



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Varovaisuusperiaate ja ympäristöperusoikeus – kohti vahvempaa suojelua?

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Ympäristöoikeus
Tiina Hellsten
Syksy 2025



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Varovaisuusperiaate ja ympäristöperusoikeus – kohti vahvempaa suojelua?

Tekijä(t): Tiina Hellsten

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Ympäristöoikeus

Ohjaaja(t): Ilari Hovila & Sirja-Leena Penttinen

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 89 sivua

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tarkastella Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden evoluutiota sekä sen merkityssisällön muutosta. Tutkielmassa syvennyttään myös luonnonsuojelulain vuoden 2023 uudistukseen ja lainuudistuksen myötä lain 7 §:ään kirjattuun varovaisuusperiaatteeseen. Tarkoituksena on erityisesti selvittää, miten varovaisuusperiaatteen merkityssisältö on muotoutunut uudistuksen myötä. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan ympäristöperusoikeuden ja varovaisuusperiaatteen vaikutussuhdetta toistensa sisällöllisiin muutoksiin.

Tutkielman menetelmänä toimii lainoppi, ja se perustuu pääasiassa oikeuskirjallisuuteen, virallislähteisiin sekä oikeuskäytäntöön.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että ympäristöperusoikeuden merkityssisältö on muuttunut ja vahvistunut Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Tämän vahvistumisen osoittavat erityisesti lainvalmisteluaineistot, perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä oikeuskirjallisuus. Vaikka ympäristöperusoikeutta on sovellettu oikeuskäytännössä vielä melko harvoin, sen merkityksen vahvistuminen näkyy selvästi myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa.

Luonnonsuojelulain osalta tutkielmassa havaittiin, että varovaisuusperiaatteen sisältö on muuttunut merkittävästi uudistuksen myötä verrattuna aikaisempaan tulkintaan. Uuden varovaisuusperiaatteen muotoilu luonnonsuojelulaissa poikkeaa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vastaavista muotoiluista, joka voi aiheuttaa epävarmuutta lain soveltamis- ja tulkintatilanteissa sekä heikentää oikeusvarmuutta.

Ympäristöperusoikeuden voidaan lähtökohtaisesti katsoa toteutuvan luonnonsuojelulain kautta, sillä laki asettaa konkreettisia tavoitteita ja velvoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi sekä ympäristön tilan suojelemiseksi. Näin luonnonsuojelulaki toimii keskeisenä välineenä perustuslain 20 §:ssä turvatun oikeuden käytännön toteuttamisessa. Tästä huolimatta on syytä kyseenalaistaa, kuinka tehokkaasti luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate todella turvaa ympäristöperusoikeutta käytännössä.

Avainsanat: ympäristöperusoikeus, perusoikeudet, varovaisuusperiaate, luonnonsuojelulaki, luonnonsuojelu

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	2
Lähdeluettelo	3
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman aihe ja aiheen rajaus.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodi	2
1.3 Tutkielman rakenne ja lähdeaineisto.....	4
2 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS.....	6
2.1 Perusoikeuksista.....	6
2.2 Ympäristöperusoikeuden evoluutio	7
2.3 Ympäristöperusoikeus korkeimmassa hallinto-oikeudessa	24
2.3.1 KHO 2002:86: Vuotoksen tekoallas ja vesistön säännöstely	24
2.3.2 KHO 2002:86 oikeudellinen arviointi: Rajat vahingollisille vaikutuksille	29
2.3.3 KHO 2015:3: Turvetuotanto ja kalasääsken pesäpuun käytettävyys	30
2.3.4 KHO 2015:3 oikeudellinen arviointi: Ympäristöperusoikeus pesäpuun suojana	35
2.3.5 KHO 2023:62: Ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuus	36
2.3.6 KHO 2023:62 oikeudellinen arviointi: Ympäristöperusoikeuden vahvistuminen oikeuskäytännössä.....	43
2.3.7 KHO 2025:2: Julkisen vallan vastuu ilmastonmuutoksessa.....	45
2.3.8 KHO 2025:2 oikeudellinen arviointi: Lisätoimien laiminlyönnin valituskelpoisuus tulevaisuudessa	48
2.4 Ympäristöperusoikeus perustuslakivaliokunnan lausunnoissa	49
3 VAROVAISUUSPERIAATE.....	55
3.1 Varovaisuusperiaatteen asema ja sisältö ennen luonnonsuojelulain uudistusta.....	55
3.2 Luonnonsuojelulain uudistus ja varovaisuusperiaate.....	63
3.3 Varovaisuusperiaate korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisissa.....	70
3.3.1 KHO 2020:31	70
3.3.2 KHO 2020:31 oikeudellinen arviointi	75
3.3.3 KHO 2020:31 tapauksen arviointi luonnonsuojelulain 7 §:n valossa	77
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	80
4.1 Ympäristöperusoikeuden normatiivinen kehitys	80
4.2 Varovaisuusperiaatteen sisällöllinen muutos	85
4.3 Varovaisuusperiaate perustuslain ympäristöperusoikeuden toteuttajana.....	87

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

- Airaksinen, Jussi*, Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä – KHO 2015:3. Lakimies 5/2015, s. 720–726.
- Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka*, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa. Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 80–95.
- Borgström, Suvi*, Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Edilex 2011.
- Ekroos, Aki – Kumpula, Anne – Viljanen, Pekka*, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos, Talentum Media, 2012 (E-kirja) <https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/CADBHXCTDG#/kohta:vii/piste:b89> (vaatii kirjautumisen) (17.8.2025).
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeudet. Sanoma Pro 2005 – Talentum Alma Talent (päivittyvä julkaisu) <https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/EAHBGXCTDG#/kohta:PERUSOIKEUDET/piste:t3> (vaatii kirjautumisen) (11.8.2025).
- Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio*, Ajat ovat muuttumassa – Ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s.7–42.
- Hietaniemi, Arto – Penttilä, Outi*, Uutta, vanhaa vai molempia? Ympäristöperusoikeuden oikeusvaikutukset lainsäädäntöhankkeissa vuosina 2019–2023. Ympäristöjuridiikka 3–4/2024, s. 6–42.
- Hirvonen, Antti*, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Kokko, Kai*, Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa s. 309–342 teoksessa Markus, Aarto – Markku, Vartiainen (toim.) Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla-kirja. Helsinki 2008.
- Kokko, Kai*, Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017.
- Kokko, Kai*, Uuden luonnonsuojelulain mukaisen varovaisuusperiaatteen sisältö ja merkitys laintulkinnassa sekä mahdollinen lain muutostarve. Edilex 2023.
- Kolehmainen, Antti*, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 teoksessa

- Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.
- Kotkas, Toomas*, Tulevien sukupolvien oikeudet ja sosiaaliturvajärjestelmän taloudellinen kestävyys. *Lakimies* 1/2025, s. 75–96.
- Kuusiniemi, Kari*, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu teoksessa Hollo, Erkki J. (toim.) *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia* 1998. Hakapaino Oy, Helsinki 1998.
- Kuusiniemi, Kari*, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*, *Ympäristöoikeus*. WSOYpro 2005 – Sanoma Pro Talentum Media Alma Talent (päivittyvä julkaisu) [https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/IAIBGXCTDG#/kohta:YMP\(\(c4\)RIST\(\(d6\)OIKEUS/piste:tEwf](https://verkkokirjahylly-almainsights.fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/IAIBGXCTDG#/kohta:YMP((c4)RIST((d6)OIKEUS/piste:tEwf) (vaatii kirjautumisen) (11.8.2025).
- Kumpula, Anne*, *Ympäristö oikeutena*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 252. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004.
- Laukkanen, Olli*, Ehdotus uuden puitelainsäädännön selvitystarpeesta luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi – vertailukohtana vuoden 2015 ilmastolaki. *Helsinki Law Review* 1/2022, s. 31–32.
- Lehtinen, Sanna S.*, *Kamppailu tulevaisuuden tilasta: ekofeministisen metodologian näkökulmia ilmasto- ja ympäristöliikkeeseen*. *Oikeus* 1/2025, s. 58–76.
- Linna, Tuula*, *Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa*. *Lakimies* 3–4/2019, s. 460–464.
- Löyttyjärvi, Marja-Liisa*, *Vuotoksen ympäristöoikeudellisista vaikutuksista*. *Ympäristöjuridiikka* 2/2004, s. 28–60.
- Löyttyjärvi, Marja-Liisa*, *Biosentriset arvot ja luonnon oikeuksien mahdollisuus*. *Oikeus* 2012:4, s. 587–596.
- Löyttyjärvi, Marja-Liisa*, *Kemijoen vesistön rakentaminen ja Vuotos – oikeudellinen ajattelu*. Edilex 2012.
- Mäntylä, Niina*, *Luonnon edustajien puhevalta*. Edilex 2010.
- Määttä, Kalle*, *Oikeuslähdeoppi lakien tulkinnassa – I Lähtökohtia tarkasteluun*. Edilex 2024.
- Määttä, Tapio*, *Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja*. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 307–373.
- Määttä, Tapio*, *Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät*, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.)

Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.

Mutanen, Anu, Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1080–1108.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Perusoikeuskonkurrensi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.

Niemi, Hanna-Maria, Oikeus, ihmisarvo ja ilmastokriisi. *Oikeus* 1/2022, s.59–79.

Nieminen-Finne, Hanna, Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2020.

Oikeus 2021:4, Oikeus ja ilmasto.

Ojanen, Tuomas, Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995–2020, s. 285–302 teoksessa Kari, Kuusiniemi – Outi, Suviranta – Veli-Pekka, Viljanen (toim.) Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Helsinki 2020.

Roine, Lalli, Ympäristöperusoikeus ja ilmastonmuutos. *Ympäristöjuridiikka* 1–2/2025, s. 136–157.

Similä, Jukka – Suvantola, Leila, Luonnonsuojeluoikeus. 2., uudistettu painos. Edita Lakitieto Oy 2024.

Suvantola, Leila, Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVII:2004* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 433–509.

Suvantola, Leila, Huominen ei koskaan kuole – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Suvantola, Leila, Pelisääntöjä voimassa olevan luonnonsuojelun ja uusien ympäristönkäyttöhankkeiden kilpailutilanteisiin. *Lakimies* 2/2007, s. 265–268.

Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014.

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja Suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 86–109.

Ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö, UNCED YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.- 14.6.1992. Forssan kirjapaino Oy 1993.

Virallislähteet

Apulaisoikeuskanslerin lausunto, OKV/10/50/2019

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the precautionary principle, COM (2000) 1 final, Brussels, 2.2.2000.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Århus, Denmark, 25.6.1998. (Århusin yleissopimus)

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 200/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

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

HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 239/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta

Ilmastovuosikertomus 2022

Ilmastovuosikertomus 2023

KM 1992:3 Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3

PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi (HE 79/1996).

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 101/2009 vp).

PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp).

PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013)

vp).

PeVL 25/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 77/2014 vp).

PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 200/2018 vp).

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

PeVL 26/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta (HE 23/2020 vp).

PeVL 64/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp)

United Nations, Human Rights Council, Resolution 48/13 (18.10.2021)

Valtioneuvoston päätös YM/2022/71

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko kaupan toimialasta VNS 12/2022 vp

YmVL 40/2018 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp).

YmVM 17/2022 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 76/2022 vp).

Säädökset

Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna 11., 14. ja 15. pöytäkirjalla sekä täydennettynä 1., 4., 6., 7., 12., 13. ja 16. pöytäkirjalla

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi)

ilmastolaki (423/2022)

kalastuslain 37 a §:n 1 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus (294/2011)

luonnonsuojelulaki (1096/1996)

luonnonsuojelulaki (9/2023)

metsästyslaki (615/1993)

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019)

sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

Suomen perustuslaki (731/1999)

vesilaki (467/1987)

Yhdistyneiden kansakuntien biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus
(biodiversiteettisopimus, 5.6.1992)

ympäristönsuojelulaki (86/2000)

Oikeuskäytäntö

EIT, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, no. 53600/20, tuomio
9.4.2024 (suuri jaosto)

EUTI, C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse
Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en
Visserij, tuomio 7.9.2004 (suuri jaosto)

KHO 2002:86

KHO 2014:57

KHO 2015:3

KHO 2020:31

KHO 2023:62

KHO 2025:2

Verkkolähteet

Korkein hallinto-oikeus, vuosikertomus 2020

https://www.kho.fi/material/collections/20210426112418/7PqtOAHxp/KHO_Vuosikertomus_2020_suomi.pdf luettu 7.8.2025

Tieteen termipankki

https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:eurooppaoikeuden_etusijaperiaate luettu

8.8.2025

Tieteen termipankki

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusperiaate> luettu 28.2.25

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman aihe ja aiheen rajaus

Suomessa perusoikeudet nähdään vahvoina oikeuksina, jotka heijastavat demokraattisen hyvinvointivaltion perusarvoja. Suomen perustuslaki (731/1999) sisältää myös ympäristöperusoikeuden, jota lain esitöissä on kuvattu julistuksenomaiseksi, eikä sillä ole katsottu olevan yhtä vahvaa velvoittavuutta, kuin muilla perusoikeuksilla.

Yhteiskunnan muuttuessa oikeusjärjestelmään nousee jatkuvasti uusia kysymyksiä ja haasteita, joihin oikeustieteen ja lainsäädännön on kyettävä reagoimaan. Vaikka lainsäädännön uudistaminen on usein hidasta ja jäykkää, oikeusjärjestelmässämme on havaittavissa kehityssuuntia kohti modernimpaa ja ajantasaisempaa sääntelyä.

Siitä huolimatta, että perustuslakiuudistuksen aikaan ympäristöperusoikeus määriteltiin lain esitöissä julistuksenomaiseksi oikeudeksi, sen oikeudellinen painoarvo on kasvanut ajan saatossa merkittävästi. Oikeuskäytännössä sekä lainvalmisteluaineistoissa ympäristöperusoikeudelle on annettu yhä enemmän merkitystä, mikä heijastaa ympäristönsuojelun lisääntyvää painoarvoa yhteiskunnassa.

Ympäristöoikeudelliset haasteet – kuten ilmastonmuutos – eivät ole vain kansallisia kysymyksiä, vaan globaaleja kriisejä. Siksi ympäristöä koskevaa sääntelyä kehitetään yhä enemmän kansainvälisellä ja erityisesti Euroopan unionin tasolla. Tämä puolestaan korostaa sitä, että Suomen lainsäädännön tulee entistä paremmin vastata EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden vaatimuksiin.

Ympäristöoikeuden saralla on nähtävissä myös muita merkittäviä muutoksia. Vuoden 2023 luonnonsuojelulain uudistuksessa lakiin kirjattiin varovaisuusperiaate. Aiemmin periaatteen sisältö ja soveltaminen ovat määräytyneet pääasiassa oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella. Sen sisällyttäminen lakiin on muuttanut varovaisuusperiaatteen normatiivista luonnetta ja sillä on yhä selvempi vaikutus oikeuskäytäntöön sekä ympäristöoikeudelliseen päätöksentekoon. Tutkielmani tavoitteena on tarkastella sekä ympäristöperusoikeuden että varovaisuusperiaatteen kehitystä ja muotoutumista osaksi suomalaista oikeusjärjestystä sekä siihen vaikuttaneita tekijöitä.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodi

Tutkielman alussa on olennaista määrittää tutkielman tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto. Eli on vastattava kysymyksiin: mikä on tutkielman tutkimusongelma, millä menetelmillä tutkimusongelmaa lähestytään ja mitä aineistoa tutkimusongelman vastaamiseen käytetään. Tässä kappaleessa määrittelen tutkielman tutkimuskysymykset, tutkielmassa käytettävät tutkimusmenetelmät sekä lähdeaineiston.

