

Ympäristöperusoikeus, ilmastolaki ja oikeusturva

Lalli Rudolf Roine

Pro gradu

Ympäristöoikeus

Oikeustieteellinen
tiedekunta

Lapin yliopisto

2024

Tiivistelmä

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkasteltu sitä, miten perustuslain 20 §:n sisältämä ympäristöperusoikeus ja perustuslain 22 §:ssä säädetty vaatimus turvata perusoikeuksien toteutuminen toteutuvat ilmastonmuutoksen uhatessa ympäristöperusoikeuden keskeisiä arvoja sekä sitä, miten uusi ilmastolaki toteuttaa ympäristöperusoikeutta. Tutkimuksessa on myös tarkasteltu sitä, miten kansalaisten oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan, mikäli julkinen valta laiminlyö sille edellä mainituissa säännöksissä asetetut velvoitteet. Tutkimuksessa on lisäksi kiinnitetty huomiota ympäristöperusoikeuden kanssa samoja arvoja sivuaviin alkuperäiskansaoikeuksiin, lähinnä saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Lähdeaineistona tutkimuksessa on käytetty mm. perustuslakia esitöineen, monipuolisesti aineellista ympäristölainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Keskeisimpiä lähteitä ovat Suomen perustuslaki, ilmastolaki sekä korkeimman hallinto-oikeuden Suomen ensimmäisenä ilmasto-oikeudenkäyntinä pidettyyn tapaukseen antama ratkaisu KHO 2023:62.

Tutkimuksen keskeinen metodi on lainoppi, mutta tutkimuksessa on käytetty myös muita metodeja, kuten lähdekritiikkiä ja oikeusvertailevaa metodologiaa. Tutkimuksen keskeisin metodi on kuitenkin käytännöllinen lainoppi.

Johdannon jälkeen tutkielmassa on käsitelty ympäristöperusoikeutta ja sen merkityssisällön kehitystä perusoikeusuudistuksesta nykypäivään, jonka jälkeen on tarkasteltu ilmastolakia (423/2022) ja sen yhteyttä ympäristöperusoikeuteen. Seuraavaksi tutkimuksessa on analysoitu ratkaisua KHO 2023:62 sekä joitakin eurooppalaisia ilmasto-oikeudenkäyntejä, joiden kautta on arvioitu kansalaisten oikeusturvan toteutumista tapauksissa, joissa valtion on katsottu laiminlyöneen ilmastonmuutoksen torjumiseksi tehtäviä toimia.

Huomionarvoisina johtopäätöksiä voidaan pitää sitä, että ympäristöperusoikeuden merkityssisältö on aineellisen lainsäädännön esitöissä, perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen sekä kansainvälisen kehyksen kehityksen myötä laajentunut ja konkretisoitunut merkittävästi. Ympäristöperusoikeus on asettunut merkitykseltään vanhempien perusoikeuksien tasolle. Lisäksi on voitu todeta, että ilmastolain rooli osana sitä aineellista lainsäädäntöä, joka on tärkeässä roolissa ympäristöperusoikeuden kannalta, on merkittävä ja kiistaton. On myös katsottu, että ilman konkreettisia muutoksenhakukeinoja mahdollisten ilmastonmuutoksen vastaisten toimien laiminlyöntien

suhteen kansalaisten oikeusturva ei voi toteutua ympäristöperusoikeuden turvaamien oikeuksien ollessa uhattuina.

Asiasanat: *Ympäristöperusoikeus, ilmastonmuutos, ilmastolaki, oikeusturva, ilmasto-oikeudenkäynti*

Sisällysluettelo

1. Johdanto	11
1.1. Lähtökohdat ja tutkimustehtävä.....	11
1.2. Tutkimusmetodi.....	16
1.3. Ihmis-, perus- ja alkuperäiskansaoikeuksien suhde ilmastonmuutokseen.....	17
2. Ympäristöperusoikeuden merkityssisällön kehitys 1995–2024	20
2.1. Lähtökohdat	20
2.1.1. Perusoikeuksien rajoittamisesta.....	20
2.1.2. Ympäristöperusoikeuden asema perusoikeuksien joukossa	22
2.2. Perusoikeusuudistus	24
2.4. Ympäristöperusoikeus aineellisen ympäristölainsäädännön esitöissä, perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja KHO:n oikeuskäytännössä.	26
2.4.1. Lakiehdotukset ja oikeuskäytäntö	26
2.4.2. Perustuslakivaliokunnan kannanotot	29
2.5. Ympäristöperusoikeus oikeuskirjallisuudessa	32
2.6. Yhteenveto	38
4. Ilmastolaki ympäristöperusoikeuden ja Euroopan unionin määrittämien velvoitteiden toteuttajana	40
4.1. Ilmastolain pohja Euroopan unionin oikeudessa ja kansainvälisissä velvoitteissa	40
4.1.1. Kansainväliset velvoitteet.....	40
4.1.2. Euroopan unionin oikeus	42
4.2. Ilmastolaki (423/2022)	44
5. Ympäristöperusoikeus ja ilmastolaki oikeuskäytännössä	52
5.1. KHO 2023:62 (7.6.2023).....	52
5.1.1. ratkaisun oikeudellinen arviointi	59
5.2. Ilmasto-oikeudenkäynnit muualla Euroopassa.	64
5.2.1. Anton Foley et. al. vs. Sverige.....	65
5.2.3. Greenpeace Norden & Natur og Ungdom v. Norge	65
5.2.4. Urgenda Foundation vs. The State of Netherlands	66
5.3. Johtopäätöksiä	68
6. Oikeusturvan toteutumisesta ympäristöperusoikeuden ja ilmastolain kautta ilmastonmuutoksen maailmassa.....	70
6.1. Oikeusturvasta	70

6.2. Puhevalta- ja valitusoikeuskysymykset sekä ympäristöjärjestöjen asema	70
7. Johtopäätökset	76
7.1. Ympäristöperusoikeus vuonna 2024.....	76
7.2. Ilmastolaki ympäristöperusoikeuden toteuttajana	79
7.3. Oikeusturvan toteutuminen ilmastonmuutoksen uhatessa perustuslain 20 §:ssä säänneltyjä oikeuksia.....	80

Lähdeluettelo

Kirjallisuuslähteet

- Danielsbacka Mirkka – Hannikainen, Matti.O – Tepora, Tuomas: Avaimia menneisyyteen. Opas historiantutkimuksen menetelmiin. Gaudeamus 2022.
- Tapio Määttä, Metodinen pluralismi oikeustieteessä- ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Edilex, 2015.
- Antti Kolehmainen, tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, Edilex 2015.
- Kai Kokko, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa, Ympäristöjuridiikka 1/2016.
- Lainkirjoittajan opas, EU-oikeuden periaatteet lainvalmistelussa.
- Tapio Määttä et. al., Oikeudellisen ajattelun perusteita, Oikeustieteiden laitos, Joensuu, 2012.
- Heidi Lindfors (toim.) et. al. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, Helsinki 2004.
- Boyd David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011.
- Viljanen et.al, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, Ympäristöministeriö, Tampere, 2014
- Koskentausta, Kohti valtiosääntöoikeudellisempaa oikeuslähdeoppia, Helsingin yliopisto, 2018
- Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016
- Lalli Roine, Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja kaivoslaki, NJLS, 1/2023
- Kattainen, Ympäristövastuu kaivostoiminnassa – perustuslain 20 §:n toteutuminen, 2017
- Riku Neuvonen – Pauli Rautiainen, Perusoikeuskonkurenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä, Lakimies 6/2013.
- Harper – Ubushieva, Environmental Human Rights and a tool in early warning and conflict prevention: the role of the human rights council, 1/2024
- Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen - Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.

- Kai Kokko - Ympäristöoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhlaKirja, Helsinki 2008 s. 309–341.
- Kumpula, Anne: Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa Kumpula, Anne (toim.): Juhlajulkaisu Leena Kartio. Turku: Turun yliopisto 1998
- Saraviita Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum 2005
- Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Lakimies 5–6/1996
- Pirjatanniemi Elina: Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdolli suudet ja rajat. Helsinki: Edita Edilex 2007.
- Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto 2004
- Suvantola Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuun yliopisto 2003
- Hanna-Maria Niemi – Oikeus, ihmisarvo ja ilmastokriisi, Oikeus 2022(51)
- Eerika Albrecht – Jukka Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 80–95.
- Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus, Lakimiesliiton kustannus 2012, 3.2.4.
- Hepola, Belinskij, Määttä, - Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta, Ympäristöjuridiikka, 2021.
- Olli Mäenpää – Hallinto-oikeus, oikeuden perusteokset, AlmaTalent Oy, 2023
- Vuorenää, Helenius, et al. - Prosessioikeus - Oikeuden perusteokset, AlmaTalent Oy, 2021
- IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-33, doi:10.1017/9781009325844.001.

- Näkkäljärvi, Juntunen, Jaakkola, SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisusarja, 2020
- Cambou, D. (2023). The significance of the Fosen decision for protecting the cultural rights of the Sámi Indigenous people in the green transition. In D. Cambou, & Ø. Ravna (Eds.), *The Significance of Sámi Rights: Law, Justice, and Sustainability for the Indigenous Sámi in the Nordic Countries* (pp. 52-71). (Routledge Research in Polar Regions). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003220640-5>

Säädökset ja virallislähteet

- Suomen perustuslaki 1999/731.
- Saamelaiskäräjistä annettu laki 974/1995.
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 2019/808
- Hallintolaki 434/2003
- Kaivoslaki 621/2011
- Ilmastolaki 423/2022
- Vesilaki
- Valtioneuvosto 27.10.2022 nro YM/2022/71.
- HE 293/2022 vp
- HE 309/1993 vp
- HE 55/2018 vp
- HE 32/2010 vp
- HE 29/2018 vp
- HE 257/2014 vp
- KM 1992:3
- PeVL 6/2010
- PeVL 32/2010
- PeVL 55/2018
- CoE Parliamentary Assembly, Recommendation 2211 (2021).

Oikeuskäytäntö

- KHO 2023:62
- KHO 2018:1
- KHO 2011:49
- KHO 2002:86
- KHO 2019:113

- KHO 2014:57
- Lesoochranárske zoskupenie C-240/09, EU:C:2011:125, 8.3.2011.
- C-470/16 (North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy)
- C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur).
- *Ominayak (Lubicon Lake Band) v. Canada*, UNCHR, CCPR/C/38/D/167/1984, 1990.
- Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu *BvR 2656/18*
- The District Court of Hague, Urgenda C/09/456689
- CJEU Case, C-826/18, 14.1.2021
- Urgenda foundation v. The State of Netherlands, 2019, s.3.
(https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf)
- CJEU C-664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd, 20.12.2017
- Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC] - 53600/20
Judgment 9.4.2024 [GC].
- Norjan korkein oikeus, HR-2021-1975-S (Fosen).

Sopimukset ja julistukset

- YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2016.
- Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121/2004) ns. Århusin yleissopimus.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, UN 1992
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, UN 1997
- Universal Declaration of Human Rights (UDHR)
- Paris agreement, UN 2015
- International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR)
- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Uutiset

- <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009640615.html>
- <https://yle.fi/a/74-20105812>

Raportit ja internetlähteet

- <https://www.sll.fi/app/uploads/2022/11/Ilmastolakivalitus-korkeimmalla-hallinto-oikeudelle-28.11.2022.pdf>

- https://www.greenpeace.org/static/planet4-finland-stateless/2023/03/c1f3cc00-sll-ja-gp_-vastaus-vastaselityspyyntoon.pdf
- <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>
- <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation?activeTab=07e50b68-8bf2-4641-ba6b-edaf1afd544be>
- <https://www.epa.gov/climateimpacts/climate-change-impacts-health>
- Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) s. 17.
https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

1. Johdanto

1.1. Lähtökohdat ja tutkimustehtävä

Ympäristöperusoikeus on kirjattu Suomen perustuslakiin (1999/731). Perustuslain 20 §:ssä, joka sääntelee vastuuta ympäristöstä, ja jonka merkityssisältö kattaa ympäristöperusoikeuden, ensimmäisessä momentissa todetaan, että *vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille*. 20 §:n toisessa momentissa todetaan, että *julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon*. Perustuslain 20 § kattaa siis perinteisesti perusoikeuksiin ja mm. alkuperäiskansaoikeuksiin kuuluvat sisällölliset oikeudet (oikeus terveelliseen ympäristöön) ja menettelylliset oikeudet (mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon) jo varsinaisessa sanamuodossaan. Tästä näkökulmasta keskeinen on erityisesti 20 §:n toinen momentti.¹

Suomen kaltaisessa edustuksellisessa demokratiassa kunkin mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon toteutuu ensisijaisesti oikeutena äänestää vaaleissa siitä, ketkä kausittain päättävät muun muassa ympäristöön ja ilmastoon liittyvistä asioista. Oikeusjärjestelmämme takaa myös hallinto-oikeudellisten muutoksenhakuinstrumenttien kautta yksilölle mahdollisuudet vaikuttaa oikeusteitse elinympäristönsä puhtautta ja terveellisyyttä mahdollisesti uhkaavaan päätöksentekoon.² Monet ympäristöoikeudenalaan kuuluvat lait sisältävät niin ikään muutoksenhakuinstrumentteja, jotka takaavat yksilöille mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi oman elinympäristönsä pilaantumista aiheuttaviin päätöksiin.³ Kansainvälisessä oikeusvertailevassa tutkimuksessa on pantu merkille, että Perustuslain 20:§ssä säädetyn kaltainen ympäristöperusoikeus on tärkeä, voimakkaampaa ympäristösääntelyä vauhdittava katalysaattori, joka parantaa lakien täytäntöönpanoa, vahvistaa demokratiaa sekä ympäristöllistä oikeudenmukaisuutta ja korostaa vastuun merkitystä.⁴ Suomalaisessa viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että ympäristöperusoikeus luo johdonmukaisuutta oikeusjärjestelmään ja seisoo eräänlaisena tukipylväänä ehkäisten poliittisen ilmapiirin vaihtelun mahdollisesti aiheuttamia heikennyksiä ympäristölainsäädäntöön.⁵

¹ Suomen perustuslaki 1999/731.

² Ks. laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808) ja hallintolaki (434/2003).

³ Esim. kaivoslain (621/2011) 17 luku ja vesilain luvut 11 ja 16.

⁴ David R. Boyd, *The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment*. UBC Press 2012, s. 28–33.

⁵ Eerika Albrecht – Jukka Viljanen, *Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa*, *Ympäristöjuridiikka* 1/2022 s. 82–83.

Ympäristöperusoikeudesta ja ympäristölainsäädännöstä puhuttaessa on myös hyvä huomioida saamelaisnäkökulma osana Suomen oikeusjärjestelmää. Suomen alueella elävän alkuperäiskansan, saamelaisten oikeudet on pyritty vaihtelevalla menestyksellä ottamaan huomioon asettamalla eri ympäristölakeihin neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteita koskien saamelaisalueen ympäristöön vaikuttavaa päätöksentekoa.⁶ Saamelaisten oikeus osallistua saamelaisalueen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon johdetaan kuitenkin ympäristöperusoikeuden sijaan useimmiten alkuperäiskansojen kulttuurin heikentämiskiellosta.⁷

Muuttuvassa maailmassa, jossa ilmaston nopea muuttuminen ja luontokato uhkaavat suurten ihmismäärien terveellistä elinympäristöä, on kuitenkin paikallaan arvioida, miten ympäristöperusoikeuteen sisältyvät menettelylliset oikeudet voidaan turvata tilanteessa, jossa kollektiivinen elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus on uhattuna. Ilmastonmuutoksen aiheuttama uhka nykyisenkaltaiselle ympäristölle ja suuressa mittakaavassa kaikille ekosysteemeille on kiistaton. IPCC:n vuoden 2022 ilmastoraportissa (Sixth Assessment Report of the IPCC) on muun muassa todettu, että ihmisen toimista johtuva ilmastonmuutos, josta seuraa muun muassa yhä useammin toistuvia sään ääri-ilmiöitä, on jo aiheuttanut menetyksiä ja vahinkoja niin ihmisille kuin luonnollekin. Maapallon keskilämpötilan saavuttaessa 1,5 celsiusasteen nousun verrattuna esiteolliseen aikaan on odotettavissa lukuisia ilmastollisten ääri-ilmiöiden aiheuttamia vaaroja. Keskilämpötilan nousun myötä ekosysteemejä uhkaavat riskitekijät tulevat moninkertaistumaan. Noin 3,5 miljardia ihmistä elää jo nyt alueilla, jotka ovat erityisen haavoittuvaisia ilmastonmuutoksen edessä.⁸

Lisäksi muun muassa Yhdysvaltain hallituksen ylläpitämän EPA:n (Environmental Protection Agency) raportin mukaan ilmastonmuutos uhkaa ympäristön turvallisuutta ja terveellisyyttä sään ääri-ilmiöiden, veden, ilman ja ruoan laadun heikentymisen, hyönteisten kautta levittyvien tautien kautta. Myös ilmastonmuutoksen välillisesti aiheuttamat mielenterveys- ja hyvinvointiongelmien on raportin mukaan otettava huomioon.⁹ EEA:n (European Environment Agency) maaliskuussa 2024 julkaiseman raportin mukaan jo tapahtuvan ilmastonmuutoksen

⁶ Ks. esim. kaivoslaki (621/2011) ja saamelaiskäräjistä annettu laki (974/1995).

⁷ Ks. esim. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2016.

⁸ IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-33, doi:10.1017/9781009325844.001.

⁹ <https://www.epa.gov/climateimpacts/climate-change-impacts-health> ja US, fifth National Climate Assessment.

aiheuttamat ääri-ilmiöt, kuten tulvat, kuivuusjaksot, lämpöaallot ja muut ilmastolliset hasardi-ilmiöt kantavat suuria taloudellisia ja terveydellisiä ympäristövaikutuksia. Ilmastomuutokseen liitettyjen sään ääri-ilmiöiden on katsottu aiheuttaneen 85 000–145 000 kuolemaa Euroopan alueella 1990-luvulta lähtien.¹⁰ Euroopan ulkopuolella, erityisesti globaalin etelän useissa valtioissa, joissa ilmastomuutoksen vaikutukset näkyvät jo rajumpina, ovat ilmastomuutoksen aiheuttamat kuolemantapaukset määrältään vielä paljon suurempia. WHO:n tilastojen mukaan vuosien 2030–2050 on odotettavissa maailmanlaajuisesti noin 250 000 hengenmenetystä vuosittain ilmastomuutoksesta joko välittömästi tai välillisesti johtuvien aliravitsemuksen, lämpöstressin, sekä ripuli- ja malariaepidemioiden seurauksena.¹¹

Myös Suomessa ilmastomuutoksen aiheuttamat uhkat ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle näkyvät jo. Ilmatieteenlaitoksen 2023 julkiaseman raportin mukaan ilmastomuutoksen aiheuttamista pitkistä hellejaksoista kärsivät erityisesti vanhukset ja sairaat. Kaupunkien tulviminen lisääntyneiden sateiden vuoksi on omiaan aiheuttamaan vaaratilanteita.¹² Myös THL on 2024 alkuvuodesta julkaisemassaan tiedotteessa tuonut esille, että ilmastomuutoksen konkreettiset, heikentävät vaikutukset ihmisten terveyteen näkyvät muun muassa helteen vuoksi pahenevina kroonisina sairauksina ja pimenevien talvien pahentamina mielenterveysongelmina. Tiedotteen mukaan riskejä on nähtävissä myös mm. vesiturvallisuuden heikkenemisessä, hyönteis- ja eläinvälitteisten tautien eli zoonoottisten tartuntatautien sekä muiden infektioitautien leviämisen lisääntymisessä. Myös muuttuvan ilmaston aiheuttama rakennusten säänkestävyyden heikkeneminen sekä sisäilmaongelmien ehkäisyn hankaloituminen ovat huomattavia riskejä.¹³

Edellä esitetyn myötä voidaankin todeta ilmastomuutoksen olevan ihmiskunnan kohtalonkysymys.

Yksi keskeisistä muuttuvassa maailmassa ympäristöperusoikeuden toteutumista lähempänä käytäntöä sääntelevistä laeista on vuonna 2022 uusittu ja voimaan tullut ilmastolaki (423/2022). Ilmastolain tarkoitus on lain 1 §:n mukaan tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seuranta, sekä vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun. Lain 9–12 §:ssä on säädetty valtioneuvostoa sitovista

¹⁰ <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation?activeTab=07e50b68-8bf2-4641-ba6b-edaf544be>

¹¹ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

¹² <https://www.ilmatieteenlaitos.fi/uutinen/5KaRzesbqBjKpIMocorJIy>

¹³ <https://thl.fi/aiheet/ymparistoterveys/ilmastomuutos>

ilmastopolitiikan suunnitelmista, joiden tarkoituksena on lain 1 §:ssä säädetyn lain tarkoituksen konkreettinen toteuttaminen. Lain pykälissä 16, 17 ja 18 puolestaan säädetään lain tarkoituksen toteutumisen seurannasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin valtioneuvoston tulee ryhtyä, mikäli käy ilmi, että 9–12 §:ssä tarkoitettut suunnitelmat eivät ole riittäviä Euroopan Unionin sääntelyn ja lain tarkoituksen ja 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden näkökulmasta. 16 §:n ensimmäisessä momentissa todetaan, että valtioneuvoston on seurattava suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut tavoitteet sekä lain 2 §:ssä tarkoitettut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. 16 §:n 2 momentissa todetaan, että *Valtioneuvoston on seurattava 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden riittävyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoitteet täyttävät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet.*¹⁴

Ilmastolain 17 §:ssä säädetään suunnitelmien muuttamisesta tilanteessa, jossa 16 §:ssä tarkoitettun seurannan tuloksena suunnitelmat katsotaan riittämättömiksi. 17 §:n 1 momentissa todetaan, että Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitettun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Lain 18 §:ssä, jossa säädetään ilmastovuosikertomuksesta, on todettu, että valtioneuvoston kalenterivuosittain eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää muun muassa *arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta* sekä edellisessä kohdassa tarkoitettujen nykyisten ja suunniteltujen toimien sekä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien toteutumista koskevat tiedot. Ympäristöministeriön on pykälän 2 momentin nojalla tiedotettava yleisölle ilmastovuosikertomuksen antamisesta.¹⁵

Oikeusturvan saatavuutta koskeva periaate on yksi Euroopan unionin oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista. Yleisesti voidaan todeta kyseisten oikeusperiaatteiden heijastavan

¹⁴ Ilmastolaki 423/2022.

¹⁵ Ilmastolaki 423/2022.

oikeusvaltiolle keskeisiä arvoja, tavoitteita ja oikeussääntöjä.¹⁶ Oikeusturvan saatavuutta koskeva yleisperiaate on tuotu Suomen oikeusjärjestelmään myös perustuslain tasolla. Perustuslain (1999/731) 21 §:ssä on säädetty, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tms. käsiteltäväksi. Oikeusturvan ja ympäristöperusoikeuden kaltaisia perusoikeuksia käsiteltäessä on hyvä ottaa huomioon myös perustuslain 22 §, jossa on säädetty, että *julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*.¹⁷ Niin ikään tarkastelussa tulee ottaa huomioon perustuslain 106 §, jonka mukaan, mikäli lainkäyttötilanteessa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on tuomioistuimen annettava etusija perustuslaille. Saman sisältöinen säännös koskien lakia alemman asteisen säädöksen ristiriitaisuudesta perustuslain kanssa, on kirjattu perustuslain 107 §:ään.¹⁸

Vuonna 2023 Suomen luonnonsuojeluliitto ja Greenpeace valittivat valtioneuvoston toiminnasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittajien mukaan valtioneuvosto oli laiminlyönyt ilmastolain 17 §:ssä säädetyn velvoitteensa ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisesta sekä ilmastolain 18 §:ssä säädetyn velvoitteen suunnitelmien ilmaisemisesta yleisölle tiedotettavassa ilmastovuosikertomuksessa. Ympäristöjärjestöt perustelivat valitusoikeuttaan muun muassa perustuslain 20 §:ssä säädetyllä ympäristöperusoikeudella. Korkein hallinto-oikeus katsoi kesällä 2023, ettei valituskelpoista päätöstä ollut. Valitus hylättiin äänestysratkaisussa äänin 3–2 ja jätettiin siten tutkimatta.¹⁹ Päätöksen valossa herää kysymys, miten oikeusturva voidaan taata tilanteessa, jossa voitaisiin katsoa valtioneuvoston jättäneen noudattamatta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja Euroopan Unionissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi säädettyä ilmastolakia.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää, miten perustuslain 20 §:n sisältämä ympäristöperusoikeus ja perustuslain 22 § toteutuvat ilmastonmuutoksen aikakaudella ja miten uusi ilmastolaki toteuttaa perustuslain 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta. Tutkimuksessa on myös tarkasteltu sitä, miten kansalaisten oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan, mikäli julkinen valta laiminlyö sille edellä mainituissa säännöksissä asetetut

¹⁶ Lainkirjoittajan opas, 6.4. EU-oikeuden periaatteet lainvalmistelussa.

¹⁷ PL 1999/731

¹⁸ Ibid.

¹⁹ <https://www.sll.fi/app/uploads/2022/11/Ilmastolakivalitus-korkeimmalla-hallinto-oikeudelle-28.11.2022.pdf> ja <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009640615.html>

velvoitteet. Tutkimuksessa on myös otettu huomioon ympäristöperusoikeuden kanssa samoja arvoja sivuavien alkuperäiskansaoikeuksien suhde ilmastolakiin ja ilmastomuutokseen Suomessa saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Tutkimuksessa on systematisoitu uutta ilmastolakia sen ympäristöperusoikeuden toteuttajan aseman näkökulmasta ja analysoitu oikeustapauksia Suomesta ja Euroopasta, joissa on tarkasteltu ilmastolakien säännösten tai Euroopan Unionin määrittämien ilmastovelvoitteiden laiminlyöntejä julkisen vallan toimesta. Erityishuomio on kiinnitetty Suomen toistaiseksi ainoaan ilmasto-oikeudenkäyntiin, jossa korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2023 ratkaisun KHO 2023:62. Tapauksessa useat ympäristöjärjestöt valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen väittäen, että valtio oli laiminlyönyt päätöksenteossaan ilmastolaissa sille asetettuja velvoitteita. Tutkimuksessa on siten myös tarkasteltu sitä, millä taholla olisi valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tilanteessa, jossa valtioneuvosto ei noudata ilmastomuutoksen hidastamistarkoitukseen säädettyä lainsäädäntöä sekä tarkasteltu valitusoikeuden, ilmastolain ja ympäristöperusoikeuden välistä suhdetta.

