laske tai haitankärsijöiden asema heikkene.²³²

Vasta myöhemmin on arvioitavissa, onnistutaanko lupien yhteiskäsittelyllä saavuttamaan Suomessa menettelyjen tehostamistavoitteet ja samalla myös toteuttamaan ympä-

²³⁰ Viljanen ym. 2014: 109.

²³¹ Mäkinen 2010: 197 – 198.

²³² Belinskij ym. 2017: 106.

ristöperusoikeuden keskeisiä periaatteita vai johtavatko lainsäädännön muutokset käytännössä ympäristöperusoikeuden tavoitteiden aiempaa heikompaan toteutumiseen esimerkiksi liian nopeiden lainsäädännön muutosten ja/tai puutteellisen resurssoinnin vuoksi.

4. LOPUKSI

Olen tutkielmassani pyrkinyt tarkastelemaan kiviaineksen ottoon liittyvää erityyppistä oikeudellista normistoa, mutta olen tuonut esille myös joitakin ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn liittyviä ominaispiirteitä (esimerkiksi joustavien normien merkityksen). Olen käsitellyt tutkielmani aihetta historiallisesti muuttavana oikeudellisena ilmiönä, jolla on liittymäkohtia perusoikeusjärjestelmään, eri oikeudenaloihin sekä voimassaolevan lainsäädännön tasolle. Metodologinen lähtökohtani on ollut lainoppi, joten perus-tutkimustehtäväni on ollut tarkastella kiviaineksen ottoon liittyvää lainsäädäntöä. Täydennän kuitenkin perinteistä lainopillista tarkastelua huomioimalla perusoikeuksien ja muiden oikeusperiaatteiden keskeisen merkityksen oikeuslähteinä. Lisäksi tuon jossain määrin esille myös modernin oikeuden verkoistumistendessin, joka ilmenee erityisesti perusoikeuksien eri oikeuden alojen rajat ylittävinä elementteinä. Lähinnä normiaineksen systematisoinnin apukeinona olen myös tarkastellut kiviaineksen oton sääntelyyn liittyviä erilaisia toimijatahoja.

Kiviaineksen ottoon liittyy kaksi toisistaan erillistä tekijää, joiden kehitys on kuitenkin ollut jossain määrin vuorovaikutuksessa toisiinsa. Ensinnäkin sääntelykohteessa on tapahtunut muutos, kun maa-aineksen ottamisessa ollaan siirtymässä entistä enemmän kalliokiviaineksen ottoon. Syynä kehitykseen on muun muassa soraharjujen suojeleminen pohjaviesien ja kauniin maisemakuvan (harjujen suojeleohjelma) säilyttämiseksi. Lisäksi käytävissä olevat soraharjut ovat varsinkin suurten asutuskeskusten lähellä vähenemässä, jolloin soran sijaan hyödynnetään entistä enemmän kalliokiviainesta. Toiseksi oikeusjärjestelmän tasolla on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet oikeudellisen sääntelyn perusrakenteisiin. Perusoikeuksien merkitys on kasvanut muun muassa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen, sekä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointin myötä. Toisaalta Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 on lisännyt ei-kansallisen säädösaineksen merkitystä: myös ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä on nykyään otettava huomioon muun muassa Euroopan unionin asetukset ja direktiivit (YVA, Natura-alueet, Århusin sopimus). Viimeisimmät muutokset, etenkin ympäristönsuojelulain uudistaminen (2014) ovat osaltaan lisänneet perusoikeuksien merkitystä myös luonnonvarojen hyödynnettäessä.