Tutkielman pohjaksi on luotu kaksi tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee miten perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus on kehittynyt sen säätämisestä lähtien suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Toisen tutkimuskysymyksen tarkoitus on selvittää, miten varovaisuusperiaatteen sisällöllinen merkitys on muuttunut luonnonsuojelulain uudistuksen myötä, ja mikä yhteys tällä on perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.

Tämän tutkielman tutkimusmenetödinä toimii oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Perinteisesti oikeustieteellisen tutkimuksen suuntauksiksi määritellään lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeuspolitiikka, oikeusteoria, oikeusfilosofia ja vertaileva oikeustiede. Toisaalta tätä listausta voidaan pitää vanhentuneena ja rajoittuneena, sillä oikeustieteellisen tutkimuksen lähestymistavat ja menetelmät ovat monipuolistuneet ajan saatossa.¹

Tutkimusmenetödiä määrittäessä on hyvä määritellä oikeustieteellinen tiedonintressi, jolla tarkoitetaan sitä, mitä ja millaista tietöä tutkimuksella tavoitellaan.² Tiedonintressi tutkielmassa voi olla muun muassa laintulkinnallinen, systematisoiva, säätelyä kehittävä tai säätelyn vaikutuksia arvioiva.

Lainopillisessa tiedonintressissä on tarkoitus tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Lähtökohtaisesti nämä kannanotot liittyvät siihen, mikä voimassa olevan oikeuden sisältö on tietyllä hetkellä vallitsevan lainopin mukaisesti. Huomio kohdistuu tällöin siihen, miten oikeus on faktuaalisesti toteutunut ja miten se tulee tulevaisuudessa oletettavasti toteutumaan. Lainopin doktriini kiinnittää oikeudellisen punninnan ja tulkinnan sekä systematisoinnin tuomareiden ja muiden lainsoveltajien kollektiivisesti hyväksymään tuomarinideologiaan. Tiedonintressinä on siis se,

¹ Määttä 2015, s. 135.

² Kolehmainen 2015, s. 107.

mitä oikeus on.³

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on oikeussäännöksen sisällön selvittäminen eli tulkinta, oikeussäännösten systematisointi sekä voimassa olevan oikeuden selvittäminen ja oikeusperiaatteiden punninta eli yksittäisen oikeusperiaatteen ratkaisuarvon määrittäminen.⁴

Tulkintaa voidaan pitää lainopin praktisena ulottuvuutena eli käytännöllisenä lainoppina. Systematisointi voidaan nähdä teoreettisena ulottuvuutena eli teoreettisena lainoppina. Nämä eivät kuitenkaan ole toisistaan irrallisia. Ne ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa; systematisointi vaatii myös tulkintaa ja lainopillinen tulkinta painottaa systematisointia.⁵

Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus eli oikeusnormit. Lainsäätäjän tuottamat oikeusnormit koostavat siis materiaalin, jonka oikeusdogmatiikka järjestää oikeudenaloittain ja sen pohjalta muodostaa koherentin ja johdonmukaisen oikeusjärjestelmän. Toisaalta lainoppi ei nykyään kohdistu vain oikeussääntöjen tutkimiseen, vaan sillä on myös tehtävä oikeusperiaatteiden punninnassa ja yhteensovittamisessa oikeusnormien kanssa. Oikeusdogmatiikassa keskeisenä tehtävänä on tutkia ja jäsentää oikeudenalojen käsitteitä, oikeusperiaatteita sekä teoreettisia rakennelmia.⁶

Lainopin tarkoituksena on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä. Lainoppi tutkii sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä, kuten lainvalmisteluasiakirjoista ja unionin tuomioistuimen tai korkeimman oikeuden ennakkopäätöksistä, löytyvällä materiaalilla on oikeudellisessa tulkinnassa.⁷ Lainoppi voidaan jakaa normikannanottoihin ja tulkintakannanottoihin. Tulkintakannanotto selvittää oikeusnormin sisältöä, kun taas normikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen. Toisaalta tätä jakoa voidaan kuitenkin pitää ontuvana, sillä normikannanotto vaatii myös oikeusnormin tulkintaa.⁸

Lainopillisesta tutkimuksesta syntyvät tutkimustulokset ovat tulkintasuosituksia.

³ Kolehmainen 2015, s. 107.

⁴ Kolehmainen 2015, s. 114.

⁵ Hirvonen 2011, s. 25.

⁶ Hirvonen 2011, s. 24–25.

⁷ Määttä 2024, s. 5.

⁸ Hirvonen 2011, s. 22 ja 24.

Tulkintasuositus ensinnäkin sisältää selkeästi muotoillun tulkinnallisen ongelman, toisekseen lainsoveltajalle selkeästi muotoillun käyttäytymissuosituksen sekä oikeuslähteisiin uskottavasti kiinnittyneen tulkinta- ja argumentaatio-opillisen perustelun.⁹

Seuraavaksi esitellään tutkielman rakenne, jossa käydään läpi tutkittavat aiheet ja niiden sijoittuminen tutkielmaan. Lisäksi käyn läpi tutkielmassa käytettävän lähdeaineiston.

1.3 Tutkielman rakenne ja lähdeaineisto

Tutkielma jakautuu johdantoon, kahteen pääluukuun sekä johtopäätöksiin. Ensimmäisessä pääluvussa tarkastellaan ympäristöperusoikeutta ja sen evoluutiota. Tarkastelu keskittyy säännöksen sisällölliseen kehitykseen erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön, perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja oikeuskirjallisuuden pohjalta. Lisäksi arvioidaan ympäristöperusoikeuden nykytilaa sekä sitä, millaiset oikeudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät ovat vaikuttaneet sen tulkinnan ja soveltamisen muotoutumiseen.

Toisessa pääluvussa syvennyttään varovaisuusperiaatteeseen sekä luonnonsuojelulain vuonna 2023 voimaan tulleeseen uudistukseen. Luvussa tarkastellaan erityisesti varovaisuusperiaatteen sääntelykehitystä ennen ja jälkeen lainuudistuksen, sen sisällöllisiä muutoksia sekä muutosten taustalla vaikuttavia syitä. Lisäksi analysoitavana, mikä on ympäristöperusoikeuden merkitys ja vaikutus varovaisuusperiaatteen asemaan ja tulkintaan uudistetussa sääntelyssä. Tutkielman lopuksi esitetään johtopäätökset, joissa kootaan yhteen keskeiset havainnot ja arvioidaan niiden oikeudellista merkitystä.

Tutkielmassa lähdeaineistona on käytetty lainsäädäntöä, etenkin perustuslakia ja luonnonsuojelulakia. Lainsäädäntöä täydennetään hallituksen esityksillä, perustuslakivaliokunnan lausunnoilla sekä valiokuntamietinnöillä, joiden avulla syvennetään normien sisällön ja tarkoituksen tulkintaa. Keskeisen osan lähdeaineistosta muodostavat lisäksi oikeuskirjallisuus ja oikeudelliset asiantuntija-artikkelit. Tämän lisäksi lähdeaineistona on käytetty oikeuskäytäntöä, tässä tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) ratkaisukäytäntöä. Näiden avulla tarkennetaan sääntelyn soveltamiskäytäntöä ja havainnollistetaan perustuslain sekä luonnonsuojelulain tulkintaa

⁹ Määttä 2015, s. 149–150.

käytännössä.

2 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS

2.1 Perusoikeuksista

Perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille yhdenvertaisesti. Perusoikeudet voidaan nähdä hyvinvointiyhteiskuntamme arvopohjana, jotka luovat oikeuksia ja velvollisuuksia sekä kansalaisille että julkiselle vallalle. Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu myös niiden pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Perusoikeuksille on ominaista korotettu muodollinen lainvoima. Pysyvyyttä ilmentää se, että perusoikeuksien muuttamiseen suhtaudutaan hyvin pidättyväisesti. Perusoikeudet ovat hierarkkisesti ylempi asteisia verrattuna tavallisiin lakeihin. Perusoikeudet voidaan nähdä yhteiskuntajärjestelmän runkona, jonka varaan lakien säätäminen ja soveltaminen, oikeusjärjestyksen toimivuus, rakentuu.¹⁰

Perusoikeuksiin on vedottu aikaisemmin lähinnä vain lainsäädäntömenettelyissä, ja niillä on ollut käytännön merkitystä ratkaistaessa lainsäätämisyjärjestystä. Ajan kuluessa perusoikeudet ovat alkaneet saamaan yhä enemmän yksilön oikeuksien luonnetta, kun niitä on alettu soveltamaan käytännössä hallinnossa ja tuomioistuimissa.¹¹

Perusoikeudet voidaan lähtökohtaisesti nähdä optimointikäskyn tyyppisinä periaatenormeina.¹² Tällä tarkoitetaan, että yhtäaikaisesti oikeudet tulee pyrkiä toteuttamaan mahdollisimman pitkälle ja samalla minimoida puuttuminen kunkin oikeuteen.

Perusoikeudet on mahdollista luokitella sen perusteella mitä oikeuksia ne turvaavat. Aikojen saatossa niitä on luokiteltu lukuisilla eri tavoilla, mutta esimerkiksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valmistelutyössä käytettiin ajatuskehikkona varsin yleisesti omaksuttua nelijaottelua. Nelijaottelussa perusoikeudet on jaoteltu neljään ryhmään: 1. vapausoikeudet ja oikeusturva, 2. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet), 3. tasa-arvoisuus-oikeudet sekä 4. osallistumisoikeudet. Kuitenkaan jaottelu ei ole tyhjentävä, sillä sama perusoikeus voi sisältää piirteitä useammasta kuin yhdestä nelijaottelun ryhmästä.

¹⁰ Hallberg ym. 2005, luku I.

¹¹ Hallberg ym. 2005, luku I, jakso 1 sekä Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 4.

¹² Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 4.

Ympäristöperusoikeus kuuluu tämän jaottelun mukaan TSS-oikeuksiin.¹³

Perusoikeudet voidaan ryhmitellä myös jakamalla ne perusoikeussukupolviin painottamalla perusoikeuksien yleispiirteistä historiaa. Ympäristöperusoikeuden on katsottu kuuluvan kolmanteen sukupolveen, joka edustaa ihmisryhmille kollektiivisesti kuuluvia oikeuksia. Tällöin kyse on oikeuksista, jotka eivät kuulu yksittäisille ihmisyksilöille, vaan kansoille ja ryhmille kollektiivisesti.¹⁴

Ympäristöperusoikeus sisällytettiin Suomen perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Sen jälkeen ympäristöperusoikeuden asema ja tulkinta ovat kehittyneet osaksi suomalaista oikeusjärjestystä. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tätä kehityskulkua ja syvennytään perustuslain 20 §:n sisällön muotoutumiseen.

2.2 Ympäristöperusoikeuden evoluutio

Ympäristöperusoikeutta voidaan pitää perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien yhteenliittymänä, jonka muotoutuminen voidaan nähdä kehittyneen 1970-luvulta alkaen. Ympäristöperusoikeus muotoutui Suomen perustuslain uudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Tähän ajanjaksoon kytkeytyy useampia ympäristöperusoikeuden kannalta merkittäviä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ja instrumentteja.

Ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset juontavat juurensa 1970-luvulle ja oikeudesta ympäristöön niiden kehittymisen liikkeellepanijoina on ollut ympäristöongelmien vakavuuden tunnustaminen ja tarpeesta turvata valtiosäännön tasolla ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset.¹⁵ Ympäristön suojelemisen tärkeys nähtiin globaalisti entistä tärkeämpänä yhteiskunnallisena arvona.¹⁶

Ympäristöllisten oikeuksien käännekohtana voidaan pitää vuonna 1972 Tukholmassa pidettyä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ympäristökokousta. Tukholman ympäristökokouksessa hyväksyttiin julistus oikeudesta ympäristöön ja tämä onkin ollut keskeinen lähtökohta ympäristöperusoikeusajatukselle. YK:n Tukholman ympäristökokouksen jälkeen lukuisissa

¹³ Hallberg ym. 2005, luku II, jakso 1 ja Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 4.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Hallberg ym. 2005, luku III, jakso 16.

¹⁶ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 4.

kansainvälisissä, alueellisissa ja kansallisissa asiakirjoissa on tunnustettu jollakin tasolla oikeus ympäristöön, ja sen lisäksi ympäristöllisten oikeuksien vahvistamiseksi on tehty lukuisia aloitteita ja esityksiä.¹⁷ Vaikka kansainvälisesti sitoviin ihmisoikeussopimuksiin ei sisälly ympäristöllisiä oikeuksia eikä suoria viittauksia ympäristöön, on ympäristöllisten oikeuksien kansainvälisessä kehityksessä ihmisoikeusnäkökulma ollut vahvasti mukana. Ympäristönsuojelu ja asianmukainen ympäristö on nähtävä edellytyksenä ihmisoikeuksien täysmittaiselle toteutumiselle. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että ympäristön pilaaminen vaikeuttaa tai estää ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen.¹⁸ Ympäristöperusoikeutta voidaankin pitää malliesimerkkinä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisen vuoropuhelun aikakaudesta.¹⁹

Tukholman julistuksen (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment) jälkeen kului 20 vuotta seuraavaan kehitysaskeleeseen ympäristönsuojelun osalta. Seuraavana merkittävänä askeleena ympäristöperusoikeuden muotoutumisessa voidaan pitää vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidettyä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssia. Konferenssin päätteeksi hyväksyttiin Rion julistus (Rio Declaration on Environment and Development), joka perustuu ympäristön kestävä kehityksen periaatteille. Kestävän kehityksen periaate on omaksuttu laajasti erilaisissa kansainvälisissä ja kansallisissa yhteyksissä. Rio de Janeiron konferenssin tuloksilla, ympäristöä koskeva toimintaohjelma Agenda 21:llä ja luonnon monimuotoisuutta koskevalla yleissopimuksella on perusoikeusajatteluun lukuisia liityntöjä. Samanlaista kehitystä tapahtui myös muissa kansainvälisissä järjestöissä. Perusoikeusnäkökulmasta tärkeänä voidaan pitää vuonna 1995 YK:n Euroopan talouskomission (ECE) ministerikokouksen Sofiassa hyväksymät suuntaviivat ympäristötiedon vapaudesta sekä yleisön osallistumisesta ympäristöasioiden päätöksentekoon. Lisäksi näiden pohjalta laadittiin vuonna 1998 allekirjoitettu ECE:n Århusin yleissopimus (Århusin sopimus 1998, SopS 122/2004) tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.²⁰ Århusin sopimuksen tavoitteena on edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen

¹⁷ Kumpula 2004, s. 39.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Viljanen ym. 2014, s. 14.