1.2. Tutkimusmetodi

Tutkimuksen keskeisenä metodina on käytetty lainoppia.²⁰ Lainopin tiedonintressi on tehdä kannanottoja voimassa olevan oikeuden tulkinnasta, punninnasta ja systematisoinnista.²¹

Tutkielman alkupuolella on ympäristöperusoikeuden kolmikymmenvuotista kehityshistoriaa avatessa käytetty myös oikeushistorian tutkimusmenetelmiä, kuten usein historian tutkimuksen perusmenetelmänä pidettyä lähdekritiikkiä.²² Tutkielman loppupuolella sen sijaan on käytetty myös oikeusvertailevaa metodologiaa, esiteltäessä Suomen ilmasto-oikeudenkäynnin kanssa samanaikaisia, tosiseikoiltaan suoraan verrannollisia ilmasto-oikeudenkäyntejä. Tutkimuksen keskeisin metodi on kuitenkin käytännöllinen lainoppi, joka keskittyy oikeudellisten säädösten ja muiden tekstien tulkintaan ja jota kutsutaan myös tulkintajuridiikaksi.²³ Käytännöllisen lainopin menetelmien avulla on pyritty tulkitsemaan ja systematisoimaan tutkimuskysymyksen kohteena olevaa lainsäädäntöä.

Käytännöllisen lainopin ohella tutkimuksessa on käytetty myös empiirisen oikeustutkimuksen metodologiaa. Empiirinen oikeustutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, miten oikeus

²⁰ Tapio Määttä, Metodinen pluralismi oikeustieteessä- ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Edilex, 2015, s. 9.

²¹ Antti Kolehmainen, tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, Edilex 2015. s. 3.

²² Danielsbacka, Mirkka – Hannikainen, Matti.O – Tepora, Tuomas: Avaimia menneisyyteen. Opas historian tutkimuksen menetelmiin. Gaudeamus 2022. s. 12.

²³ Tapio Määttä et. al., Oikeudellisen ajattelun perusteita, Oikeustieteiden laitos, Joensuu, 2012. s. 17-19.

tosiasiassa tulee ymmärretyksi ja sovelletuksi lainsoveltajien toimesta.²⁴ Empiirisin keinoin on tutkimuksessa analysoitu tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja oikeudellisia ratkaisuja ja niiden sisältämää oikeussisältöä. On kuitenkin hyvä huomioda, ettei empiirisellä oikeustutkimuksella ole yhtenäistä teoreettista pohjaa ja kyseessä on moninainen, joskus kiisteltykin oikeustieteellisen tutkimuksen muoto.²⁵

On myös otettava huomioon, että vaikka tutkimuskysymys on paikannettavissa ympäristöoikeuteen, levittäytyy tutkimus ympäristöoikeuden ohella myös valtiosääntöoikeuden alueelle ympäristöperusoikeuden valtiosääntöoikeudellisen luonteen vuoksi. Ympäristöoikeudella sellaisenaan on tutkielmassa tarkoitettu ympäristöoikeutta laajasti eli ympäristöoikeudesta puhuttaessa tarkoitetaan kaikenlaista ympäristöön liittyvää oikeudellista tutkimusta. Täten ympäristöoikeuden on määritellyt Kai Kokko julkaisussaan *Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa*.²⁶ Koska tutkimuskysymys käsittelee myös sitä, kenellä ilmastolaissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä johtuvassa oikeuskäsittelyssä tulisi olla puhevalta, on tutkimuksessa otettu huomioon myös hallintoprosessioikeudelliset näkökulmat.

1.3. Ihmis-, perus- ja alkuperäiskansaoikeuksien suhde ilmastonmuutokseen

Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että kaikki ympäristöön liittyvät ihmisoikeudet saavat kansainvälisessä kehyksessä perustansa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta (*the Universal Declaration of Human Rights*) (1948), KP-sopimuksesta (*the International Covenant on Civil and Political Rights*) ja TSS-sopimuksesta (*the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*).²⁷ Edeltävien vuosikymmenten aikana on kuitenkin kansainvälisen oikeuden alalla vallinnut jonkinlainen epävarmuuden tila sen osalta, mitä ympäristöön liittyvät ihmisoikeudet ovat tai onko niillä ylipäättään omaa asemaa ihmisoikeuksien joukossa. Viimeisten vuosien aikana tilanne on kuitenkin alkanut selkiytyä ja havaittavissa on ollut selkeä siirtymä ympäristöllisten ihmisoikeuksien tunnustamiseen tarkkoina ja itsenäisinä oikeuksina.²⁸

Merkittävimpanä 2020 luvun alkupuolella tapahtuneen kehityksen kulminaatiopisteenä voidaan pitää YK:n ihmisoikeusneuvoston (UN Human Rights Council) vuoden 2021

²⁴ Seija Pikkarainen, Lainoppia ja empiiristä oikeustutkimusta, Tiivistelmä, Lapin yliopisto, s.1.

²⁵ Heidi Lindfors (toim.) et. al. Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, Helsinki 2004, s. 9-13.

²⁶ Kai Kokko, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa, Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 30.

²⁷ Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 85

²⁸ Ibid. s. 4.

kannanottoa, jossa tunnustettiin oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön.²⁹ Kannanoton sisältämä oikeuden tunnustus sinetöitiin heinäkuussa 2022 YK:n yleiskokouksen hyväksyessä päätöslauselman 76/300.³⁰ On varsin mielenkiintoista huomata, että Suomen ympäristöperusoikeuspykälä (PL 20 §), joka siis säädettiin yli kaksi vuosikymmentä ennen edellä mainittua yleiskokouksen päätöslauselmaa, on sisällöltään hyvin saman kaltainen.

Samana vuonna 2021 annettiin myös Euroopan Neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä lisäpöytäkirjaehdotus nimenomaan oikeudesta turvalliseen, *puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan* ympäristöön.³¹ Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT, *eng European Court of Human Rights, ECtHR*) katsoi viimeaikaisessa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et. al. vs Switzerland* -ratkaisussaan, että Sveitsi oli laiminlyötyään riittäviin ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin ryhtymisen rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja 2 ja 8 (Oikeus elämään ja oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan).³² Ratkaisussa EIT muun muassa linjasi, että valtiolla oli positiivinen toimintavelvoite ryhtyä (tehokkaisiin) ilmastotoimiin varmistaakseen, että ihmisoikeudet tulevat suojatuksi ja totesi, että tuomioistuin seuraa hiilineutraalius- ja päästövähennystavoitteiden asianmukaisuutta ja sitä, onko päästövähennystavoitteita reaalisesti noudatettu viranomaisten toimesta. Tuomioistuin totesi myös, että ilmastotoimiin liittyvässä päätöksen teossa oli lisäksi oltava käytössä menettelyjä, joiden myötä niiden henkilöiden edut, joihin asiaankuuluvat säännökset ja toimenpiteet tai niiden puuttuminen vaikuttavat sekä yleisön näkemykset voidaan ottaa prosesseissa huomioon.³³

Vuonna 2018 YK:n erityisraportoijaksi valittu David R. Boyd on esittänyt teoksessaan *The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment*, kannanottoja koskien ympäristöperusoikeutta ja sen suojaamien oikeuksien toteutumista valtioiden sisällä ja on koonnut luettelon ympäristöperusoikeuden kansallisista toteutumisedellytyksistä. Boyd on tutkimuksessaan esittänyt, että ympäristöperusoikeuden painoarvoon kansallisesti vaikuttavat ainakin perusoikeuden määritelmän selkeys ja käyttöaste, rule of law -periaatteen kunnioittaminen yhteiskunnassa, ympäristöjärjestöjen asema, juristien erikoistuminen yleisiä intressejä edistävään ympäristöoikeuteen, kansalaisten tietoisuus

²⁹ UNHRC, “The human right to a clean, healthy and sustainable environment”, A/HRC/ RES/48/13, 18 October 2021.

³⁰ UNGA, “The human right to a clean, healthy and sustainable environment”, A/RES/76/300, 28 July 2022.

³¹ CoE Parliamentary Assembly, Recommendation 2211 (2021).

³² *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC] - 53600/20 Judgment 9.4.2024 [GC].

³³ *Ibid.* Kohdat 548, 550 ja 554.

perusoikeuksista ja ympäristöperusoikeuksista, oikeusjärjestelmän saavutettavuus, tuomarien halukkuus kehittää perusoikeuksia ja vakaa poliittinen järjestelmä ja taloudellinen hyvinvointi.³⁴ Ympäristöjärjestöjen asemaan otettiin kantaa myös YK:n ympäristönsuojelijoihin erikoistuneen erikoisraportoijan viimeisimmässä (15.2.2024) kannanotossa koskien Euroopan unionin yritysvastuudirektiiviä (European Union Directive on Corporate Sustainability Due Diligence). Erikoisraportointia on direktiivin hyväksymistä voimakkaasti puoltaessaan todennut, että direktiivin liitteen osaan 2, jossa luetellaan direktiivin sääntelyn mukaiset oikeudenomistajat, tulisi ehdottomasti sisällyttää ympäristönsuojelijat (environmental defenders), erillisenä ryhmänä Århusin sopimuksen nojalla.³⁵

Sekä kansainvälisessä että kansallisessa tutkimuksessa ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin liittyen on nostettu viime aikoina esiin myös ilmastonmuutoksen ja alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen välinen suhde. Alkuperäiskansojen kulttuurien onkin tiedeyhteisössä katsottu olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uhkiin nähden. Tämä on todettu muun muassa IPCC:n 6. arviointiraportin synteesiraportissa, jossa on katsottu, että haavoittuvuus näkyy voimakkaasti nimenomaan alkuperäiskansojen yhteisöissä ja että arktisella alueella kryosfäärin muutosten negatiiviset vaikutukset ovat näkyneet erityisesti alkuperäiskansojen joukossa.³⁶ Lisäksi IPCC:n 6. arviointiraportin vaikutustietolaatikossa 13.2. on nostettu erikseen esille saamelaiden harjoittama poronhoito Ruotsissa ja todettu, että ilmastonmuutos vaikuttaa merkittävästi perinteiseen poronhoitoon niin suoraan kuin epäsuorastikin.

Lisäksi on katsottu, että maankäytön ja ilmastonmuutoksen kumulatiiviset vaikutukset ovat jo lisänneet elinkeinon haavoittuvaisuutta niin, että sen kestävyys on pitkällä aikavälillä uhattuna.³⁷ Myös jo vuonna 2005 julkaistussa Arctic Climate Assessment -raportissa nostettiin esille ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset saamelaiskulttuurille. Raportissa tuotiin ilmi myös saamelaiden perinnetiedon kautta kerätyt tulokset, joiden valossa ilmastonmuutoksen

³⁴ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119–120

³⁵ Michel Forst UN Special Rapporteur on environmental defenders under the Aarhus Convention 15 February 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-02/SR_EnvDefenders_Statement_EU_CSDDD_15.02.2024.pdf

³⁶ Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) s. 17. https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

³⁷ IPCC Sixth Assessment report, Bednar-Friedl, B., R. Biesbroek, D.N. Schmidt, P. Alexander, K.Y. Børsheim, J. Carnicer, E. Georgopoulou, M. Haasnoot, G. Le Cozannet, P. Lionello, O. Lipka, C. Möllmann, V. Muccione, T. Mustonen, D. Piepenburg, and L. Whitmarsh, 2022: Europe. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1817–1927, doi:10.1017/9781009325844.015. Box. 13.2.

voitiin katsoa merkittäväällä tavalla vaikuttaneen saamelaisalueen poronhoitoon sekä mm. joki- ja järviluontoon.³⁸ Ilmastomuutoksen seurauksena Suomen alueella elävien saamelaisten perinteisten elinkeinojen kohtaamat haasteet eivät eroa vertailussa Ruotsiin. Vuonna 2020 julkaistussa SAAMI-hankkeen loppuraportissa muun muassa katsottiin, että ilmastomuutos on vaikuttanut syvästi Suomen porosaamelaisten, sekä arktisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuriin.³⁹

On esitettävä myös näkökulma, jonka mukaan vihreään siirtymään pyrittäessä alkuperäiskansan perinteisellä asuinalueella tehtävät rakennusprojektit aiheuttavat merkittävää haittaa alkuperäiskansan kulttuurille.⁴⁰ Pohjoismaissa tästä esimerkkinä voidaan pitää esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa saamelaisalueelle kaavailtuja ja rakennettuja tuulivoimalapuistoja. Norjassa Norjan korkein oikeus totesikin 2021, että Fosen Vind tuulivoimalaprojekti oli rikkonut saamelaisten mm. KP-sopimuksen 27. Artiklan sääntelemiä alkuperäiskansaoikeuksia.⁴¹ Ilmastomuutoksen vastustamisen nimissä tehdyt energiaprojektit saattavat siis alkuperäiskansa-alueilla synnyttää hankalan noidankehän, jossa rakennushankkeiden alkuperäiskansakulttuurille aiheuttama haitta kumuloituu esimerkiksi ilmastomuutoksen aiheuttamien negatiivisten vaikutusten kanssa.

Ilmastomuutoksen vaikutus saamelaiskulttuuriin on otettu huomioon myös hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi (HE 239/2022), jossa on todettu, että ”ilmastonmuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla eli muun muassa saamelaisten kotiseutualueella.”⁴²

2. Ympäristöperusoikeuden merkityssisällön kehitys 1995–2024

2.1. Lähtökohdat

2.1.1. Perusoikeuksien rajoittamisesta

Perusoikeudet ovat perustuslaissa säädettyjä, lähtökohtaisesti yksilölle tarkoitettuja oikeuksia.⁴³ Kolmannen sukupolven perusoikeuksiksi kutsutut perusoikeudet, joihin myös

³⁸ Arctic Climate Impact Assessment, Cambridge University Press, 2005, s. 86.

³⁹ Näkkäläjörvi- Juntunen – Jaakkola, SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastomuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisusarja, 2020, s. 290-300

⁴⁰ Ks. esim. Cambou, D. (2023). The significance of the Fosen decision for protecting the cultural rights of the Sámi Indigenous people in the green transition. In D. Cambou, & Ø. Ravna (Eds.), *The Significance of Sámi Rights: Law, Justice, and Sustainability for the Indigenous Sámi in the Nordic Countries* (pp. 52-71). (Routledge Research in Polar Regions). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003220640-5>

⁴¹ Norjan korkein oikeus, HR-2021-1975-S (Fosen).

⁴² HE 239/2022 vp s. 63.

⁴³ Lainkirjoittajan opas 4.1. finlex.

ympäristöperusoikeuden on katsottu kuuluvan, voivat taata oikeuksia myös kollektiiveille, kokonaiselle kansalle tai valtion säätelypiirissä oleville yksilöjoukoille.⁴⁴ Perusoikeudet ovat jo pelkästään perustuslaillisen asemansa vuoksi hyvin vahvoja oikeuksia. Monilla perusoikeuksilla on lisäksi myös takanaan runsaasti sekä kansainvälistä että Euroopan unionin sääntelyä. Voidaankin katsoa, että perusoikeudet Suomen perustuslaissa osaltaan toteuttavat kansallisen sääntelyn tasolla Euroopan unionin perusoikeuskirjan velvoitteita sekä kansainvälisten ihmisoikeuslinjauksien tavoitteita. Voimakkaasta asemastaan huolimatta perusoikeudetkaan ole täysin rajoittamattomia. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa perusoikeuksia on päädytty pitämään suhteellisina, eikä perustuslain perusoikeusluettelon arvojen voida ajatella toteutuvan samanaikaisesti kaikkien osalta yhtä vahvoina. Perusoikeuksien rajoittamiselle on kuitenkin luotu perustuslaissa tiukat puitteet. Yleiset kriteerit perusoikeuksien rajoittamiselle ovat seuraavat: rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä, hyväksyttäviä, suhteellisia, eivätkä ne saa koskea perusoikeuden ytimeen.⁴⁵ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä on myös pidetty sitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁴⁶

Oikeuskirjallisuudessa on myös ajoittain käsitelty perusoikeuden heikennystä ja heikentämiskieltoa. Perusoikeuden heikennyksellä on tarkoitettu tietyn perusoikeuden toteutumistason laskemista ja heikennyskiellolla toetutumistason laskemista alle jo saavutetun tason tai tietyn minimirajan. Minimitoteutumisrajasta ei kuitenkaan vallitse konsensusta.⁴⁷ Näkemyksiä on esitetty siitä, että perusoikeuden rajoitus ja heikennys tulisi pitää käsitteinä erillään, koska perusoikeuksien heikentämisen ja rajoittamisen voidaan katsoa liittyvän luonteeltaan keskenään erilaisiin perusoikeusvelvoitteisiin. Lisäksi on myös pohdittu perusoikeuksien heikentämiseen liittyvän sellaisia kysymyksiä, joita niin sanottu perusoikeuksien rajoitusedellytyksestä ei kokonaan tavoita. Toisaalta tämän kaltainen pohdinta on esimerkiksi *Pauli Rautiaisen* 2013 artikkelissa rajoitettu koskemaan lähinnä ns. TSS oikeuksia (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet).⁴⁸

⁴⁴ ks. jakso 2.1.2 ja Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Talentum Media Oy. Helsinki 2011

⁴⁵ Antero Jyräki – Jaakko Husa, *Valtiosääntöoikeus*, Lakimiesliiton kustannus 2012, 3.2.4.

⁴⁶ PeVL 25/1994.

⁴⁷ Pauli Rautiainen, *Perusoikeuden heikennyskielto*, Oikeus 3/2013, s. 264–265.

⁴⁸ Ibid.

TSS oikeudet on niputettu valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa⁴⁹ pääosin hyvinvointioikeuksien kokonaisuuteen, joiden erityispiirteisiin voidaan katsoa kuuluvan sen, että niiden toteutuminen on vahvasti riippuvainen julkisyhteisön taloudellisista voimavaroista. Heikentämiskiellosta on myös puhuttu perusoikeuksiin rinnastuvien alkuperäiskansaoikeuksien yhteydessä. Joidenkin näkemysten mukaan kyseisessä yhteydessä heikentämiskiello tulisi kuitenkin suoraan rinnastaa perusoikeuksien yleiseen rajoituskieltoon.⁵⁰ Lisäksi on huomioitava, että oikeuskirjallisuudessa on varsin vakiintuneesti katsottu, että perusoikeuksien ja niihin sisältyvän julkisen vallan positiivisten toimintavelvoitteiden kattamien oikeuksien toteutumistason olennainen heikentäminen on rinnastettavissa suoraan perusoikeuksien rajoittamiseen.⁵¹

2.1.2. Ympäristöperusoikeuden asema perusoikeuksien joukossa

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valmistelutyössä käytettiin ”ajattelun kehikkona” perusoikeuksien nelijaottelua. Nelijaottelu on omaksuttu käyttöön usein muissakin yhteyksissä.⁵² Perusoikeuksien nelijaottelu jakaa perusoikeudet seuraavalla tavalla: 1) vapausoikeudet ja oikeusturva, 2) taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet (usein TSS-oikeudet), 3) tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeudet ja 4) osallistumisoikeudet. Jaottelu ei ole tarkkarajainen vaan useampi eri oikeus saattaa sisältää piirteitä useammasta eri nelijaottelun mukaisesta sektiorista. Esimerkiksi äänioikeutta voidaan pitää yhtä aikaa tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeutena sekä osallistumisoikeutena ja omistusoikeutta ja elinkeinovapautta niin vapausoikeutena kuin TSS-oikeutena.⁵³

Ympäristöperusoikeutta on perinteisesti pidetty kolmannen sukupolven perusoikeutena, joilla tarkoitetaan yhteisöllisiä ja kollektiivisia oikeuksia eli toisin sanoen oikeuksia, jotka kuuluvat yksilön sijaan kansoille tai ryhmille.⁵⁴ Kolmannen sukupolven perusoikeuksista hyvänä esimerkkinä toimii perustuslain 17 §:n 3 momenttiin korjattu vähemmistöjen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Toisaalta voidaan myös katsoa, että ympäristöperusoikeus sisältää usein kolmanteen sukupolven sisältyväksi katsotulle neljännelle perusoikeussukupolvelle tyypillisiä

⁴⁹ esim Jyräki – Husa 2012, 3.2.4

⁵⁰ Ks. esim. Roine, NLJS, 2023, s. 8-9.

⁵¹ Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet, WSOYPro 2011, s. 140–141.

⁵² Perusoikeustyöryhmän muistio 1982, s. 22, ks Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.

⁵³ Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.

⁵⁴ Ibid.

piirteitä. Neljäs perusoikeussukupolvi koostuu luontoa koskevista perusoikeuksista. Kolmas ja neljäs perusoikeussukupolvi niputetaan usein yhteen, sillä sekä yhteisöllisiä että luontoa koskevia perusoikeuksia yhdistää se, ettei oikeuksien subjekti tai niiden takaaman oikeussuojan kohde ole ensimmäisen tai toisen sukupolven perusoikeuksien tavoin yksilö, vaan kollektiivi, esimerkiksi kansa.

Ympäristöperusoikeus on kirjattu perustuslain 20 §:ään, jonka ensimmäisessä momentissa todetaan, että *vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille*. 20 §:n toisessa momentissa todetaan, että *julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon*. Ympäristöperusoikeussäännöksen voidaan todeta olevan jaettu kahteen osaan, joista ensimmäisessä, momentissa 1, on säädetty yleisestä ympäristövastuusta, ja toisessa, momentissa 2, on säädetty perusoikeuteen sisältyvät aineelliset (oikeus terveelliseen ympäristöön) ja menettelylliset (mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon) tavoitteet.

Suomen uuden perustuslain säätäminen ja valmistelu osui ajankohtaan, jolloin keskustelu ympäristösääntelystä oli pinnalla kansainvälisesti. Ajanjakson, jonka aikana kansainvälisen ympäristönsuojelun voidaan katsoa ottaneen merkittäviä askeleita eteenpäin, voi todeta kulminoituneen Rio de Janeiron ympäristökonferenssiin, ja konferenssin tuloksena laadittuun *Rio Declaration on Environment and Development* – julistukseen vuonna 1992 ja kuusi vuotta myöhemmin voimaan tulleeseen Århusin sopimukseen. Näkemystä voidaan perustella muun muassa sillä, että ennen Rio De Janeiron julistusta, ainoa merkittävä ympäristönsuojelua edistänyt kansainvälisoikeudellinen instrumentti oli *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, eli ns. Tukholman julistus, joka annettiin vuonna 1972, yli kaksikymmentä vuotta ennen Rio De Janeiron julistusta. Rion julistuksen ja Århusin sopimuksen välimaastoon ajoittui myös Suomen perustuslain uudistus, josta annettiin hallituksen esitys eduskunnalle vuonna 1993. Kansainvälisen ilmapiirin voidaan katsoa vaikuttaneen halukkuuteen lisätä ympäristöperusoikeuden kaltainen säännös uuteen perusoikeuskokonaisuuteen.⁵⁵

⁵⁵ Ks. esim. Viljanen et.al, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, Ympäristöministeriö, Tampere, 2014, s. 15.

2.2. Perusoikeusuudistus

Hallituksen esityksessä perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) todetaan uuden perustuslain pykälästä 14 a, (myöhemmin 20 §), että uudessa ympäristöä koskevassa perusoikeuspykälässä *säädettäisiin ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä asetettaisiin julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet*. Säännöksen ensimmäisestä momentista on hallituksen esityksessä todettu, että se on tarkoitettu korostamaan sitä, että ympäristön suojeluun liittyy arvoja, joita ei ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi ja että velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Esityksessä on myös todettu, että tällaisen ihmisoikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevaisuuden ihmisukupolvia. Esityksessä on kuitenkin myös todettu, että säännös olisi luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen, eikä sellaisenaan voisi johtaa esimerkiksi yksilön rikosoikeudelliseen vastuuseen.⁵⁶

Pykälän toisesta momentista, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuudet vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon, on hallituksen esityksessä todettu, että ympäristön terveellisyyden vaatimus tulee ymmärtää laajasti. Tällä esityksessä on tarkoitettu sitä, että ainoastaan sellainen ympäristön tila, joka ei aiheuta ihmiselle sairastumisriskiä ei sellaisenaan riitä, vaan ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Esityksessä on myös todettu momentin sääntelyn vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.⁵⁷ On merkillepantavaa, että siinä, missä perusoikeudet on yleisesti ymmärretty luonnollisen henkilön, yksilön elinaikanaan nauttimiksi oikeuksiksi, kuten muun muassa hallituksen esityksessä 309/1993 on myös todettu: *perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyksilöä*,⁵⁸ on ympäristöperusoikeuden osalta todettu erikseen, että sen subjektina voi olla myös kokonainen, ja vieläpä tuleva ihmisukupolvi.

Tulevien sukupolvien oikeudet on todennäköisesti haluttu ottaa esitöissä mukaan tekstiin pyrkimyksenä ottaa huomioon kansainvälinen sääntely ja valvontaelimien kannanotot. Perustuslakikomitean mietinnössä 1992:3 onkin viitattu muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Powell and Rayner vs. United Kingdom (1990)* ja

⁵⁶ HE 309/1993, s. 66.

⁵⁷ Ibid, s. 66.

⁵⁸ Ibid, s. 23.

UNCHR:n (YK:n ihmisoikeuskomitea) ratkaisuun *Ominayak v. Kanada (1990)*.⁵⁹ On hyvä huomata, että ratkaisussa *Ominayak (Lubicon lake Band) v. Kanada*, kyse on ollut Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen artiklan 27 rikkomuksesta Kanadan valtion toimesta.⁶⁰ Ratkaisu käsittelee siis alkuperäiskansaoikeuksien loukkausta ja toimii yleisiin ympäristöön liittyvien ihmis- ja perusoikeuksien osalta varhaisena oikeuslähteenä vain välillisesti.

Myös toisessa perusoikeusuudistusta koskevassa keskeisessä esityössä, Perusoikeuskomitean vuonna 1993:3 antamassa mietinnössä on uudesta ympäristöoikeuspykälästä todettu, että säännös olisi luonteeltaan varsin pitkälle julistuksenomainen ja että säännöksen toteutuminen tapahtuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.⁶¹ Toisaalta on myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäätäjällä on halunnut niin ikään painottaa, että säännöksen on katsottava olevan luonteeltaan julistuksenomainen, joskaan julkistuksenomaisuutta ei ole mainittu hallituksen esityksessä pykälän toista momenttia koskevien perusteluiden kohdalla. Perusoikeuden julistuksenomaisuutta on myös tarkasteltava yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen.⁶² Sen valossa ei voitane katsoa, että jonkin perusoikeuden toteutuminen voitaisiin jättää puolitiehen vain siksi, että lain esitöissä on todettu pykälän olevan julistuksenomainen.⁶³ Perusoikeusnormeja systematisoidessa on lisäksi tärkeää muistaa, että vaikka usein viitattu perusoikeuskomitean komiteanmietintö vuodelta 1992 (KM 1992:3) toimii hyvänä lähteenä selvitetäessä lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ei sillä voida kuitenkaan katsoa olevan velvoittavan oikeuslähteen asemaa.⁶⁴

Niin ikään ympäristöperusoikeudesta ja perusoikeuksista ylipäättään puhuttaessa tulee ottaa huomioon, etteivät perusoikeudet ole rajoittamattomia, vaikka toki ovatkin oikeuksina vahvoja. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa perusoikeuksia onkin pidetty suhteellisina, eivätkä perustuslain perusoikeusluettelon arvot välttämättä aina toteudu kaikkien yksittäisten perusoikeuksien kohdalla yhtä vahvoina. Perustuslain rajoittamista varten on kuitenkin asetettu tiukat raamit. Yleisellä tasolla kriteerit perusoikeuden rajoittamiselle ovat: rajoitusten on oltava tarkkarajaisia, täsmällisesti määriteltyjä, eduskunnan säätämään lakiin perustuvia,

⁵⁹ KM 1992:3, s. 360.