Kiviaineksen oton sääntelyssä keskeisinä sääntelykeinoina voidaan pitää maa-aines- sekä ympäristölupamenettelyä. Maa-aineslupamenettelyssä keskitytään varsinaisesti kalliokiviaineksen oton sääntelyyn, kun taas ympäristölupamenettelyssä pyritään säätelemään kalliokiviaineksen oton ympäristövaikutuksia. Kummassakin menettelyssä keskeisinä toimijoina ovat lupa- ja valvontaviranomaiset sekä toisaalta luvan hakija. Erona menettelyjen välillä voidaan pitää sitä, että maa-aineslupamenettelyssä asianosaisia ovat lähinnä hakija ja naapurikiinteistöjen omistajat, kun taas ympäristölupamenettelyssä asianosaisen piiri voi olla laajempi. Kiviaineksen ottoon liittyvässä lupamenettelyssä keskeinen rooli on lupa- ja valvontaviranomaisilla sekä toisaalta yksityisellä luvanhakijalla. Voidaan havaita, että julkisen vallan rooli on keskeinen ja tässä suhteessa ympäristölupamenettelyt poikkeavat luonnonsuojeluun liittyvästä sääntelystä, jossa esimerkiksi yksityisellä maanomistajalla on oikeus vapaaehtoisesti ehdottaa luonnonsuojelun alueen perustamista omalle maalleen. Lainsäädännön selkeyttämiseksi kansalaisten näkökulmasta ja myös taloudellisista syistä, on pyritty kehittämään kalliokiviaineksen sääntelyä niin, että yksi lupamenettely on riittävä. Uudenlaisessa menettelyssä voidaan samalla kertaa käsitellä oikeus maa-aineksen ottamiseen liittyvä lupa sekä hankkeen mahdolliset ympäristövaikutukset huomioiva ympäristölupa. Sääntelyn yksinkertaistaminen perustuu muun muassa Erkki J. Hollon asiasta laatimaan selvitykseen (2010). Jotta yksinkertaistettu lupajärjestelmä toimisi myös ympäristöperusoikeuden tavoitteiden mukaisesti, siinä on otettava huomioon myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien täysimittainen toteutuminen tehostamistarpeista huolimatta.

Perusoikeuksien keskeisintä ja tärkeintä osaa (niin sanottua ydinaluetta) pyritään suojaamaan mahdollisimman pitkälti oikeudellisilta loukkauksilta. Toisten perusoikeuksien kohdalla on helpommin löydettävissä suhteellisen selvä ydinalue, joka on tärkeä perusoikeuden toteutumisen kannalta. Esimerkiksi yksityisyyden suojan osalta voidaan määrittää keskeinen alue, jonka koskemattomuutta tulee ehdottomasti suojella (esimerkiksi kotirauha, luottamuksellisen viestin suoja). Ympäristöperusoikeuden osalta tällaisen ydinalueen hahmottaminen on vaikeampaa, mutta voidaan perustellusti väittää, että luonnon monimuotoisuus sekä oikeus terveelliseen ympäristöön ovat tätä perusoikeuden keskeistä

ydinaluetta. Eräänä kehityskulkuna on havaittavissa, että osaltaan oikeuden kansainvälistymisen seurauksena perusoikeus – ja ihmisoikeussääntely ovat lähentyneet toisiaan. Esimerkiksi ympäristöoikeuden alalla tämä näkyy siinä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on otettu kanta, jonka mukaan valtiolla on vastuu suojella kansalaisia ympäristön saastumisen aiheuttamalta yksityisyyden loukkaamiselta.

