

Oikeuden rooli sopeutuvassa ympäristöhallinnassa

Teoreettiset juuret ja normatiiviset sitoumukset: itseohjautuvuus ja tieteellinen epävarmuus

Sopeutuva ympäristöhallinta (adaptive environmental governance) on normatiivinen teoria, joka pyrkii lisäämään yhteiskunnan kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Hallinta (governance) viittaa erilaisiin mekanismeihin ja prosesseihin, joilla yhteiskunta tekee kollektiivisia päätöksiä, valitsee kollektiiviset tavoitteet ja tekee toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeus keskeisenä formaalina instituutiona on osa hallinnan rakennetta, vaikka oikeudellisella sääntelyllä on rajallinen rooli monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa.

Sopeutuvan ympäristöhallinnan juuret ovat yhtäältä sääntelyteoreettisessa keskustelussa, jossa perinteisen oikeudellisen normiohjauksen kritiikki ja itseohjautuvuuden korostaminen ovat olleet keskeisiä teemoja. Teorialla on vahva liittymäkohta myös Elinor Ostromin popularisoimaan polysentriateoriaan, jossa yhteiskunnallinen valta jakaantuu useisiin julkisiin ja yksityisiin keskittymiin. Polysentriateorian valossa julkishallinnon tehtävänä on tukea ja sparrata yksityisten tahojen tuottamia ratkaisuja, ei niinkään ohjata näitä toimijoita hierarkkisesti.

Sääntelyteoriaa ja pluralismia korostavien piirteiden ohella sopeutuvan sääntelyn teoria kytkeytyy vahvasti ekologian piirissä kehitettyyn sopeutuvan hallinnoinnin (adaptive management) teoriaan, jonka mukaan ekosysteemit ovat sääntelykohteina monimutkaisia, muuttuvaisia ja tieteellisten epävarmuuksien sävyttämiä. Tätä taustaa vasten hallinnoinnin (management) ja sitä ohjaavan hallinnan (governance) tulee perustua jatkuvaan oppimiseen.

Keskeisteesit: näkemys sääntelystä ja ohjauskeinoista

Teorian keskeisteesinä on, että ennakoitavat, pysyvät ja yksityiskohtaiset oikeudelliset ratkaisut ovat kiperien ympäristöongelmien (esim. ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen tai vesien tilan parantaminen) ratkaisussa tehottomia, hitaita, kalliita ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta osin ongelmallista. Näistä syistä oikeudellisella sääntelyllä on rajattu, mutta tärkeä rooli instituutioiden rakentamisessa, menettelyllisten pelisääntöjen asettamisessa sekä yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamisessa. Oikeudellisen sääntelyn tulee mahdollistaa 1) tehokas seurantatiedon kerääminen ja sen välittyminen hallinnollisiin, oikeudellisiin ja lainsäädännöllisiin prosesseihin; 2) itseohjautuvuus ja informaation käyttäminen osana ohjauskeinokokonaisuutta; sekä 3) systeeminen, sääntelytasot ja -sektorit ylittävä näkökulma kulloinkin ratkaistavana olevaan yhteiskunnalliseen ongelmaan. Sopeutuvan hallinnan teoria haastaa tarkastelemaan perinteistä käsitystä ennakoitavasta ja vakaasta ympäristösääntelystä uudella tavalla. Teoria rakentaa normatiivista tutkimusohjelmaa, jolla voidaan analysoida yhtäältä oikeudellisen sääntelyn roolia sopeutuvassa hallinnassa, ja toisaalta ympäristöhallinnan roolia osana kiperien ympäristöongelmien ratkaisua.

Tapausesimerkit: Oikeudellisen sääntelyn sopeutumiskapasiteetti arviointivälineenä

Sopeutuvan sääntelyn teoria antaa välineitä arvioida oikeudellisen sääntelyn potentiaalista vaikuttavuutta sekä säädöstasolla että konkreettisten yhteiskunnallisten ongelmien valossa. Säädöstasolla arviointia on tehty niin EU:n vesi- ja merisääntelyn (Soininen & Platjouw 2018) kuin Yhdysvaltain hallinto-oikeudellisen sääntelyn osalta (Craig & Ruhl 2014). Soininen ym. (2019) puolestaan analysoivat ongelmalähtöisesti, missä määrin EU-Suomen vesi- ja merisääntely

mahdollistaa vesiviljelyn lisäämisen Suomessa kestävän sinisen kasvun tavoitteiden mukaisesti. Vastaavan lähestymistavan ottavat Belinskij ym. (2019) arvioidessaan, missä määrin EU-Suomen vesisääntely rajaa mahdollisuuksia puuttua Itämeren ekologisen tilan kannalta keskeisiin maatalouden ravinnepäästöjen ongelmiin.

Sopeutuvan sääntelyn vahvuudet ja heikkoudet

Sopeutuvan sääntelyn keskeisenä vahvuutena on sen kyky mahdollistaa sääntelykohdetta koskevien muutosten ja sitä koskevan tieteellisen tiedon kehityksen huomioon ottaminen sääntelyn sisältöä tarkasteltaessa. Varaumia ja heikkouksiakin on. Erityisesti aineellisoikeudellisen sääntelyn yleispiirteisyyden ja joustavuuden vuoksi sopeutuva sääntely ei sovellu kysymyksiin, joissa sääntelykohde on staattinen; sääntelykohdetta koskeva tieteellinen tieto kehittyy hitaasti; sääntelykohteena on kertakaikkinen toimenpide (esimerkiksi ydinvoimalaitos), jonka muuttaminen on uuden tiedon valossa vaikeaa ja kallista; tai hankkeisiin, joiden yhteiskunnalliset riskit ovat suuret. Ympäristösektorilla sopeutuva sääntely soveltuu erityisesti uusiutuvien luonnonvarojen ja elollisen ympäristön ekologisen tilan ohjaukseen.

Sopeutuvaan sääntelyyn sisältyy myös tiettyjä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, koska teorian valossa laaditut oikeudelliset normit eivät välttämättä ole yksityiskohtaisia, helposti ennakoitavia tai pysyviä. Oikeusturvanäkökulmien lisäksi haasteena on lainsäätäjän yhteiskunnallisen vallan siirtyminen huomattavalta osin lakeja toimeenpaneville viranomaisille ja tuomioistuimille, sekä asiantuntijoille, jotka tuottavat sääntelykohdetta koskevaa tietoa. Jos lisääntynyttä oikeudellista liikkumavaraa käytetään ympäristön kannalta haitallisten toimintojen jatkamisen perusteena, voi sopeutuva sääntely heikentää yhteiskunnan kykyä ratkaista kiperiä ympäristöongelmia.

Sopeutuvan sääntelyn teoria voi olla ongelmallinen myös vaikuttavan innovaatiopolitiikan kannalta, koska toiminnanharjoittajien sijoitushalukkuus on keskeiseltä osin sidoksissa sääntely-ympäristöön liittyviin epävarmuuksiin ja riskeihin. Innovaatioiden rooli kiperien ympäristöongelmien ratkaisussa on keskeinen, mistä johtuen ekosysteemien toimintaa leimaavien epävarmuuksien ja toiminnanharjoittajien kaipaaman oikeusvarmuuden välille olisi löydettävä toimiva keskitien ratkaisu.