⁶⁰ *Ominayak (Lubicon Lake Band) v. Kanada*, UNCHR, CCPR/C/38/D/167/1984, 1990.

⁶¹ Ibid, s. 360.

⁶² PL 1999/731

⁶³ Ks. myös: Viljanen et.al, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, Ympäristöministeriö, Tampere, 2014, s. 16.

⁶⁴ Ks. esim. Roine, Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja kaivoslaki, NJLS, 1/2023, s. 8.

kokonaisuudessaan hyväksyttäviä ja suhteellisia, eivätkä ne saa kajota perusoikeuden varsinaiseen ytimeen.⁶⁵

Lisäksi on hyvä panna merkille, että perustuslain perusoikeusluettelon uudistuksen yhteydessä syntyi uusia perusoikeuksia, joita vanha hallitusmuoto ei sisältänyt. Ns. vanhemmilla perusoikeuksilla onkin uusiin verrattuna takanaan runsaasti oikeuslähdeaineistoa avaamassa ja tarkentamassa niiden merkityssisältöä, kun taas uudemmissa näin ei välttämättä ole. Joidenkin näkökulmien mukaan tämä johtaa tilanteeseen, jossa viimeisimmäksi perusoikeusluetteloon lisätyt oikeudet jäävät lainkäytössä vanhempia perusoikeuksia heikompaan asemaan.⁶⁶ Ympäristöperusoikeus kuuluu uusimpien perusoikeuksien joukkoon ja siten mahdollisesti perusoikeuskonkurrenssitilanteessa on heikommassa asemassa vanhempiin, esimerkiksi kollisiossa ympäristöperusoikeuden kanssa usein olevaan omaisuudensuojaan nähden. Erivahvuisten perusoikeuksien teoriasta huolimatta on hyvä pitää mielessä, etteivät varsinaiset perusoikeuden rajoituskriteerit ole uudemmissa oikeuksilla kuitenkaan sen alhaisemmat kuin vanhemmillakaan.⁶⁷

2.4. Ympäristöperusoikeus aineellisen ympäristölainsäädännön esitöissä, perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja KHO:n oikeuskäytännössä.

2.4.1. Lakiehdotukset ja oikeuskäytäntö

Ympäristöperusoikeus on jouduttu ottamaan huomioon useissa ympäristöoikeutta välillisesti tai välittömästi koskevissa lainsäädäntöhankkeissa 2000-luvun kuluessa. Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi (HE 277/2009) asetettiin jälleen vastakkain perustuslain ympäristöperusoikeutta ja omaisuudensuojaa koskevat säännökset ja todettiin, että omaisuudensuoja ei estä puuttumista oikeussuhteisiin, mikäli puuttuminen ei kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa, mutta, että ympäristöperusoikeutta on pidettävä julistuksenomaisena säännöksenä, jonka sisältö määräytyy aineellisen lainsäädännön kautta.⁶⁸ Lainsäädäntöhankkeen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan, sekä myöhemmin 2016 vesilain uudistamishanketta arvioidessaan totesi perustuslakivaliokunta, että sen oma aikaisempi lausunto koskien suojelua oli annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä ja ettei

⁶⁵ Jyräki – Husa 2012, 3.2.4.

⁶⁶ Riku Neuvonen – Pauli Rautiainen, Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä, Lakimies 6/2013.

⁶⁷ Ks. Esim. Roine, Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja kaivoslaki, NJLS, 1/2023, s. 8–9.

⁶⁸ HE 277/2009 vp.

omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää perustunut kokonaan samoihin lähtökohtiin.⁶⁹ Vuoden 2014 ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä mainittiin hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014) ympäristöperusoikeus yhdeksi lakiehdotuksen kannalta keskeisistä perusoikeuksista.⁷⁰ Myös perustuslakivaliokunta otti lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan jälleen kantaa ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan väliseen kollision.⁷¹

Ympäristöperusoikeus otettiin merkittäväällä tavalla huomioon vuoden 2011 kaivoslain (Kaivoslaki 621/2011) valmistelussa. Hallituksen esityksessä uudeksi kaivoslaiksi (HE 273/2009) todettiin muun muassa, että ympäristöperusoikeus sisältää eräänlaisen läpäisyperiaatteen lähtökohdan ja että ympäristöperusoikeussäännöksen (PL 20 §) ilmaisevat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä sekä lainkäytössä. Esityksessä on implikoitu, että lakisäännösehdoitusten tulee ympäristöperusoikeuden nojalla perustua luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteille.⁷² Myös kaivoslakia säätäessä jouduttiin esitöissä ottamaan kantaa niin omaisuudensuojan kuin elinkeinovapaudenkin suhteeseen ympäristöperusoikeuden kanssa. Varsinaisessa lakiehdotuksessa perusoikeuspunnintaa ei juuri esitetty, mutta perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan, että ympäristöperusoikeus ei muodosta yksilöittäin todennettavia velvoitteita eikä erillistä perustetta kohdistaa maanomistajille sietovelvoitteita vaan omaa tulkintavaikutuksen erityisesti silloin, kun pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.⁷³

Ympäristöperusoikeus otettiin niin ikään huomioon myös hallituksen esityksessä HE 55/2018, jonka osana oli lakiehdotus hiilen energiakäytön kieltämisestä. Esityksessä oli tunnustettu, että lakiehdotus, jonka myötä hiilen käyttö lämmityksessä ja energiantuotannossa joutuisi totaalikiellon alle tarkasti rajattuna ajankohtana 1. toukokuuta 2029, tulisi rajoittamaan merkittävästi perustuslaissa suojattuja omaisuudensuojaa (15 §) ja elinkeinovapautta (18 §). Lakiehdotuksessa perusoikeusrajoitukset oli perusteltu välttämättöminä, jotta perustuslain 20 §:n kirjattu ympäristöperusoikeus voisi toteutua.⁷⁴ Kuten aiemmassa jaksossa on esitetty, oli

⁶⁹ PeVL 277/2009 ja PeVL 262/2016.

⁷⁰ HE 257/2014 vp, s. 56.

⁷¹ ks. jakso 2.3.

⁷² HE 273/2009 vp

⁷³ PeVL 32/2010 vp, s. 9.

⁷⁴ HE 55/2018.

perustuslakivaliokunta lakiehdotuksen kanssa samalla linjalla ja piti ehdotettujen säännösten aiheuttamia rajoituksia hyväksyttävänä.⁷⁵

Jo kaivoslain uudistusta ennen saatiin merkittävä ympäristöperusoikeuden tulkintarajoja selkiyttänyt ennakkopäätös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2002:86 muodossa. Ratkaisussa on todettu, että ympäristöä koskeva perusoikeussäännös, joka otettiin valtiosääntöön perusoikeuslukua täydennettäessä, ja joka otettiin vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 20 §:ksi, sisältää perustuslaintasoisien kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja tulkintaa. KHO on kuitenkin lisännyt, että säännöstä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa arvioitaessa, on otettava huomioon myös muiden perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan määrittämät vaikutuksen.⁷⁶ Kyseisessä ratkaisussa ympäristöperusoikeus oli saanut siis jo merkittävän itsenäisesti velvoittavan aseman, etenkin kun ratkaisussa, jossa oli kyse Vuotoksen tekoaltaan rakentamisesta ja vesistön säännöstelystä, päädyttiin siihen, että KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen asiasta, jossa lupa tekoaltaan rakentamiselle oli evätty.

Samoin ratkaisussa korkein hallinto-oikeus joutui punnitsemaan perusoikeuksien yleisiä rajoituskriteerejä ja erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välistä kollisiota. Ratkaisussa oli kyse valtioneuvoston asetuksella annetusta kalastuskiellosta eräiden osuuskuntien alueella saimaannorpan kuuttien suojelemiseksi. Osuuskunnat vaativat valituksessaan, että asetus jätettäisiin soveltamatta, vedoten perustuslain 107 §:ään argumentoiden, että asetus loukkaisi osuuskuntien omaisuuden suojaa ja oikeusturvaa. KHO totesi, ettei asetuksen sääntelemässä kiellossa ollut kyse pakkolunastuksesta, vaan omaisuuden käyttörajoituksesta ja että sääntelyä oli arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. KHO katsoi, että omistusoikeuden rajoitusta oli ratkaisussa punnittava vasten perustuslain 20 §:stä ilmenevää ympäristöperusoikeuksia koskevaa säännöstä. Koska kiellon tarkoituksena oli erityisesti turvata uhanalaisen saimaannorpan säilyminen, katsoi KHO, ettei asetusta ollut jätettävä perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta.⁷⁷ Viimeisimmäksi korkeimman hallinto-oikeuden

⁷⁵ ks. 2.3.

⁷⁶ KHO 2002:86, valituksenalaisessa hallinto-oikeuden ratkaisussa Vaasan hallinto-oikeus oli kumonnut vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi lupahakemuksen Vuotokseen rakennettavasta tekoaltaasta, koska kokonaisuutena arvioiden hankkeen vaikutukset olivat sellaisia vesilain 2 luvun 5 §:ssä (467/1987) tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jotka estivät luvan myöntämisen. Korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksen ja viittasi ratkaisussaan myös Perustuslain 20 §:n ja siten ympäristöperusoikeuteen.

⁷⁷ KHO 2014:57.

ratkaisussa ympäristöperusoikeutta on sivuttu ratkaisussa KHO 2023:62, jossa oli kyse ympäristöjärjestöjen valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus koski väitettyä valtion ilmastolain mukaisen päätöksentekomenettelyn laiminlyöntiä.⁷⁸

Ympäristöperusoikeuteen kantaa ottavaa oikeuskäytäntöä on kohtalaisen vähän ja perustuslain 20 §:n merkityssisällön arviointi on ollut niukkaa tai käytännössä olematonta. Niukkuus selittynee Suomessa omaksutulla käytännöllä, jossa perustuslain 74 §:n antaman valtuutuksen mukaisesti perustuslakivaliokunta käsittelee ennalta lakien perustuslain mukaisuuden ja on siten syytä olettaa lakien olevan lähtökohtaisesti harmoniassa perustuslain kanssa. Tapaukset, joissa tuomioistuin olisi joutunut soveltamaan perustuslain 106 §:n oikeusohjetta jättää perustuslain kanssa ristiriidassa oleva säännös soveltamatta, ovatkin hyvin harvinaisia.⁷⁹ Vakiintuneen käytännön voidaankin katsoa antavan perustuslakivaliokunnan lausunnoille erityisen merkittävän aseman perusoikeuksien merkityssisältöä arvioidessa. Edellä mainituissa ratkaisuissa on kuitenkin jouduttu turvautumaan perusoikeuden rajoituskriteereihin erityisesti perustuslain 15 §:n osalta ja osoitettu, että punninnassa perustuslain 20 §:n säänteleä ympäristöperusoikeus on ottanut paikkansa esim. omaisuudensuojan rinnalla myös oikeuskäytännössä.

2.4.2. Perustuslakivaliokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunnan asema lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ylimpänä valvojana, on määritelty perustuslain 74 §:ssä, jossa todetaan, että *eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin*.⁸⁰ Perustuslakivaliokunta toimii perustuslainmukaisuuden valvojan aseman lisäksi käytännössä myös perusoikeusnormien merkityssisällön ja lainsäädännön tulkitsijana ja kehittäjänä. Vaikka perustuslakivaliokunnan mietinnöt eivät perinteisen oikeuslähdeopin mukaan ole velvoittavien oikeuslähteiden asemassa, viitataan valiokuntamietintöihin ja lausuntoihin usein tuomioistuimissa ja oikeuskirjallisuudessa. Valiokuntamietintöjen perustelujen laajentumisen jälkeen valiokuntamietintöihin on alettu viitata myös tuomioistuinkäytännössä ahkerasti.⁸¹

⁷⁸ Ratkaisua KHO 2023:62 käsitellään kattavasti jaksossa 5.

⁷⁹ Ks. Eerika Albrecht – Jukka Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 8.

⁸⁰ PL 731/1999

⁸¹ Koskentausta, Kohti valtiosääntöoikeudellisempaa oikeuslähdeoppia, Helsingin yliopisto, 2018 s. 93.

Perustuslakivaliokunta onkin ottanut useaan otteeseen lausunnoissaan kantaa ympäristöperusoikeuden merkityssisältöön ja käytännön merkitykseen vuosina 1996–2010. Merkittävä perustuslakivaliokunnan kannanotto oli valiokunnan mietinnössä 6/2010, jonka yhteydessä perustuslakivaliokunta ilmaisi, että ympäristöperusoikeus tulisi kiinnittää perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevaan punnintaan.⁸² Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ympäristöperusoikeuden merkityssisältöön liittyen myös lausunnoissa kalastusrajoituksista (PeVL 14/2010), eräiden pyydysten käyttörajoituksista (PeVL 20/2010 vp), rakennusperinnön suojelemisesta (PeVL 6/2010 vp), kaivostoiminnasta (PeVL 32/2010 vp), talousjätevesien käsittelystä (PeVL 44/2010 vp), maa-ainesten ottamisesta (PeVL 2/1997vp) sekä yksityismetsän hoidosta (PeVL 22/1996) ja todennut ympäristöperusoikeudella oleva merkitystä kaikissa edellä mainituissa lainsäädäntöhankkeissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 22/1996 oli ensimmäisiä merkittäviä valiokunnan lausuntoja, jossa otettiin kantaa ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 20 §:n ja erityisesti sen 1 momentin asemaan perusoikeutena sekä sen suhteeseen muihin perusoikeuksiin nähden. Lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä esim. maanomistajille kohdistettavia sietämisvelvoitteita, mutta että lausunnon kohteena olevassa yhteydessä, jossa pyrittiin luonnon ja ihmisen välistä tasapainoa edistävään lainsäädäntöratkaisuun, voi kummallakin mainitulla velvoitteella olla vaikutusta toistensa tulkintoihin. Lausunnossa valiokunnan vähemmistö totesi lisäksi, että ympäristöperusoikeuden katsottiin vaikuttavan omaisuudensuojasäännöksen tulkintaan siitä, millaisia rajoituksia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä omistusoikeuden sisällölle voidaan asettaa.⁸³ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältö merkitsi sitä, että ympäristöperusoikeus rinnastettiin lainsäädäntötyössä omaisuuden suojaan.⁸⁴ Voidaan siis katsoa, että jo varsin varhain ympäristöperusoikeuspykälän säätämisen jälkeen lainsäätäjän näkemys esitöiden ”julistuksenomaisuuslausumasta” huolimatta, on ollut vahvasti, se, että perustuslain 20 § muodostaa muiden perusoikeuden rinnalla seisovan perusoikeuden.

⁸²Mietinnössä PeVL 6/2010, oli kyse rakennusperinnön suojelemista koskevan lainsäädännön tarkastelusta. Perustuslakivaliokunta totesi mm., että ehdotetuille suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja muille velvoitteille on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

⁸³ PeVL 22/1996

⁸⁴ Kai Kokko - Ympäristöoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhla-kirja, Helsinki 2008 s. 309–341. s. 318

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa koskien ympäristönsuojelulain uudistusta vuonna 2014 valiokunta katsoi, että uudistettavan ympäristönsuojelulain sääntelyn katsottiin toteuttavan perustuslain 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta. Valiokunta totesi ympäristönsuojelulakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa lausutusta⁸⁵, että punnintaa oli kohdistettava perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välille. Valiokunta totesi, että vaikka perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin kohdennettavia velvoitteita tai maanomistajille kohdistettavia sietämisvelvoitteita, on saman perusoikeussäännösten osina omaisuudensuojalla ja ympäristöperusoikeudella kummallakin vaikutusta toistensa tulkintoihin yhteydessä, jossa tavoitellaan ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Tässä näkemyksessä valiokunta viittasi aikaisempiin lausuntoihinsa (esim. PeVL 36/2010 ja PeVL 32/2010). Valiokunnan mukaan omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on annettu erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.⁸⁶

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2018, joka koski hallituksen esitystä HE 55/2018, joka sisälsi lakiehdotuksen hiilen energiakäytön kieltämisestä, otettiin vahvasti kantaa perustuslain 20 §:n merkityssisältöön. Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että hallituksen esityksen, jonka sisältämän lakiehdotuksen 5 §:n mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotantoon olisi kiellettyä lähtien 1.5.2029, tavoitteet liittyivät paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja EU:n ilmastopolitiikkaan ja että tavoitteet sopivat hyvin yhteen ympäristöperusoikeuden ja siten perustuslain 20 §:n kanssa. Valiokunta katsoi myös, että luonteensa vuoksi lakiehdotus merkitsi rajoituksia kohdistuen perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinonvapauteen sekä perustuslain 15 §:n sääntelemään omaisuudensuojaan.⁸⁷

Perustuslakivaliokunta katsoi, että esityksen aiheuttamat merkittävätkin rajoituksen elinkeinonvapauteen, oli suhteutettava nimenomaan esityksellä tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Omaisuudensuojaan kohdistuvien, PeVL:n arvionnin mukaan jopa pakkolunastukseen rinnastettavissa olevien rajoitusten osalta valiokunta katsoi, että omaisuuden käyttörajoituksiin kohdistuva arviointi ei enää kaikilta lähtökohdilta perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta, koska aiemmat asiaa koskevat

⁸⁵ Ympäristönsuojelulain 13 §:n 1 momentti: Turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luontoarvon turmeltumista.

⁸⁶ PeVL 10/2014

⁸⁷ PeVL 55/2018.

lausunnot on annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä. PeVL onkin todennut, että: *Merkityksellisenä on pidettävä ennen muuta ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin.* Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että lakiehdotusta kokonaisuutena arvioiden, olivat ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset paitsi hyväksyttäviä, myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta.⁸⁸

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 55/2018, oli merkittävä kannanotto koskien ympäristöperusoikeuden asemaa muiden perusoikeuksien joukossa. Valiokunta on rinnastanut ympäristöperusoikeuden perinteisempien perusoikeuksien, omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden kanssa ja perustellut edellä mainittujen rajoittamisedellytyksiä nimenomaan ympäristöperusoikeuden toteutumisen varmistamisella. Viimeistään kyseisen lausunnon myötä voidaan katsoa ympäristöperusoikeuden omaavan tasaveroisen aseman, ja toimivan yhdenvertaisena lainsäädännön arviointikriteerinä verrattuna varhaisempiin perusoikeuksiin.⁸⁹

2.5. Ympäristöperusoikeus oikeuskirjallisuudessa

Ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 20 §:n koko merkityssisällön selkiytyminen ja säännöksen muuttuminen merkitykseltään julistuksenomaisesta varsinaiseksi velvoittavaksi perusoikeussäännökseksi on jatkunut oikeuskirjallisuudessa tehtyjen kannanottojen, lainvalmisteluissa esitettyjen huomioiden ja oikeuskäytännössä harjoitetun laintulkinnan myötä läpi 2000-luvun. Oikeuskirjallisuudessa on Kai Kokon teoksessaan esittämän analyysin mukaan pyritty arvioimaan ympäristöperusoikeutta ja sen kehitystä pääasiassa kuuden kysymyksen kautta, joiden painotukset ovat eri julkaisuissa vaihdelleet. Kokon teoksen mukaan kysymykset ovat: Miten perustuslain 20 §:n 1 momentin mukainen ympäristövastuu kohdistuu? Mitä ympäristövastuun julistuksenomaisuus tarkoittaa? Mitä yksilön toimia ympäristövastuu koskee? Vaikuttavatko ympäristöperusoikeuden taustalla olevat arvot päätöksentekoon? Mikä on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen toimeksiannon (*julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon*) merkitys ja millaisiin tahoihin sen tulkintavaikutus

⁸⁸Ibid.

⁸⁹ Ks. myös: Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 84

ulottuu? Sekä milloin ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus voi aktualisoitua KHO:n päätöksissä? Näihin kysymyksiin oikeuskirjallisuus on aina perusoikeusuudistuksesta lähtien pyrkinyt vastaamaan.⁹⁰

Ympäristöperusoikeuden olemassaolon ensimmäisellä vuosikymmenellä, vuosina 1995–2005, perustuslain 20 §:n (aiemmin PeL 14 §) merkityssisältöä käsiteltiin oikeuskirjallisuudessa niukemmin, mutta kannanottoja kuitenkin tehtiin. Anne Kumpulan teoksen mukaan ympäristöperusoikeussäännöksen ensimmäisen osan, eli 20 §:n 1 momentin erityispiirteinä, oli pidettävä sitä, että säännös on julistuksenomainen, säännöksessä ilmaistu vastuu kollektiivista kohdistuen sekä julkiseen valtaan että yksityishenkilöihin ja että säännös rakentuu velvollisuuden eikä niinkään oikeuden varaan.⁹¹ Lähes kymmenen vuotta myöhemmin esitti Ilkka Saraviita puolestaan teoksessaan näkemyksen, että perustuslain 20 §:n 1 momentin säätämää vastuuta elinympäristöstä oli pidettävä yhtä aikaa sekä laissa määriteltynä velvoitteena, kuin kaikkiin oikeushenkilöihin ulottuvana oikeutenakin.⁹² Sekä Kokko, että Hidén ovatkin lisäksi katsoneet teoksissaan, että ympäristöperusoikeuspykälän 1 momentti ei rajoitu soveltamisalaltaan vain Suomen kansalaisiin vaan koskee kaikkia Suomen oikeuden soveltamisen piirissä olevia yksityisiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä.⁹³

Lainsäätäjän ratkaisu käyttää perusoikeusuudistuksen esitöissä perustuslain 20 §:n 1 momentista termiä ”julistuksenomainen”, on aiheuttanut oikeuskirjallisuudessa jonkin verran pohdintaa siitä, miten perusoikeuksiin sinänsä kuuluvaa, mutta lainsäätäjän tahdosta julistuksenomaiseksi, ei esimerkiksi suoraan rikosvasuun perustaksi kelpaavaa säännöstä tulisi lähestyä. Ympäristöperusoikeuden ja rikosoikeudellisen vastuun välisestä suhteesta on Elina Pirjatanniemi teoksessaan todennut, että vaikka säännöksen ensimmäistä momenttia ei olekaan tarkoitettu suoraan sovellettavaksi, ei sitä säännöksenä tule pitää hälyttävän epämääräisenä, koska lainsäätäjä on myös todennut selvästi, että ympäristöperusoikeuspykälään perustuva vastuu toteutuu muiden lakien kautta.⁹⁴ Hallituksen esityksessä esitettyä lausumaa voidaan siten myös pitää eräänlaisena kehotuksena säätää muu lainsäädäntö perustuslain 20 §:n 1 momenttiin

⁹⁰ Kai Kokko, Helsinki 2008 s. 316.

⁹¹ Kumpula, Anne: Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa Kumpula, Anne (toim.): Juhlajulkaisu Leena Kartio. Turku: Turun yliopisto 1998, s. 159.

⁹² Saraviita Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum 2005, s. 174

⁹³ Kokko 2008, s. 316. ja Hidén 1996 s. 756.

⁹⁴ Pirjatanniemi Elina: Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdolliset suudet ja rajat. Helsinki: Edita Edilex 2007 s. 188.

sisältyvän vastuun toteuttamisen kannalta sopivaksi. Siten julistuksenomaiseksi toteaminen ei tekisi säännöstä perusoikeutena merkityksettömäksi.⁹⁵

Rikosoikeudellisen, ympäristöperusoikeussäännökseen jäljittyvän vastuun toteuttaminen muun lainsäädännön välityksellä ei jää rikosoikeudenalakohtaiseksi erityisyydeksi, vaan myös ympäristöoikeuden puolella on katsottu perustuslain 20 §:n 1 momentin säätämän ympäristövastuun tulevan toteutettavaksi muun lainsäädännön välityksellä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että sikäli, kun säännös ei julistuksenomaisen luonteensa perusteella ole itsessään vastuun peruste, on lainsäätäjän tehtävä luoda muun lainsäädännön avulla oikeudellinen asetelma, jossa vastuu toteutuu niin julkis-, rikos- kuin siviilioikeudellisessa kontekstissakin.⁹⁶ Tästä esimerkiksi on nostettu 2000-luvun alun oikeuskirjallisuudessa muun muassa luonnonsuojelulaki⁹⁷, jonka säätämisen yhteydessä myös perustuslakivaliokunta teki kannanoton omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suhteesta tulkintavaikutuksen osalta.⁹⁸ Kokko onkin katsonut Saraviidan juhla kirjassa, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen selittäessä perusoikeuksia, niille on annettava merkitystä myös tuomioistuin- ja viranomaiskäytännössä. Siten voidaan katsoa, että sanottu perustuslain 20 §:n 1 momentin julistuksenomaisuus ei voi olla rajoittava tekijä laintulkinnassa, tulkinnan tapahtuessa momentin mukaista kollektiivista ympäristövastuusäännöstä tukevalla tavalla.⁹⁹

Siinä, missä perustuslain 20 §:n 1 momentissa on säädetty yleisestä ympäristövastuusta, sisältyvät pykälän 2 momenttiin perusoikeussäännöksen aineelliset ja menettelylliset tavoitteet.¹⁰⁰ Perustuslain 20 §:n 2 momentin merkityssisällöstä on tehty oikeuskirjallisuudessa 2000-luvun puolivälin tuntumassa joitakin kannanottoja. Leila Suvantola totesi teoksessaan mm. että 2 momentti merkitsee muotoilunsa puolesta ennemminkin perustuslaillista toimeksiantoa kuin kansalaisten oikeutta puhtaaseen luontoon.¹⁰¹ Normin sanamuotoa tarkastellessa voidaan katsoa, että sen muotoilu tosiaan viittaa perustuslailliseen toimeksiantoon (*julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus...*). Elina Pirjatanniemi taas on esittänyt näkökannan, ettei momentti muotoilultaan olennaisesti eroa

⁹⁵ ks. Kokko 2008, s. 317

⁹⁶ Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto 2004 s. 16

⁹⁷ Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. - Ympäristöoikeus. WSOY pro 2001, s. 190.

⁹⁸ Tarkemmin jaksossa 2.3.

⁹⁹ Kokko 2008, s. 318.

¹⁰⁰ Ks. jakso 2.1.