²⁰ Hallberg ym. 2005, luku III, jakso 16.

suotuisassa ympäristössä.²¹

Suomen perustuslain uudistus ajoittui ajankohtaan, jolloin keskustelu ympäristösääntelystä oli kansainvälisesti pinnalla. Vuonna 1972 laadittiin Tukholman julistus, vuonna 1992 Rion julistus ja vuonna 1998 allekirjoitettiin Århusin sopimus. Hallitusmuodon (HM, 94/1919) perusoikeussäännösten kokonaisuudistus (perusoikeusuudistus) tuli voimaan vuonna 1995, jolloin perustuslakiin lisättiin säännös oikeudesta ympäristöön. Lain valmisteluaineistossa todetaan, että ympäristöperusoikeuden sisällyttäminen perustuslakiin kulminoituu sekä Tukholman että Rion julistukseen. Oikeus ympäristöön nähtiin muotoutuneen kansainvälisesti turvatuksi oikeudeksi, jolloin ympäristöperusoikeuden kirjaaminen perustuslakiin vastasi kansainvälistä kehitystä sekä ympäristökysymysten kasvanutta merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Ympäristöperusoikeuden syntyyn vaikutti kansainvälisen kehityksen lisäksi myös ihmisten vahvempi tietoisuus ympäristön ja sen kestävyvyn vaikutuksesta ihmisten hyvinvointiin. Lisäksi ympäristön säilyminen elinkelpoisena oli edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Näin ollen perustuslain katsottiin olevan puutteellinen, mikäli oikeutta ympäristöön ei huomioitaisi perustuslaissa.²²

Perusoikeusuudistuksessa ympäristöperusoikeus kirjattiin Suomen hallitusmuotolain (969/1995) 14a §:ään. Kyseinen pykälä on säilynyt samansisältöisenä nykyisessä perustuslain (PL, 731/1999) 20 §:ssä. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan ”*Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.*” Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan ”*Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.*” Ympäristöperusoikeus voidaan nähdä kaksiosaisena säännöksenä, sillä se osoittaa vastuun kuuluvan kaikille (1 momentti) ja toisaalta se osoittaa vastuun nimenomaisesti julkiselle vallalle (2 momentti). Säännös siis sisältää moraalisen julkilausuman jaetusta ympäristövastuusta sekä julkiselle vallalle konkreettisia velvoitteita.²³ Ympäristöperusoikeuden taustalla vaikuttaa pohjimmiltaan käsitys ihmisen vastuusta ympäristöä kohtaan sekä eettisen ajattelun muutos, jossa ympäristön suojeleminen nähdään yhä selkeämmin oikeudellisena ja moraalisenä

²¹ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 5.

²² HE 309/1993 vp, s. 20 ja Hallberg ym. 2005, luku III, jakso 16.

²³ Viljanen ym. 2016, s.87.

velvollisuutena.²⁴

Lain esitöissä on todettu, että ympäristöperusoikeuden 1 momentti on julistuksenomainen, jolloin se ei voi toimia yksinään esimerkiksi rikosoikeudellisen vastuun perustana.²⁵ Säännöksen on katsottu toimivan perustana lainsäädännölle, jonka kautta voidaan myös kohdistaa yksityisiin oikeussubjekteihin täsmällisiä ja sanktioituja velvollisuuksia liittyen luonnon ja muun ympäristön suojelemiseksi.²⁶ Julistuksenomaisuuden osalta perusoikeusudistuksen kaikissa esitöissä viitataan, että säännös on ”*lähinnä*” tai ”*varsin pitkälle julistuksenomainen*”.²⁷ Julistuksenomaisuus-statusta on myös kritisoitu oikeuskirjallisuudessa. Julistuksenomaisuusviittauksen on nähty kaventavan ympäristöperusoikeuden oikeudellista merkitystä²⁸, sillä tällöin se ei täysin nauti perusoikeudelle kuuluvaa statusta, vaan se on nähtävissä perusoikeutta vähemmän velvoittavampana oikeutena. Toisaalta perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle vaatimuksen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen voidaan katsoa, että ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaaminen on viime kädessä turvattu perustuslain 22 §:n toimesta, eikä julistuksenomaisuuden tulisi kaventaa sen merkitystä perusoikeutena. Julistuksenomaisuuden on nähty myös varjostavan ympäristöperusoikeuden tulkinnallista asemaa.²⁹

Kun tarkastellaan yleisesti perusoikeuksien luonnetta, ne ovat lähtökohtaisesti perustuslaissa turvattuja yksilölle kuuluvia oikeuksia. Ne turvaavat yksilön vapauksia julkisen vallan puuttumiselta. Kuten edellä on jo todettu, perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä oikeuksia, jotka ovat yleisiä ja lähtökohtaisesti kaikille kuuluvia oikeuksia. Verrattuna muihin perusoikeuksiin, ympäristöperusoikeus näyttyy luonteeltaan erityislaatuisena ja muista perusoikeuksista poikkeavana oikeutena, sillä ympäristöperusoikeuden suoja ei ole täysin palautettavissa pelkästään nykyhetkessä elävien ihmisten oikeuksiin, vaan säännös antaa suojaa myös tuleville ihmissukupolville sekä pyrkii luonnon ja ympäristön itseisarvon suojaamiseen ilman tarkkoja rajauksia oikeutettujen ja

²⁴ Nieminen-Finne 2020, s.86.

²⁵ Kokko 2017, s. 124 ja HE 309/1993 vp s. 66.

²⁶ Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 360.

²⁷ Viljanen ym. 2014, s. 15.

²⁸ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 12 sekä Kokko 2008, s. 310.

²⁹ Viljanen ym. 2016, s.89.

velvoitettujen subjektien osalta.³⁰ Näin ollen ympäristöperusoikeus ei suojaa pelkästään nykyisten ihmisten oikeuksia, vaan sen tarkoitus on myös turvata tuleville sukupolville oikeus nauttia terveellisestä ympäristöstä sekä sen monimuotoisuudesta. Toisin sanoen ympäristöperusoikeuden lähtökohta ei ole muista perusoikeuksista poiketen yksilö- tai ihmiskeskeinen, vaan se korostaa luonnon itseisarvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia.³¹

Perustuslain 20 §:n 1 momentti osoittaa vastuun yksilöiden tai julkisen vallan sijasta kaikille. Momenttia voidaan pitää poikkeuksellisena, sillä vastuun kuuluminen kaikille sisältää julkisen vallan lisäksi sekä yksityiset luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt.³² Muotoilun voidaan katsoa perustuvan siihen, että luontoon ja ympäristöön kuuluvia oikeuksia ei ole tarkoituksenmukaista palauttaa yksittäisten ihmisten oikeuksiksi.³³ Lisäksi taustalla on ajatus siitä, että 1 momenttiin liittyy vahvasti tulevien sukupolvien oikeuksien ja luonnon itseisarvon ulottuvuus, johon luonnon monimuotoisuuden vaatimus kytkeytyy luontevammin.³⁴ Perusoikeuskomitea on luonnehtinut perustuslain 20 §:n 1 momenttia siten, että sillä pyritään korostamaan, että ympäristön ja luonnon suojeluun liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi, jolloin jokaisten velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan nähdä joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille kuuluvasta kollektiivisesta³⁵ oikeudesta. Edellä mainitun kollektiivisen ihmisoikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia.³⁶

Perustuslain 20 §:n 2 momentin osalta lain esitöissä on todettu, että säännös vaikuttaa lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Momentti tarkoittaa myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten oikeuksia osallistua oman elinympäristön päätöksentekoon laajennetaan. Säännös osoittaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan momentissa lueteltuja oikeushyviä. Oikeus terveellisen ympäristöön on ymmärrettävä laajasti, ihmisten elinympäristön tulee olla elinkelpoinen niin,

³⁰ Hallberg ym. 2005, luku III, jakso 16 ja Ojanen 2020, s. 287.

³¹ Nieminen-Finne 2020, s.88.

³² Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 11–12 ja Ojanen 2008, s. 287.

³³ Ojanen 2020, s. 287.

³⁴ PeVM 25/1994 vp s. 10.

³⁵ Toisaalta ympäristöperusoikeuden osalta on tuotu esiin, että ympäristöperusoikeutta ei ole kirjattu perustuslakiin yksilöllisen tai edes kollektiivisen oikeuden muotoon, vaan se on ennemmin kirjoitettu julkisen vallan turvaamistehtävän muotoon. Ekroos ym. 2012, s. 61–62.

³⁶ Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 359.

että sen tila ei aiheuta välillisesti tai välittömästi ihmisille sairastumisriskiä. Samanaikaisesti ympäristön tilan osalta on asetettava pidemmälle menevämpiä vaatimuksia, kuten ympäristön terveellisuuden osalta viihtyisyyden ulottuvuus.³⁷

Kansainvälisten sopimusten ohella Suomen lainsäädäntöön vaikuttaa vahvasti myös Euroopan unionin (EU) oikeus. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2010/C 83/02) ei varsinaisesti ole ympäristöperusoikeussäännöstä, mutta 37 artiklassa säädetään ympäristönsuojelusta. Ympäristönsuojelusta säättävän artiklan mukaan ”*Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.*” Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole mainintaa oikeudesta ympäristöön.

Vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei suoranaisesti turvata ympäristöperusoikeutta, tästä huolimatta ympäristöllinen ihmisoikeus on ottanut askeleita eteenpäin. Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä annettiin 2021 syyskuussa lisäpöytäkirjaehdotus, joka tunnustaa oikeuden turvalliseen, puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön.³⁸ YK:n ihmisoikeusneuvosto antoi myös vuonna 2021 lokakuussa päätöslauselman, jossa tunnustetaan oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön ihmisoikeutena.³⁹ Näin ollen, vaikka oikeutta ympäristöön ei ole tosiasiallisesti vahvistettu ihmisoikeudeksi ihmisoikeussopimuksissa, on sillä yhä painavammin tunnustettu perustavanlaatuinen merkitys arvokkaalle ja inhimilliselle elämälle ihmisoikeuskontekstissa.⁴⁰

EU:n ympäristöpolitiikka juontaa juurensa vahvasti sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT, C 202/132) ja sen 191 artiklaan. SEUT 191 artiklan tavoitteena on ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojelu. Artiklassa kiinnitetään lisäksi huomiota luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön. Lisäksi pyritään edistämään kansainvälisesti toimenpiteitä, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, kuten biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen ja

³⁷ Kokko 2008, s. 311 sekä HE 309/1993 vp s.66.

³⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 2211 (2021) Article 1: *For the purposes of this Additional Protocol, “the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment” means the right of present and future generations to live in a non-degraded, viable and decent environment that is conducive to their health, development and well-being.*

³⁹ United Nations, Human Rights Council. Resolution 48/13.

⁴⁰ Niemi 2022, s.70.

ilmastonmuutokseen. Ympäristöpolitiikan peruseriaatteita ovat ennalta varautuminen, ennaltaehkäisevät toimet, vahinkojen torjuminen niiden lähteellä ja saastuttaja maksaa -periaate. Kuitenkin varsinainen säädöserusta löytyy SEUT 192 artiklasta. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät määräenemmistöllä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Iso osa Suomen ympäristölainsäädännöstä pohjautuu suoraan EU-direktiiveihin, jolloin viranomaisilla on velvollisuus suojella ympäristöä jo pelkästään EU-oikeuden kautta.⁴¹ EU-oikeudella on keskeinen merkitys kansallisen ympäristösäätelyn sisällön ja kehityssuunnan määrittäjänä, sillä suuri osa kansallisesta sääntelystä on direktiivien ja asetusten toimeenpanoa.

Oikeus ympäristöön on kehittynyt ja vahvistunut kansainvälisesti jo useiden vuosikymmenten ajan. Vaikka ympäristöperusoikeus kirjattiin Suomen perustuslakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, ja tuolloin vielä luonteeltaan julistuksenomaisena, on sen asema perusoikeutena vahvistunut ajan myötä lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta huolimatta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu ympäristöperusoikeuden oikeudellisen merkityksen muuttuneen ja sen painoarvon vahvistuneen suhteessa muihin perusoikeuksiin.⁴² Ympäristöperusoikeuden kannalta keskeinen velvoite on säännöksen sisältämä julkiseen valtaan kohdistuva turvaamis- ja edistämisvelvoite, jonka on katsottu kohdistuvan nimenomaan lainvalmisteluun.⁴³

Lain esitöissä on entistä enemmän viitattu ympäristöperusoikeuteen. Tämä voidaan nähdä ympäristöperusoikeuden roolin korostumisena, mutta toisaalta pelkän viittausten määrällisen kasvun perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä ympäristöperusoikeuden sisällöllisestä merkityksestä, ympäristöperusoikeuteen liittyvistä oikeusvaikutuksista tai niiden muutoksesta osana lainsäädäntötyötä.⁴⁴ Toisaalta ympäristöperusoikeuden kannalta merkityksellisinä kannanottoina voidaan pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa ympäristöperusoikeus on saanut entistä enemmän merkitystä.⁴⁵ Tästä huolimatta oikeuskäytännössä

⁴¹ Viljanen ym. 2014, s. 23.

⁴² Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s. 7 sekä Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 7.

⁴³ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 7.

⁴⁴ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 7–8.

⁴⁵ Ojanen 2020, s. 285.

ympäristöperusoikeuteen viittaaminen on jäänyt melko vähäiseksi.⁴⁶

Ensimmäistä kertaa perustuslakivaliokunta otti kantaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen vuonna 1996 luonnonsuojelulain uudistuksessa (PeVL 21/1996 vp). Valiokunta totesi, että omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde on sellainen, että ympäristöperusoikeus ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa maanomistajiin erityisiä sietämisvelvoitteita. Toisaalta valiokunta katsoi, että: ” -- niillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.”⁴⁷

Ympäristöperusoikeuteen kiinnitettiin huomiota merkittävällä tavalla kaivoslain (kaivoslaki 621/2011) hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp. Hallituksen esityksessä todettiin, että ympäristöperusoikeussäännös sisältää tietynlaisen läpäisyperiaatteen lähtökohdan. Tällöin perustuslain 20 §:n 1 momentin ilmaiset ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikissa ympäristöllisesti merkityksellisissä lainsäädännöissä ja lainkäytöissä. Tämä merkitsi kaivoslain osalta, että kaivostoimintaa ei saa harjoittaa tavalla, joka vaarantaa luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä.⁴⁸

Kaivoslain perustuslakivaliokunnan PeVL 32/2010 lausunnossa todettiin, että lain hallituksen esityksessä on lähtökohtaisesti huomioitu hyvin perustuslain ympäristövastuussäännökseen kiinnittyvät ympäristönsuojelulliset näkökohdat. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota kaivoslakiehdotuksen 48 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, mikäli kaivostoiminta aiheuttaisi erittäin merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällainen säännös asettaa ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen kynnyksen varsin korkealle ja piti kynnyksen madaltamista tarpeellisena. Perustuslakivaliokunta otti myös kantaa perustuslain 15 § ja 20 § väliseen suhteeseen. Valiokunta totesi, että perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita. Sitä vastoin kyseisten säännösten ollessa saman perusoikeussäännösten osia, ne voivat vaikuttaa

⁴⁶ Ojanen, 2020, s. 293–294.

⁴⁷ PeVL 21/1996 vp, s. 2.