Ympäristöoikeudellisissa soveltamistilanteissa on erotettavissa ainakin kolme erityyppistä toimijatahoa: viranomaiset, yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt (esimerkiksi maanomistajat ja yritykset) sekä kansalaiset. Voidaan todeta, että julkisen sektorin rooli on keskeisin myös ympäristöperusoikeuden ydinalueen (luonnon monimuotoisuus, terveellinen ympäristö) koskemattomuuden takaajana. Viranomaistoiminnan avulla voidaan pyrkiä varmistamaan, että ympäristönäkökulma otetaan keskeisesti huomioon kaavoituksessa, lupamenettelyissä ja myös toimintojen jälkivalvonnassa. Myös maanomistajilla ja yrityksillä on laillinen mahdollisuus toimia ympäristöperusoikeuden tavoitteiden toteuttamiseksi, mutta pääasiassa vain siinä tapauksessa ettei niiden toiminta ei vaaranna perusoikeuden ydinaluetta. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on myös pyritty ympäristöasioissa lisäämään (esimerkiksi ympäristöperusoikeus, Århusin sopimus), mikä osaltaan voi edesauttaa ympäristöperusoikeudellisten tavoitteiden toteutumista. Kansalaisten keskeisenä ympäristöoikeudellisena vaikutuskeinona voidaan pitää valitusoikeutta, joka on myös uudessa lainsäädännössä pääosin säilytetty ennallaan. Luonnon itseisarvoa ja ekosysteemipalveluja korostavasta näkökulmasta voitaisiin entistä enemmän tuoda esille erilaisten luonnon- ja ympäristösuojelujärjestöjen merkitystä myös lainsäädännön tasolla. Viranomaisten tehtävänä on kuitenkin varmistaa, ettei kansalaisten lähtökohtaisesti hyväksyttävä toiminta ole ristiriidassa eri perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden kanssa.

Aiheen jatkokäsittely

Olen tutkielmassani pyrkinyt mahdollisimman laaja-alaisesti tarkastelemaan kiviaineksen oton sääntelyyn liittyvää monitasoista oikeudellista ja muuta normiaineistoa. Tämän vuoksi kirjoituksessani on kieltämättä jäänyt liian vähällä huomiolle systematisointiin ja tulkintaan liittyvä yksityiskohtaisempi aiheen tarkastelu.

Oikeustieteellisen tutkimuksen näkökulmasta tutkielmani aihetta olisi siis syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin erityisesti systematisoinnin ja laintulkinnan näkökulmasta. Olisi erityisesti syytä pyrkiä systematisoimaan tarkemmin kiviaineksen ottoon liittyvää uuden lainsäädännön mukaista yhdistettyä lupamenettelyä. Maa-aines- ja ympäristölupien samanaikaiseen käsittelyyn voi sisältyä ongelmia, koska maa-aines- ja ympäristönsuojelulain tavoitteet ovat lähtökohtaisesti erilaiset. Maa-aineslain tavoitteena on säännellä pääasiassa maa-ainesten määrällistä ottamista. Ympäristönsuojelulain mukainen sääntely puolestaan keskittyy maa-ainesten ottamiseen ja käsittelyyn liittyvien pilaantumisvaikutusten ehkäisemiseen. Käytännön lainsoveltamistilanteiden näkökulmasta olisi puolestaan syytä laatia erilaisia tulkintavaihtoehtoja, joissa otettaisiin virallista tuomarin tulkintaa enemmän huomioon sääntelyyn liittyvien tahojen erilaiset näkökulmat oikeudelliseen ongelmaan ja käytettävissä oleviin oikeuslähteisiin. Näiden erilaisten tulkintavaihtoehtojen myötä voitaisiin ehkä myös esimerkiksi luonnon itseisarvon kaltaiset tärkeät ympäristöperiaatteet huomioida aiempaa paremmin oikeusharkinnassa.

Erityisen tärkeää olisi myös mahdollisimman pian pyrkiä arvioimaan, miten maa-aines- ja ympäristölupien yhteiskäsittelyn yhteydessä ja laajemminkin uudistetun lainsäädännön puitteissa kyetään varmistamaan lupaprosessien tehokkuuden ohella myös ympäristöperusoikeuden tavoitteiden toteutuminen. Tulevaisuudessa tehtävissä lainsäädännön muutoksissa olisi ehkä syytä keskittyä aiempaa enemmän viranomaisvalvonnan riittävään tasoon sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edelleen kehittämiseen. Lisäksi lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä olisi syytä entistä enemmän korostaa kestävä kehityksen periaatteita myös kiviaineksen oton yhteydessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että kiviaineksen käyttöön perustuvasta betonirakentamisesta siirryttäisiin entistä enemmän muiden – mahdollisesti ekologisempien – rakentamismateriaalien (esimerkiksi puun) käyttöön. Kestävä kehityksen periaatteiden entistä parempi huomioiminen voisi näin myös vähentää kalliokiviaineksen hyödyntämiseen liittyvän lupasääntelyn tarvetta.