¹⁰¹ Suvantola Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuun yliopisto 2003. s. 24.

muista perusoikeussäännöksistä.¹⁰² Pirjatanniemen näkemykseen muotoilun samankaltaisuudesta muiden vastaavien perusoikeusluetteloon kuuluvien säännösten osalta on helppo yhtyä. Esimerkkinä voidaan tarkastella esimerkiksi perustuslain oikeusturvaa sääntelevää 21 §:ää, jossa niin ikään 1 momentissa säädetään ensin aineellisesta oikeudesta: *oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä...* ja sitten 2 momentissa perustuslaillinen toimeksianto lainsäätäjälle: *...oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*¹⁰³

Ennen 2020-lukua ympäristöperusoikeuden ja yleensä ympäristöasioissa ihmis- ja perusoikeuskysymysten arvioinnin ja niitä koskevan argumentaation on katsottu jääneen sekä suomalaisten tuomioistuinten ratkaisukäytännössä että tieteellisessä tutkimuksessa kohtalaisen vähäisemmäksi. Oikeuskirjallisuudessa on ajoittain jopa puhuttu perustuslain 20 §:n merkityssisältöä koskevasta tutkimuksellisesta tyhjiöstä.¹⁰⁴ Syitä siihen, miksi ympäristöperusoikeuden ja sitä kautta perustuslain 20 §:n merkityssisällön ja tulkinnallisten rajojen tarkastelu ja kokeilu oli jäänyt varsin vähäiseksi, on oikeuskirjallisuudessa osoitettu monia. Useissa tutkimuksissa¹⁰⁵ on nostettu ympäristöperusoikeuden kansallista painoarvoa määrittäviksi seikoiksi David R. Boydin laatimassa edellä mainitussa listassa esitetyt seikat, joiden mukaan ympäristöperusoikeuden painoarvoon vaikuttavat ainakin perusoikeuden määritelmän selkeys ja käyttöaste, rule of law -periaatteen kunnioittaminen yhteiskunnassa, ympäristöjärjestöjen asema, juristien erikoistuminen yleisiä intressejä edistävään ympäristöoikeuteen, kansalaisten tietoisuus perusoikeuksista ja ympäristöperusoikeuksista, oikeusjärjestelmän saavutettavuus, tuomarien halukkuus kehittää perusoikeuksia ja vakaa poliittinen järjestelmä ja taloudellinen hyvinvointi.¹⁰⁶

Yksi merkittävistä syistä ympäristöperusoikeuteen liittyvän tulkintakäytännön vähäisyyteen ja ainakin 2010-luvun alkuun varsin minimaaliseksi jääneeseen perustuslain 20 §:n tulkinnallisiin rajoihin ja merkityssisältöön kohdistuneeseen tutkimukseen on yksinkertaisesti se, että kuten edellä on esitetty, oli perustuslain 20 §:n säätämishetkellä lainsäätäjien keskuudessa vallalla

¹⁰² Pirjatanniemi 2007 s. 188.

¹⁰³ Perustuslaki 1999/731.

¹⁰⁴ Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016, s. 90.

¹⁰⁵ Ks. esim. Kattainen, Ympäristövastuu kaivostoiminnassa – perustuslain 20 §:n toteutuminen kaivoslupaharkinnassa, pro gradu 2017, ja Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016

¹⁰⁶ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119–120. (David R. Boyd valittiin vuonna 2018 YK:n erikoisraportoijaksi)

hyvin voimakas näkemys säännöksen julistuksenomaisuudesta.¹⁰⁷ Tämän lisäksi, jos otetaan ympäristöperusoikeuden toetutumisen lähtökohdaksi edellä esitetty David Boydin tutkimuksessaan kokoama listaus, voidaan todeta, että siitä huolimatta, että Suomessa on runsaasti ympäristöoikeuteen erikoistuneita juristeja, hyödynnetään perusoikeuksia ympäristöasioihin liittyvissä oikeuskäsittelyissä harvoin. Oikeuskirjallisuudessa onkin huomioitu, että ympäristöoikeudellisessa ratkaisukäytännössä ns. hallinto-oikeudellinen perintö on muodostunut ympäristöoikeudellisessa ratkaisuarargumentaatiossa perusoikeuksia keskeisemmäksi.¹⁰⁸

Lisäksi Boydin listauksen ympäristöjärjestöjen aseman osalta voidaan todeta, etteivät ympäristöjärjestöt varsin vahvasta asemastaan huolimatta, ole käyttäneet tuomioistuimissa ympäristöperusoikeutta kanneperusteena aktiivisesti.¹⁰⁹ Tilanne saattaa kuitenkin olla viimeaikaisen kehityksen valossa muuttumassa, sillä uusimmassa ympäristöjärjestöjen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ajamassa kanteessa perusteltiin järjestöjen valitusoikeutta nimenomaan muun muassa ympäristöperusoikeudella ja KHO joutui ottamaan siihen kantaa ratkaisussa KHO 2023:62.¹¹⁰

On toisaalta myös todettava, että vaikka ympäristöperusoikeuden aseman voidaan katsoa vahventuneen ja sen merkityssisällön ja tulkintarajojen selkiytyneen, ei aktiivinen ympäristöperusoikeuden käyttö esimerkiksi ympäristöjärjestöjen toimesta yksinomaisena kanneperusteena ympäristöoikeudenalaan liittyvissä asioissa vaikuta erityisen realistiselta käytännöltä nykytilanteessa. Niin selkeä on alkuperäisissä perusoikeusuudistuksen esitöissä ilmi tuotu lausuma siitä, ettei ympäristöperusoikeuspykälän sääntely sellaisenaan voisi johtaa esimerkiksi rikosoikeudelliseen vastuuseen ja että pykälää on täydennettävä muulla lainsäädännöllä.¹¹¹ Sen sijaan ympäristöperusoikeuden käyttö PL 20 §:n osoittamia oikeuksia toteuttamaan säädettyyn sääntelyyn perustuvia kanteita tukevana normina lisääntynee kuitenkin tulevaisuudessa ottaen huomioon ratkaisussa KHO 2023:62 KHO:n esittämät perustelut.¹¹²

¹⁰⁷ Esim. KM 1992:3 ja HE 309/1993.

¹⁰⁸ Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016, s. 89. ja Viljanen et.al, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, Ympäristöministeriö, Tampere, 2014, s. -, sekä . Kattainen, Ympäristövastuu kaivostoiminnassa, 2017, s. 47.

¹⁰⁹ Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, 2016, s. 89.

¹¹⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua 2023:86, jossa useat ympäristöjärjestöt valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston ilmastolakia koskevasta menettelystä, käsitellään tässä tutkielmassa laajasti myöhemmin, jaksossa 4.

¹¹¹ HE 309/1993, s. 66.

¹¹² Käsitellään tarkemmin jaksossa 4.1.2

2010-luvun edetessä ja siirryttäessä 2020-luvulle voidaan todeta myös perustuslain 20 §:n merkityssisältöä koskevan ”tutkimuksellisen tyhjiön” alkaneen täyttyä. Vuosikymmenen aikana on ilmestynyt kohtuullisesti uutta, nimenomaan ympäristöperusoikeuden tulkintarajoihin ja perusoikeuden toteutumiseen eri skenaarioissa paneutunutta tutkimuskirjallisuutta oikeudellisten tutkimusten ja artikkelien muodossa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita muun muassa tässäkin tutkimuksessa viitatus *Viljanen, Heiskanen ja Raskulla - Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio (2016)*, *Heinämäki, Koivurova, Raskulla, Viljanen ja Heiskanen – Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? (2014)*, *Kattainen - Ympäristövastuu kaivostoiminnassa – perustuslain 20 §:n toteutuminen kaivoslupaharkinnassa (2017)*, sekä varsin viimeaikaiset: *Hanna-Maria Niemi – Oikeus, ihmisarvo ja ilmastokriisi, Oikeus 2022(51)* ja *Eerika Albrecht – Jukka Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 80–95*, sekä *Hepola, Belinskij, Määttä, - Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta, 2021*.

Ympäristöperusoikeuden asemaa on usein eri instanssien kannanotoissa käsitelty nimenomaan sen suhteen omaisuudensuojaan (PL 15 §) kautta.¹¹³ Tästä näkökulmasta perustuslain 20 §:n velvoitteita on arvioitu myös vesilupien muuttamisen valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja käsitelleessä Hepolan, Belinskijn ja Määttän vuoden 2021 julkaisussa. Artikkelissa on todettu, että ympäristöperusoikeudessa on kysymys ennen kaikkea sen yhteen sovittamisesta muiden perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan kanssa.¹¹⁴ Suurimmassa osassa aineellisen ympäristölainsäädännön esitöissä ja lakiehdotuksia koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kyse onkin ollut nimenomaan siitä, miten ympäristöperusoikeus sovitetaan yhteen edellä mainitun omaisuudensuojan (säännelty perustuslain 15 §:ssä) ja elinkeinovapauden kanssa (perustuslain 18 §).¹¹⁵

Perustuslain 20 §:ssä säädettyjen velvoitteiden tarkastelu suhteessa muihin perusoikeuksiin, joiden toteutumisesta sen toteuttaminen mahdollisesti rajoittaisi (usein omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus), on välttämätöntä erityisesti siinä vaiheessa, kun perusoikeuskollisiotilanteita mahdollisesti aiheuttavaa ympäristölainsäädäntöä valmistellaan. Perustuslain 20 §:n 2 momentin sisältäessä perustuslaillisen toimeksiannon julkiselle vallalle, on ympäristöperusoikeutta myös tarkasteltava siitä näkökulmasta, mitä tuo toimeksianto

¹¹³ esim. PeVL 55/2018,

¹¹⁴ Hepola, Belinskij, Määttä, - Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta, Ympäristöjuridiikka 2021, s. 19.

¹¹⁵ Esim. PeVL 214/2013, PeVL 55/2018, ks. jakso 2.3.2.

tarkalleen ottaen sisältää. 2020-luvulla oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ympäristöperusoikeus sisältää toimeksiannon ympäristölainsäädännön kehittämiseksi muun muassa siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan ja että perusoikeuden ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä.¹¹⁶ On myös katsottu, että ympäristöperusoikeuden perustuslaillinen toimeksianto merkitsee toimeksiantoa säättää lainsäädäntö toteuttamaan yksilön oikeutta puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön.¹¹⁷ Näkökulman voidaan katsoa olevan linjassa sekä perustuslain 20 §:n 2 momentin sanamuodon (julkisen vallan velvollisuus turvata...) ja 20 §:n 1 momentista perusoikeusuudistuksen esitöissä todetun lausuman: oikeus toteutuu muun lainsäädännön kautta, kanssa.

2.6. Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vaikka ympäristöperusoikeuden merkitysisältö on laajentunut merkittävästi oikeuskirjallisuudessa tehtyjen kannanottojen, lainvalmisteluaineistoissa tehtyjen huomioiden, perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja joidenkin tuomioistuinten ratkaisujen myötä, on selvää, että ympäristöperusoikeuden tulkinnallisten rajojen voidaan katsoa olevan vielä joihinkin muihin vanhempiin perusoikeuksiin nähden jokseenkin vähän tutkittuja ja lainkäytössä käsiteltyjä. On myös todettava, että jo perusoikeusuudistuksen säädäntövaiheessa ja oikeuskäytännössä esiin tulleiden kannanottojen myötä muulle lainsäädännölle on annettu merkittävä asema ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Asema on poikkeuksellisen merkittävä etenkin, kun otetaan huomioon se, että varsin vähäisestä varsinaista ympäristöperusoikeutta koskevasta oikeuskäytännöstä esitetystä argumentaatiosta huolimatta kyseessä on perusoikeus, jonka rajoittamista koskevat lähtökohtaisesti aivan yhtä tiukat kriteerit kuin muitakin perusoikeuksia.¹¹⁸

Myös ympäristöperusoikeutta perustuslain perusoikeusluetteloon kirjattuna oikeutena koskevat Perustuslain 22 §:n sisältämä edistämisvelvoite, sekä perustuslain 106 §:n ja 107 §:n sisältämä etusijaperiaate kollisiotilanteissa.¹¹⁹ Perustuslaillisena toimeksiantona oikeuskirjallisuudessakin pidetty perustuslain 20 §:n 2 momentti vaikuttaa siis asettavan lainsäätäjälle veloitteen säätää muu ympäristösääntely toteuttamaan ympäristöperusoikeuden

¹¹⁶ Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 85

¹¹⁷ Ibid s. 83.

¹¹⁸ ks. Jyränki – Husa 2012, 3.2.4.

¹¹⁹ 731/1999

aineellisia ja menettelyllisiä tavoitteita.¹²⁰ Osin näin onkin jo tapahtunut. Muun muassa kaivoslain (621/2011) valmistelussa ympäristöperusoikeus otettiin huomioon ja hallituksen esityksessä hiilen energiakäytön kieltolaiksi, nostettiin perusoikeuspunninnassa ympäristöperusoikeus omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden rinnalle ja ohikin. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että ympäristöperusoikeuden nojalla ja sen asettaman julkisen vallan turvaamis- ja edistämismääräysten toteuttamiseksi lainsäätäjälle on asetettu entistä tiukemmat vaatimukset ottaa ympäristövaikutukset huomioon eri lakihankkeissa.

Erityisen mielenkiintoista on huomioida, miten aineellisen lainsäädännön säädäntöhankkeissa on tapahtunut kenties yllättävänkin nopea muutos sen suhteen, miten perustuslain 20 §:n tulkintarajoja ja merkityssisältöä on tulkittu lakien esityksissä ja perustusvaliokunnan niistä antamissa lausunnoissa. Näkökulman muutos vuoden 2011 ympäristölainsäädäntöhankkeiden, eli vesilain ja kaivoslain esityksissä ja niitä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyistä näkemyksistä (mm. *ympäristöperusoikeus ei muodosta yksilöittäin todennettavia velvoitteita eikä erillistä perustetta kohdistaa maanomistajille sietovelvoitteita ja ympäristöperusoikeutta on pidettävä julistuksenomaisena säännöksenä, jonka sisältö määräytyy aineellisen lainsäädännön kautta*) vuoden 2018 lakiehdotukseen hiilen energiakäytön kieltämisestä, jonka yhteydessä todettiin, että merkittävätkin rajoitukset omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen ovat välttämättömiä, jotta ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa toteutuvan, on hyvin suuri.

Ympäristöperusoikeuden merkityssisällön voidaankin katsoa saaneen tukea ja laajuutta yli kahden vuosikymmenen aikana (ja erityisesti ajanjakson jälkipuoliskolla) uudesta oikeuskirjallisuudesta, lainvalmisteluaineistoissa esitetyistä kannanotoista ja joidenkin tuomioistuinratkaisujen sisältämästä perustuslain 20 §:ää koskevasta argumentaatiosta. Muuttuvassa maailmassa ympäristöperusoikeuden merkityssisällön osalta yksi suuri kysymys on kuitenkin ainakin osittain vailla vastausta: miten oikeuden terveelliseen ympäristöön voidaan katsoa toteutuvan ilmastonmuutoksen ja luontokadon maailmassa ja ennen kaikkea miten perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen itsessään toteutuu ympäristöperusoikeuden osalta aivan uudenlaisten ja laajuudeltaan ennennäkemättömien ympäristökysymysten kynnyksellä? Voidaan myös todeta,

¹²⁰ Ks. Suvantola Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuun yliopisto 2003. s. 24 ja Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 84

että erityisesti viimeaikaisen kansainvälisen kehityksen myötä, (mm. viimeisimmät YK:n ihmisoikeuskomitean lausunnot, sekä yleiskokouksen päätöslauselma 76/300) on kansainvälisestä oikeudesta, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien edistämästä sääntelystä johdettavissa merkittävä tuki perustuslain 20 §:n sisältämän sääntelyn merkityssisällölle. Erityisesti päätöslauselman 76/300 myötä voidaan todeta perustuslain 20 §:n yhä vahvemmin toteuttavan myös kansainvälisen sääntelyn asettamia velvoitteita kansallisessa kontekstissa, joskin lainsäätäjä onkin ollut Yhdistyneisiin kansakuntiin verrattuna selväsanaisuudessaan jokseenkin aikaansa edellä.

Lisäksi siinä, missä ympäristöperusoikeuden itsensä tulkintarajojen ja merkityssisällön kehittäminen on jäänyt paljolti Suomessa kansalliselle tasolle, on uusimmissa ympäristöperusoikeutta toteuttavissa lainsäädäntöhankkeissa otettu huomioon Euroopan unionin oikeus ja muiden eurooppalaisten valtioiden vastaava lainsäädäntö hyvinkin tarkasti. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii uusi lainsäädäntöhanke, jonka esitöissä on todettu lain merkitys ympäristöperusoikeudelle. Kyseessä on uusi ilmastolaki, eli 2022 voimaan tullut ilmastolaki 423/2023.

4. Ilmastolaki ympäristöperusoikeuden ja Euroopan unionin määrittämien velvoitteiden toteuttajana

4.1. Ilmastolain pohja Euroopan unionin oikeudessa ja kansainvälisissä velvoitteissa

4.1.1. Kansainväliset velvoitteet

Ympäristöperusoikeuden kansainvälisoikeudellinen tausta lepää erityisesti Rio de Janeiron ympäristökonferenssin ja sen tuloksena laadittuun *Rio Declaration on Environment and Development* – julistuksen vuonna 1992 ja kuusi vuotta sen jälkeen voimaan tulleen Århusin sopimuksen varassa. Ympäristö on kuitenkin mainittu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen yksityis- ja perhe-elämän suojasta säättävää 8 artiklaa sovellettu siten, että artiklan merkityssisältö on ulottunut tilanteisiin, joissa artiklan suojaamat edut ovat olleet uhattuna erinäisten ympäristöhäiriöiden taholta. Lisäksi Euroopan unionin oikeus sisältää runsaasti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja sen vaikutuksiin sopeutumiseen tarkoitettua sääntelyä sekä sääntelyä luontokadon ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi. Euroopan unionin ilmasto- ja energialainsäädäntötavoitteet ja velvoitteet sitovat

Suomea ja muita EU-maita ja kansallisten ilmastolainsäädäntöjen on oltava sopusoinnussa velvoitteiden kanssa.¹²¹

Suomen uutta ilmastolakia säädettäessä oli otettava huomioon lukuisia kansainvälisiä ilmasto- ja ihmisoikeusvelvoitteita.¹²² Merkittävimmistä kansainvälisistä ilmastovelvoitteista on säädetty vuonna 1994 voimaan tullessa ilmastomuutosta koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksessa (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*), eli YK:n ilmastopöytäkirjassa, Puitesopimuksen mukaisessa Kioton pöytäkirjassa (*Kyoto Protocol* SopS 12 ja 13/2005) ja Pariisin ilmastopöytäkirjassa (*The Paris agreement*). YK:n ilmastopöytäkirjassa asetettiin tavoitteet, periaatteet ja institutionaaliset puitteet ilmastomuutoksen hillitsemiselle ja sen osapuolet tapaavat vuosittain toimien edistymistä koskevissa Conference of Parties (COP) ilmastokokouksissa, jotka samanaikaisesti ovat ilmastopuitesopimuksen korkein päätöksentekaelin.¹²³

Kioton pöytäkirja, joka hyväksyttiin vuonna 1997 ja astui monimutkaisen ratifiointiprosessin jälkeen voimaan 2005 asetettiin täydentämään puitesopimuksen sääntelyä. Pöytäkirjassa ja sen liitteessä B asetetaan sitovat velvoitteet ja tavoitteet teollisuusmaille ja -talouksille sekä Euroopan unionille päästöjen vähentämiseksi ja se oli siten ensimmäinen kansainvälisesti sitova instrumentti, jossa valtioille asetettiin konkreettisia päästövähennystavoitteita. Kioton pöytäkirjassa asetetut velvoitekaudet olivat 2008–2012 ja Dohan lisäyksen (*Doha Amendment*) mukainen 2013–2020.¹²⁴ Koska Kioton pöytäkirjan mukaisia velvoitekausia ei ole tulossa lisää, jatkuu kansainvälinen ilmastomuutoksen vastainen ja päästövähennyksiin pyrkivä kansainvälinen yhteistyö 2015 solmitun ja 2016 voimaan tulleen Pariisin ilmastopöytäkirjan sääntelyn mukaisesti. Pariisin sopimuksen tavoitteena on pitää maailmanlaajuinen lämpötilan nousu selvästi alle 2 celsiusasteessa ja tavoitella lämmön nousun rajoittamista 1,5 celsiusasteeseen. Verrokkina toimii esiteollisen ajan keskilämpötila. Pariisin sopimuksen mukaisesti sopimuksen osapuolivaltiot sitoutuvat asettamaan omat päästövähennystavoitteensa ja ilmoittamaan tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi, joita sopimuksen mukaisesti kutsutaan nimellä *nationally determined contribution*, eli kansallinen sitoumus (NDC). Näillä kansallisilla sitoumuksilla ei ole oikeudellista sitovuutta, eikä

¹²¹ Ks. esim HE 27/2022 vp. ja tutkielman jakso 3.

¹²² Ks. HE 27/2022 vp.

¹²³ United Nations Framework Convention on Climate Change, UN 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

¹²⁴ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, UN 1997, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf#page=24>

sopimuksessa ole säädetty sanktioista, mikäli sitoumuksia ei noudateta kansallisesti. Osapuolet ovat kuitenkin sopimuksen nojalla velvoitettuja ilmoittamaan oman kansallisen sitoumuksensa, tarvittaessa päivittämään sitä, sekä asettamaan toimia päästöjen yleiseksi vähentämiseksi. Sopimuksen mukaan sitoumuksen tavoitetasoa voi niitä päivittäessä nostaa, mutta ei laskea. Sitoumusten asettamisen pitää myös perustua ”korkeimpaan mahdolliseen kunnianhimoon”.¹²⁵ Pariisin sopimuksen ovat ratifioineet paitsi Euroopan unioni, myös kaikki sen jäsenvaltiot itsenäisesti.

Kolmen edellä mainitun sopimuksen lisäksi on myös lukuisia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, jotka on tullut ottaa huomioon säädettäessä kansallista ilmastosääntelyä. Merkittävä kannanotto YK:n tasolta saatiin 2019, kun YK:n ihmisoikeuksien ja ympäristön erityisraportoiija antoi raportissa A/74/161 ymmärtää, että turvallinen ilmasto on edellytys sille, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi toteutua, ja kehoitettiin valtioita tehokkaampiin toimiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, ottaen huomioon erityisesti yhteiskunnan haavoittuvimmat ryhmät. Lisäksi YK:n ihmisoikeusneuvosto on lausunnoissaan A/HRC/RES/41/21 (2019) ja A/HRC/47/46 (2021) todennut, että jäsenmaiden tulisi kehittää sääntelyään mahdollistaakseen sekä vammaisten että ikääntyneiden ihmisten osallistumisen ilmastomuutoksen torjuntaan sekä taataksaan paremmin heikommassa asemassa olevien väestöryhmien sopeutumisen ilmastomuutoksen paikallisiin vaikutuksiin. Myös naiset ja lapset on otettu huomioon lausunnoissa.¹²⁶ Huomiota on myös kiinnitettävä tärkeimpiin ihmisoikeustuomioistuimien ilmastomuutosta koskeviin ratkaisuihin, joista esimerkkinä tulee nostaa esiin vireillä oleva Duarte Agostinho ja muut v. Portugali ja 32 muuta valtiota (nro 39371/20), jossa valittajina oleva ryhmä portugalilaisia lapsia ja nuoria väittää ilmastomuutoksen vaikutusten loukkaavan heidän Euroopan ihmisoikeussopimuksella turvattua oikeuttaan elämään (2 artikla) ja perhe- ja yksityiselämän suojaa (8 artikla) tarkasteltaessa artikloja Pariisin ilmastosopimuksen sitoumusten valossa sekä syrjinnän kieltoa (14 artikla) yhdessä (ja/tai) edellä mainittujen oikeuksien kanssa. Myös Suomi on asiassa vastaajavaltioiden joukossa.

4.1.2. Euroopan unionin oikeus

EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskevia säännöskokonaisuuksia ovat muun muassa päästökauppa, taakanjakosektori, sekä LULUCF-sektori, joka koskee maankäyttöä,

¹²⁵ Paris agreement, UN 2015, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

¹²⁶ A/HRC/RES/41/21 (2019) ja A/HRC/47/46 (2021)

maankäytön muutosta ja metsiä. Euroopan unioni on asettanut tavoitteekseen olla vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali, eli aikarajaan mennessä unionin päästöjen ja poistumien tulisi olla tasapainossa. EU on Pariisin (2015) ilmastopöytäkirjan päästövähennyttavoitteiden päivittämisen yhteydessä myös asettanut tavoitteen 55 prosentin päästöjen vähennykselle vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteet on kirjattu osaksi asetusta (EU 2021/1119), joka säädettiin asetusten (EY N:o 401/2009) ja (EU 2018/1999) muuttamiseksi ja ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi.¹²⁷ Asetuksesta on myös käytetty nimeä eurooppalainen ilmastolaki.¹²⁸ Asetuksen sääntely edellyttää jäsenmaita laatimaan kattavia sopeutumisstrategioita suunnitelmia ja seuraamaan niiden toimeenpanoa.¹²⁹

Eurooppalaisen ilmastolain lisäksi EU:n komissio hyväksyi uuden sopeutumisstrategian helmikuussa 2021. Sopeutumisstrategian tavoitteena on vahvistaa ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautumista ja sopeutumista osana ilmastokestävän hiilineutraalin Euroopan rakentamista. Strategia sitoo sopeutumisen osaksi kaikkia politiikkatoimia ja siinä sitoutetaan Euroopan unioni ja unionin jäsenvaltiot vahvistamaan häiriönsietokykyä, vähentämään haavoittuvuutta ilmastomuutoksen suhteen sekä edistämään jatkuvasti sopeutumisvalmiuksia.¹³⁰

Kolmas Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskeva säädös on LULUCF-asetus eli maankäytöstä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektorista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/841, joka on tärkeä instrumentti EU:n ilmastopolitiikassa. LULUCF-asetuksen 4 artiklassa on todettu, *että (k)unkin jäsenvaltion on kausien 2021–2025 ja 2026–2030 osalta varmistettava 12 ja 13 artiklassa säädetyt joustomahdollisuudet huomioon ottaen, että päästöt eivät ylitä poistumia sellaisten kokonaispäästöjen ja -poistumien summana laskettuna, jotka aiheutuvat sen alueella 2 artiklassa tarkoitetuissa kaikissa maankäyttöön liittyvissä tilinpitoluokissa yhdistettynä.*¹³¹ LULUCF-asetus toisin sanoen velvoittaa jäsenmaita pitämään maankäyttösektorin laskennalliset kasvihuonekaasujen poistumat vähintään sen laskennallisten päästöjen tasolla kaudella 2021–2030.¹³² Suomen toistaiseksi ensimmäisessä

¹²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki)

¹²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/ELI/legal-content/summary/european-climate-law.html>

¹²⁹ (EU) 2021/1119

¹³⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9419-2021-INIT/fi/pdf>.

¹³¹ Maankäytöstä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektorista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/841.