⁴⁸ HE 273/2009 vp, s. 201.

toistensa tulkintaan erityisesti tilanteissa, joissa pyritään lainsäädännöllisin keinoin edistämään kestävää tasapainoa ihmisen ja ympäristön välillä.⁴⁹

Hallituksen esityksessä HE 200/2018 kiinnitettiin myös huomiota ympäristöperusoikeuteen. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi hiilen energiakäytön kieltämisestä siten, että hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena kiellettäisiin kokonaan toukokuussa 2029. Säännöksellä rajoitettaisiin merkittävästi perustuslaissa turvattuja oikeuksia; omaisuudensuojaa (perustuslain 15§) sekä elinkeinovapautta (perustuslain 18§). Näiden oikeuksien rajoittaminen katsottiin kuitenkin välttämättömäksi ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta.⁵⁰ Perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan (PeVL 55/2018 vp) hallituksen esitykseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseinen lakimuutos tosiasiallisesti rajoittaa etenkin omaisuudensuojaa sekä elinkeinovapautta, mutta samanaikaisesti rajoitusten katsottiin olevan perusteltuja, sillä ne perustuvat perustuslain 20 §:ään. Perustuslakivaliokunnan mukaan elinkeinovapauden rajoitusta voitiin pitää oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon rajoituksen erityisen painavat tavoitteet.⁵¹

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota hallituksen esitykseen konkurssilainsäädännön uudistamiseksi (HE 221/2018 vp). Kyseisessä lakiehdotuksessa oli kyse konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Ehdotuksen mukaan konkurssipesällä olisi toimintavelvollisuus vain, jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista ja jos ympäristön haitallisesta muuttumisesta tai pilaantumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tällöin konkurssipesän tulisi viipymättä ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Mikäli viranomaisen joutuisi suorittamaan nämä toimet pesän puolesta konkurssin alettua, vastaisi konkurssipesä tällöin syntyneistä kustannuksista.⁵² Lisäksi konkurssilakiin ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan konkurssipesällä olisi ollut muun kuin laissa säädetyn vaarallisen jätteen osalta haltijan vastuu vain, jos jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

⁴⁹ PeVL 32/2010 vp, s. 8–9.

⁵⁰ HE 200/2018 vp, s. 40.

⁵¹ PeVL 55/2018 vp s. 2.

⁵² HE 221/2018 vp sekä Linna 2019, s. 460.

Lisäksi ehdotettiin erityissäännöksiä konkurssipesän vastuusta radioaktiivisista aineista ja radioaktiivisista jätteistä.⁵³ Ympäristövaliokunta piti lakiehdotusta jokseenkin perusteluna, mutta kiinnitti huomiota siihen, että konkurssipesän kynnys toimimisvelvollisuuden osalta oli erityisen korkealla, joka voisi johtaa siihen, että konkurssipesän ympäristövastuut eivät välttämättä tule tosiasiallisesti täysin hoidetuksi.⁵⁴ Ympäristövaliokunta ei kiinnittänyt lausunnossaan ollenkaan huomiota ympäristöperusoikeuteen.

Toisin kuin ympäristövaliokunta, perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp) esille, ettei hallituksen esityksessä ollut riittävästi huomioitu omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamista. Valiokunta totesi, että esityksen mukaiset lakimuutokset konkurssilakiin voivat johtaa tilanteisiin, jolloin ympäristölainsäädännön rikkomuksiin ei voida puuttua konkurssin aikana velkojien intressien suojaamisen takia. Lausunnossa valiokunta totesi myös, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on vahvistunut julistuksenomaisesta tarkoituksestaan.⁵⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunnon lopputulema on jokseenkin valtiosääntöoikeudellinen: valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely liittyen konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta tulisi poistaa, jotta kyseinen lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti.⁵⁶ PeVL 69/2018 vp myötä voitiin katsoa, että ympäristöperusoikeutta ei voitu pitää enää julistuksenomaisena oikeutena, vaan lausunto vahvisti sen oikeudellista merkitystä osana perusoikeusjärjestelmää.⁵⁷

Perustuslakivaliokunnan tapa, jolla se arvioi ympäristöperusoikeuden ja omistusoikeuden välisiä konfliktitilanteita, antaa indikaation, että ympäristöllisen ymmärryksen evoluutio vaikuttaa myös niihin oikeutettuihin odotuksiin, joita voi olla nykyään oman omaisuuden käyttämisellä. Tutkittaessa ympäristöperusoikeuden kehitystä paljastaa se vahvistaneen oikeuden merkitystä sekä velvoittavuutta. Perustuslakivaliokunnan merkittävätkin rajoitukset elinkeinovapaudelle ja omaisuudensuojalle on nähty hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisina, kun ne on suhteutettu merkittävänä pidettyihin ilmaston ja ympäristön suojelun tavoitteisiin.⁵⁸

⁵³ HE 221/2018 vp sekä Linna 2019, s. 460.

⁵⁴ YmVL 40/2018 vp s.5–6 sekä Linna 2019, s. 461.

⁵⁵ PeVL 69/2018 vp s. 2.

⁵⁶ Ojanen 2020, s. 289.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Niemi 2022, s. 73–74.

Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta merkityksellisiä ovat myös perustuslakivaliokunnan lausunnot yksityismetsän hoidosta (PeVL 22/1996 vp), maa-ainesten ottamisesta (PeVL 2/1997 vp), rakennusperinnön suojelemisesta (PeVL 6/2010 vp), kalastusrajoituksista (PeVL 14/2010 vp), eräiden pyydysten käyttörajoituksista (PeVL 20/2010 vp) sekä talousjätevesien käsittelystä (PeVL 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan peräänkuuluttanut ympäristöperusoikeuden merkityksestä kyseisissä lainvalmisteluissa.

Ympäristöperusoikeuden osalta on kiinnitettävä huomio myös siihen seikkaan, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus toi perustuslakiin uusia perusoikeuksia, tässä tapauksessa ympäristöperusoikeuden. Tällöin vanhempien perusoikeuksien osalta on kertynyt laajemmin esitöitä, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta, jotka helpottavat vanhojen perusoikeuksien tulkintaa ja soveltamista. Kun taas uudemman sukupolven perusoikeuksien osalta tätä aineistoa on niukemmin. Tämä aiheuttaa perusoikeuksien välillä epätasapainon, sillä vanhemmilla perusoikeuksilla on vakiintuneet opit, kun taas uudemmat perusoikeudet ovat vailla jäsenettyä aineellista merkityssisältöä.⁵⁹ Tämä voi aiheuttaa lainkonkurrenssitilanteita, joissa säädöksen tulkinta ja punninta on epätasapainossa. Ympäristöperusoikeuden osalta epätasapainoisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi omaisuudensuojan kanssa, jota on pidetty varsin vahvana perusoikeutena.

Toisaalta ympäristöperusoikeuden kehityksen seurauksena ympäristölliset lähtökohdat asettavat rajoituksia sille, miten muita perusoikeuksia tulisi ymmärtää. Ympäristöperusoikeudessa on ennen kaikkea kysymys PL 20 §:n sovittamisesta muiden perusoikeuksien kanssa.⁶⁰ Samalla perusoikeuksien välille ei voida asettaa hierarkiaa, jonka perusteella perusoikeusristiriitatilanteet voitaisiin ratkaista, vaan konkreettisesti perusoikeuksien suhde on tapaussidonnainen, ja ristiriidat voidaan ratkaista erisuuntaisten periaatteiden punninnalla.⁶¹ Perusoikeuspunninnassa ympäristöperusoikeuden kanssa useimmiten vastassa on omaisuudensuoja, jolloin ympäristöperusoikeus asettaa esimerkiksi rajoja sille, miten pitkälle omaisuudensuoja antaa suojaa.⁶² Tätä jännitettä on peilannut maanomistusoikeus, sillä maanomistusoikeuteen on liittynyt yksityisiin intresseihin ja yleiseen etuun perustuvia

⁵⁹ Neuvonen – Rautiainen 2013, s. 1019.

⁶⁰ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s. 19.

⁶¹ Ekroos ym. 2012, s. 61.

⁶² Niemi 2022, s. 73.

rajoituksia.⁶³ Tällöin ympäristöperusoikeus edellyttää, että maanomistajan oikeussuojan ohella on punnittava naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa.⁶⁴

Sitä vastoin ympäristöperusoikeuden ja omistusoikeuden punnintatilanteissa usein unohtuu korostaa juuri sitä seikkaa, että tilanteissa, joissa ympäristöä pilaavan tai muuttavan maanomistajan toimet aiheuttavat haittaa naapurille, tämän omistusoikeuden suojaaminen tukee samansuuntaisesti yleistä ympäristönsuojelun tavoitetta. Perusoikeuksien ollessa optimointikäskyn tyyppisiä periaatenormeja, jolloin oikeudet tulee pyrkiä toteuttamaan yhtä aikaa mahdollisimman pitkälle ja samanaikaisesti minimoida oikeuksiin puuttuminen.⁶⁵ Tämän takia ympäristöperusoikeus edellyttää, että maanomistajan oikeussuojan ohella on punnittava naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa.⁶⁶

Toisaalta perusoikeuksien ristiriitoja punnittaessa ympäristöperusoikeuden vastuusäännös perustuslain 20 §:n 1 momentissa sisältää jo itsessään erityispiirteen. Säännöksen voidaan katsoa rajoittavan siinä säädettyä ”oikeutta luontoon” luonnon omien arvojen hyväksi; sen eliöiden, elottoman luonnon ja niiden yhdessä muodostamien ekosysteemien hyväksi. Tämä heijastaa luonnon itseisarvon tunnustamista. Näin ollen oikeus luontoon voi toteutua vain ”luonnon oikeuksien” kunnioittamisen kautta. Ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa poikkeavan paitsi perusoikeussääntelyn yksilökeskeisestä näkökulmasta myös osittain ihmiskeskeisestä näkökulmasta.⁶⁷

Omaisuuksien suojaus ja ympäristöperusoikeuden välisessä yhteensovittamisessa ja punninnassa on siirrytty tätä nykyä uuteen vaiheeseen etenkin perustuslakivaliokunnan hiilen energiakäytön kieltämistä ja konkurssilainsäädännön uudistamista koskeneiden lausuntojen myötä.⁶⁸ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ympäristöperusoikeudelle on muodostunut oma ydinalueensa, omaisuudensuojan ja muiden vapausoikeuksien rinnalle, jonka toteutumista tulee edistää sekä jonka rajoittamiselle on oltava hyvät perusteet.⁶⁹ Tämän tulkinnan voidaan katsoa

⁶³ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s. 19.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ekroos ym. 2012, s.61–62.

⁶⁶ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s. 19.

⁶⁷ Löyttyjärvi 2012, s. 589.

⁶⁸ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s.42.

⁶⁹ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s.42.

olevan kaukana ympäristöperusoikeuden alkuperäisestä julistuksenomaisesta tarkoituksesta. Omaisuudensuoja on ollut erityisen keskeinen perusoikeus, joka on jo aiemmin todetun mukaan ympäristöperusoikeuden kanssa usein vastakkain asetettuna perusoikeuspunninnassa. Kuitenkin perusoikeusuudistuksen myötä omaisuudensuojan merkitys ja erityisasema on väistynyt ja samanaikaisesti ympäristöperusoikeus on vahvistanut ympäristönsuojelun painoarvoa.⁷⁰ Etenkin perusoikeuksien punnintatilanteissa ympäristöperusoikeuden merkitys on vahvistunut ja sen perusteella on voitu rajoittaa merkittävästi omaisuuden käyttöä ilman, että rajoittamisesta on maksettu korvausta omistajalle tai luvanhaltijalle.⁷¹ Perustuslaillisessa arvioinnissa ympäristöperusoikeus voidaan nähdä nykyisin tasavertaisena arviointikriteerinä perinteisempiin perusoikeuksiin nähden, kuten omaisuudensuojaan.⁷²

Ympäristöperusoikeuden kannalta keskeiseksi velvoitteeksi koskien koko ympäristölainsäädäntöä on muodostunut julkisen vallan turvaamis- ja edistämiselvoitteet. Tämä julkisen vallan turvaamisvelvoite kohdistuu etenkin lainvalmisteluun ja asettaa lainsäätäjälle entistä tiukempia vaatimuksia huomioida lakien ympäristövaikutukset.⁷³ Ympäristöperusoikeuden vaikutusta lainvalmisteluun tarkastellaan myöhemmässä jaksossa.⁷⁴

Oikeuskäytäntöä, jossa otetaan nimenomaisesti kantaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen on jäänyt melko vähäiseksi suomalaisissa hallintotuomioistuimissa. Sillä, kuten edellä todettu, ympäristöperusoikeus on merkityksellinen lähtökohtaisesti lainsäätäjien toiminnassa. Oikeuskäytännön vähäisyys on osittain selitettävissä sillä, että perustuslain 74 §:n mukaisesti Suomen oikeusjärjestelmässä on omaksuttu käytäntö, jonka mukaan perustuslakivaliokunta arvioi ennalta lakien perustuslainmukaisuuden. Tällöin voidaan lähtökohtaisesti luottaa, että perustuslakia alemman tasoiset lait ovat harmoniassa perustuslain kanssa. Lisäksi tuomioistuimen on jätettävä säännös soveltamatta tapauksissa, joissa se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä on toisaalta harvinaista ja lähtökohtaisesti tuomioistuimet pyrkivät yhteensovittamaan tavallisen lain ja perustuslain ristiriidat perustuslainmukaisella tulkinnalla.⁷⁵

⁷⁰ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 13.

⁷¹ Hepola – Belinskij – Määttä 2021, s. 7 ja 42.

⁷² Albrecht –Viljanen 2022, s.84.

⁷³ Albrecht –Viljanen 2022, s.94

⁷⁴ Ks. jakso 2.4.

⁷⁵ KHO 2002:86, Albrecht –Viljanen 2022, s.87 ja Ojanen 2020, s. 294–295.

Lisäksi on katsottu, että ympäristöperusoikeuden käytännön merkitystä rajoittaa säädöksen konkretian puute. Ympäristöperusoikeus koskee julkista valtaa sekä yksityisiä subjekteja, mutta se ei perusta suoranaisia oikeudellisia velvoitteita. Tämän lisäksi säädöksen kirjoitusasu muistuttaa julistusta. Ympäristöperusoikeus tarvitsee näiden seikkojen vuoksi muun lainsäädännön ja lainsoveltajan tukea.⁷⁶

Vähäistä viittausta ympäristöperusoikeuteen tuomarit ovat perustelleet sillä, että ympäristöperusoikeuden katsotaan konkretisoituvan tavallisessa lainsäädännössä. Jolloin ympäristöperusoikeus vaikuttaa vahvemmin aineellisen lainsäädännön taustalla kuin konkretisoituu tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ja argumentaatiossa.⁷⁷ Tämän seurauksena yksittäisessä lainkäyttötilanteessa lähtökohtana on oletus, että tavallinen lainsäädäntö on yhdenmukainen perustuslain kanssa, jolloin perustuslain 20 §:n soveltamisella ei tuoda merkittävää lisäarvoa lainsoveltamistilanteessa. Näin ollen, mikäli on vain mahdollista, hallintotuomioistuimet priorisoivat ympäristölainsäädännön soveltamista ja mikäli asian voi ratkaista ilman viittausta ympäristöperusoikeuteen, näin tehdään. Tämä johtaa oletamaan, että viittaaminen perusoikeusnormiin nähdään tarpeettomana. Näkökulmaa on kuitenkin kritisoitava, sillä normien noudattaminen vain siitä syystä, että ne ovat syntyneet demokraattisessa menettelyssä tai että ne täyttävät taloudellisen tehokkuuden vaatimukset, ei ole riittävää. Päätöksenteon legitimitettiin ei määrittele pelkästään sen poliittinen legitimitetti, vaan keskeistä on myös oikeudellinen legitimitetti. Viitekehyksen päätöksenteon oikeudelliselle legitimitetille muodostaa kansallinen perustuslaki, sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja näitä valvovien elinten ratkaisut sekä perusoikeuksien yleiset opit.⁷⁸

Vaikka ympäristöperusoikeuteen ei avoimesti viitattaisikaan tuomioistuinten päätösten perusteluissa, saattaa se kuitenkin tosiasiallisesti vaikuttaa myös ratkaisun päätöksentekoon. Tämä pidättyväinen suhtautuminen argumentointiin perusoikeuksien osalta voi olla ongelmallista, sillä tuomioistuimet toimivat ympäristöasioita ratkaistessaan merkittävänä vallankäyttäjinä. Tuomioistuinten päätösten perustelujen kontrollointi ei pääse täysimääräisesti toteutumaan, jos ratkaisujen perusteluissa perusoikeudet jäävät taustatekijöiden asemaan eikä niitä tuoda

⁷⁶ Nieminen-Finne 2020, s. 87–88.