LÄHDELUETTELO

Aarnio, Aulis (2011). Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Andersson, Edward (2006) Johdatus vero-oikeuteen. Helsinki: Talentum.

Belinskij, Antti – Ekroos, Ari- Warsta, Matias (2017). Yhden luukun malli Alankomaissa: Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisestä ympäristösääntelyn kodifikaatioon. Ympäristöjuridiikka 4/2017 s. 106.

Ekroos ym. (2002). Ympäristöoikeuden pääpiirteet.

Geologia ympäristötoiminnassa. Rakennusgeologinen yhdistys: Helsinki 2007.

Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Viljanen, Veli-Pekka, Kaarlo Tuori, Martin Scheinin, Tuomas Ojanen, Heikki Karapuu & Pekka Hallberg. Perusoikeudet. Alma Talent Fokus.

Hautaniemi, Matti (2012). Yhdistyksen valitusoikeudesta . Lakimies 3/2012.

HE 88/1980 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maa-aineslain muuttamiseksi.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilain uudistamiseksi.

HE 100/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

HE 257/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.

HE 43/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

HE 221/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 269/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Heiskanen, Heta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valtion ympäristövastuun kehittäjänä. Pro gradu-tutkielma 2013.

Hepola, Matti (2005). Oikeusvoimaopin transformaatio. Helsinki: Edita.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit?: opas oikeustieteen metodologiaan. Elektroninen aineisto.

Hollo, Erkki .J. (2001). Ympäristönsuojeluoikeus. Helsinki: WSOY.

Hollo, Erkki .J. (2004). Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki .J. (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki . J. (2009). Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Hollo, Erkki . J. (2010). Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Helsinki: Ympäristöministeriö. Elektroninen aineisto.

Hollo, Erkki .J. (2016). Mitä on lupa, mihin se tarvitaan ja mihin se oikeuttaa? Ympäristöjuridiikka 2-3/2016.

Hyödyllinen luonto (2010). Hiedanpää, Juha. Helsinki: Osuuskunta Vastapaino.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura Nova.

Jääskeläinen-Syrjänen (2003). Maankäyttö – ja rakennuslaki selityksineen.

Kokko, Kai (2017). Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Helsinki: Edita.

Kantola, Heidi – Hänninen, Mira (2019). Konkurssipesän ympäristövastuu ja vaikutukset velkojien asemaan. Defensor Legis 2019/3.

Kelsen, Hans (1968). Puhdas oikeusoppi. Helsinki: WSOY.

Komiteanmietintö 1980: 4. Harjunsuojelutyöryhmän mietintö.

Kotkas, Toomas (2011). Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011.

Kulla, Heikki. Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Lakimies 2/2015.

Kulla, Heikki (2018). Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent.

Kumpula, Anne (2004). Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kumpula, Anne (2013). Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari, Ari Ekroos, Anne Kumpula, Pekka Vihervuori (kirj.). Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy.

- Kuusiniemi, Kari (2013). Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari, Ari Ekroos, Anne Kumpula, Pekka Vihervuori (kirj.). Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy.
- Kuusiniemi, Kari (2013). Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari, Ari Ekroos, Anne Kumpula, Pekka Vihervuori (kirj.). Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy.
- Kuusiniemi, Kari (toim.) (2015). - Leinonen, Jukka- Marttinen, Kari- Salila, Jari- Sepälä, Mika- Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita.
- Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Lehtinen, Sanna (2017). Estetiikan oikeudellinen konflikti- maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä. Pro gradu- tutkielma 2017. Tampereen yliopisto.
- Linna, Tuula (2019). Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa. Lakimies 3 -4/2019.
- MmVL 23/2009 vp – HE 138/2009 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2000.
- MmVL 18/2014 vp – HE 214/2013 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- MmVL 44/2014 vp – HE 257/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.
- Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus: kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Vaasan yliopisto .Edita.