¹³² Ks. myös HE 27/2022.

ilmasto-oikeudenkäynnissä, tämän tutkimuksen jaksossa 5.1 käsitellyssä ratkaisussa KHO 2023:62, oli pitkälti kyse nimenomaan Suomen ilmastolakiin (423/2022) kirjatusta LULUCF-asetuksen sisältämien velvoitteiden väitetyistä laiminlyönnistä.¹³³

Lisäksi Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan ns. sääntelypakettiin kuuluu myös *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, annetun asetuksen (EU) 2018/842 ja asetuksen (EU) N:o 2018/1999 muuttamisesta*, eli ns. uusi taakanjakoasetus. Uudessa tarkistetussa taakanjakoasetuksessa on sen edeltäjään (asetus 2018/842) verrattuna asetettu kullekin jäsenmaalle tiukennettu kansallinen velvoite ja mukautettu tapaa, jolla jäsenvaltiot pystyvät hyödyntämään nykyisiä joustomahdollisuuksia tavoitteidensa saavuttamiseksi ja asetettu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteeksi EU:n tasolla 40 prosentin päästöjen kokonaisvähennys verrattuna vuoden 2005 tasoon nähden vuoteen 2030 mennessä.¹³⁴

4.2. Ilmastolaki (423/2022)

Uusi ilmastolaki (423/2022) säädettiin vuonna 2022 ja sillä kumottiin kokonaisuudessaan edellinen voimassa ollut ilmastolaki (609/2015). Hallituksen esityksessä eduskunnalle ilmastolaiksi ilmaistiin lain tavoitteeksi vahvistaa sääntelyn ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Tavoitteena oli säätää uusista ilmastotavoitteista sekä päästövähennystavoitteista vuosille 2030 ja 2040 ja päivittää vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta. Esitöiden mukaan uudessa ilmastolaissa olisi tarkoitus säätää ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Hallituksen esityksen mukaan ilmastolaissa säädetty suunnittelujärjestelmä oli tarkoitus laajentaa koskemaan myös maankäyttösektoria ja että laissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista.¹³⁵ Maankäyttösektorista puhuttaessa on hyvä tarkentaa, että termillä tarkoitetaan maa- ja metsätalousministeriön Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa

¹³³ KHO 2023:62, ks. jakso 4.1.

¹³⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2022-INIT/fi/pdf>.

¹³⁵ HE 239/2022 vp.

(MISU) ilmaistun määritelmän mukaan maatalousmaan, metsätalouden ja muun maankäytön muodostamaa kokonaisuutta.¹³⁶

Lisäksi uudessa ilmastolaissa oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitus ottaa huomioon myös saamelaiset suunnitelmien valmistelussa ja säätää saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista sekä saamelaisesta ilmastoneuvostosta, joka tukisi ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua.¹³⁷ Hallituksen esityksessä on myös erikseen jakso, jossa on arvioitu ehdotetun lain vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseen. Esityksessä on todettu suoraan lainattuna, että *uuteen ilmastolakiin ehdotetaan useita kirjauksia, joilla olisi vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen*.¹³⁸ Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi on myös viitattu kansainvälisiin oikeuslähteisiin. Esityksessä on viitattu erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopoliittista päätöksen tekoa koskeviin päätöslauselmiin ja raportteihin ja niiden esiin nostamiin ihmisoikeuskytkentöihin uuden ilmastolain kansainvälisoikeudellisena pohjana. Esityksessä on nostettu esille YK:n ihmisoikeuksien ja ympäristön erityisraportin 2019 julkaisemaan raporttiin (A/74/161), jossa todettiin, että turvallinen ilmasto on edellytys sille, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi toteutua. Valtioita kehoitettiin kyseisessä raportissa ryhtymään vaikuttavampiin ilmastomuutoksen hillintätoimiin haavoittuvimman ryhmät huomioiden. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon myös esityksen antoaikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olleet valitukset, jotka liittyivät ilmastomuutoksen vaikutuksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksella SopS 18 ja 19/1990) turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Näistä esille on nostettu EIT:n tapaus *Duarte Agostinho et. alv s. Portugali ja 32 muuta valtiota* (joiden joukossa Suomi), jossa joukko nuoria väittää ilmastomuutoksen vaikutusten loukkaavan heidän oikeuttaan elämään ja perhe- ja yksityiselämän suojaan. (Turvattu EIS:n artikloissa 2 ja 8).

Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi on niin ikään viitattu muutamien muiden EU-maiden vastaavan kaltaiseen lainsäädäntöön. Esityksessä on nostettu esille esimerkkinä Saksan liittovaltion ensimmäinen ilmastomuutosta ja sen hillintää koskeva laki, eli *Bundes-Klimaschutzgesetz* (2513/2019). Esityksessä on mainittu, että Saksan liittovaltiotason ilmastolakia tavoitteenasetteluineen jouduttiin kiristämään vuonna 2021, Saksan valtiosääntötuomioistuimen katsottua aiemmin samana vuonna antamassaan ratkaisussa *BvR*

¹³⁶ Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta, MMM:n julkaisusarja, 15/2022.

¹³⁷ HE 239/2022 vp.

¹³⁸ *ibid*, osio 4.2.6.

2656/18, että voimassa ollut ilmastolaki ja siihen kirjatut päästövähennystavoitteet olivat Saksan perustuslakiin kirjattujen oikeuksien vastaisia ja että laki kohtuuttomasti siirsi ilmastomuutoksesta koituvaa taakkaa nuorille sukupolville.¹³⁹ Ratkaisun perustelujen voidaan katsoa kuvastavan osaltaan jo varhaisempaa kansainvälisen oikeuden suuntausta, jossa terveelliseen ympäristöön liittyvät ihmis- ja perusoikeudet on tunnustettu koskemaan myös tulevia sukupolvia. Hallituksen esityksessä lyhyesti referoitu *Bundes-Klimaschutzgesetz*, on tavoitteiltaan ja tarkoitukseltaan hyvin yhtenevä Suomen uuden ilmastolain kanssa. Laissa on aikaistettu hiilineutraaliustavoitetta vuodesta 2050 vuoteen 2045, kiristetty päästövähennystavoitteita ja laajennettu ilmastolain soveltamisala koskemaan myös maankäyttösektoria.

Esityksessä on viitattu *Bundes-Klimaschutzgesetz*:in lisäksi Ruotsin lainsäädäntöön ja sen Suomen ilmastolakia paljolti sisällöltään vastaavaan lakiin *klimatek* (2017:720), joka tuli voimaan 2017. *Klimatek*:ia on referoitu esityksessä lyhyesti ja mainittu muun muassa, että sen mukaan maan hallituksen tulee vuosittain laatia selonteko, jossa kuvataan maan päästökehitystä sekä kerrataan vuoden tärkeimmät ilmastopoliittiset toimet ja että selonteon arvion osoittaessa lisätoimien tarpeen, tulee selonteossa ilmaista milloin ja miten päätökset niiden osalta tulee tehdä. Myös Ruotsin ilmastolaissa on kirjaukset koskien Ruotsin valtion hiilineutraaliustavoitetta. Lisäksi laissa on säädetty erityisestä asiantuntijaelimestä, joka ilmastopoliittisen päätöksenteon osalta tukee hallitusta ja sen toimintaa toimittamalla itsenäisiä arvioita hallituksen ilmastopolitiikan yhteensopivuudesta laissa asetettujen tavoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksessä ilmastolaista (HE 239/2022) on lisäksi erikseen todettu, että esitys uudesta ilmastolaista liittyy pitkälti perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristöperusoikeuden turvaamiseen. Esityksessä on lisäksi otettu huomioon perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty julkisen vallan ympäristöä koskeva toimintavelvoite ja katsottu, että sen pohjalta lainsäätäjä on ollut velvoitettu säätämään ilmastolakiin muutoksenhakusäännöksen sekä velvollisuuden kunnille ilmastosuunnitelmien laatimiseen. Näin hallituksen esityksessä on katsottu otettavan huomioon paitsi perustuslain vaatimat ihmisten vaikutusmahdollisuudet omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) määräykset muutoksenhakuoikeudesta ympäristöasioissa.¹⁴⁰

¹³⁹ HE 239/2022 vp. ja Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu *BvR 2656/18*

¹⁴⁰ HE 239/2022 vp. s. 58

Ilmastolain 1 §:ssä on säädetty lain tarkoituksesta. Pykälässä todetaan, että ilmastolaissa säädetään tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Lain tarkoituksena on pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan *mukaisesti: tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seurantaa ja vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.*

Lain 2 §:ssä on säädetty lain 1 §:ssä tarkoitetuista tavoitteista ja suunnittelujärjestelmästä. 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa todetaan, että lain tavoitteena on varmistaa, että *ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen.* Momentin 2 kohdassa todetaan, että ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ilmakehään tulee lain tavoitteen mukaan vähentyä vuoteen 2030 mennessä vähintään 60 prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. 3 kohdassa todetaan, että edellä mainittujen päästöjen tulee vuoteen 2050 mennessä vähentyä vähintään 90 prosenttia verrattuna vuoteen 1990 ja kohdassa 4, että ilmatoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä tulee edistää.

Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden on perustuttava niihin. Lain 3 §:ssä on määritelty lain soveltamisala. Pykälän mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisesta ja niiden täytäntöönpanon varmistamisesta.

Lain 5 §:ssä todetaan, että valtion viranomaisten on edistettävä toiminnassaan ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista.¹⁴¹ Pykälä on sanamuodoltaan suppea, mutta sen merkityssisältö on varsin laaja, kuin sitä tulkitsee yhdessä lainsäätäjän tahtoa kuvaavan hallituksen esityksen (HE 239/2022 vp) kanssa. Hallituksen

¹⁴¹ ilmastolaki (423/2022)

esityksessä on muun muassa todettu, että pykälä turvaa omalta osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asettamaa velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lainsäätäjä on säätänyt siis 5 §:n tarkoituksenaan turvata uudella ilmastolailla perustuslakiin kirjatun ympäristöperusoikeuden toteuttamista uuden ilmastolain nojalla. Esityksessä on myös 5 §:n osalta todettu, että koska pykälässä tultaisiin laajentamaan edistämisvelvoite koskemaan myös ilmastolain itsensä asettamia tavoitteita, tulee pykälässä tarkoitettujen viranomaisten lain nojalla edistää mm. laissa määriteltyä hiilineutraaliusvelvoitetta. Esityksessä on tarkennettu, että valtion viranomaisten tulee jatkossa pykälän nojalla ottaa ilmastönäkökulma huomioon kaikessa toiminnassaan, pyrkiä vähentämään toiminnastaan aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjä ja vahvistamaan hiilinieluja.¹⁴²

Ympäristöperusoikeuspykälän (PL 20.2) mainitseminen esitöissä ilmastolain 5 §:n kohdalla on sinänsä merkityksellinen, sillä vaikka esitöissä on jo aikaisemmin useampaan kertaan mainittu, että lakiesityksellä tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksien, myös erityisesti perustuslain 20 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutumiseen, on ympäristöperusoikeus mainittu erikseen pykäläkohtaisissa perusteluissa ainoastaan esityksen viidettä pykälää koskevista perusteluissa. Koska 5 §:n on tarkoitettu toteuttamaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa määriteltyjä velvoitteita, voidaan tulkita, että 5 §:n, jossa ns. edistämisvelvoite on laajennettu koskemaan ilmastolain itsensä määrittämiä velvoitteita, myötä koko laki on yhteydessä ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen, kuten esityksen ympäristövastuuta koskevasta osiostakin käy ilmi.¹⁴³ Toteamusta voidaan katsoa vahvistavan se, että alun perin ”ympäristöperusoikeuspykälää” perustuslain perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettäessä, ilmaistiin perusoikeuskomitean suulla, että luonteeltaan ns. julistuksenomaisen säännöksen toteutuminen tapahtuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.¹⁴⁴

Ilmastolain 7 §:ssä säädetään yleisesti ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Merkittävin muutos verrattuna edeltävään ilmastolakiin, on 7 §:ssä se, että suunnittelujärjestelmä on ulotettu pykälässä koskemaan myös maankäyttösektoria. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman lisäksi pykälässä tarkoitettu suunnittelujärjestelmä koostuu pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta, kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta ja

¹⁴² HE 239/2022 vp.

¹⁴³ HE 239/2022 vp. s. 58. Ks. sivu 43.

¹⁴⁴ KM 1992:3

keskipitkän aikavalin ilmastosuunnitelmasta.¹⁴⁵ Hallituksen esityksen HE 293/2022, mukaan suunnittelujärjestelmää koskevat tavoitteet on säädetty lain 2 §:ssä.¹⁴⁶ Tarkemmat kriteerit jokaisen 7 §:ssä tarkoitetun suunnitelmasektorin osalta on säädetty erikseen ilmastolain pykälissä 9, 10, 11 ja 12.

Ilmastolain 16 §:ssä on todettu, että *Valtioneuvoston on seurattava 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.* Pykälässä on ilmaistu, että suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista on seurattava ilmastonmuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella. Valtioneuvoston on pykälän nojalla varmistettava se, että Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet tulevat täytetyiksi. Pykälässä on myös todettu, että valtioneuvoston tulee tiedottaa seurannan tuloksista yleisölle.¹⁴⁷

Lain 16 §:ssä on siis todettu, että mikäli lain tavoitteita ei saavuteta, on tehtävä päätös lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseisistä lisätoimista tehtävästä päätöksestä on säädetty lain 17 §:ssä, jossa todetaan, että *Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia.* Lähtökohtaisesti suunnitelmia on muutettava sen mukaan mitä lain 13 §:ssä ja 14 §:ssä suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä säädetään, mutta muutos voidaan tehdä myös ilman kyseisissä pykälissä tarkoitettua menettelyä, mikäli muutostarve johtuu suunnitelmien sisältämien vähämerkityksisten tietojen sisältämistä puutteista.¹⁴⁸

Ilmastolain raportointia ja seuranta koskevaa 3. lukua täydentää sen 18 §, jossa säädetään ilmastovuosikertomuksesta ja sen antamisesta. Pykälässä todetaan, että valtioneuvoston kalenterivuositain eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää: *tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä, arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta, tiedot 11 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän*

¹⁴⁵ ilmastolaki (423/2022).

¹⁴⁶ HE 233/2022 vp.

¹⁴⁷ 423/2022.

¹⁴⁸ Ibid.

aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta, tiedot 12 §:ssä tarkoitettuun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästöjä ja poistumia koskevien tavoitteiden toteutumisesta, sekä nykyisten ja suunniteltujen toimien sekä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien toteutumista koskevat tiedot. Pykälässä on lisäksi säädetty ympäristöministeriön velvollisuudesta tiedottaa yleisölle ilmastovuosikertomuksen antamisesta ja sen keskeisestä sisällöstä.¹⁴⁹

Ilmastolain 3 luku ja erityisesti sen pykälät 16, 17 ja 18 muodostavat siten kokonaisuuden, joka paitsi velvoittaa valtioneuvoston toimimaan, mikäli lain tavoitteiden ei voida vallitsevan tieteellisen tiedon valossa täyttyvän, myös antaa konkreettiset ohjeet, miten toimiin on ryhdyttävä. Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi (HE 239/2022) on tarkennettu, että 16 §:ssä ja 17 §:ssä tarkoitetuilla lisätoimilla tarkoitettaisiin: *uusia politiikkatoimia, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa suunnitelmissa esitetyt tai 2 §:ssä tarkoitettut tavoitteet.* Hallituksen esityksen mukaan 16 §:n ja 17 §:n mukaisen päätöksen antamistilanteessa kyse olisi suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta. Esityksessä on lisäksi todettu, että lain 3 luvun säännösten mukaisten lisätoimipäätösten ohella eri viranomaiset voisivat jatkossakin tehdä erinäisiä ilmastopolitiikkaan liittyviä lisätoimia, jotka eivät perustu merkittävään, esimerkiksi ilmastovuosikertomuksessa todettuun lisätoimitarpeeseen.¹⁵⁰

Ilmastolain 16 §:n 2 momentissa on todettu, että 2 §:n mukaisten suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista on seurattava ilmastonmuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella. Laissa ei määritellä tieteellistä tietoa erikseen, mutta lain esitöissä, tarkalleen hallituksen esityksessä määritelmää on tarkennettu. Esityksessä on todettu, että lain 16 §:ssä tarkoitettulla tieteellisellä tiedolla tarkoitettaisiin esimerkiksi *viime vuosien aikana julkaistuja kansallisia ja kansainvälisiä tieteellisiä artikkeleita ja tutkimushankkeiden julkaisuja.* Hallituksen esityksessä on lisäksi painotettu, että kyseistä, esitetyn lain kannalta keskeistä ilmastonmuutoksen etenemistä koskevaa tieteellistä tietoa koostavat ja tuottavat muun muassa hallitusten välinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC) sekä Suomen ilmastopaneeli. Mainitusta ilmastopaneelistä on säädetty erikseen ilmastolain 20 §:ssä.¹⁵¹ Esityksessä on myös tarkennettu, että *voimassa olevan ilmastolain tavoin säännöksen 2 momentin seurantavelvoitteen*

¹⁴⁹ Ilmastolaki (423/2022)

¹⁵⁰ HE 239/2022 vp.

¹⁵¹ Ilmastolain (423/2022) 20 §:ssä ilmastopaneelissa on todettu ilmastopaneelistä mm., että *Valtioneuvosto asettaa neljän vuoden määräajaksi kerrallaan Suomen ilmastopaneelin, joka on riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin. Ilmastopaneelissa tulee olla edustus eri tieteenaloilta ja että Ilmastopaneelin tehtävänä on tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ja tunnistaa tietotarpeita ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa, seuranta ja päätöksentekoa varten.*

*tarkoituksena olisi varmistaa, että Suomi täyttää osaltaan sitovista kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin säädöksistä johtuvat velvoitteet.*¹⁵²

19.1.2023 ilmastolakiin lisättiin lakiuudistuksella 108/2023 muutoksenhakupykälä 21 b §. Sen mukaan muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). Pykälässä on todettu, että sellaisesta lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettusta päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Pykälän mukaan valitusoikeus on muun muassa sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua annettu päätös koskee tai sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valitusoikeus olisi myös saamelaiskäräjillä, kolttien kyläkokouksella, toimialaltaan soveltuvalla valtion viranomaisella, etuyhdistyksellä, jonka edustamien tahojen oikeuksiin päätös vaikuttaa, sekä maakunnan liitolla, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset erityisesti kyseisen maakunnan aluetta koskevat.¹⁵³

On hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että ilmastolaissa on pyritty ottamaan huomioon alkuperäiskansaoikeudet muutenkin kuin ainoastaan muutoksenhakupykälässä. Lain 14 §:ssä säädetään saamelaiskulttuurin edistämisestä. Pykälässä on todettu, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa otetaan huomioon saamelaisten ja kolttien oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Lain 21 §:ssä on lisäksi säädetty saamelaisen ilmastoneuvoston asettamisesta. Neuvostossa tulee lain mukaan edustettuna saamelaisten perinteisen tiedon haltijoita ja edustus keskeisiltä tieteenaloilta. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja ilmastopolitiikan suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen osalta. Neuvosto voi suorittaa myös muita ilmastonmuutokseen sekä saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin liittyviä tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.¹⁵⁴

Kun ilmastolakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja systemaattisesti myös sen esitöiden valossa, vaikuttaa selvältä, että ilmastolain säätäminen on vastaus tarpeeseen toteuttaa perustuslain 22 §:n valtiolle säätämää velvollisuutta edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perustuslain 20 §:n sääntelemän ympäristöperusoikeuden osalta tilanteessa, jossa muuttuva ilmasto uhkaa kollektiivisesti perusoikeussubjektien oikeutta terveelliseen ja

¹⁵² HE 239/2022 vp.

¹⁵³ Ilmastolaki (423/2022).

¹⁵⁴ Ibid.

puhtaaseen ympäristöön. Päätelmän ei tarvitse edes perustua implisiittisyyteen, sillä ilmastolain esitöissä on selvästi todettu, että valtion tulee edistää, ilmastolain tavoitteita, jotta perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, tulee toteutetuksi.¹⁵⁵

Ilmastolain kaltaisen lain voidaan myös katsoa olevan muuttuvan ilmaston maailmassa välttämätön, jotta ympäristöperusoikeuden, jonka varsinainen toteutuminen jo säätämismuutoksessa päätettiin jättää poikkeuksellisen vahvasti muun lainsäädännön varaan voidaan katsoa toteutuvan.¹⁵⁶ Ilmastolain ja siinä asetettujen tavoitteiden roolia perusoikeuksien ja etenkin perustuslain 20 §:n merkityssisällön toteuttajana, puolesta puhuu myös ainoa ilmastolain asettamien velvoitteiden toteuttamista koskeva ennakkopäätös, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2023:62 ja sen yhteydessä KHO:n esittämät lausumat. Ratkaisua esitellään ja sen oikeudellista sisältöä tarkastellaan syvemmin seuraavassa osiossa. Voidaan myös todeta, että kansainvälisen oikeuden kehityslinjat näyttävät suuntaa sille, että ilmastomuutoksen torjuntaan tähtäävä sääntely on nousemassa keskeiseen rooliin ympäristöön liittyvien ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen osalta. Tästä viitteenä voidaan erityisesti pitää YK:n erityisraportoijan vuoden 2019 raportissa A/74/161 esittämää kannanottoa, jonka mukaan oikeuden terveelliseen ympäristöön, joka on yksi perustuslain 20 §:ssä säädettyistä perusoikeuksista, voidaan katsoa toteutuvan vain, mikäli ilmasto pystytään pitämään turvallisena.

5. Ympäristöperusoikeus ja ilmastolaki oikeuskäytännössä

5.1. KHO 2023:62 (7.6.2023)

Toistaiseksi ainoa uutta ilmastolakia (423/2022) ja sen säännöksiä koskeva vuosikirjapäätös on korkeimman hallinto-oikeuden 7.6.2023 antama ratkaisu KHO 2023:62. Ratkaisu on mielenkiintoinen paitsi ensimmäisenä ilmastolakia koskevana oikeustapauksena myös viimeisimpänä ylimmän tuomioistuimen ratkaisuna, jossa yhtenä keskeisistä oikeusohjeista on käytetty perustuslain 20 §:ää, eli ns. ympäristöperusoikeuspykälää. Tapauksessa, jota ratkaisu koski, oli kyse muutoksenhausta päätökseen *Valtioneuvosto 27.10.2022 nro YM/2022/71*.

¹⁵⁵ Ks. aiemmin HE 293/2022 vp. ilmastolaiksi esitetyn lain pykäläkohtaiset perustelut, 5 §.

¹⁵⁶ mm. Perusoikeuskomitean vuonna 1993:3 antamassa mietinnössä on uudesta ympäristöoikeuspykälästä todettu, että säännöksen toteutuminen tapahtuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.

Päätös, johon muutosta haettiin, oli valtioneuvoston päätös antaa eduskunnalle valtioneuvoston ilmastovuosikertomus vuodelle 2022. Päätöksessä todettiin muun muassa, että ilmastovuosikertomuksessa tarkastellaan yleistä kasvihuonekaasujen päästökehitystä ja suunniteltujen toimien riittävyyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvioidaan myös sopeutumissuunnitelman toimeenpanotilannetta. Päätöksessä on todettu, että tilastokeskuksen antamien tietojen mukaan maankäyttösektori muuttui vuonna 2021 ensimmäistä kertaa nielusta päästölähteeksi, jolloin Suomen nettopäästöt kääntyivät kasvuun ja ylittivät vuoden 2005 tason. Päätöksessä arvioitiin nielun muuttumisen päästölähteeksi johtuneen puuston hidastuneesta kasvusta ja korkeista hakkuumääristä. Päätöksessä on todettu, että vaikka päästökaupan ja taakanjakosektorin nykyisten ja suunnitteilla olleiden toimien on katsottu olevan riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, liittyy niiden saavuttamiseen huomattavaa epävarmuutta, eikä arviossa ole otettu huomioon energian hinnan nousua, eikä maankäyttösektorin päästö- ja nielukehitystä.¹⁵⁷

Suomen luonnonsuojeluliitto ry (SLL) ja Greenpeace Norden valittivat päätöksestä yhdessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaativat päätöksen kumoamista. Vaatimuksessa vaadittiin, että asia oli palautettava uuteen valmisteluun ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisten velvoitteiden varmistamiseksi ja lain 2 §:n säättämien tavoitteiden toteuttamiseksi.

Valittajat ovat perustelleet valitusta vedoten siihen, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on seurattava lain tavoitteiden toteutumista ja tarvittaessa päätettävä tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Valittajat ovat viitanneet 17 §:n 1 momentissa säädettyyn velvollisuuteen muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia 16 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimipäätöksen mukaisesti. Valittajien mukaan valtioneuvoston selonteko ilmastosuunnitelmasta eduskunnalle annettiin kuusi viikkoa sen jälkeen, kun tieto hiilinielujen muuttumisesta päästölähteeksi oli saatu, eikä suunnitelma ollut ilmastopaneelin¹⁵⁸ ja Suomen ympäristökeskuksen suosituksista huolimatta sisältänyt toimia hiilinielun korjaamiseksi. Valittajien mukaan valtioneuvosto oli vain käynnistänyt lisäselvityksiä ja asettanut uusia tavoitteita arvioimatta toimien määrällistä vaikutusta ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta eikä toimista ole tehty poliittista päätöstä. Valittajien mukaan lisätoimilinjauksia ei siten voi pitää ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuina päätöksinä

¹⁵⁷ Valtioneuvosto 27.10.2022 nro YM/2022/71.

¹⁵⁸ Ks. ilmastolain (423/2022) 20 §.

tarvittavista lisätoimista, joilla ilmastolain 2 §:n mukaisiin tavoitteisiin voidaan nykytilanteessa päästä, eikä toimia ole sisällytetty 17 §:n 1 momentin mukaisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan. Valittajien perusteluissa on lisäksi todettu, että valtioneuvoston olisi tullut ilmastolain 18 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla sisällyttää perusteellinen ja kattava arvio esimerkiksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tavoitteiden ja toimien riittävydestä suhteessa lain tavoitteisiin.

Valittajat ovat argumentoineet, että ilmastovuosikertomuksessa ei ole ilmastolain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan edellyttämällä tavalla arvioitu ilmastopoliittikan suunnitelmissa asetettujen toimien riittävyttä ja lisätoimien tarvetta tavalla, joka voisi käynnistää lain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimimenettelyn. Valittajien näkemyksen mukaan valtioneuvosto on täten ilmastolain 16 §:n 1 momentin vastaisesti jättänyt ilmastovuosikertomuksessa käsittelemättä ja tutkimatta lisätoimien tarpeellisuuden tilanteessa, jossa uuden tieteellisen tiedon valossa lisätoimien tarve oli selkeä. Valittajien mukaan ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien hiilinielujen ja Tilastokeskuksen vuoden 2021 pikaennakon mukaisten maankäyttösektorin hiilinielujen välillä oli erittäin mittava, ja sitä olisi tullut pitää ”suhteellisen merkittävänä lisätoimien tarpeena”. Valtioneuvosto on näin ollen laiminlyönyt mainitun säännöksen mukaisen velvollisuutensa päättää seurannan perusteella tarvittaessa lisätoimista ja ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuutensa päättää ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamisesta. Valittajat ovat lisäksi argumentoineet, että koska maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on päivitettävä ilmastolain 23 §:n nojalla viimeistään vaalikaudella 2027–2031, tekisi valitusmahdollisuuden siirtyminen tuolle aikavälille koko muutoksenhaun tehottomaksi, koska maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman hyväksymisellä ei voida enää tuolloin saavuttaa ilmastolain mukaisia hiilinielutavoitteita vuosille 2021–2030.