⁷⁷ Nieminen-Finne 2020, s. 90.

⁷⁸ Viljanen ym. 2016, s. 94.

nimenomaisesti esille.⁷⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden pidättäytyvästä linjasta huolimatta, korkein hallinto-oikeus on tietyissä tapauksissa nimenomaisesti soveltanut ympäristöperusoikeutta ratkaisuisaan. Merkittävimpänä ennakkotapauksena voidaan pitää vuonna 2002 annettua Vuotos-asian ratkaisua KHO 2002:86.

Tapauksessa oli kyse patoalueineen yhteensä 242 km²:n suuruisen tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamisesta sekä vesistön säännöstelystä. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus nostettiin keskiöön tapauksen perusteluissa, kun arvioitiin vesilain 2 luvun 5 §:n mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä hyöty-haitta-punnintana. Arvioitavana oli tuolloin voimassa olleen vesilain (467/1987) 2 luvun 5 §:n ilmaisu ”*huomattava ja laajalle ulottuva vahingollinen muutos ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa*” ympäristöperusoikeuden valossa. Punnittavana oli hankkeen voimataloudelliset hyödyt sekä luonnonsuhteisiin ja vesiluontoon kohdistuva haitta.

Voimassa olleen vesilain 2 luvun 5 §:ssä säädettiin ehdottomista luvan myöntämisen esteistä ja tunnusmerkeistä. Nämä on kuitenkin ilmaistu laissa siten, että tunnusmerkkien olemassaoloa ratkaistaessa, päätöksentekijälle jää jonkinasteinen harkintamarginaali. Liikkumatilaa päätöksentekijälle antaa säännöksen ilmaisu: ”*vahingollinen muutos*”, ”*laajalle ulottuva*” ja erityisesti ”*huomattava*”. Jos jokin säännöksen mukainen luvan myöntämisestä täyttyi, lupa tuli jättää myöntämättä, eikä ollut tarvetta vesilain mukaiseen intressivertailuun. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että hanke oli siinä määrin vahingollinen ympäristön luonnonsuhteille ja vesiluonnolle, että lupa tuli jättää myöntämättä vesilain 2 luvun 5 §:n nojalla. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeus sisältää perustuslaintasoisien kannanoton luontoarvojen merkityksestä, joka osaltaan ohjaa lain soveltamista sekä -tulkintaa. Samalla yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa säännöksen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon muiden perusoikeussäännösten (kuten omaisuudensuojan) vaikutukset. Vuotos-tapauksen ratkaisu voidaan pitää perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden tulkintarajojen selkiyttäjänä.⁸⁰

⁷⁹ Nieminen-Finne 2020, s. 94–95.

⁸⁰ KHO 2002:86 sekä Ojanen 2020, s. 294–295.

Ympäristöperusoikeuteen otettiin kantaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:57. Tapauksessa oli kyse kalastuslain 37 a §:n 1 momentin nojalla annetusta valtioneuvoston asetuksesta 294/2011, jossa kiellettiin verkkokalastus osakaskuntien vesialueella saimaannorpan kuuttien suojelemiseksi. Osakunnat vaativat, että kyseinen asetus jätetään soveltamatta perustuslain 107 §:n nojalla. Osakunnat esittivät perusteeksi, että asetus loukkaa perustuslaissa suojattuja omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa sekä on ristiriidassa kalastuslain 37 a §:n 1 momentin kanssa. KHO totesi, että osakaskuntiin kohdistuvaa omistusoikeuden rajoitusta tulee punnita vasten perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta. Ratkaisussa katsottiin, että otettaessa huomioon ympäristöperusoikeuden suojaava tarkoitus, kalastuslain 37 §:n 1 momentti ei ole perustuslain vastainen loukaten valittajien omaisuudensuojaa.

Ratkaisussa KHO 2015:3 oli kyse siitä, että voiko luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 39 §:n mukaista rauhoitussäännöstä soveltaa turvetuotannon ympäristöluvan epäämiseen. LSL 39 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kiellettyä on rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. Säännöksen 2 momentin mukaan suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu. Alueella pesinyt kalasääski oli rauhoitettu LSL 47 §:n 5 momentin mukaisesti, kuitenkin kalasääski ei ollut uhanalainen tai LSL 47 §:n mukaisesti erityisesti suojeltava laji. Tapauksessa oli ratkaistavana erityisesti kaksi kysymystä. Ensiksi oli ratkaistava, onko turvetuotannollinen toiminta LSL 39 §:n 1 momentin mukaista tahallista häiritsemistä ja toisena, voidaanko LSL 39 §:n 2 momenttia tulkita laajentavasti niin, että pesäpuun vaatiman suojavyöhykkeen vuoksi ympäristöluva tuli hylätä. Tapauksessa enemmistö katsoi, että luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös omaisuuden suojasta sekä samalla perustuslain 20 §:n säännökset ympäristöperusoikeudesta.⁸¹

Uudempaa oikeuskäytäntöä ympäristöperusoikeuden osalta edustaa tapaus KHO 2023:62. Ratkaisussa oli kyse ilmastolaista (423/2022) sekä sen säännöksistä liittyen ilmastovuosikertomukseen. Valtioneuvosto oli antanut eduskunnalle ilmastolain 18 §:n

⁸¹ Airaksinen 2015, s. 720–726.

mukaisen ilmastovuosikertomuksen. Tapauksessa Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden vaativat, että valtioneuvoston päätös kumotaan ja asia palautetaan valtioneuvostolle uuteen valmisteluun. Valituksen mukaan ilmastovuosikertomuksessa ei esitetty laissa säädettyä arviota tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista, vaikka ennen vuosikertomuksen antamista maankäyttösektorin hiilinielujen romahtamisesta saadut tiedot olivat osoittaneet tällaiset lisätoimet tarpeellisiksi. Muutoksenhakijoiden mukaan valtioneuvosto oli jättäessään tekemättä laissa säädetyn päätöksen toiminut passiivisesti, jolloin asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellytti asianosaisten mahdollisuutta hakea muutosta valtioneuvoston ratkaisuun, vaikka asiassa ei tehty varsinaista hallintopäätöstä. Ympäristöjärjestöt perustelivat valitustaan muun muassa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeudella. Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta, vedoten siihen, ettei valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ollut hallintopäätös, joka olisi valituskelpoinen. Tästä huolimatta korkein hallinto-oikeus totesi, että Suomen perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 20, 21 ja 22 §:t huomioon ottaen edellyttävät nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö ovat osoittaneet, että lainsäätäjän muotoilema julistuksenomaisuus ei tee siitä merkityksetöntä, vaan se korostaa, että ympäristöperusoikeuden vastuuta korostavaa 1 momenttia ei ole tarkoitettu suoraan sovellettavaksi, vaan ympäristövastuu toteutuu etenkin tavanomaisten lakien kautta.⁸²

Ympäristölainsäädännössä käytetään runsaasti joustavia normeja, joiden tunnusmerkistöissä esiintyy joustavia ilmaisuja, kuten *huomattava haitta* tai *erityinen syy*. Ne jättävät lainsoveltajalle laajan harkintamarginaalin, jolloin säännökselle tulkinnallisesti annettu merkityssisältö harvoin osoittautuu selvästi norminvastaiseksi. Näin päätösvaltaa siirtyy lainsäätäjältä lainsoveltajalle, ja juuri tällöin perustuslain tulkintavaikutus on keskeisessä roolissa. Lainsoveltaja voi hakea ratkaisulle tukea perustuslain perusoikeussäännöksistä, joissa on ilmaistu yhteiskunnan arvot ja tavoitteet. Tällöin ympäristöperusoikeussäännös voi esimerkiksi lisätä laintulkintaan elementin, joka muuttaa vakiintunutta ajattelutapaa tai tulkintalinjaa.⁸³ Toisin sanoen perusoikeuksien merkitys korostuu etenkin aineellisen

⁸² Kokko 2017, s. 124.

⁸³ Ekroos ym. 2012, s. 66.

lainsäädännön joustavia normeja tulkittaessa.⁸⁴

Seuraavassa jaksossa tarkastelun kohteena on ympäristöperusoikeuden osalta merkittävimpiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ja erityisesti sitä, miten ympäristöperusoikeuden soveltaminen on muuttanut muotoaan oikeuskäytännössä vuosien aikana.

2.3 Ympäristöperusoikeus korkeimmassa hallinto-oikeudessa

2.3.1 KHO 2002:86: Vuotoksen tekoallas ja vesistön säännöstely

Kuten edellä on jo esitetty, korkeimman hallinto-oikeuden KHO 2002:86 tapauksessa oli kyse niin sanotusta Vuotosratkaisusta. Asiassa Kemijoki Oy oli pyytänyt lupaa valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä. Vaasan hallinto-oikeus oli hylännyt vesioikeuden päätöksen luvan myöntämisen osalta vesilain 2 luvun 5 §:n (467/1987) nojalla. Valituksessaan Kemijoki Oy oli ensisijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimenettelyssä on tapahtunut virhe ja tapaus palautetaan hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Yhtiön mukaan samalla kumoutuisi vesioikeuden käsittelyratkaisu, jossa oli kyse täydentävästä kalataloudellisesta katselmustoimituksesta. Yhtiö siis vaati, että vesioikeuden päätös saatetaan voimaan ja siinä määrätty täydentävä katselmustoimitus on toimitettava loppuun.

Toissijaisena vaatimuksena yhtiö on vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan virheellisen laintulkinnan sekä -soveltamisen perusteella ja vesioikeuden päätös saatetaan voimaan. Mikäli katsottaisiin, ettei hankkeeseen voida myöntää lupaa vesioikeuden päätöksen mukaisesti, tulisi asia palauttaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Tapauksessa oli kyse Vuotoksen tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamisesta sekä vesistön säännöstelystä. Keskiössä oli vesilain 2 luvun 5 §, sellaisena kuin se oli muutettuna 30.4.1987 annetussa ja 1.12.1987 voimaan tulleessa laissa (467/1987), jonka mukaan: *”Lupaa rakentamiseen ei saa myöntää, jos rakentaminen vaarantaa yleistä terveydentilaa, aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- ja*

⁸⁴ Nieminen-Finne 2020, s. 85.

elinkeino-oloja.”

Kemijoki Oy oli toimittanut Pohjois-Suomen vesioikeuteen hakemuksen, jossa se pyysi lupaa vesivoiman käytettäväksi saamista, lisäämistä ja käytön tasoittamista varten Vuotoksen tekojärven ja voimalaitoksen rakentamiseen sekä vesistön säännöstelyyn Pelkosenniemen, Sallan ja Savukosken kunnissa. Vuotos-hankkeella oli tarkoitus tyydyttää valtakunnallista sähköenergian tarvetta. Hakemuksessa katsottiin, että hanketta on kokonaisuudessaan pidettävä yleisen tarpeen vaatimana sen energiataloudellisten ja säännöstelystä muutoin saatavien hyötyjen vuoksi. Tekoaltaan rakentamisesta, vesistön säännöstelemisestä ja Vuotoksen voimalaitoksen rakentamisesta saatava hyöty oli huomattava, verrattuna hankkeesta aiheutuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen.⁸⁵

Kemijoki Oy oli arvioinut kokoamassaan katselmuskirjassaan hankkeen vaikutuksia yleiseen terveydentilaan, vesiluontoon, muihin ympäristön luonnonsuhteisiin, asutusoloihin sekä elinkeino-oloihin. Tarkastelen vaikutuksia yleisen terveydentilan, vesiluonnon ja muiden ympäristön luonnonsuhteiden osalta.

Arvioitaessa hankkeen vaikutuksia yleiseen terveydentilaan, Kemijoki Oy arvioi, että tekojärven ja sen alapuolisen vesistön kalastossa elohopeapitoisuus nousisi. Elohopeapitoisuuden nousu aiheuttaisi sen, että kookkaat petokalat olisivat tekojärvessä syömäkelpottomia 8–15 vuoden ajan. Tekojärven kalat olisivat syöntirajoituksen kohteena 15–30 vuotta ja alapuolisessa vesistössä 5–10 vuotta. Lisäksi hankkeella olisi vaikutuksia yksityisten talouksien sekä yhdyskuntien vedenhankintaan, mutta tästä ei valittajan mukaan seuraisi terveydellisiä haittavaikutuksia.⁸⁶

Vesiluonnon osalta arvioitiin, että veden laatu luokiteltaisiin tekojärven osalta 3–4 vuoden ajaksi käyttökelpoisuusluokitukseen tyydyttävä tai välttävä, mutta nousisi luokkaan tyydyttävä. Alapuolisen vesistön osalta käyttökelpoisuusluokka laskisi hyvästä tyydyttävään 1–10 vuoden ajaksi, jonka jälkeen veden luokitus nousisi hyvään. Tekojärvialueen kalastoon tulisi muutoksia, sillä järveen arvioidaan saatavan siikakanta kolmessa vuodessa ja kalastettava kanta 5–10 vuodessa. Alapuolisessa vesistössä esiintyisi lähivuosina elohopeahaittojen lisäksi

⁸⁵ KHO 2002:86.

⁸⁶ KHO 2002:86.

pyydysten likaantumista, joiden arvioitiin vaimenevan ajan kuluessa.⁸⁷

Muun ympäristön luonnonsuhteisiin kohdistuvien vaikutusten osalta Kemijoki Oy katsoi, että hankkeen vaikutuksesta minkään uhanalaisen lajin tai kasvupaikan esiintyminen ei ratkaisevasti vähene Suomessa tai alueellisesti. Näin ollen hakija katsoi, että Vuotos-hankkeella ei ole merkittäviä vahingollisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden ja luonnonsuojelun kannalta.