Mäenpää, Olli (1992). Hallinto-oikeus. Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY.

Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Mäntylä, Niina (2010). Luonnon edustajien puhevalta. Vaasan yliopiston Wasaensia – sarja, nro 225.

Määttä, Kalle (2006). Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Määttä, Tapio (1999). Maanomistusoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Määttä, Tapio (2004). Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö, 113 – 163. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.

Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Paasto, Päivi (2004). Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus. Teoksessa Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle.

Paunio, Elina (2011). Ympäristönsuojelujärjestöjen asema ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Defensor Legis 4/2011.

PeVL 21/1996 vp – HE 79/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnonsuojelulain uudistamiseksi.

PeVL 2/1997 vp – HE 242/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §: n muuttamisesta.

PeVL 23/2009 vp – HE 100/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 69/2018 vp – HE 221/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Pystynen, Erkki (1984). Omaisuudensuoja Suomessa. Jyväskylä: Gummerus.

Pölönen, Ismo (2007). Ympäristövaikutusten arviointimenettely: tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

Pöyhönen, Juha (2000). Uusi varallisuus-oikeus. Helsinki: Talentum.

Sahlström, Patrick (2016). Kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 14 §: n tulkinnasta ja soveltamisesta. Ympäristöjuridiikka 2-3/2016.

Sajama, Seppo (2004). Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäytetyö, 17 – 45. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.

Suvantola, Leila (2019). Ympäristörikosten rangaistustaso ja rikosprosessin kulku- oikeusuhteista, tehokasta ja varoittavaa? Ympäristöjuridiikka 1/2019.

Taina, Tuire (2019). Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehitys. Ympäristöjuridiikka 2/2019.

TaVL 30/2014 vp – E 72/2014 vp. Talousvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan komission maakohtaisista suosituksista 2014.

TaVL 43/2014 vp – HE 257/2014 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.

Tiainen, Riikka (2010). Ympäristöpolitiikka ja -oikeuden vuosikirja 14, 2010. s. 467-488.

Timonen, Pekka (1999). Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2, Rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus/toimittanut Pekka Timonen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Vihervuori, Pekka (1989). Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Vihervuori, Pekka (2011). Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa: Viljanen, Veli-Pekka, Kaarlo Tuori, Martin Scheinin, Tuomas Ojanen, Heikki Karapuu & Pekka Hallberg. Perusoikeudet. Alma Talent Fokus.

Vihervuori, Pekka (2013). Maa-ainekset. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari, Ari Ekroos, Anne Kumpula, Pekka Vihervuori (kirj.). Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy.

Viljanen, Jukka ym. (2014). Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto.

Viljanen, Jukka ym. (2016). Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016.

Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSOY lakitieto.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO: 1986 II 98

KHO: 1990 – A- 80

KHO: 1990- A – 82

KHO: 1991 – A- 89

KHO: 1996 – A- 18

KHO: 1996 – A- 20

KHO: 1997: 10

KHO: 1998: 29

KHO: 1998: 83

KHO: 2002: 82

KHO: 2003: 11

KHO: 2007: 18

KHO: 2007: 38

KHO: 2009: 37

KHO: 2010: 5

KHO: 2010:38

KHO: 2011: 42

KHO: 2012: 78

KHO: 2012: 79

KHO: 2013: 74

KHO: 2013: 104

KHO: 2013: 116

KHO: 2014: 115

KHO: 2015: 51

KHO: 2015: 52

KHO: 2015: 129

KHO: 2016: 93

KHO: 2019: 75

KKO: 2019: 52

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot

Guerra v. Italia , hakemusnumero: 14967/89, tuomio 19.2. 1998

Lopez Ostra v. Espanja, hakemusnumero: 16798/90, tuomio 9.12. 1994