Päätöksen valituskelpoisuudesta valittajat ovat todenneet, että valtioneuvosto on jättänyt tekemättä asiassa ilmastolain mukaisen muodollisen päätöksen, vaikka laki olisi sitä edellyttänyt. Valittajat ovat argumentoineet, että vaikka viranomaisen passiivisuus ei lähtökohtaisesti voi olla valituksen kohteena, valituskelpoisuutta voidaan tietyin edellytyksin tulkita laajentavasti. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden mukaan asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. Lisäksi selvän vaatimuksen sivuuttamista päätöksenteossa on pidetty tutkimatta jättämisestä koskevaan

päätökseen rinnastettavana. Valituskelpoisuudesta on lisäksi todettu, että ala on oikeuskäytännössä laajentunut perus- ja ihmisoikeuksien suojaamistarpeen takia.

Valituksessa on viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 1 kappaleeseen, jonka soveltamisalaan kuuluvat myös ympäristönsuojeluun liittyvät päätökset, joilla on vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumiseen. Valittajat ovat todenneet, että päätöksen valituskelpoiseksi tulkitsemista puoltaisi myös se, että perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ei voitu katsoa toteutuvan, mikäli julkisen vallan passiivisuudesta johtuvasta lisätoimien puutteesta ei ole mahdollista valittaa. Valittajat ovat myös viitanneet perustuslain 22 §:n sisältämään julkisen vallan velvoitteeseen turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Lopuksi valittajat ovat vielä viitanneet apulaisoikeuskanslerin lausuntoon (OKV/10/50/2019), jossa on todettu, että ilmastolain 18 §:n mukainen ilmastovuosikertomus on yksi keinoista, joiden avulla turvataan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisesti.¹⁵⁹

Lausunnossaan ympäristöministeriö on puolestaan katsonut, että muutoksenhakijoiden valitus tulisi jättää tutkimatta, koska valituksen kohteena oleva ilmastovuosikertomus ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Ympäristöministeriö on todennut, ettei ilmastovuosikertomuksen antamisessa ole kyse oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta hallintoasian ratkaisusta. Ympäristöministeriö on argumentoinut, että ilmastolain 21 b §:n sisältämä muutoksenhakumahdollisuus koskee valtioneuvoston päätöksiä lain 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien hyväksymisestä sekä lain 17 §:ssä tarkoitettua päätöstä suunnitelman muuttamisesta, eikä 18 §:n mukainen ilmastovuosikertomus ole rinnastettavissa kyseisiin päätöksiin. Ympäristöministeriö on todennut, että ilmastolain 2 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi asetettavat toimet määritellään ilmastopolitiikan suunnitelmissa ja että ilmastovuosikertomuksessa voidaan todeta lisätoimien tarve, mutta toimiin liittyvää valmistelua ja päätöksentekoa ei tehdä vuosikertomuksen yhteydessä, eikä lisätoimien tarpeen arvioiminen ilmastovuosikertomuksessa ole edellytys ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien valmistelun käynnistämiseksi. Ympäristöministeriö on myös ilmaissut, että valtioneuvosto oli jo ryhtynyt valmistelemaan lisätoimia maankäyttösektorin päästöjä koskevien pikaennakkotietojen perusteella.¹⁶⁰

¹⁵⁹ KHO 2023:62.

¹⁶⁰ Ibid.

Korkein hallinto-oikeus määritteli ratkaisussaan kysymyksenasettelun seuraavasti: Ensin oli ratkaistava, voitiinko päätöstä ilmastovuosikertomuksesta pitää HOL 6 §:n 1 momentin mukaisena valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Sitten, mikäli näin ei ollut, oli ratkaistava, sisältääkö valituksessa tarkoitettu valtioneuvoston päätös kuitenkin sellaisen ilmastolain 16 §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksen tai päätöksen tekemättä jättämisen, jota on pidettävä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaisen valituskelpoisena päätöksenä.

KHO on määritellyt ratkaisussa sovellettaviksi ja asiaan liittyviksi oikeusohjeiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 6 §:n 1 momentin, HOL 8 §:n 1 momentin, HOL 13 §:n 1 momentin, HOL 81 §:n 2 momentin 2 kohdan, Suomen perustuslain 20 §:n (eli ns. ympäristöperusoikeuspykälän), perustuslain 21 §:n 1 momentin, perustuslain 22 §:n, perustuslain 46 §:n 1 momentin, ilmastolain 1 §:n, ilmastolain 2 §:n, ilmastolain 7 §:n sekä ilmastolain pykälät 16, 17 ja 18. Lainkohtien lisäksi KHO on nimennyt asiaan liittyväksi oikeusohjeeksi myös Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (*Sops 121 — 122/2004*), eli Århusin yleissopimuksen ja sen 9 artiklan kappaleet 2 ja 3.

Tapauksen oikeudellista arviointia muotoillessaan, on KHO kerrannut ilmastolain tavoitteet, tarkoituksen ja tapauksen kannalta keskeisten lukujen 1, 2 ja 3 sisällöt. Valtioneuvoston ilmastovuosikertomusta koskevan päätöksen valituskelpoisuuden osalta KHO on todennut, että ilmastovuosikertomus on perustuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettu eduskunnalle muun lain mukaisesti annettava kertomus.

KHO on argumentoinut, että *eduskunta ottaa ilmastokertomusta koskevassa mietinnössään tarvittaessa kantaa muun ohella siihen, sisältääkö kertomus ilmastolain 18 §:ssä säädetyt tiedot ja arviot sekä eduskunnan mahdollisesti tarpeelliseksi katsomat muut tiedot*. Tämän jälkeen eduskunta päättää siitä onko kertomuksen perusteella ryhdyttävä toimenpiteisiin. KHO on todennut, että vaikka ilmastovuosikertomus ja siitä ilmenevät tiedot ja ilmastotoimen riittävyttä koskevat arvioinnit muodostavat keskeisen osan ilmastolain suunnittelujärjestelmässä ja omaavat näin ollen merkittävän roolin koko ilmastopolitiikan päätöksentekojärjestelmässä, eivät vuosikertomuksen antaminen tai sen eduskuntakäsittely sisällä lähtökohtaisesti ratkaisuja, joiden lainmukaisuutta voisi tuomioistuimessa arvioida. Siten KHO on katsonut, ettei päätöksen ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ole HOL 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

KHO on lisäksi todennut, että ilmastolakiin on 1.3.2023 voimaan tulleella lailla (108/2023) lisätty muutoksenhakua koskeva säännös, eli lain 21 b §. KHO on todennut, että pykälän esitöiden (HE 239/2022 vp.) mukaan säännöksessä tarkoitettu muutoksenhaku ei koskisi ilmastovuosikertomusta. KHO on todennut, ettei muutoksenhakusääntelyn muutoksen perusteella siten ole merkitystä ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuuden arviointiin.¹⁶¹

Todettuaan päätöksen valituskelvottomaksi, on KHO punninnut valtioneuvoston ratkaisun valituskelpoisuutta muulla perusteella. Muutoksenhakijat ovat argumentoineet, että perustuslain 21 ja 22 §:t huomioon ottaen valtioneuvoston päätökseen tulisi voida hakea muutosta siinäkin tapauksessa, että valtioneuvoston katsottaisiin jättäneen päätös tekemättä. KHO on todennut, että käsillä olevan kaltaisessa, ilmastolain 16 §:n mukaisessa tilanteessa, jossa valtioneuvosto ei tee päätöstä lisätoimista, ei ilmastolakiin sisälly nimenomaista oikeuskeinoa. KHO on lisäksi katsonut, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukainen päätös lisätoimista ei ole riippuvainen valtioneuvoston päätöksestä antaa 18 §:n mukainen ilmastovuosikertomus.

KHO on todennut, että HOL 6 §:n esitöissä annettujen perustelujen mukaan oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös sellaisessa tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. KHO on lisäksi todennut, että perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastomuutoksen hillinnässä, tulee erityisesti huomioida, kun arvioidaan julkisen vallan PL 21 §:ään perustuvia velvoitteita. Näin ollen valitusoikeus saattaa muodostua niissäkin tilanteissa, joissa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. KHO on kuitenkin arvioinut, että ilmastolain 16 §:n mukaisten lisätoimien tarpeen arvioimiseksi käytettävissä ollut aika on maankäyttösektoria koskien ollut varsin lyhyt (Noin 4 kuukautta). Sillä perusteella KHO on todennut, ettei ilmastolain 16 ja 17 §:n mukaisten päätösten tekemättä jättäminen siten muodosta sellaista ristiriitaa ympäristöperusoikeutta koskevan perustuslain 20 §:n, oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin eikä perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n kanssa, että se olisi tulkittava valituskelpoiseksi ratkaisuksi.

KHO on myös edellä esitettyjen perustelujen nojalla katsonut, ettei valtioneuvoston päätöksessä ole kyse sellaisesta Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettusta asiasta, jonka

¹⁶¹ KHO 2023:63

voitaisiin katsoa koskevan kenenkään etua yleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla, eikä siten myöskään 9 artiklan 3 kappaleen mukaisesta viranomaisen ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa olevasta laiminlyönnistä.

KHO on loppuperusteluissaan todennut, että *perustuslain 2 §:stä ilmenevä oikeusvaltioperiaate ja 3 §:stä ilmenevän vallanjaon periaate edellyttävät yhtäältä valtiovallan kolmijaon turvaamista sekä toisaalta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 6 ja 8 artikla ja perustuslain 20, 21 ja 22 § huomioon ottaen nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista*. KHO on myös todennut, että ilmastonmuutos on ihmiskunnan kohtalonkysymys ja sitä vastustavien toimien lykkääminen siirtää vastuuta tulevaisuuteen ja vaikeuttaa Pariisin sopimuksen (*Sops 75–76/2016*) ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vastuu velvoitteiden täyttämisestä on kuitenkin demokraattisesti valituilla poliittisilla päättäjillä ja muutoksenhakutuomioistuimien tehtävä on varmistaa, etteivät poliittiset ratkaisut estä mm. perusoikeuksien toteutumista.

KHO onkin katsonut, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla. KHO:n mukaan ilmastovuosikertomuksen ja ympäristöministeriön lausunnon perusteella valtioneuvosto on kuitenkin ryhtynyt valmistelemaan lisätoimia ja päätöksiä heikenneiden nieluksen osalta on ilmoitettu tehtävän myöhemmin. KHO onkin päätenyt toteamaan, että käsillä olevassa tilanteessa ei voida päätellä, että valtioneuvoston ratkaisu sen päätettyä ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle tarkoittaisi ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä.

Näin ollen KHO on katsonut, ettei se voi tässä vaiheessa tutkia muutoksenhakijoiden valitusta. Valitus on jätetty HOL 81 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla tutkimatta. Ratkaisu oli äänestysratkaisu ja ratkesi valituksen hylkäämisen puolesta äänin 3–2. Eri mieltä olivat oikeusneuvokset Tuomas Kuokkanen ja Mika Seppälä.¹⁶² Kuokkanen totesi äänestyslausunnossaan, johon Seppälä yhtyi, että valtioneuvoston päätös sisälsi valituskelpoisen ratkaisun.

¹⁶² KHO 2023:62

Kuokkasen mukaan oli ratkaistava, sisälsikö valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta sellaisen kannanoton, jota oli pidettävä valituskelpoisena hallintopäätöksenä ja että arvioinnin kohteena tuli valituksen tullessa tutkittavaksi olla vain se, oliko päätös lainvastainen vai ei.¹⁶³ KHO:n toimivaltaan ei siis kuuluisi ottaa kantaa mahdollisten lisätoimenpiteiden luonteeseen. Kuokkanen on lausunnossaan viitannut useisiin kansainvälisoikeudellisiin lähteisiin, tutkimuksiin ja kansainvälisiin oikeustapauksiin¹⁶⁴ todeten, että ”*oikeusvaltiossa tulee olla mekanismeja, jotka antavat mahdollisuuden saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellaiset toimet, joiden voidaan arvioida liittyvän ihmisten perustavan laatuisten perusoikeuksien, kuten terveellisen ja ihmisarvoisen ympäristön turvaamiseen myös tulevaisuudessa.*” Lausunnossa on myös katsottu, että tapauksessa valituskelpoisuus oli arvioitava perustuslain oikeusturvaa sääntelevän 21 §:n asettamien lähtökohtien pohjalta.¹⁶⁵

Kuokkanen on päätenyt siihen lopputulokseen, että valtioneuvoston päätös on sinänsä ollut päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta, eikä ilmastolain 17 §:n mukaista päätöstä lisätoimista siis ole tehty. Kuokkanen kuitenkin katsoi, että koska päätöksenteko liittyi keskeiseen ja vakavaan tulevaisuudenuhkkaan, oli perusteltavissa se, että viranomaisen passiivisuus oli katsottava perusteeksi muutoksenhakumahdollisuudelle. Lisäksi Kuokkanen katsoi Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvän subsidiariteettiperiaatteen tukevan muutoksenhakukelpoisuutta.¹⁶⁶ Siten Kuokkanen on todennut ratkaisun tapauskohtaisuutta painottaen, että valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksessa esittämää lyhyttä kannanottoa siitä, ettei lisätoimiin ollut tarvetta oli pidettävä valituskelpoisena päätöksenä.¹⁶⁷

5.1.1. ratkaisun oikeudellinen arviointi

Vaikka korkein hallinto-oikeus on päätenyt hylkäämään SLL ry:n ja Greenpeace Nordenin valituksen lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 §:n 2 momentin nojalla, eikä näin ollen ole käsitellyt valitusta, voidaan ratkaisua KHO 2023:62 pitää silti merkittävänä ilmastolain

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Kuokkanen on muun muassa viitannut tässäkin tutkimuksessa viitattuihin IPCC:n arviointi raporttiin, YK:n puitesopimukseen (61/1996) ja sen Kioton pöytäkirjaan, LULUCF asetukseen, EIT:n ratkaisuihin Duarte Agostinho et al. vs Portugali ja KlimaSeniorinnen Schweiz vs. Sveitsi, sekä Århusin yleissopimuksen artiklaan 9.

¹⁶⁵ KHO 2023:62

¹⁶⁶ Kuokkanen on lausunnossaan viitannut siihen, että subsidiariteettiperiaatteen merkitystä korostettiin EIS:n 15. lisäpöytäkirjassa, jolla sopimuksen johdantoon liitettiin maininta sopimuspuolten ensisijaisesta vastuusta yleissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien turvaamisesta ja siitä, että sopimuspuolilla oli tehtävää suorittaessaan harkintavaltaa, jonka suhteen EIT puolestaan käytti valvontavaltaa.

¹⁶⁷ KHO 2023:62

tulkinnan, sekä perustuslain 20 §:n merkityssisällön viimeisimmän kehityksen kannalta. Ratkaisu on nimittäin ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa ilmastolain menettelysäännöksiä koskeva tuomioistuinratkaisu ja viimeisin ylimmän oikeusasteen vuosikirjapäätös, jonka perusteluissa on punnittu ympäristöperusoikeutta. KHO on nimittäin ratkaisun perusteluissa pohtinut kenties yllättäväinkin laajasti ilmastomuutoksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin ja perustuslain 21 §:n pykälän säätämään julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ennen kuin KHO:n argumentaatiota perusoikeuskysymyksistä ja niiden suhteesta ilmastolakiin lähdetään tulkitsemaan tarkemmin, on hyvä nostaa esille seikka, johon KHO on ratkaisussaan ottanut kantaa hyvin niukasti, jos lainkaan.

HOL 7 § 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa nimittäin hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.¹⁶⁸ Ympäristöjärjestön valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä ei siten välttämättä ole selviö, sillä sen toteen näyttäminen, kenen oikeuteen päätöksellä välittömästi on vaikutettu, ei ole yksinkertaista. Ympäristöjärjestöt ovat toimineet hallintomenettelyissä ympäristönsuojelua koskevissa asioissa ennenkin, mutta useimmiten järjestöjen valitusoikeus on perustunut yleisen valitusoikeuden sijaan johonkin lain erityissäännökseen.¹⁶⁹ Valituksen jättövaiheessahan lakimuutos (108/2023) ja sen myötä ilmastolakiin lisätty muutoksenhakua koskeva 21 b § ei ollut tullut vielä voimaan. Alkuperäisessä valituksessaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, SLL ja Greenpeace Norden nimittäin perustelivat valitusoikeuttaan viittaamalla paitsi perustuslain 20 §:ään, myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohtaan, sekä saman sopimuksen 6 artiklaan, jotka valittajien mukaan: *edellyttävät laajaa muutoksenhakuoikeutta ympäristöjärjestöille eli yleisölle, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee saattaa päätös asiasisällön ja menettelyn laillisuuden osalta tuomioistuimen tutkittavaksi.*¹⁷⁰

Ympäristöjärjestöjä ei suorasanaisesti mainita Århusin yleissopimuksen artikloissa 6 ja 9, joskin artikloissa peräänkuulutetaan ”yleisöön” kuuluvien vahvoja menettelyllisiä oikeuksia.¹⁷¹ Euroopan Unionin tuomioistuin (EUT) on lisäksi tulkintakäytännössään vahvistanut

¹⁶⁸ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)

¹⁶⁹ Näin oli mm. ratkaisussa KHO 2019:113. Rantayleiskaavasta poikkeamista ja paikallisen luonnonsuojeluyhdistyksen asiasta jättämää valitusta koskevassa tapauksessa KHO oli katsonut luonnonsuojelujärjestön valitusoikeuden perustuneen maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 1 momentin 6 kohdan erityissäännökseen.

¹⁷⁰ <https://www.sll.fi/app/uploads/2022/11/Ilmastolakivalitus-korkeimmalla-hallinto-oikeudelle-28.11.2022.pdf>

¹⁷¹ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121/2004) ns. Århusin yleissopimus.

ympäristöjärjestöjen aseman valitusoikeudellisina subjekteina ympäristökysymyksiin liittyvissä asioissa Århusin yleissopimuksen näkökulmasta. EUT totesi muun muassa ratkaisussaan *Lesoochranárske zoskupenie C-240/09, EU:C:2011:125*, että yleissopimuksen 9 artiklan kappaleessa määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin ympäristöasioissa menettäisi jopa sisältönsä, jos ympäristönsuojeluyhdistysten kaltaisilta tahoilta evättäisiin oikeussuojakeinot yleisönä, jota asia koskee, viranomaisten laiminlyöntejä vastaan, jotka ovat ristiriidassa kansallisten ympäristölainsäädäntöjen säännösten kanssa.¹⁷² Kyseinen päätös jatkoi ympäristöjärjestöjen ja yleisön ympäristöasioihin liittyvien oikeussuojakeinojen osalta pitkälti samalla linjalla aiemman EUT:n ratkaisukäytännön kanssa.¹⁷³ Myös korkeimman hallinto-oikeuden aiemmassa ratkaisussa KHO 2018:1 oli annettu valitusoikeus yhdistykselle, jolla sitä ei erityislainsäädännön nojalla olisi ollut, kansainvälisen kehityksen ja oikeuskäytännön tarkastelun kattaneen kokonaisarvion jälkeen.¹⁷⁴

KHO ei kuitenkaan ole ratkaisussaan ottanut kantaa valitusoikeutta koskeviin kysymyksiin, vaikka sekä valittajien että ympäristöministeriön vastineissa oli laajaa argumentaatiota valitusoikeuden osalta. Perusteita valitusoikeuden huomiotta jättämiselle ratkaisutekstissä ja sen perusteluissa ei KHO ole esittänyt. Onkin oletettava, että KHO on joko pitänyt näkökulman käsittelemistä tarpeettomana siitä syystä, että mikäli valituskelpoisuutta päätöksen osalta ei katsottu olevan, ei myöskään valitusoikeuden arvioimiselle ole ollut tarvetta tai katsonut ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden olleen asiassa itsestäänselvyys eikä siksi arvioinnin tarpeessa. On kuitenkin pantava merkille, että KHO on viitannut Århusin yleissopimuksen ja sen 9 artiklan kappaleisiin 2 ja 3. Tämän voitaisiin katsoa puhuvan jälkimmäisen skenaarion puolesta, mutta ehdottomia johtopäätöksiä siitä ei voi suoraan vetää.

Koska edellä mainitut kansainväliset oikeuslähteet (Århusin yleissopimus ja ratkaisut *Lesoochranárske zoskupenie C-240/09, EU:C:2011:125*, *C-470/16 (North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy)* ja *C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur))* sekä osaltaan KHO:n aikaisempi ratkaisukäytäntö (KHO 2011:49¹⁷⁵ ja KHO 2018:1) puoltavat suhteellisen vahvasti ympäristöjärjestöjen laajaa valitusoikeutta asioissa, joissa ympäristölainsäädännön säännöksien määräämiä velvoitteita on julkisen vallan toimesta

¹⁷² *Lesoochranárske zoskupenie C-240/09, EU:C:2011:125*, 8.3.2011.

¹⁷³ Ks. esim. *C-470/16 (North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy)* ja *C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur))*.

¹⁷⁴ KHO 2018:1

¹⁷⁵ KHO 2011:49 ratkaisussa oli kyse...

laiminlyöty, voidaan olettaa, että valittajilla olisi myös ratkaisussa KHO 2023:62 katsottu olleen valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli ilmastovuosikertomus olisi esimerkiksi katsottu HOL 6 §:n 1 momentin nojalla valituskelpoiseksi päätökseksi.

Kokonaisuudessaan KHO:n ratkaisu on perusteluidensa vuoksi varsin merkittävä ympäristöperusoikeuden tulkintarajojen määrittämisen kannalta ja muodostaa mielenkiintoisen oikeuslähteen perustuslain 21 §:n ja ilmastolain välisen suhteen tulkinnan kannalta. Tämä on selvää siitäkin huolimatta, että KHO päätyi jättämään ympäristöjärjestöjen valituksen tutkimatta. Ensinnäkin ratkaisu on ensimmäinen laatuaan Suomessa, jossa ylin tuomioistuin arvioi ratkaisukäytännössään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista muuttuvan ilmaston maailmassa ja toisekseen on yksi uusi askel perustuslain 20 §:n säädäntövaiheessa varsin epäselväksi jätetyn merkityssisällön¹⁷⁶ hahmottumisessa oikeuskäytännön kautta.

Ratkaisussa esitetyn perustuslain 20 §:ään ja 21 §:ään liittyvän pohdinnan, sekä ympäristöjärjestöjen argumentaation oikeudenkäynnin eri vaiheissa voidaan myös katsoa osaltaan vahvistaneen ympäristöperusoikeuden painoarvoa aiemmin esitellyn David R. Boydin listauksen mukaisesti, jossa todettiin ympäristöperusoikeuden painoarvoon kansallisesti vaikuttavan keskeisesti muun ohella ympäristöjärjestöjen aseman, kansalaisten tietoisuuden perusoikeuksista ja tuomareiden halukkuuden kehittää perusoikeuksia.¹⁷⁷ Aiemmin oikeuskirjallisuudessa oli katsottu, että ympäristöjärjestöt nimellisesti vahvasta asemastaan huolimatta eivät ole aktiivisesti käyttäneet ympäristöperusoikeutta kanneperusteena ja että perusoikeuksia hyödynnetään ympäristöasioihin liittyvissä oikeudenkäynneissä harvoin. Lisäksi on katsottu, että ympäristöoikeudellisessa ratkaisukäytännössä ns. hallinto-oikeudellinen perintö on muodostunut ympäristöoikeudellisessa ratkaisuarargumentaatiossa perusoikeuksia keskeisemmäksi.¹⁷⁸

Ratkaisussa KHO 2023:62 on korkein hallinto-oikeus tehnyt varsin voimakkaan kannanoton ilmastomuutoksen ja perusoikeuksien välisestä suhteesta toteamalla, että perustuslain 2 §:stä

¹⁷⁶ KS. jakso 2 ja esim. KM 1992:3 ja HE 309/1993, sekä Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016

¹⁷⁷ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119–120.

¹⁷⁸ Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016, s. 89 ja Kattainen, Ympäristövastuu kaivostoiminnassa, 2017, s. 47.

ilmenevä oikeusvaltioperiaate, edellyttää perustuslain 20, 21 ja 22 §:t huomioon ottaen nykyisten *ja tulevien* sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista ja todennut, että ilmastonmuutos on ihmiskunnan kohtalonkysymys ja sitä vastustavien toimien lykkääminen vaikeuttaa Pariisin ilmastopöytäkirjan ilmastotavoitteiden saavuttamista.¹⁷⁹ Vielä painavampi kannanotto KHO:n esittämässä perusteluissa on lausuma, jonka mukaan perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen koko ihmiskunnan kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee erityisesti huomioida otettaessa huomioon perustuslain 21 §:ään perustuvia velvoitteita.¹⁸⁰

KHO on siis ratkaisussaan arvioinut sekä perustuslain 20 §:n ja 21 §:n merkitystä ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sen vaikutuksiin sopeutumiseen liittyvässä päätöksenteossa ja päätenyt esittämään, että niiden sääntelemät perusoikeudet on erityisesti otettava huomioon ja pyrittävä turvaamaan jo oikeusvaltioperiaatteen nojalla, vaikka ratkaisussa valitus onkin lopulta päädytty hylkäämään hallinto-oikeudellisen normin nojalla. KHO ei myöskään ole enää toistanut alkuperäisen lainsäädäntöaineiston¹⁸¹ näkökulmaa ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisesta luonteesta, vaan ottanut sen arvioinnissaan samalle viivalle esimerkiksi perustuslain 21 ja 22 §:ien kanssa.

Korkeimman hallinto-oikeuden loppuyhteenvedossaan esittämä toteamus, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tietyssä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettujen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla antaa lisäksi ymmärtää, että KHO olisi valmis käsittelemään valtioneuvoston passiivisuuteen toteuttaa ilmastolain määrittämiä velvoitteita perustuvaa valitusta, jolloin valituskelpoisuus johdettaisiin HOL 6 §:n 1 esitöissä mainitusta laajennetusta valituskelpoisuudesta. Kyseisen pykälän esitöissä on todettu, että oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös sellaisessa tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.¹⁸² Tämän KHO on myös todennut suoraan ratkaisun perusteluissa. On lisäksi huomattava, että KHO on antanut voimakkaan painotuksen perusoikeuksille myös

¹⁷⁹ KHO 2023:62.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ KM 1992:3 ja HE 309/1993 vp.

¹⁸² HE 29/2018 vp.

siitä näkökulmasta, että ilmastolain uudessa muutoksenhakuinstrumentissa, eli 21 b §:ssä on todettu, että valitus 16 §:n 1 momentin mukaisesta lisätoimipäätöksestä olisi mahdollista vain 17 §:n 1 momentin tarkoittaman päätöksen yhteydessä. KHO on antanut ymmärtää, että valituskelpoisuus olisi mahdollinen myös siinä tilanteessa, jossa päätöstä ei tehtäisi, mikäli perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen sitä vaatisi. Tätä näkökulmaa tukee vahvasti myös eri mieltä olleiden oikeusneuvosten lausunto, jonka mukaan valituskelpoisuuden kriteerit olisivat jo tässä tapauksessa täyttyneet. Eri mieltä olleen oikeusneuvos Kuokkasen lausunto on myös saanut lisää tukea kansainvälisestä oikeuskäytännöstä. EIT:ssä lausunnon antamishetkellä vasta vireillä ollut tapaus *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et. al. vs Switzerland*, johon Kuokkanen muun ohessa viittasi, sai ratkaisunsa 9.4.2024. EIT totesi ratkaisussa, että Sveitsi oli laiminlyötyään riittäviin ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin ryhtymisen rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja 2 ja 8.¹⁸³

Voidaankin todeta, että korkein hallinto-oikeus on näin ollen antanut ympäristöperusoikeudelle perusteluissaan merkittävän aseman perustuslain pykäliin 21 ja 22 kirjattujen perusoikeuksien rinnalla ja samalla yhdistänyt perustuslain 20 §:n asettamien velvoitteiden ja oikeuksien toteutumaisen vahvasti yhteyteen ilmastolain kanssa.