Ympäristöministeriö lausui, että katselmuskirjassa esiin tuodut selvitykset antavat puutteellisen kuvan Vuotoksen alueen luonnonsuojelullisesta merkityksestä. Luonnonarvojen menetyksen merkitystä on arvioitu katselmuskirjassa kaavamaisesti ja suppeasti, ottamatta huomioon riittävästi luonnonsuojelun merkityksen kasvua yhteiskunnallisesti ja siihen liittyviä kansallisia ja kansainvälisiä velvoitteita.⁸⁸

Ympäristöministeriö toi esiin, että Vuotoksen luonnonarvoiltaan merkittävimpiä elinympäristöjä ovat vesistöt ja suot sekä vesistöjen varsien tulvaniityt ja -metsät. Alueella on kaikkiaan 54 kohdetta, jotka ovat luonnonarvoltaan merkittäviä uhanalaisten ja harvinaisten eliölajien sekä lajirunsauden perusteella. Allasalueella on muun muassa kaksi soidensuojeluohjelman perusteella arvokkaimpaan luokkaan luokiteltua aapasuota, yksi valtakunnallisesti edustava lintuvesi, yksi valtioneuvoston hyväksymään harjunsuojeluohjelmaan sisältyvä harju, seitsemän arvokasta pienvesikohdetta, ympäristöministeriön maisema-aluetyöryhmän arvokkaaksi luokitteleva perinnemaisema, yli 2 800 ha ravinteisia soita sisältäen 10 uhanalaista suotyyppeä sekä 53 km suurjokiluontoa.⁸⁹

Lisäksi Vuotoksen allasalueelta tunnetaan 88 uhanalaista lajia, joista 36 on valtakunnallisesti uhanalaisia. Näin ollen allashankkeen toteutuessa, suurin osa alueella esiintyvistä uhanalaisista lajeista menettää elinmahdollisuutensa. Ympäristöministeriö arvioi lausunnossaan, että suurin osa maaympäristöön sopeutuneista lintulajeista katoaisi hankkeen myötä. Uhanalaisista lajeista lapasotka, muuttohaukka, pilkkasiipi ja pikkutikka todennäköisesti häviäisivät sekä ampu-, tuuli- ja nuolihaukan asema vaarantuisi alueella merkittävästi. Muuttohaukka on maailmanlaajuisesti uhanalainen laji. Tekoaltaan rakentamisesta kärsisi myös iso osa alueen

⁸⁷ KHO 2002:86.

⁸⁸ KHO 2002:86.

⁸⁹ KHO 2002:86.

vesilintu- ja kahlaajalajeista.⁹⁰

Näiden seikkojen perusteella Vuotoksen aluetta voidaan pitää erityisesti suo-, jokivarsi- ja vesiluontonsa osalta erityisen arvokkaana ja monimuotoisena kokonaisuutena. Mikäli allas rakennettaisiin, alueen luonnonsuhteissa tapahtuisi huomattavia vahingollisia muutoksia. Ympäristöministeriö arvioi näiden muutosten olevan selvästi ristiriidassa Rion biodiversiteettisopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen lintu- ja luontodirektiivien tavoitteiden kanssa.

Vesiluonnon ja sen toiminnan osalta ympäristöministeriö lausui, että tekoaltaan aiheuttamat muutokset ovat huomattavan suuria, vahingollisia, pitkäaikaisia ja osittain pysyviä veden laadussa, kalastossa ja koko vesiluonnossa. Esimerkkinä ministeriö toi esiin menetettävät koskialueet kasvistoineen, eliöstoineen ja kalastoineen. Jokialueen harjus, taimen ja vaellussiika häviäisivät. Allasalueella ja Kemijärvessä elävien haukien ja mateiden elohopeapitoisuus nousisi niin suureksi, ettei niitä voisi käyttää ihmisravinnoksi 8–15 vuoden aikana. Veden laatu huononisi vähintään 10 vuoden ajaksi allasalueella ja sen alapuolisessa vesistössä. Altaan aiheuttama merkittävä haitta olisi myös vesistön rehevöityminen.⁹¹

Ministeriö lausui, että Euroopan yhteisöjen direktiivit, erityisesti luonto- ja lintudirektiivit on otettava huomioon harkittaessa hankkeen lupaedellytyksiä. Vaikka katsottaisiin, että direktiivejä ei olisi tarvetta välittömästi soveltaa, niin direktiiveissä olevat elinympäristöjen suojelua edellyttävät säännökset on otettava huomioon tulkittaessa vesilain säännöksiä.

Ympäristöministeriön tulkinnan mukaan Vuotoksen altaan, voimalaitoksen rakentaminen ja vesistön säännöstely aiheuttavat jo pelkästään allasalueen luonnonsuhteissa niin merkittäviä ja laaja-alaisia vahingollisia muutoksia, että ne muodostavat vesilain 2 luvun 5 §:ssä säädetyn esteen luvan myöntämiselle. Lisäksi ministeriö katsoi, ettei hanke täytä vesilain 2 luvun 6 §:n mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä eikä ole yleisen tarpeen vaatima.⁹²

Korkein hallinto-oikeus totesi, että vesilain 2 luvun 5 §, sellaisena kuin se oli muutettuna 30.4.1987 annetussa ja 1.12.1987 voimaan tulleessa laissa (467/1987), sisältää kolme

⁹⁰ KHO 2002:86.

⁹¹ KHO 2002:86.

⁹² KHO 2002:86.

luvanmyöntämisestettä, jotka ovat: 1. yleisen terveydentilan vaarantaminen, 2. huomattavien ja laajalle ulottuvien vahingollisten muutosten aiheuttaminen ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa, sekä 3. paikkakunnan asutus- ja elinkeino-olojen suuri huonontaminen. Hallinto-oikeus oli päätöksessään katsonut, ettei hanke ennalta arvioiden aiheuta sellaisia haitallisia vaikutuksia yleiselle terveydentilalle tai paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloille, että niitä voitaisiin pitää luvan myöntämisen esteinä. Tästä huolimatta hallinto-oikeus katsoi, että hankkeen vaikutukset kokonaisuutena arvioiden on nähtävä vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jolloin lupaa ei tämän vuoksi voitu myöntää. Hallinto-oikeuden kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi yhtiön hakemuksen edellä mainitulla perusteella. Näin ollen lausunnon antaminen muista valitusperusteista oli tarpeetonta ja lausunnon antaminen hallinto-oikeudessa oli rauennut.⁹³

Korkeimman hallinto-oikeuden oli ratkaistava kysymys siitä, onko hallinto-oikeuden päätös lainmukainen siltä osin kuin siinä on arvioitu, että hanke aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jotka muodostavat vesilain 2 luvun 5 §:n mukaisen luvanmyöntämiseen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vesilain 2 luvun 5 §:n soveltaminen on kokonaan oikeusharkintaa eikä päätöksen tekoon sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jolloin asian siirtäminen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n nojalla hallituksen ratkaistavaksi ei siten voi tulla kysymykseen.⁹⁴

Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen lopputulokseen, että hankkeen vaikutuksia oli niiden laaja-alaisuuden sekä erityisesti syvälle ulottuvan ja pysyvän luonteen vuoksi, ottaen huomioon allasalueen luontoarvot, pidettävä vesilain (467/1987) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuina huomattavina ja laajalle ulottuvina vahingollisina muutoksina ympäristön luonnonsuhteissa sekä vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Asia ratkaistiin vesilain 2 luvun 5 §:n nojalla, joten vesilain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen intressivertailun suorittaminen ei ollut asiassa tarpeen.⁹⁵

⁹³ KHO 2002:86.

⁹⁴ KHO 2002:86.

⁹⁵ KHO 2002:86.

Korkein hallinto-oikeus lausui myös ratkaisussaan, että mikäli yksikin ehdottoman luvanmyöntämistestien tunnusmerkistö toteutuu, estää vesilain 2 luvun 5 § luvan myöntämisen. Tällöin ei ole tarve myöskään ottaa kantaa vesilain 2 luvun 6 §:n intressivertailuun. Kuitenkin päätöksentekijälle jää tietyn asteinen harkintamarginaali, kun ratkaistaan tunnusmerkkien olemassaoloa. Tällaisia joustavasti laissa ilmaistuja tunnusmerkkejä ovat esimerkiksi "*vahingollinen muutos*", "*laajalle ulottuva*" ja etenkin kriteeri "*huomattava*".⁹⁶

Tämän lisäksi korkein hallinto-oikeus toi esiin, että ympäristöä koskevan perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että säännös sisältää perustuslaillisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä, mikä osaltaan ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa. Toisaalta arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on myös otettava huomioon muiden perusoikeussäännösten kuten omaisuuden suojan vaikutukset. Lisäksi lainkäytön ennakoitavuus vaikuttaa tulkinnalliseen liikkumavaraan.⁹⁷

2.3.2 KHO 2002:86 oikeudellinen arviointi: Rajat vahingollisille vaikutuksille

Vuotosratkaisua on pidetty yhtenä merkittävimpana yksittäisenä tuomioistuinratkaisuna ympäristöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa nimenomaisesti viitataan perustuslain 20 §:ään yhtenä perusteena arvioitaessa sitä, miten voimassa olleen vesilain 2 luvun 5 §:n ilmaisua "*huomattava ja laajalle ulottuva vahingollinen muutos ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa*" tulisi tulkita. Arvioinnin keskiössä oli vesilain 2 luvun 5 §:n säädetyistä edellytyksistä luvan myöntämiselle ja näiden hyöty-haittاپunninta, jossa vastakkain asetettiin voimataloudelliset hyödyt sekä luonnonsuhteisiin ja vesiluontoon kohdistuva haitta.⁹⁸ Tämän arvioinnin ytimessä oli ympäristöperusoikeus. Ratkaisussa katsottiin ensimmäisen kerran vesilain historiassa, että hanke on siinä määrin vahingollinen ympäristön luonnonsuhteille ja vesiluonnolle, että luvan myöntäminen oli kiellettyä vesilain 2 luvun 5 §:n nojalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että ympäristövastuusäännös sisältää luontoarvojen merkityksestä perustuslain tasoisen kannanoton,

⁹⁶ KHO 2002:86.

⁹⁷ KHO 2002:86.

⁹⁸ Albrecht – Viljanen 2022, s .86–87.

joka ohjaa lain soveltamista ja tulkintaa. Vuotos-tapauksen ratkaisu voidaan nähdä perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristövastuussäännöksen tulkintavaikutuksena.⁹⁹ Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tuo esiin ne käytännön realiteetit, jotka rajoittavat ympäristöperusoikeuteen perustuvaa argumentaatiota ratkaisutoiminnassa.¹⁰⁰ Ratkaisussa on myös nähtävissä luonnon itseisarvojen ulottuvuus¹⁰¹, joka voidaan ilmaista niin, että luonto nauttii ympäristöperusoikeuden synnyttämää suojaa.

Vuotosratkaisun ympäristöperusoikeudellisen tulkintavaikutuksen merkittävyyden lisäksi, ratkaisussa on nähtävissä vesilain 2 luvun 5 §:n vahvistuminen, jolloin säännös määrittelee rajan vahingollisille vaikutuksille, joita vesitaloushankkeet eivät voi ylittää. Merkittäväkin hanke on mahdollista evätä yksinomaan luontoarvojen takia. Voidaan todeta, että ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus ja biodiversiteetin turvaamisen periaate sekä joustavat normit ja oikeusharkinta muodostavat turvakehikon, jossa luonnon oikeudet saavat välillisesti merkitystä oikeusjärjestyksessä.¹⁰²

2.3.3 KHO 2015:3: Turvetuotanto ja kalasääsken pesäpuun käytettävyys

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2015:3 koski Aluehallintoviraston myöntämää ympäristölupaa Oy Alholmens Kraft Ab:lle turvetuotantoon Höyläsalonnevan lohkoilla 3–8 Toholammin kunnassa Perhonjoen vesistöalueella. Lisäksi Länsi-Suomen ympäristölupavirasto oli 5.6.2007 myöntänyt Oy Alholmens Kraft Ab:lle toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan turvetuotantoon Höyläsalonnevan lohkoilla 1 ja 2 hakemukseen liitetyn suunnitelman ja sen täydennysten sekä päätöksestä ilmenevien lupamääräysten mukaisesti. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry:n ja Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) valittivat asiasta hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeus kumosi Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen ja hylkäsi ympäristölupahakemuksen koskien turvetuotantoa lohkoilla 3–8. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tuli pohjimmiltaan kysymys voiko luonnonsuojelulain 39 §:n (1096/1996) mukaista rauhoitussäännöstä soveltaa turvetuotannon ympäristöluvan epäämiseen.¹⁰³

⁹⁹ Ojanen 2020, s. 294–295.

¹⁰⁰ Nieminen-Finne 2020, s. 91

¹⁰¹ Löyttyjärvi 2012, s. 2.

¹⁰² Löyttyjärvi 2004, s.58.

¹⁰³ KHO 2015:3.

Aluehallintovirasto perusteli myöntämäänsä päätöstään sillä, että lohkojen alueella tai turvetuotannon päästöjen vaikutusalueella ei ole erityisiä luonnonarvoja eikä erityisesti suojeltavia luontotyyppisiä luonnonsuojelulain perusteella. Tuotantoalueen ulkopuolelle on rajattu kalasääsken pesäpuu ja sen ympäristö. Aluehallintovirasto totesi myös, että tuotantoalue ei sijaitse vakituisen asutuksen lähetyillä, jolle voisi aiheutua tuotannon melusta ja pölystä kohtuutonta räsitystä. Toisaalta tuotantoalueen 750–1000 metrin etäisyydellä sijaitsee loma-asutusta. Näiden osalta pöly- ja meluhaittoja ehkäistäisiin toimenpiderajoituksilla sekä melulle asetetuilla raja-arvoilla. Kalatalousmaksulla tehtävillä toimenpiteillä ehkäistään kalataloudelle aiheutuvia haittoja.¹⁰⁴

Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelman tavoitteena oli saavuttaa vesien hyvä tila vuoteen 2015 mennessä. Ullavanjoen ekologinen tila oli tyydyttävä, ja se kuului Perhonjoen ja Kälviänjoen vesistöalueen vesienhoidon toimenpideohjelma-alueeseen. Turvetuotannolle esitetyt toimenpiteet koskivat myös vesiensuojelurakenteita. Aluehallintovirasto totesi, että päätöksessä annetut lupamääräykset vesiensuojelurakenteista ovat toimenpideohjelman mukaisia eikä hanke tällöin vaaranna vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden saavuttamista.

Aluehallintovirasto päätyi arvioinnissaan siihen lopputulemaan, että: ”*Kun otetaan huomioon Höyläsalonnevan suon ja sen ympäristön tila ja käyttö, turvetuotannosta tämän lupapäätöksen mukaisesti toteutettuna ei aiheudu luvan myöntämisen esteenä olevaa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, kiellettyä maan tai pohjaveden pilaantumista, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista tai yleiseltä kannalta tärkeän virkistys- tai muun käyttömahdollisuuden vaarantumista tai muuta kohtuutonta räsitystä.*”¹⁰⁵

Hallinto-oikeuden saamassa selvityksessä todettiin, että kalasääsken asuttu pesä sijaitsee hankealueella. Höyläsalonnevan tuotantosuunnitelman mukaan pesäpuun suoja-alue olisi noin 65 metriä kolmeen suuntaan. Luonnontieteellisen keskuksen rengastustoimisto suosittaa pesäpuun suojaväyhykkeeksi 500–800 metriä ja Metsähallituksen petolintuvastaava suosittelee suoja-alueeksi 1,1 kilometrin aluetta. Hallinto-oikeus päätyi oikeudellisessa arvioinnissaan siihen, että kalasääsken pesäpuu on luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin mukaisesti

¹⁰⁴ KHO 2015:3.