Tätä tutkimusta tehtäessä, ovat lukuisat järjestöt jättäneet korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi uuden valituksen Suomen valtion ilmastotoimiin ja niiden riittävyyden arviointiin liittyen.¹⁸⁴

5.2. Ilmasto-oikeudenkäynnit muualla Euroopassa.

Kuten edellä¹⁸⁵ on esitetty, on sekä Suomen ilmastolain että kansallisen ympäristöperusoikeussäätelyn pohja vahvasti kansainvälisessä oikeudessa sekä Euroopan unionin sääntelyssä. Ilmastolaki, joka tähtää kansainvälisten ja erityisesti Euroopan unionin sääntelemien velvoitteiden toteuttamiseen ja ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja sen vaikutuksiin sopeutumiseen, on sitä ohjaavien EU-velvoitteiden myötä vahvasti harmoniassa muiden EU:n jäsenvaltioiden ilmastolainsäädäntöjen kanssa. Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi on mainittu erityisesti Saksan liittovaltion ilmastoasetus *Bundes Klimaschutzgesetz* ja Ruotsin ilmastolaki *klimatlag* (2017:720). Niin ikään Suomen

¹⁸³ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et. al. vs Switzerland*, tarkemmin ratkaisusta sivulla 16.

¹⁸⁴ <https://yle.fi/a/74-20105812>

¹⁸⁵ ks. jaksot 3.1.1 ja 3.1.2, sekä 2.1.

ensimmäinen ja toistaiseksi ainut ilmasto-oikeudenkäynti, jossa ensimmäistä kertaa tuomioistuintasolla käsiteltiin ilmastomuutoksen vaikutuksia perusoikeuksiin (KHO 2023:62) ei ole Euroopassa ainoa laatuaan.

5.2.1. *Anton Foley et. al. vs. Sverige*

Ruotsissa kuudensadan nuoren (Anton Foley et. al.) ryhmä nosti Nackan kärjäoikeudessa lokakuussa 2022 kanteen väittäen, että Ruotsin valtion ilmastomuutosta ehkäisevien toimien riittämättömyys aiheutti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ruot. europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) rikkomuksen rajoittamalla ryhmän jäsenten (synt. vuosien 1995–2015 välillä) perusoikeuksia. Foleyn ajama ryhmäkanne oli kolmiosainen. Kanteen ensimmäinen osa oli vaatimus, että tuomioistuin vahvistaisi ihmisoikeussopimuksen rikkomuksen tapahtuneen. Toinen osa oli vaatimus, että kärjäoikeus velvoittaisi Ruotsin valtion kunnianhimoisempiin toimiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, kasvihuonekaasujen vähentämiseksi ilmakehässä ja maailmanlaajuisen lämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 asteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan. Kolmanneksi Foley argumentoi, että mikäli kärjäoikeus katsoisi kanteen ensimmäisen ja toisen vaateen osalta käsittelykelvottomaksi, aiheuttaisi kyseinen päätös rikkomuksen vastaan Euroopan unionin ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi laillisessa tuomioistuimessa. Vastineessaan Ruotsin valtio vaati valitusta hylättäväksi.¹⁸⁶

Nackan kärjäoikeus (Nacka Tingsrätt) antoi 21.2.2023 ratkaisun, jossa se päätti käsitellä Foleyn jättämän valituksen osat yksi ja kaksi (*första- och andrahandsyrkeandena*). Valituksen kolmannen osan (*tredjehandsyrkanden*) kärjäoikeus hylkäsi todeten sen menestymiskelvottomaksi siinäkin tapauksessa, etteivät valituksen osat yksi ja kaksi menestyisi. Oikeudenkäynti on tätä tutkimusta tehdessä yhä kesken Nackan kärjäoikeudessa.

5.2.3. *Greenpeace Norden & Natur og Ungdom v. Norge*

Vuonna 2023 ympäristöjärjestöt Greenpeace Norden ja Natur og Ungdom valittivat Oslon kärjäoikeuteen energiaministeriön päätöksestä hyväksyä Pohjanmerelle kolme uutta öljy ja kaasukenttää (Breidablikk, Yggdrasil ja Tyrving) argumentoiden, että päätös rikkoi Norjan perustuslakia, Euroopan talousalueen säädöksiä sekä kansainvälisiä ihmisoikeussitoumuksia. Oslon kärjäoikeus keskeytti päätöksen toimeenpanon ja kielsi luvan mukaisten toimenpiteiden aloittamisen merialueilla. Valittajilla oli valituksessaan kolme lähtökohtaa. Ensinnäkin valittajat esittivät, ettei kenttien lupamenettelyssä ollut arvioitu niiden ilmasto- ja

¹⁸⁶Nacka tingsrättens mål nr. T 8304-22, Aktilaga 13.

ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla. Toisekseen valittajat totesivat päätöksenteon läpinäkyvyyden olleen niin puutteellista, että sitä oli pidettävä epädemokraattisena. Kolmanneksi valittajat esittivät, että öljykenttien vaikutuksia lasten ja nuorten sukupolvien etuihin ei ollut otettu huomioon riittävällä tavalla.

Valittajat perustivat valituksensa Norjan perustuslain artiklaan 112, jossa asetetaan valtiolle vaatimus hallinnoida luonnonvaroja pitkän aikavälin näkökulmat kattavasti huomioon ottaen.¹⁸⁷ (*Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.*)¹⁸⁸, sekä perustuslain 104 artiklaan ja YK:n Lasten oikeuksien sopimuksen (UN Convention on the Rights of the Child) artiklaan 3.

Oslon kärjäoikeus antoi tapauksessa ratkaisunsa 18.1.2024 ja määräsi kaikkien kolmen öljy- ja kaasukentän perustamisluvat mitätöidyiksi, asettaen samalla ministeriölle kiellon hyväksyä enää kyseiselle alueelle kenttien perustamislupia. Tuomioistuin totesi perusteluissaan, että kenttien lupien hyväksymisprosessissa oli ilmennyt menettelyllisiä ongelmia, eikä kansalaisia ollut osallistettu päätösprosessissa riittävällä tavalla, eivätkä luvat olleet hyväksyttäviä EU:n lainsäädännön näkökulmasta. Kärjäoikeus niin ikään katsoi, että lasten oikeudet tulisi myös päätöksenteossa turvata mm. julkisten kuulemisten avulla osana vaikutusarvioprosessia. Tätä tutkielmaa tehdessä Oslon kärjäoikeus odottaa vielä EIT:ltä selvitystä voidakseen arvioida lupien aiheuttamia mahdollisia yleissopimusrikkomuksia.¹⁸⁹

5.2.4. Urgenda Foundation vs. The State of Netherlands

Vuonna 2015 Urgenda -ympäristönsuojelujärjestö ja 900 Alankomaiden kansalaista valittivat Haagin kärjäoikeuteen vaatien Alankomaiden valtiota lisätoimiin, jotta valtio tekisi tosiasiallisesti osuutensa ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Valituksessa vaadittiin valtiolta lisätoimia niin, että vuoteen 2020 mennessä Alankomaiden päästöjä tulisi olla vähennetty vähintään 25 % vuoden 1990 tasoon nähden. Haagin kärjäoikeus hyväksyi valituksen, jonka

¹⁸⁷ Greenpeace Norden et. al. vs Norway, 2023.

¹⁸⁸ Kongeriket Noregs grunnlov 112.1, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>. Artikla kokonaisuudessaan: *Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter. Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet. Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane. On varsin mielenkiintoista huomata artiklan olevan suurelta osaltaan varsin saman sisältöinen Suomen perustuslain 20 §:n kanssa.*

¹⁸⁹ Greenpeace Norden et. al. vs Norway, 2023.

myöhemmin Haagin hovioikeus (Court of Appeal) vahvisti. Asia eteni Haagin korkeimpaan oikeuteen (Hoge Raad), jossa tuomioistuin määritteli oikeudellisen ongelman siten, että tapauksessa oli arvioitava, oliko valtio velvoitettu vähentämään päästöjään valituksessa vaaditulla tavalla ja oliko tuomioistuimella oikeus määrätä valtio toimimaan niin. Alankomaiden valtio oli vastineessaan todennut, ettei ollut tuomioistuimen tehtävä linjata välttämättömistä politiikkatoimista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi.

Korkein oikeus arvioi perusteluissaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja 2 (oikeus elämään) ja 8 (oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämään). Korkein oikeus viittasi ihmisoikeussopimukseen todeten, että sopimuspuolena oleva valtio on säännösten nojalla velvoitettu toimiin, mikäli todellinen ja välitön riski ihmisten elämälle ja hyvinvoinnille on olemassa ja valtio on tästä riskistä tietoinen. Korkein oikeus totesi, että velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin pätee myös tilanteissa, joissa ympäristöongelmat uhkaavat suuria ihmisryhmiä, vaikka kyseisten ongelmien aiheuttamat uhkat materialisoituisivatkin vasta pidemmän aikavälin kuluessa. Korkein oikeus viittasi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaan 13 (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) todeten, että kansallisen tuomioistuimen tuli olla kykenevä huolehtimaan oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta tilanteessa, jossa ihmisoikeussopimuksen artiklojen sääntelemät arvot olivat uhattuina.

Korkein oikeus viittasi lisäksi IPCC:n vuoden 2007 raporttiin, jonka mukaan ilmaston lämpeneminen voitaisiin rajoittaa alle 2 celsiusaseen kriittisen rajan, mikäli jokainen liitteessä I mainituista maista (Alankomaat mukaan lukien) rajoittaisi päästöjään 25–40 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä ja 80–95 % vuoteen 2050 mennessä. Korkein oikeus katsoi, ettei valtio ollut perustellut sitä, miksi Alankomaiden ilmastolakin oli kirjattu tavoitteeksi vain 20 % päästövähennystavoite vuodelle 2020. Toimivallastaan puuttua päästövähennyksiin liittyviin politiikkatoimiin korkein oikeus totesi, että vaikka päätöksenteko kasvihuonekaasujen vähentämiseen liittyvistä politiikkatoimista kuuluu Alankomaisessa hallintojärjestelmässä valtiolle ja parlamentille, on oikeuden tehtävä valvoa, että edellä mainitut hallintoelimet pysyvät päätöksenteossaan niitä sitovien oikeudellisten normien ja lain puitteissa. Korkein oikeus viittasi laillisuusperiaatteeseen (rule of law), todetessaan, että valtion jättäessä päätöksenteossaan noudattamatta sitä sitovia kansainvälisiä säännöksiä (käsillä olevassa tapauksessa EIS:n artikloja 2 ja 8), on tuomioistuimella oltava mahdollisuus tarjota kansalaisille tehokkaat oikeusturvakeinot myös valtiota vastaan.

Näin ollen Haagin korkein oikeus pysytti voimassa käräjäoikeuden tuomion todeten, että valtio oli velvoitettu asettamaan päästövähennystavoitteen vähintään 25 prosenttiin vuoden 1990 tasosta vuodelle 2020 ja että EIS:n artiklojen 2 ja 8 nojalla valtio on myös velvollinen saavuttamaan asettamansa tavoitteen.¹⁹⁰ Haagin korkein oikeus (Hoge Raad) totesi lisäksi ratkaisunsa perusteluissa¹⁹¹, että ilmastotieteen selkeä näkemys on, että ilmasto tulee käymään läpi vaarallisen muutoksen tulevina vuosikymmeninä ja että kansainvälisen yhteisön ja tieteentekijöiden keskuudessa vallitsee konsensus siitä, että ilmaston keskilämpötilan nousu yli 1.5 celsiusastetta verrattuna esiteolliseen aikaan tulee aiheuttamaan vakavia seurauksia, kuten äärimmäistä kuumuutta, äärimmäistä kuivuutta, poikkeuksellisia sademääriä ja ekosysteemien häiriötiloja, jotka pahimmillaan voivat aiheuttaa mm. uhkia ruoantuotannolle. Korkein oikeus nosti esiin myös merten pintojen nousun aiheuttamat vaarat jäätiköiden ja napajäiden sulassa. Tuomioistuimen argumentaation mukaan edellä mainitut uhkat tulevat vaarantamaan ihmishenkiä, uhkaamaan ihmisten hyvinvointia ja elinympäristöä ympäri maailmaa. Alankomaat mukaan lukien.¹⁹²

5.3. Johtopäätöksiä

Ilmasto-oikeudenkäyntien määrä, joissa joko ympäristöjärjestöt tai muut ryhmittymät joukkokanteluiden muodossa haastavat valtioita oikeuteen, pyrkien tuomioistuinkäsittelyjen kautta vaikuttamaan ilmastomuutoksen torjuntatoimiin on maailmanlaajuisestikin nousussa. Arvioitaessa oikeudellisten ratkaisujen merkittävyyttä tulevaisuuden oikeuslähteinä, on kiinnitettävä huomiota paitsi ratkaisujen lopputuloksiin myös erityisesti tuomioistuimien esittämiin perusteluihin. Erityisesti korkeimpien oikeusinstanssien, kuten juuri Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ja Haagin korkeimman oikeuden ratkaisujen, joilla on niin vertikaalista kuin horisontaalistakin oikeusvaikutusta, perusteluosioiden voidaan katsoa antavan merkittäviä linjauksia tulevaisuuden niin kansallista kuin eurooppalaistakin laintulkintaa ajatellen. Koska ilmastomuutos ja sen aiheuttamat uhkat ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle, ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä, onkin myös tärkeää tarkastella siihen liittyviä ennakkoratkaisuja myös kapean kansallisen katsannon ulkopuolelta.

¹⁹⁰ Urgenda foundation v. The State of Netherlands, 2019, s.3. (https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf)

¹⁹¹ Ks. tarkemmin jakso 5.2.3.

¹⁹² Urgenda foundation v. The State of Netherlands, 2019, s.3. (https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf)

Edellä esitellyt oikeustapaukset ovat kaikki luonteeltaan jokseenkin erilaisia. Nackan käräjäoikeudessa edelleen vireillä oleva *Foley et al. vs. Sverige*, on useiden yksityishenkilöiden allekirjoittama joukkokanne, jossa esitetyt vaatimukset ovat jokseenkin yleisluontoisia ja hakevat oikeusperustansa Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämästä sääntelystä. *GP Norden et al. v. Norge* puolestaan oli ympäristöjärjestöjen ajama valitus käräjäoikeuteen valtion lupapäätöksestä. Norjan tapauksessa keskeisinä oikeusohjeina oli pidettävä Norjan perustuslain artiklaa 112 ja 104 sekä YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen artiklaa 3. *Urgenda Foundation vs. the State of Netherlands* -tapauksta puolestaan käsiteltiin aina Alankomaiden korkeimmassa oikeudessa asti. Erotuksena laajasti edellä käsiteltyyn ratkaisuun KHO 2023:62, oli ns. *Urgenda* tapauksessa kyse siitä, että ympäristöjärjestö kykeni kohdistamaan valituksensa siihen, ettei Alankomaiden valtion päättämä päästövähennystavoite ollut harmoniassa Euroopan unionin yhteisten päästövähennystavoitteiden kanssa. Ratkaisussa KHO 2023:62 ympäristöjärjestöt perustelivat valitustaan valtiosta päätöksenteon laiminlyönnillä. Samaten siinä missä ympäristöjärjestön valitus perustui *Urgenda* -tapauksessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen asettamien velvoitteiden laiminlyöntiin, olivat ratkaisun KHO 2023:62 keskeisiä oikeusohjeita kansallisen ilmastolain pykälät, Århusin yleissopimuksen muutoksenhakua koskevat artiklat, sekä ilmastolain kautta välillisesti ympäristöperusoikeus (perustuslain 20 §).

Keskeinen yhtäläisyys oikeustapauksissa on se, että ympäristöjärjestöjen valitusoikeus ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvissä asioissa vaikuttaa ratkaisujen perustelujen näkökulmasta kyseenalaistamattomalta. Myös ilmastomuutoksen vaarallisuus ja sen aiheuttamat uhkat niin ihmis- kuin perusoikeuksien tosiasiallisella toteutumiselle vaikuttaa olevan vahvasti eurooppalaisen ilmasto-oikeuskäytännön konsensus. Erityisesti *Urgenda* -tapauksessa Haagin korkein oikeus otti huomattavan voimakkaasti kantaa ilmastomuutoksen vaarallisuuteen. Lisäksi Haagin korkeimman oikeuden ratkaisussa mielenkiitoinen aspekti on se, että tuomioistuin on käytännössä velvoittanut valtion asettamaan tietyn päästövähennystavoitteen. On myös huomattava, että eurooppalaisessa kontekstissa viime vuosien ilmastovalitukset ovat lähes kaikki menestyneet varsin hyvin. Kun edellä esiteltyihin liittyy vielä aiemmin kuvailun EIT:n 2024 keväällä valittajien eduksi ratkaiseman *KlimaSeniorinnen* tapauksen, voidaan esittää, että ihmis- ja perusoikeuksiin, sekä kansallisiin, EU sääntelyn harmonisoimiin ilmastolainsäädäntöihin perustuvat kanteet ja niiden myötä käydyt oikeudenkäynnit voivat tulevaisuudessa nousta merkittävään asemaan ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvän sääntelyn kehityksessä.

6. Oikeusturvan toteutumisesta ympäristöperusoikeuden ja ilmastolain kautta ilmastomuutoksen maailmassa

6.1. Oikeusturvasta

Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentissa todetaan, että *jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Pykälän 2 momentissa lisätään, että *käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*.¹⁹³ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR, 1953*) on säädetty oikeusturvasta. Sen artiklassa 13 on todettu, että jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien tai vapauksien loukkaukseen ovat syylistyneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

6.2. Puhevalta- ja valitusoikeuskysymykset sekä ympäristöjärjestöjen asema

Puhuttaessa oikeusturvasta ympäristöperusoikeuden ja sen sääntelemiä oikeuksia puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön uhkaavan ilmastomuutoksen näkökulmasta tulee kiinnittää huomiota myös oikeusturvan asemaan yhtenä perustuslain perusoikeusluetteloon kirjatusta perusoikeuksista. Perustuslain 21 §:ssä on säädetty, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.¹⁹⁴

Oikeusturvan kuuluessa perusoikeusluettelon perusoikeuksiin, koskee perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet siten myös velvollisuutta turvata oikeusturvan toteutuminen. Julkisen vallan on siten huolehdittava oikeusturvan tosiasiallisesta saatavuudesta.¹⁹⁵ Kun ympäristöperusoikeutta tarkastellaan paitsi perustuslaillisena

¹⁹³ Perustuslaki 731/1999

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Olli Mäenpää – Hallinto-oikeus, oikeuden perusteokset, AlmaTalent Oy, 2023, jakso: III. 2.

toimeksiantona säätää aineellinen ympäristölainsäädäntö sen tavoitteita vastaavaksi,¹⁹⁶ myös muiden perusoikeuksien kanssa tasaveroisen aseman saavuttaneena perusoikeutena, joka takaa jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön¹⁹⁷ voidaan todeta, että ympäristöperusoikeuden jäädessä toteutumatta, muodostavat perustuslain 20 §, 21 § ja 22 § perustuslaillisen kokonaisuuden, jonka nojalla ympäristöperusoikeuden oikeussubjekteille on taattava todelliset oikeusturvakeinot oikeuksiensa puolustamiseksi.

Kansainvälisistä velvoitteista etenkin Århusin sopimus (yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksen haku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa) sisältää säännöksiä kansalaisten oikeusturvasta ympäristöä koskevissa asioissa. Århusin sopimuksen 9 artiklan kohdassa 2 säädetään, että sopimuspuolten on varmistettava, että jokaisella, jota tai jonka oikeuksia sopimuksen 6 artiklan mukainen päätös koskee tai jonka oikeuksien olennaisesti väitetään päätöksen nojalla heikentyvän, on oikeus saattaa asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. 9 artiklan kohdassa 3 on lisätty, että yleisöön kuuluvilla on lisäksi mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin mm. viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolten kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa.¹⁹⁸

Siinä missä artiklan 9 kohdat 2 ja 3 ovat vahvasti harmoniassa suomalaisen hallintoprosessilainsäädännön ja erityisesti hallintoprosessilain 7 §:n 1 momentin kanssa, tekevät artiklasta käsillä olevaa tutkimusta koskien erityisen mielenkiintoisen sen merkityssisältöä viime vuosina laajentaneet Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöt. Unionin tuomioistuimen viimeisimmän Århusin yleissopimusta käsittelevän ratkaisun (C-826/18) perusteluissa Unionin tuomioistuin on katsonut, että sopimuksen artiklan 9 kohtaa 2 on tulkittava niin, että se on esteenä sille, että siinä tarkoitettujen kyseisen sopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee, kuuluvien valtiosta riippumattomien järjestöjen nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi järjestöjen osallistumista riidanalaisen päätöksen valmistelumenettelyyn.¹⁹⁹ Niin ikään ennakkoratkaisussa Protect

¹⁹⁶ ks. jakso 2.6. sekä Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 84

¹⁹⁷ ks. PeVL 55/2018 vrt. PeVL 32/2010.

¹⁹⁸ SopS 121/2004 (6 artiklassa tarkoitettulla sopimuksella on tarkoitettu Århusin sopimuksessa sopimuksen liitteessä I luetelluille toiminnoille myönnettäviä lupia koskevia päätöksiä, sekä sellaisia toimintoja koskevia päätöksiä, joita ei olla lueteltu sopimuksen liitteessä I, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

¹⁹⁹ CJEU Case, C-826/18, 14.1.2021. Tapauksessa oli kyse Alankomaiden Limburgin alioikeuden tekemästä ennakkoratkaisupyyntöstä Unionin tuomioistuimelle, joka koski Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen tulkintaa. Alkuperäisessä tapauksessa oli kyse siitä, että Echt-Susterenin kunta oli myöntänyt ympäristöluvan

Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (PNALU) v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd, katsoi EU:n tuomioistuim, että kansallisen tuomioistuimen oli tulkittava muutoksenhauille asetettuja edellytyksiä paitsi Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan myös Unionin oikeuteen perustuvan tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että mm. PNALU:n kaltainen ympäristönsuojelujärjestö voi tuomioistuimessa riitauttaa hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen, joka voi olla EU:n ympäristöoikeuden säännösten vastainen.²⁰⁰

Prosessioikeudellisena käsitteenä asiavaltuus eli asialegitimaatio tarkoittaa sitä, että henkilöllä on oikeus prosessata eli käydä oikeutta omissa nimissään oikeudenkäynnin kohteeksi saatetusta oikeudellisesta vaateesta. Kyse on siis siitä, onko asianosaisena esiintyvä henkilö oikea asianosainen.²⁰¹ Hallintoprosessioikeudessa käsitettä tulkitaan siten, että asianosaisella on oikeus panna vireille hallintoprosessi ja toimia siinä asianosaisena.²⁰² Hallintoprosessilain (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) 7 §:n 1 momentin mukaan asiavaltuus on sillä, joka jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.²⁰³ Hallinto-oikeudellinen näkökulma tarkasteltaessa oikeusturvan toteutumista tilanteessa, jossa julkinen valta on laiminlyönyt velvoitteensa pyrkiä toteuttamaan ympäristöperusoikeutta on välttämätön, sillä hallintovalitus on muutoksenhakukeinona edellä mainitun kaltaisissa kysymyksissä keskeinen ja tietyissä tapauksissa ainoa vaihtoehto. Valtioneuvoston päätöksistä saa esimerkiksi valittaa ainoastaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁰⁴

Koska ilmastonmuutos on ilmiönä hyvin laaja, vaikutuksiltaan maailmanlaajuinen ja kauaskantoinen, voidaan todeta, että esimerkiksi yksittäisten viranomaisten päätöksillä harvoin olisi sellaisia ilmastonmuutoksen hidastamiseen tai sen kiihdyttämiseen liittyviä vaikutuksia, että niiden voitaisiin katsoa uhkaavan ympäristöperusoikeutta nimenomaan ilmastonmuutoksen näkökulmasta. Siksi katse kohdistuukin nimenomaan ylimpien vallankäyttäjien, Suomessa eduskunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin. Kotimaisessa ja eurooppalaisessa ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uhkiin ihmis- ja perusoikeuksille liittyvästä oikeuskäytännöstä onkin havaittavissa linja, jossa ryhmät tai järjestöt ovat tehneet

sikalan laajentamiselle, tekemättä ympäristövaikutusarviointia. Henkilö LB ja useat ympäristönsuojelujärjestöt valittivat päätöksestä Limburgin alioikeudelle.

²⁰⁰ CJEU C-664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd, 20.12.2017.

²⁰¹ Vuorenmaa, Helenius, et al. - Prosessioikeus - Oikeuden perusteokset, AlmaTalent Oy, 2021, s. 408.

²⁰² Olli Mäenpää – Hallinto-oikeus, oikeuden perusteokset, AlmaTalent Oy, 2023, jakso: III. 2.

²⁰³ HOL 808/2019

²⁰⁴ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 §: Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

tuomioistuimille valituksia nimenomaan valtionhallinnon toiminnasta (esim. KHO 2023:62, Anton Foley et. al. vs. Sverige, Urgenda foundation vs. State of Netherlands)²⁰⁵

Oikeuskäytäntöä ilmastonmuutoksen torjunnan laiminlyönnin aiheuttamiin mahdollisiin ihmis- ja perusoikeusloukkauksiin ei ole kovin paljon. Edellä esitelty ja analysoitu ratkaisu KHO 2023:62 on Suomessa ainoa laatuaan.²⁰⁶ Kuitenkin tarkastellessa kyseistä ratkaisua yhdessä Århusin yleissopimuksen Artiklojen 9.2, 9.3 ja 6 sekä niiden merkityssisältöä ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden osalta laajentaneiden Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen C-826/18 ja C-664/15 kanssa, piirtyy kuva siitä, että ympäristönsuojelujärjestöillä on ollut ja tulee olla valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioissa, joissa ilmastonmuutoksen ehkäisyä ja siihen sopeutumista varten säädettyjen toimien tekemistä on laiminlyöty.²⁰⁷ Lisäksi voidaan todeta, että ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden olemassaoloa ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvissä asioissa tukevat niin ikään edellä mainitut ja esitellyt eurooppalaiset ratkaisut Urgenda vs. Netherlands ja Deutsche Unwelthilfe vs Bayern, joissa kummassakin tuomioistuimet käsittelivät ympäristöjärjestöjen ilmastovalitukset. Näkemystä puoltaa vahvasti myös aivan viimeaikainen, YK:n ympäristönsuojelijoihin erikoistuneen erikoisraportoijan alkuvuodesta 2024 esittämä EU:n yritysvastuudirektiiviä koskenut kannanotto, jossa todettiin, että valmistellun direktiivin oikeudenomistajia käsittelevään liitteeseen tulisi ehdottomasti liittää Århusin yleissopimuksen nojalla ympäristönsuojelijat (Environmental defenders) erillisenä ryhmänä.²⁰⁸

Suomessa ilmastonmuutoksen ehkäisyä ja siihen sopeutumista sääntelevään ilmastolakiin lisättiin lakiuudistuksella 108/2023 21 b §, jonka mukaan muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). Pykälässä on todettu, että sellaisesta lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Pykälän mukaan valitusoikeus on mm. sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua annettu päätös koskee tai sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Valitusoikeus on pykälän mukaan myös mm. saamelaiskäräjillä. Ilmastolaissa on siten tunnustettu ympäristönsuojelujärjestöiden asema valitusoikeudellisina subjekteina.²⁰⁹

²⁰⁵ KHO 2023:62, Anton Foley et. al. vs. Sverige, Urgenda foundation vs. State of Netherlands.

²⁰⁶ KHO 2023:52.

²⁰⁷ CJEU cases C-826/18 ja C-664/15, esitelty jaksossa aiemmin kokonaisvaltaisemmin.

²⁰⁸ Michel Forst UN Special Rapporteur on environmental defenders under the Aarhus Convention 15 February 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-02/SR_EnvDefenders_Statement_EU_CSDDD_15.02.2024.pdf

²⁰⁹ Ilmastolaki (423/2022)

Lisäys on tärkeä oikeusturvan toteutumisen kannalta, sillä yksittäisen henkilön voi olla vaikea näyttää toteen, miten ilmastolain mukaisessa päätöksenteossa tehty esimerkiksi lain tai perusoikeuden velvoitteiden laiminlyönti juuri hänen oikeuksiinsa vaikuttaa. Lisäksi ympäristöjärjestöjen vahvistetun aseman voidaan katsoa vahventavan jaksossa 2.4 esitellyn David R. Boydin esittelemän listauksen mukaisesti ympäristöperusoikeuden kansallista painoarvoa.²¹⁰

Ilmastolain uusi muutoksenhakupykälä kuitenkin rajaa valitusoikeutta jokseenkin voimakkaasti, antaen mahdollisuuden lisätoimia koskevasta päätöksestä valittamiseen ainoastaan 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun suunnitelmien muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Muotoilu vaikuttaisi rajaavan pois mahdollisuuden valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston toiminnasta, mikäli suunnitelmien muuttamista koskevaa päätöstä ei tehdä lainkaan. Lisäksi muutoksenhakupykälä käsittelee valitusoikeutta ainoastaan mahdollisuutena valittaa 16 §:n 1 momentissa tarkoitetusta päätöksestä.²¹¹ Suomessa (ratkaisussa KHO 2023:62), sekä muissa vastaavissa eurooppalaisissa oikeudenkäynneissä valituksen kohde on kuitenkin ollut yksittäisen hallintoelimen päätöksen sijaan nimenomaan julkisen vallan päätöksenteosta pidättäytyminen tilanteissa, joissa valittajien mukaan päätös ilmastonmuutoksen ehkäisytoimien parantamiseksi olisi pitänyt tehdä. Tätä aspektia ei ole myöskään otettu suoraan huomioon ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä, jossa muutoin onkin pohdittu juuri oikeusturvan ja säädetyn muutoksenhakupykälän 21 b välistä suhdetta.²¹²

Oikeuskirjallisuudessa on 2010-luvulla katsottu, että ympäristöoikeudellisessa ratkaisukäytännössä ns. hallinto-oikeudellinen perintö on muodostunut ympäristöoikeudellisessa ratkaisuarargumentaatiossa perusoikeuksia keskeisemmäksi oikeuslähteiden käyttölinjaksi.²¹³ Siksi onkin huomioitava, että vallitsevan hallintoprosessilainsäädännön nojalla muutosta voi hakea hallintovalituksella päätökseen, jolla viranomainen on joko ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.²¹⁴ Pykälän varsin suppea sanamuoto antaa siis ymmärtää, että muutosta voi hakea ainoastaan tehtyyn, ns.

²¹⁰ ks. jakso 2.4 ja Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119–120

²¹¹ Ilmastolaki (423/2022).

²¹² HE 239/2022 vp s. 59-60.

²¹³ Viljanen, Heiskanen ja Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, 2016, s. 89. ja Viljanen et.al, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, Ympäristöministeriö, Tampere, 2014, s. -, sekä . Kattainen, Ympäristövastuu kaivostoiminnassa, 2017, s. 47.

²¹⁴ HOL 6 § 1 momentti.

realisoituneeseen päätökseen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on todettu, että valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta (asianosaisen oikeusturvan tarve) ja että valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännökset, ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeuden vaatimukset.²¹⁵

Tilanteessa, (joka oli käsillä mm. ratkaisussa KHO 2023:62) jossa ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi tai hidastamiseksi tehtyjä ilmastolain ja välillisesti ympäristöperusoikeuden sisältämien aineellisten oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeitä päätöksiä, (esim. päätöksiä ilmastolaissa säädellyistä lisätoimista tilanteessa, jossa olemassa olevat toimet ovat riittämättömiä lain tavoitteiden kannalta) on jätetty tekemättä, on jokseenkin epäselvää, miten kansalaisten perustuslain 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan toteutuu, mikäli muutoksenhaku on hallintovalituksen kautta mahdollon. Tilanteessa on kuitenkin pohjimmiltaan kyse siitä, että jättämällä päätös tekemättä, on mahdollisesti toimittu lain vastaisesti ja vaarannettu perustuslain 20 §:n 1 momentin sisältämien aineellisten oikeuksien toteutuminen, samalla laiminlyöden 20 §:n 2 momentin perustuslaillista toimeksiantoa.

KHO:n ratkaisussa 2013:142 katsottiin, että valituksen tehneen henkilön oikeutta tavata kehitysvammaista lastaan oli rajoitettu sosiaalityöntekijän allekirjoittamasta neuvottelumuistiosta ilmenevällä tavalla. KHO katsoi perusteluissaan perustuslain 21 §:ään viitaten, ettei hallinto-oikeuden olisi pitänyt jättää valitusta tutkimatta, vaikka kyseistä neuvottelumuistiota ei hallintoprosessilain nojalla voinutkaan pitää valituskelpoisena päätöksenä.²¹⁶ Ratkaisu huomioitiin myös hallituksen esityksessä HE 29/2018, jossa on todettu, että asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.²¹⁷

Suomen toistaiseksi ainoassa ilmasto-oikeudenkäynnissä KHO katsoi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn arvioiminen valituksessa tarkoitetulla tavalla voisi tulla tutkittavaksi, mikäli päätöksen tekemättä jättäminen johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai mikäli valtioneuvoston toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.²¹⁸ KHO omaksui siis ratkaisussa vahvasti perusoikeusmyönteisen linjan tiukan

²¹⁵ HE 29/2018 vp s. 73.

²¹⁶ KHO 2013:142.

²¹⁷ HE 29/2018 vp s. 73.

²¹⁸ KHO 2023:62.

hallinto-oikeudellisen perinteen noudattamisen sijasta ja viittasikin perusteluissaan paitsi perustuslain 20 §:ään myös perustuslain pykälisiin 21 ja 22. Vaikka korkein oikeus päätyi lopulta jättämään valituksen tutkimatta, voidaan perustelujen myötä katsoa, että oikeuskäytännössä otettiin niiden myötä Suomessa askel suuntaan, jossa julkisen vallan laiminlyönti ilmastonmuutoksen torjunnassa ja siten laiminlyönti ympäristöperusoikeuden toteuttamisessa voidaan muutoksenhaun turvin haastaa tuomioistuimessa HOL 6 §:n 1 momentin sanamuodon vaatiman varsinaisen päätöksen puuttumisesta huolimatta.²¹⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden linjan vahvistuminen vaatii tulevaisuudessa vähintään toisen asiasisällöltään vastaavan kaltaisen ratkaisun ja tukea eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä. Toistaiseksi oikeusturvakysymys ympäristöperusoikeuden, ja ilmastonmuutoksen sen turvaamille arvoille aiheuttaman uhkan osalta on oikeuskäytännön näkökulmasta kyseisen ratkaisun, ilmastolain muutoksenhakupykälän 21 b ja hallinto-oikeudellisen perinteen varassa.

7. Johtopäätökset

7.1. Ympäristöperusoikeus vuonna 2024

Perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden merkityssisältö ja pykälän tulkintaratjat ovat 2000-luvun kuluessa selventyneet oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen, muun aineellisen lainsäädännön, lakien valmisteluaineistojen ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitettyjen kannanottojen myötä, vaikka pykälän sanamuoto onkin pysynyt samana. Vaikka perustuslain 20 § on sanamuodoltaan hyvin samankaltainen kuin muutkin vastaavat perusoikeussäännökset²²⁰ eikä juuri eroa muotoilultaan esimerkiksi omaisuudensuojaa sääntelevästä 15 §:stä tai oikeusturvaa sääntelevästä 21 §:stä, oli ympäristöperusoikeuden todellinen asema muiden perusoikeuksien joukossa kuitenkin jonkin aikaa perusoikeusuudistuksen jälkeen jokseenkin epäselvä. Tämä siitäkin huolimatta, että periaatteessa jo sen, että säännös on kirjattu perustuslakiin muiden perusoikeuksien tavoin, tulisi antaa säännökselle muiden perusoikeuksien kanssa lähtökohtaisesti tasa-arvoinen asema.

Epäselvyydelle oli havaittavissa useita eri syitä. Erityisesti se, että hallituksen esityksessä perusoikeusuudistusta koskeneesta lakiehdotuksesta oli erityisesti 20 §:n 1 momentin osalta todettu, että säännös oli julistuksenomainen eikä siihen voinut suoraan perustaa esimerkiksi rikosoikeudellista vastuuta, antoi ymmärtää, ettei ympäristöperusoikeus olisi yhtäläisen vahva perusoikeus muiden perusoikeusluettelon oikeuksien rinnalla. Hallituksen esityksessä myös

²¹⁹ Ks. jakso 5.1.

²²⁰ Elina Pirjatanniemi on päätenyt julkaisussaan samaan näkökantaan. Ks. Pirjatanniemi 2007 s. 188.

todettiin, että 20 §:n velvoitteet toteutettaisiin muun lainsäädännön avulla. Lisäksi voidaan katsoa, että ollessaan varsin uusi, kolmannen ja neljännen perusoikeussukupolven välillä tasapainoileva oikeus, joka sisältää oikeuksia paitsi kollektiiveille, myös tulevaisuuden sukupolville, ei ympäristöperusoikeudella ollut tukenaan läheskään sitä määrää oikeuslähteitä kuin monilla vanhemmilla perusoikeuksilla. Yhtä lailla voidaan todeta David R. Boydin laatiman ympäristöperusoikeuden kansallisiin toteutumisedellytyksiin viitaten²²¹, että ympäristöasioihin liittyvissä oikeuskäsittelyissä perusoikeuspunnintaa on nähty varsin vähän.

Siinä missä ympäristöperusoikeus oli säätämishetkellään paljolti vailla oikeuslähdetukea, alkoi tilanne muuttua merkittävästi 2000-luvun kuluessa. Erityisesti viimeisen viidentoista vuoden aikana on julkaistu verrattain paljon oikeuskirjallisuutta ja tutkimusartikkeleja, joissa on käsitelty ympäristöperusoikeutta, sen merkityssisältöä, suhdetta muuhun aineelliseen lainsäädäntöön ja muihin perusoikeuksiin. Lisäksi viimeisinä vuosikymmeninä on myös saatu muutama korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa ympäristöperusoikeuden toteutumiseen ja tulkintarajoihin on otettu kantaa KHO:n joutuessa myös suorittamaan perusoikeuspunnintaa ympäristöperusoikeuden ja muiden perusoikeuksien, pääasiassa omaisuudensuojan välillä. Merkittävin ympäristöperusoikeuden tulkintarajojen määrittäjä on kuitenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen ollut perustuslakivaliokunta, jonka ympäristöperusoikeutta koskeviin lausuntoihin on viitattu laajasti niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnoissaan eri lainsäädäntöhankkeisiin liittyen 2000-luvulla punninnut useaan otteeseen vastakkain ympäristöperusoikeutta ja mm. elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa vahvistaen 20 §:n asemaa muiden perusoikeuksien kanssa tasavahvuksena oikeutena todeten ajoittain myös, että esimerkiksi omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden tietynasteinen rajoittaminen on ollut perusteltua, jotta ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa toteutuvan.

Viimeistään perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 55/2018 ja siinä esitetyn elinkeinonvapauden, omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisen punninnan myötä voidaan todeta, että ympäristöperusoikeus, siten kuin siitä on perustuslain 20 §:ssä säädetty, on perusoikeusuudistuksen esitöissä ilmaistusta huolimatta tulkintarajoiltaan samalla tasolla muiden perusoikeusluetteloon kirjattujen oikeuksien kanssa. Perustuslain 20 §:ää ei siten voi pitää enää julistuksenomaisena säännöksenä. Mitä tulee hallituksen perusoikeusuudistusta koskeneessa esityksessä todettuun, että pykälän asettamien velvoitteiden toteuttamisesta

²²¹ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119–120

huolehditaan muun lainsäädännön välityksellä, voidaan todeta, että sama lähtökohta koskee perustuslaillisten toimeksiantojen myötä myös suurta osaa muista perusoikeusluettelon oikeuksista. Perustuslain 20 §:n sisältämä perustuslaillinen toimeksianto (*Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. PL 20.2*) asettaa julkiselle vallalle velvoitteen säätää muu lainsäädäntö, erityisesti ympäristölainsäädäntö sellaiseksi, että sen voidaan katsoa toteuttavan 20 §:ssä määritellyt oikeudet. Tätä näkökulmaa tukevat sekä hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa lausuttu että perustuslain 22 §:n asettama velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tästä näkökulmasta ympäristöperusoikeutta ja perustuslain 20 §:ää on tarkasteltu myös esim. julkaisuissa Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa,²²² Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. – Ympäristöoikeus²²³ ja Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet.²²⁴

Lisäksi voidaan katsoa, että kansainvälinen oikeus ja erityisesti sen viimeaikainen kehitys on vaikuttanut ympäristöperusoikeuden merkityssisällön kehittymiseen. Siinä missä perusoikeusuudistuksen aikaan ympäristöperusoikeuden säätämisen vaikuttamina voidaan katsoa olleen mm. Tukholman (1972) ja Rion (1992) julistusten ja joidenkin merkittävien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen, voidaan todeta, että vasta viime vuosina on kansainvälisessä sääntelyssä otettu askeleita selkeämpään suuntaan ympäristönsuojeluoikeuden osalta. Erityisesti YK:n ihmisoikeusneuvoston (UN Human Rights Council) vuoden 2021 kannanoton, jossa tunnustettiin oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön sekä samana vuonna 2021 annetun Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmän lisäpöytäkirjaehdotuksen oikeudesta turvalliseen, puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön, voidaan katsoa antavan vahvaa kansainvälisoikeudellista tukea Suomen kansalliselle ympäristöperusoikeussäännökselle.

²²² Albrecht – Viljanen, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa, Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 85

²²³ Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. - Ympäristöoikeus. WSOY pro 2001, s. 190.

²²⁴ Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto 2004 s. 16

7.2. Ilmastolaki ympäristöperusoikeuden toteuttajana

Ilmastomuutoksen suhde ympäristöperusoikeuden toteutumiseen on yksiselitteinen. Perustuslain 20 § asettaa sanamuotonsa mukaisesti julkiselle vallalle velvoitteen turvata jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön. Perustuslain 22 § vahvistaa tätä asetelmaa. Perustuslain 20 §:n sanamuodossa ei terveellistä ympäristöä ole tarkemmin määritelty. Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä (HE 309/1993 vp) on todettu, että ympäristön terveellisyys on ymmärrettävä laajasti ja että elinympäristön tulee olla siten elinkelpoinen, ettei se aiheuta välitöntä sairastumisriskiä. Esityksen mukaan ympäristön terveellisyydelle on asetettava kuitenkin myös pidemmälle meneviä vaatimuksia. Esimerkinomaisesti esityksessä on nostettu esiin ympäristön viihtyisyysaspekti. 20 §:ää yhdessä kansainvälisten ja kansallisten ilmastomuutoksen ympäristön terveellisyydelle ja turvallisuudelle aiheuttavia uhkia avaavien tutkimusten kanssa tulkiten voidaan lisäksi todeta, että ilmastomuutoksen seuraukset uhkaavat nimenomaan perustuslain 20 §:ssä suojattuja oikeushyviä.

Myös viimeaikaiset kansainvälisoikeudellisessa keskustelussa esitetyt kannanotot ilmastomuutoksesta ja luontokadosta ihmisoikeuskysymyksenä puhuvat vahvasti sen puolesta, että ilmastomuutosta on tulkittava ympäristöperusoikeuden toteutumista uhkaavana ilmiönä. Sekä lain esitöissä, valiokuntalausunnoissa, kansainvälisissä oikeuslähteissä ja kansallisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön kuuluu myös tulevaisuuden sukupolville. Lukuisissa kansainvälisissä ilmasto- ja ympäristötieteellisissä tutkimuksissa, joiden muodostaman konsensuksen oikeellisuus on tunnustettu myös eurooppalaisessa oikeuskäytännössä (esim. KHO 2023:62, Urgenda vs. Alankomaat ja EIT:n KlimaSeniorinnen -ratkaisu), on katsottu ilmastomuutoksen aiheuttavan merkittäviä ympäristöllisiä terveys- ja turvallisuusuuhkia, joista osa materialisoituu jo nyt. On kiistatonta, että hillitsemätön ilmastomuutos aiheuttaa siten merkittävän uhkan nimenomaan ympäristöperusoikeuden keskeisten arvojen toteutumiselle.

Perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja perustuslain 20 §:n perustuslaillisen toimeksiannon myötä voidaan todeta, että ilmastolain (423/2022) kaltainen instrumentti, joka sisältää selkeät, valtiota velvoittavat säännökset siitä, millaisiin toimiin ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi ja sen vaikutuksiin sopeutumisiksi on välttämätön, jotta perustuslain 20 §:n 2 momentin sääntelyn sisältämien oikeuksien ja julkiselle vallalle kohdistetun toteuttamisvelvoitteen voidaan katsoa toteutuvan. Ilmastolain voidaankin katsoa olevan näin ollen tärkeä osa esimerkiksi luonnonsuojelulain, kaivoslain ja hiilen energiakäytönkieltolain ohella sitä aineellisoikeudellista lainsäädäntöä, jolla perustuslain 20 §:n

velvoitteita on käytännössä tarkoitettu toteutettavan. Ilmastolain esitoissa onkin todettu suoraan lakiehdotuksen perusoikeussidonnaisuus ja mainittu ympäristöperusoikeus lakiehdotuksen taustatekijänä.

Ilmastolaki on niin ikään säädetty toteuttamaan kansainvälisiä ilmastovelvoitteita, niistä tärkeimpänä Pariisin sopimusta, jonka tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan. Ilmastolain nojalla pyritään myös toteuttamaan Euroopan Unionin asettamat päästövähennystavoitteet, joista on säädetty EU:n asetuksessa hiilineutraaliuden saavuttamiseksi (2021/1119), EU:n sopeutumisstrategiassa vuodelta 2021, maankäyttösektorin LULUCF-asetuksessa ja EU:n uudessa taakanjakoasetuksessa. Kaikkiin edellä mainittuihin Unionin instrumentteihin sekä Pariisin sopimukseen onkin viitattu myös hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi.

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista juontuva perustuslaillinen oikeus kehittää ja ylläpitää omaa kulttuuriaan on myös pyritty ottamaan huomioon ilmastolain sääntelyssä. Lain saamelaisia koskevien pykälien sanamuodosta asia ei varsinaisesti käy ilmi, mutta hallituksen esityksessä ilmastolaiksi on kiinnitetty huomiota kansainvälisissä tutkimuksissakin todettuun tosiseikkaan siitä, että pohjoisen alkuperäiskansakulttuurit ovat hyvin haavoittuvassa asemassa ilmastonmuutoksen edessä. Sekaannuksien välttämiseksi on kuitenkin hyvä muistaa, että siinä, missä ilmastolain sisältämä sääntely osaltaan toteuttaa perustuslaissa säädettyä ympäristöperusoikeutta, johdetaan saamelaiskulttuurin heikentämiskielto (käänteisesti oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan) lähtökohtaisesti kansainvälisissä instrumenteissa säädettyistä alkuperäiskansaoikeuksista ja sitä kautta perustuslain 17 §:n 3 momentista. Ilmastonmuutoksen ja ympäristöön liittyvien perusoikeuksien ollessa kyseessä kulkevat saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja ympäristöperusoikeus siis limittäin myös ilmastolain sisältämässä sääntelyssä.

7.3. Oikeusturvan toteutuminen ilmastonmuutoksen uhatessa perustuslain 20 §:ssä säänneltyjä oikeuksia

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää ympäristöperusoikeuden tulkintarajoja ja perustuslain 20 §:n merkityssisältöä nykypäivänä, tutkia ilmastolain (423/2022) roolia ympäristöperusoikeuden sisältämien oikeuksien toteuttajana ja selvittää, miten oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan tilanteissa, joissa ilmastonmuutos asettaa ympäristöperusoikeuden toteutumisen kyseenalaiseksi sekä tarkastella ympäristönsuojelujärjestöjen asemaa edellä mainitussa oikeusturvakysymyksessä.

Edellä on esitetty, että ilmastolakia (423/2022) on pidettävä osana ympäristöperusoikeuden ydinarvojen toteuttamiseksi säädettävää aineellista lainsäädäntöä ja siksi oikeusturvakysymykseen keskittyvässä arvioinnissa on annettu suuri painoarvo Suomen toistaiseksi ainoan ns. ilmasto-oikeudenkäynnin KHO 2023:62 tarkastelulle. Tapauksessa ympäristöjärjestöt valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen esittäen valtion laiminlyöneen ilmastolaissa asetettuja velvollisuuksiaan tehdä lisätoimipäätös tilanteessa, jossa Suomen maankäyttösektorin hiilinielujen määrä oli olennaisesti pienentynyt. Ratkaisun perusteluissa KHO ei ottanut käytännössä lainkaan kantaa ympäristöjärjestöjen valitusoikeuteen, vaan keskittyi käsittelemään valitusoikeutta arvioiden päätöksen valituskelpoisuutta.

Kun KHO:n valintaa olla ottamatta ratkaisun perusteluissa kantaa järjestöjen valitusoikeuteen tarkastellaan yhdessä kansainvälisten oikeuslähteiden, lähinnä Århusin yleissopimuksen artiklojen 9.2 ja 9.3, niiden soveltamisalaan liittyneiden Unionin tuomioistuimen ratkaisujen C-826/18, 14.1.2021 ja CJEU C-664/15, 20.12.2017 sekä viimeisimmän YK:n Århusin yleissopimuksen nojalla toimiviin ympäristönsuojelijoihin erikoistuneen erikoisraportoijan EU:n yritys vastuudirektiiviä koskeneen kannanoton (15.2.2024) kanssa, vaikuttaa selvältä, että ympäristönsuojeluun keskittyneillä yhdistyksillä ja järjestöillä on ja tulee olla puhevalta asioissa, joissa on kyse valtion ilmastonmuutoksen ehkäisyyn liittyvistä toimista ja ympäristöperusoikeuden toteutumisesta. Näkemystä tukevat vahvasti myös kansallisessa lainsäädännössä erinäisiin ympäristöoikeuden aineelliseen lainsäädäntöön liitetyt muutoksenhakuinstrumentit, joissa ympäristönsuojelujärjestöjen muutoksenhakuoikeus on tunnustettu. Ympäristöjärjestöjen vahva asema ja mahdollisuus toimia puhevaltaisena oikeuskäsittelyissä vaikuttaa myös ainakin Boydin listauksen mukaan positiivisesti ympäristöperusoikeuden kansalliseen toteutumiseen.

Tarkasteltaessa oikeusturvakysymystä nimenomaan ilmastonmuutoksen uhatessa ympäristöperusoikeuden toteutumista, kiinnittyy huomio ilmastolakiin 2023 lakiuudistuksella lisättyyn muutoksenhakuinstrumenttiin, lain 4 luvun 21 b §:ään. Pykälässä on säädetty, että muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyä lakia, ellei laissa toisin säädetä ja että lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksestä saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksen yhteydessä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2023:62 oli kuitenkin kyse tapauksesta, jossa esitettiin valtioneuvoston toimineen lain vastaisesti nimenomaan siksi, että päätös lisätoimista oli jätetty tekemättä. Voidaankin katsoa, että tilanteessa, jossa valtioneuvosto pidättäytyisi tekemästä 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä suunnitelmien muuttamisesta, jättäisi ilmastolain muutoksenhakuinstrumentti yleisön

vaille oikeusturvakeinoa. Tilanne olisi haastava verrattuna esimerkiksi Alankomaiden korkeimmassa oikeudessa ratkaistuun Urgenda -tapaukseen, jossa valtio oli nimenomaisesti tehnyt päätöksen asettaa päästötavoitteet EU:n ja kansainvälisten normien vaatiman tason alapuolelle.

KHO:n 2023:62 ratkaisussa esittämä kannanotto valaisee hieman epäselvää ja tavallaan uutta tilannetta. KHO nimittäin totesi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tietyssä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla. Äänestysratkaisussa eri mieltä olleet oikeusneuvokset olivat puolestaan todenneet, että valitus olisi tullut käsitellä jo nyt. Kannanotolla korkein hallinto-oikeus kulki vastavirtaan hallintoprosessilain 6 §:n perinteisen tulkinnan kanssa, jonka mukaan yleensä vain tehdystä päätöksestä voi valittaa ja lähestyi enemmän ratkaisussa KHO 2013:142 omaksuttua perusoikeusmyönteistä linjaa sivuuttaen niin ikään ilmastolain 21 b §:n sääntelyn. Koska ilmastolakia ja sen velvoitteiden esitettyä laiminlyöntiä koskevia ennakkoratkaisuja on olemassa vain yksi ja sekin päättyi lopulta KHO:n päätökseen jättää valitus tutkimatta, jää toistaiseksi epävarmaksi, miten korkeimman hallinto-oikeuden kuvaamassa skenaariossa, jossa valtioneuvoston toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi lopulta edettäisiin.

Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden retoriikan, edellä esitellyt Unionin tuomioistuimen ratkaisut, muut eurooppalaiset ilmasto-oikeudenkäynnit sekä perustuslain 22 §:stä ja 106 §:stä johdettava vaatimus perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan myös tuomioistuimissa, voidaan esittää näkemys, että jotta perustuslain 21 §:n säätämän oikeusturvan ja ympäristöperusoikeuden voitaisiin katsoa täysimääräisesti toteutuvan, tulisi tuomioistuimen ottaa käsittelyyn valitus koskien valtioneuvoston laiminlyöntiä tehdä ilmastolain mukaiset päätökset, mikäli tuomioistuin katsoisi, ettei valtioneuvostolla ole tarkoitusta tehdä lain vaatimia päätöksiä riittävän nopealla aikataululla.