¹⁰⁵ KHO 2015:3.

rauhoitettu ja kyseisen pykälän 2 momentin 3 kohdan kalasääsken tahallinen häiritseminen on kiellettyä, erityisesti sen lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin kalasääsken elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. Lisäksi kalasääski on lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettu laji, jota koskee lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan suojelun tavoitteet. Näiden tietojen valossa hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston päätöksen ja hylkäsi ympäristölupahakemuksen koskien turvetuotantoa lohkoilla 3–8.¹⁰⁶

Oy Alholmens Kraft Ab valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati valituksessaan, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös saatetaan voimaan ja toissijaisesti, että hallinto-oikeuden päätös tulee kumota ja aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksiä on muutettava kalasääsken mahdollisen häiriintymisen ehkäisemiseksi tarpeellisella tavalla. Lisäksi yhtiön vaatimuksena oli, että asiassa tulee järjestää katselmus ja koko alueen ympäristöluvan tarkistamisajankohta on asetettava kymmenen vuoden päähän luettuna korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä.¹⁰⁷

Yhtiö esitti vaatimustensa tueksi muun muassa, että kalasääskeä ei ollut luokiteltu uhanalaiseksi tai erityisesti suojeltavaksi lajiksi, eikä sen häviämishuonokaa ole pidetty Suomessa todennäköisenä. International Union for Conservation of Naturen (IUCN) uhanalaisluokituksessa kalasääski on luokiteltu silmälläpidettäväksi lajiksi, jolloin sitä ei ole pidetty uhanalaisena tai vaarantuneena lajina. Yhtiö totesi myös, että lain esitöiden mukaan luonnonsuojelulain 39 §:n muotoilun lähtökohtana on ollut se, että se täyttää luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin (92/43/ETY, luontodirektiivi) 12 artiklan 1 kohdan a-c alakohdan vaatimukset. Näin ollen luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin sekä luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a-c alakohtien säännösten tarkoitus on yksilökohtainen lajisuojelu, eikä tietyn alueen suojelu. Lisäksi yhtiö toi esiin, että luonnonsuojelulain 39 § ei estä alueen käyttöä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä luonnonsuojelulain 48 §:n nojalla. Lisäksi rauhoitussäännöksistä on mahdollista poiketa edellytysten täytyessä luonnonsuojelulain 48 §:n ja 49 §:n nojalla.¹⁰⁸

¹⁰⁶ KHO 2015:3.

¹⁰⁷ KHO 2015:3.

¹⁰⁸ KHO 2015:3.

Yhtiö korosti myös, että luonnonsuojelulain 39 §:ssä tai sen lain esitöissä häirinnän estämiseksi ei edellytetä suojavyöhykkeen asettamista. Näin ollen lajisuojelua ei ole mahdollista laajentaa laajamittaiseksi aluesuojeluksi ilman erillistä lain säädöstä. Lisäksi luonnonsuojelulaissa kalasääsken elinympäristöä ei ole suojeltu, toisin kuin erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöt. Yhtiö totesi myös, että kalasääsken tahallisen häiritsemisen estäminen ei edellytä suojavyöhykkeen asettamista, mutta rauhoitettuun lajiin kohdistuvien vaikutusten rajoittaminen voi tulla kyseeseen osana ympäristölupaharkintaa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana, onko hallinto-oikeus ympäristönsuojelulain (86/2000) 41 §:n 3 momentin ja luonnonsuojelulain 39 §:n säännösten nojalla voinut kumota aluehallintoviraston päätöksen ympäristöluvan myöntämisestä.

Luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdassa kielletään rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muutonaikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklinän kannalta tärkeillä paikoilla. Samalla säännöksen toisen momentin mukaan rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu. Luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin lajirauhoituksia koskevalla säännöksellä on pantu täytäntöön lintudirektiivin 5 artikla.

Tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi, että keskeisenä kysymyksenä oli ratkaistava, tuleeko luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännöksiä tulkita niin, että niiden perusteella voidaan edellyttää suojavyöhykkeen jättämistä kalasääsken pesäpuun ympärille ja siten evätä turvetuotantoon haettu ympäristölupa tällä perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiaa arvioitaessa tuli ottaa huomioon perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suoja ja sen lisäksi myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus.¹⁰⁹

Korkein hallinto-oikeus oikeudellisessa arvioinnissaan totesi, että luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin taustan, sanamuodon ja systemaattisen aseman perusteella on pääteltävissä, että säännöksen tarkoituksena on suojata eläinlajin yksilöitä tarkoitukselliselta tappamiselta ja vastaavilta toimilta. Näin ollen säännöksen tarkoituksena ei ole ollut suojella rauhoitettujen eläinlajien elinpiiriä, vaan suojata ihmisten tahallisilta hävittämistä tai vahingoittamistoimilta

¹⁰⁹ KHO 2015:3.

lajin yksilöitä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tahallisen vahingoittamisena ei luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan muotoilun perusteella voida pitää tuotantotoimintaa sen seurauksista riippumatta.¹¹⁰

Luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että säännöksen tarkoituksena on suojata mainitussa lainkohdassa tarkoitettun suuren petolinnun pesäpaikkanaan käyttämää puuta. Niin ikään korkein hallinto-oikeus päätyi säännöksen sanamuodon, esitöiden ja systemaattisen sijainnin perusteella siihen lopputulokseen, että säännöksen tarkoituksena on lähtökohtaisesti kieltää vain pesäpuun kaataminen tai muu vahingoittaminen. Näin ollen korkein hallinto-oikeus totesi luonnonsuojelulain 39 §:n osalta, että säännös ei anna valtuuksia kieltää tai rajoittaa tuotannollista toimintaa kalasääsken pesäpuun suojelemiseksi.

Korkein hallinto-oikeus jatkoi perusteluitaan toteamalla, että pesäpuun suojeleminen on mielekästä vain siinä tapauksessa, että puu on käyttökelpoinen pesäpuuna. Lisäksi pesäpuun suojelemiseen kohdistuvan sääntelyn voidaan päätellä liittyvän siihen, että suuret petolinnut ovat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden käyttämät pesäpuut vakiintuneesti sijaitsevat. Pesäpuun suojelemisen tarkoitus voi täytyä pelkästään silloin, kun pesintärauhaa häiritsevät tekijät voidaan ehkäistä riittävästi muita säännöksiä soveltamalla. Korkein hallinto-oikeus mainitsi muina keinoina suojelualueen perustamisen, luonnonsuojelulain 47 §:n 3 ja 5 momentissa tarkoitettun rajauspäätöksen tekemisen sekä luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan tulkittamisen laaventavasti niin, että tahallisen häirinnän ymmärretään tarkoittavan myös tuotannollista toimintaa.¹¹¹

Lisäksi korkein hallinto-oikeus toi esiin, että lintudirektiivin (2009/147/EY) 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on Natura 2000 -verkostoon sisältyvien suojelualueiden lisäksi, pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen myös suojelualueiden ulkopuolella. Niin ikään korkein hallinto-oikeus argumentoi, että lintudirektiivi ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta yhdessä perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden kanssa sillä on vaikutusta luonnonsuojelulain säännösten tulkintaan.

Lopulta korkein hallinto-oikeus päätyi tulokseen, jonka mukaan: ”*Luonnonsuojelulain 39 §:n 2*

¹¹⁰ KHO 2015:3.

¹¹¹ KHO 2015:3.

momentin tarkoituksen saavuttamiseksi mainitun pykälän 1 momentin 3 kohtaa on perusteltua tulkita niin, että viimeksi mainitussa kohdassa tarkoitettu kiello koskee myös tuotannollisen toiminnan harjoittamista. Teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto ei myöskään ole luonnonsuojelulain 48 §:n 1 momentin poikkeussäännöksessä tarkoitettua alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan, joka olisi sallittua 39 §:n estämättä.”¹¹²

2.3.4 KHO 2015:3 oikeudellinen arviointi: Ympäristöperusoikeus pesäpuun suojana

Tapauksen ydinkysymyksenä oli, onko tuotannollinen toiminta luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin mukaista tahallista häiritsemistä. Toisena kysymyksenä oli, että voidaanko luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momenttia tulkita laajentavasti niin, että ympäristölupa tulisi hylätä pesäpuun vaatiman suojavyöhykkeen takia. Korkein hallinto-oikeus päätyi lopulta siihen tulokseen, että turvetuotanto on nähtävä tahallisena häiritsemisenä ja luonnonsuojelua tulisi tulkita laajentavasti, jotta kalasääskien pesintärauha voidaan turvata. Samanlaisiin lopputuloksiin on päästy myös korkeimman hallinto-oikeuden tapauksissa KHO 2015:124 ja KHO 2022:37. Kyseisissä tapauksissa ei kuitenkaan ole viitattu päätöstekstissä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.

Ratkaisu on siinä mielessä mielenkiintoinen, että luonnonsuojelulain 39 §:n tavoitteena on ollut suojata eläinlajeja tappamiselta ja hävittämiseltä, eikä rajoittaa tuotannollista toimintaa toteuttamalla lajin elinympäristösuojelua. Korkein hallinto-oikeus toi ratkaisussaan esiin luonnonsuojelulain 39 §:n yksityiskohtaiset perustelut, joiden mukaan rauhoitus merkitsee sitä, että puun vahingoittaminen ja kaataminen on kielletty. Lain esitöissä luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin osalta todetaan, että rauhoitettuja ovat suurten petolintujen pesäpuut, joissa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja se on selvästi silmillä nähtävissä, jolloin puun vahingoittaminen ja kaataminen on kielletty.¹¹³ Kyseisen säännöksen sanamuodon sekä esitöidensä perusteella se antaa suojaa ainoastaan lajiyksilön pesäpuulle. Näin ollen voidaan todeta, että rauhoitussäännöksen tosiallinen tarkoitus ei ole ollut suojella lajin elinympäristöä rajoittamalla tuotannollista toimintaa, vaan estää lajiyksilöiden tahallinen tappaminen ja häiritseminen.¹¹⁴

¹¹² KHO 2015:3.

¹¹³ HE 79/1996 vp s. 39.

¹¹⁴ Airaksinen 2015, s. 721.

Tästä huolimatta korkein hallinto-oikeus esitti *reaalisen argumentin*¹¹⁵ luonnonsuojelulain 39 §:n alueellisen sekä asiallisen soveltamisalan osalta, jonka mukaan pesäpuun suojeleminen on tarkoituksenmukaista vain siinä tapauksessa, että puu on käyttökelpoinen pesäpuuna. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että säännös voi toteuttaa tarkoituksensa vain siten, että pesintärauhaa häiritsevät tekijät voidaan ehkäistä soveltamalla muita säännöksiä.¹¹⁶

Kuten aiemmin käsitellyssä ratkaisussa KHO 2002:86 korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuussäännös ohjaa lain soveltamista ja tulkintaa. Perusoikeudet voivat toimia laajentavan tai supistavan tulkinnan rajoitusperusteena.¹¹⁷ Käsillä olevassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus käytti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöstä apuna luonnonsuojelulain tulkinnassa ja totesi, että asiaa arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja sekä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus. Ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan suhde toisiinsa on nähty lähtökohtaisesti jännitteisenä. Korkein hallinto-oikeus perusteli luonnonsuojelulain 39 §:n säännöksen tarkoituksen ja lain sanamuodon menevän reaalisen argumentin edelle näiden kahden perusoikeuden välisellä punninnalla.¹¹⁸

Ratkaisussa tulee ilmi eri perusoikeuksien välinen suhde ja ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus. Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus vaikutti yhdessä lintudirektiivin kanssa siihen, miten luonnonsuojelulain säännökset näyttäytyivät ja samanaikaisesti EU-oikeudellinen ja perustuslaillinen argumentaatio kietoutuivat ratkaisussa yhteen. Ratkaisu herättää kysymyksiä perusoikeudellisen argumentaation painoarvosta ja siitä, olisiko pelkällä perusoikeusargumentaatiolla voinut päätyä asiassa samaan lopputulokseen.¹¹⁹

2.3.5 KHO 2023:62: Ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuus

Uudempaa oikeuskäytäntöä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden osalta edustaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2023:62, jota voidaan pitää myös Suomen

¹¹⁵ Airaksinen 2015, s. 722: ”Reaalisen argumentaation voidaan katsoa olevan esimerkiksi tavoiterationaalisen argumentaation muodot, joissa tavoiteltavaa asiantilaa ei voida muodostaa sen enempää lainsäätäjän historiallisesta tavoitteesta kuin lain objektiivisesta tavoitteestakaan.”

¹¹⁶ Airaksinen 2015, s. 721.

¹¹⁷ Airaksinen 2015, s. 724.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Nieminen-Finne 2020, s. 92.

ensimmäisenä ilmasto-oikeudenkäyntinä. Tapauksessa Suomen luonnonsuojeluliitto ry (SLL) ja Greenpeace Norden hakivat muutosta Valtioneuvoston päätökseen (Valtioneuvosto 27.10.2022 nro YM/2022/71). Toisin sanoen kyse oli valtioneuvoston eduskunnalle antamasta ilmastovuosikertomuksesta vuodelle 2022. Valituksen mukaan ilmastovuosikertomuksessa ei ollut esitetty laissa säädettyä arviota tarvittavista lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka tällaiset lisätoimet oli nähty tarpeellisiksi maankäyttösektorin hiilinielujen romahtamisesta saatujen tietojen perusteella jo ennen vuosikertomuksen antamista. Muutoksenhakijoiden mukaan valtioneuvosto toimi passiivisesti jättäessään laissa säädetyn päätöksen tekemättä, jolloin asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellyttivät mahdollisuutta hakea muutosta ratkaisuun, vaikka asiassa ei ollut tehty varsinaista hallintopäätöstä. Muutoksenhakijat vaativat, että päätös kumotaan ja asia palautetaan uuteen valmisteluun ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi sekä lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Muutoksenhakijat perustelivat valitustaan muun muassa sillä, että ilmastolain (423/2022) 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on seurattava laissa tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista sekä sitä, saavutetaanko asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat tavoitteet ja tarvittaessa päättää tarvittavista lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi muutoksenhakijat vetosivat ilmastolain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston on muutettava ilmastopolitiikan suunnitelmia 16 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti. Valtioneuvosto hyväksyi ja antoi eduskunnalle selonteon ilmastosuunnitelmasta heinäkuussa 2022, kuusi viikkoa sen jälkeen, kun tieto Suomen hiilinielujen muuttumisesta päästölähteeksi oli tullut julki. Suunnitelma ei sisältänyt toimia hiilinielujen korjaamiseksi Ilmastopaneelin ja Suomen ympäristökeskuksen suosituksista huolimatta. Ilmastosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä valtioneuvosto käynnisti ainoastaan lisäselvityksiä ja asetti uusia tavoitteita, mutta toimien määrällistä vaikutusta ei arvioitu ilmastolain tavoitteiden toteutumisen osalta eikä toimista tehty poliittisia päätöksiä. Näin ollen muutoksenhakijat esittivät, että valtioneuvoston päätöksiä lisätoimista ei voida pitää ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuina päätöksinä tarvittavista lisätoimista, joilla ilmastolain 2 §:n mukaisiin tavoitteisiin voidaan nykytilanteessa päästä, eikä lisätoimia ole sisällytetty ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukaisesti ilmastosuunnitelmaan. Valittajien perusteluissa todettiin myös, että valtioneuvoston olisi pitänyt ilmastolain 18 §:n 2

momentin 2 kohdan nojalla esittää riittävän perusteellinen ja kattava arvio ilmastosuunnitelman tavoitteiden ja toimien riittävydestä suhteessa lain tavoitteisiin.¹²⁰

Muutoksenhakijat esittivät myös perusteluissaan, että ilmastovuosikertomuksessa ei ole ilmastolain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan edellyttämällä tavalla arvioitu ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetettujen toimien riittävyttä ja lisätoimien tarvetta tavalla, joka voisi käynnistää lain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimimenettelyn.¹²¹

Näin ollen valittajat katsovat, että valtioneuvosto on siten ilmastolain 16 §:n 1 momentin vastaisesti jättänyt ilmastovuosikertomuksessa käsittelemättä ja arvioimatta lisätoimien tarpeen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tilanteessa, jossa lisätoimien tarve on ollut ilmeinen käytettävissä olevien tietojen ja asiantuntija-arvioiden valossa.

Muutoksenhakijoiden mukaan ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien hiilinielujen ja Tilastokeskuksen vuoden 2021 pikaennakon mukaisten maankäyttösektorin hiilinielujen välillä on erittäin merkittävä ja välitön kuilu, ja sitä voidaan pitää “suhteellisen merkittävänä lisätoimien tarpeena”. Valittajat totesivat, että 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.¹²²

Päätöksen valituskelpoisuuden osalta muutoksenhakijat totesivat, että valtioneuvosto on jättänyt tekemättä asiassa ilmastolain mukaisen päätöksen, vaikka laki on sitä edellyttänyt. Valittajat katsoivat, että valtioneuvoston passiivisuudella asiassa on ollut tosiasiallisia ja välittömiä oikeusvaikutuksia muutoksenhakijoiden valitusoikeuden käyttöön. Muutoksenhakijat perustelivat lisäksi, että vaikka viranomaisten 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 jättämistä koskevaan päätökseen rinnastettavana. Lisäksi

¹²⁰ KHO 2023:62.

¹²¹ KHO 2023:62.

¹²² KHO 2023:62.

valittajat toivat esiin, että oikeuskäytännössä valituskelpoisuuden ala on laajentunut perus- ja ihmisoikeuksien suojaamistarpeen takia.¹²³

Perusteluissa muutoksenhakijat toivat myös esiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan kuuluvat myös ympäristönsuojeluun liittyvät päätökset, joilla on vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi valitusoikeuden laajentavaa tulkittamista puoltaa myös se, että perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva ei toteudu, jos julkisen vallan passiivisuudesta johtuvasta lisätoimien puutteesta ei ole mahdollista valittaa. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹²⁴

Lopuksi perusteluissa todettiin, että apulaisoikeuskansleri on todennut lausunnossaan (OKV/10/50/2019), että ilmastovuosikertomus on yksi keinoista, joiden avulla turvataan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisesti.

Ympäristöministeriö antoi asiassa lausunnon, jonka mukaan muutoksenhakijoiden valitus tulisi jättää tutkimatta, sillä valituksen kohteena oleva ilmastovuosikertomus ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Ympäristöministeriö katsoi, että kysymys ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta hallintoasian ratkaisusta, vaikka ilmastovuosikertomuksesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ympäristöministeriö toi lisäksi esiin, että ilmastolain 21 b §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta, joka koskee valtioneuvoston päätöksiä lain 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien hyväksymisestä sekä lain 17 §:ssä tarkoitettua päätöstä suunnitelman muuttamisesta. Ilmastovuosikertomus ei ole rinnastettavissa ilmastolain 9—12 §:n mukaisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin, sillä ilmastolain 18 §:n ilmastovuosikertomus on ilmastopolitiikan seurannan ja raportoinnin väline, eikä päätös vuosikertomuksen antamisesta vaikuta välittömästi minkään tahon oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen.¹²⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistessaan asiaa, kysymyksenasettelu muodostui seuraavanlaiseksi: ensinnäkin oli ratkaistava, voidaanko ilmastolain 18 §:n 1 momentissa

¹²³ KHO 2023:62.

¹²⁴ KHO 2023:62.

¹²⁵ KHO 2023:62.

tarkoitettua valtioneuvoston päätöstä eli ilmastovuosikertomusta pitää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna hallintopäätöksenä, johon saa hakea muutosta valittamalla. Mikäli päätöstä ei voida pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä, tulee asiassa ratkaista, sisältääkö valituksessa tarkoitettu valtioneuvoston päätös ilmastolain 16 §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuna päätöksen tai päätöksen tekemättä jättämisen, jota on pidettävä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna valituskelpoisena hallintopäätöksenä.¹²⁶

Korkeimman hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että eduskunta ottaa ilmastokertomusta koskevassa mietinnössään tarvittaessa kantaa muun ohella siihen sisältääkö kertomus ilmastolain 18 §:ssä säädetyt tiedot ja arviot sekä eduskunnan mahdollisesti tarpeellisiksi katsomat muut tiedot. Lisäksi eduskunta päättää siitä, mihin toimenpiteisiin se katsoo kertomuksen perusteella aiheelliseksi ryhtyä. Ilmastovuosikertomuksen valmistelu ja sen käsittely on osa ilmastopolitiikkaa, joka koostuu eduskunnan ja sille poliittisessa vastuussa olevan valtioneuvoston välisestä vuoropuhelusta. Lisäksi ratkaisussa todettiin, että ilmastovuosikertomus on perustuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettu, eduskunnalle muun lain mukaisesti annettava kertomus. Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus palvelee lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan ja hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston välistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta. Ilmastovuosikertomus ja siitä ilmenevät vuosittaiset tiedot ja ilmastotoimien riittävyttä koskevat seikat muodostavat keskeisen osan ilmastolain suunnittelujärjestelmää, joten niillä on sinänsä keskeinen selvitysluonteinen merkitys ilmastopolitiikan päätöksentekojärjestelmässä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ilmastovuosikertomuksen antaminen valtioneuvostolta eduskunnalle tai sen käsittely eduskunnassa eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti sisällä ratkaisuja, joiden lainmukaisuus voisi tulla arvioitavaksi tuomioistuimessa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi edellä esitetyin perustein, ettei valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ole sellainen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu valituskelpoinen hallintopäätös.¹²⁷

Ilmastolain (108/2023) lainmuutoksen tullessa voimaan 1.3.2023, lisättiin lakiin

¹²⁶ KHO 2023:62.

¹²⁷ KHO 2023:62.

muutoksenhakua koskevat säännökset. Lain 21 b §:ssä säädetään muutoksenhausta ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskevaan valtioneuvoston päätökseen. Kyseisen pykälän lain esitöiden mukaan (HE 239/2022 vp) säännöksessä tarkoitettu muutoksenhaku ei koske esimerkiksi ilmastovuosikertomusta eikä ilmastopaneelin asettamista koskevaa valtioneuvoston päätöstä. Täten korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuutta ole tarve arvioida myöskään uuden muutoksenhakusääntelyn perusteella.¹²⁸

Korkein hallinto-oikeus punnitsi myös valtioneuvoston päätöksen valituskelpoisuutta muulla perusteella. Muutoksenhakijoiden mukaan valtioneuvosto on eduskunnalle antamassaan ilmastovuosikertomuksessa tehnyt päätöksen siitä, ettei valtioneuvosto tutki kysymystä ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeellisuudesta ilmastosuunnitelmissa asetettujen taikka laissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaihtoehtoisesti valtioneuvosto on tehnyt päätöksen siitä, ettei valtioneuvosto ryhdy ilmastolain 16 §:n 1 momentissa edellytettyihin lisätoimiin. Valittajien mukaan valtioneuvosto on näin menetellessään tehnyt oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun valituskelpoisen päätöksen. Muutoksenhakijat ovat lisäksi katsoneet, että perustuslain 21 §:n ja 22 §:n nojalla valtioneuvoston päätökseen tulisi voida hakea muutosta myös siinä tapauksessa, että valtioneuvoston katsottaisiin jättäneen päätöksen tekemättä kokonaan.¹²⁹

Korkein hallinto-oikeus totesi, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n sanamuoto ilmentää vallitsevaa periaatetta hallintolainkäytössä, jonka mukaan käsittelyn viivästyminen tai viranomaisten passiivisuus eivät lähtökohtaisesti synnytä valituskelpoista ratkaisua. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei sisälly säännöksiä passiivisuus- tai viivästysvalituksesta. Toisaalta korkein hallinto-oikeus esitti, että perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen voi edellyttää valitusoikeutta myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole tehty varsinaista hallintopäätöstä ja totesi seuraavaa: ”*Perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta*

¹²⁸ KHO 2023:62.

¹²⁹ KHO 2023:62.

*turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä ilmaistulla tavalla edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty”.*¹³⁰

Korkein hallinto-oikeus katsoikin, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, missä päätöksen tekemättä jättäminen tässä hetkessä johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen velvoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus toi esiin, että valtioneuvosto on ryhtynyt valmistelemaan lisätoimia, ja päätöksiä nieluihin liittyen on ilmoitettu tehtävän myöhemmin. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida päätellä, että valtioneuvoston ratkaisu sen päätettyä ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle tarkoittaisi ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä, eikä korkein hallinto-oikeus täten voi tutkia muutoksenhakijoiden käsillä olevaa valitusta valtioneuvoston päätöksestä.¹³¹

Vastaavasti korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja sen esitöiden mukaisesti valtioneuvoston päätös lisätoimista on oikeudellisesti riippumaton lain 18 §:n mukaisesta ilmastovuosikertomusta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Ilmastovuosikertomuksessa esitetty arvio lisätoimien tarpeellisuudesta tai tällaisen arvion puuttuminen, eivät näin ollen välittömästi vaikuta valtioneuvostolle ilmastolain 16 §:n 1 momentissa säädettyyn velvollisuuteen seurata ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista ja seurannan perusteella päätettävästä tarpeellisista lisätoimista.¹³²

Ilmastolain uudistettu suunnittelujärjestelmä on koskenut maankäyttösektoria 1.7.2022 alkaen ja valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta tehty päätös on tehty 26.10.2022. Korkein hallinto-oikeus huomautti, että nämä seikat ottaessa huomioon ilmastolain 16 §:n mukaisten lisätoimien tarpeen arvioimiseksi käytettävissä ollut aika maankäyttösektoria koskien on ollut varsin lyhyt (alle 4 kuukautta). Näin ollen päätösten tekemättä jättäminen ilmastolain 16 ja 17

¹³⁰ KHO 2023:62.

¹³¹ KHO 2023:62.

¹³² KHO 2023:62.

§:n mukaisesti ei siten käsillä olevassa tapauksessa muodosta sellaista ristiriitaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden, perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvan eikä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisen kanssa, että se olisi katsottava valituskelpoiseksi ratkaisuksi.

Lopulta korkein hallinto-oikeus lausui, että Suomen perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 20, 21 ja 22 §:t huomioon ottaen edellyttää nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista. Lisäksi korkein hallinto-oikeus nosti esiin, että ilmastonmuutos on parhaan tieteellisen tiedon perusteella ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisen ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla. Mikäli ilmastonmuutoksen vastaisiin toimiin ei ryhdytä pikaisesti, toimien lykkääminen siirtää vastuuta tulevaisuuteen ja vaikeuttaa Pariisin ilmastopimuksen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että kansainvälisten velvoitteiden täyttämässä ensisijainen vastuu on demokraattisesti valituilla poliittisilla päätöksentekijöillä ja tuomioistuinten tehtävänä on muutoksenhaun kautta varmistaa, että poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista.¹³³

Näin ollen korkein hallinto-oikeus päätyi lopputulokseen, jonka mukaan valituksessa tarkoitettu valtioneuvoston päätös ei sisällä sellaista ratkaisua, johon voitaisiin hakea muutosta valittamalla. Täten korkein hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla.

2.3.6 KHO 2023:62 oikeudellinen arviointi: Ympäristöperusoikeuden vahvistuminen oikeuskäytännössä

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2023:62 voidaan pitää melko merkittävänä ratkaisuna ympäristöperusoikeuden merkityssisällön muotoutumisen osalta, vaikka kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus päätyi hylkäämään valituksen ja täten ei käsitellyt asiaa. KHO 2023:62 ratkaisua voidaan pitää yhtenä merkittävänä oikeustapauksena ympäristöperusoikeuden osalta, sillä ympäristöperusoikeus nousi oikeudellisen arvion keskiöön. Korkein hallinto-oikeus otti perusteluissaan ympäristöperusoikeuden lisäksi kantaa ilmastonmuutokseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Kyseinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu alleviivaa vahvasti sitä, että

¹³³ KHO 2023:62.

ympäristöperusoikeus ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite on otettava huomioon päätöksenteossa, joka liittyy ilmastonmuutoksen vastaisiin toimiin. Korkeimman hallinto-oikeuden voidaan katsoa asettaneen ratkaisussaan ympäristöperusoikeuden samaan asemaan kuin muut perusoikeudet. Näin ollen enää ei voida puhua ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisuudesta, sillä tämän ratkaisun myötä ympäristöperusoikeus on nähtävä yhtä vahvana perusoikeutena kuin muut perusoikeudet.¹³⁴

Toisaalta ratkaisusta on nähtävissä laajempi sekä modernimpi oikeudellinen näkökulma, jonka mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata tulevien sukupolvien perus- ja ihmisoikeudet laajemmin kuin vain ympäristöperusoikeuden osalta. Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan perus- ja ihmisoikeuksiin monikossa, jolloin tulevien sukupolvien oikeudet eivät rajoitu vain ympäristöperusoikeuteen, vaan laajemmin kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi oikeuskansleri Tuomas Pöysti on antamassaan lausunnossaan valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa (VNS 12/2022 vp) todennut, että tulevien sukupolvien oikeudet eivät rajoitu näkökulmana tai valtiosääntöisenä kehitysmahdollisuutena vain perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen, vaan tulevat sukupolvet on otettava huomioon myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinkeinotoiminnassa.¹³⁵ Näin ollen KHO 2023:62 ratkaisulla on merkittävä vaikutus ympäristöperusoikeuden merkityssisältöön, mutta myös laajemmalla mittakaavalla perus- ja ihmisoikeuksiin.

Ratkaisun voidaan nähdä myös muuttaneen perinteistä muutoksenhakuoikeuden pääsääntöä tai tehnyt siihen poikkeuksen, sillä korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan myös viranomaisen passiivisuus voi muodostaa muutoksenhakuperusteen.¹³⁶

Vaikka käsillä olevassa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus jätti asian tutkimatta, se kuitenkin raotti mahdollisuutta siihen, että tulevaisuudessa voitaisiin päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Tätä mahdollisuutta ei tarvinnut odottaa pitkään, sillä ratkaisussa KHO 2025:2 korkein hallinto-oikeus käsitteli jo uutta ilmasto-oikeudenkäyntiä. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan lyhyesti kyseistä ratkaisua erityisesti ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.

¹³⁴ Roine 2025, s. 155.

¹³⁵ Kotkas 2025, s. 81–82.

¹³⁶ Mutanen 2023, s. 1098.

2.3.7 KHO 2025:2: Julkisen vallan vastuu ilmastonmuutoksessa

Ympäristöperusoikeuden osalta tuoreinta ratkaisukäytäntöä edustaa tammikuussa 2025 annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2025:2, joka on jatkumoa aiemmin käsiteltyyn KHO 2023:62 ratkaisuun. Tapauksessa oli kyse valtioneuvoston eduskunnalle antamasta ilmastolain mukaisesta vuosikertomuksesta. Tapauksessa Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Greenpeace Norden, Amnesty International Suomen osasto ry, Suoma Sámi Nuorat ry, Ilmastoisovanhemmat ry ja Luonto-Liitto ry yhteisessä valituksessaan vaativat, että valtioneuvoston on ryhdyttävä ilmastolain mukaisiin toimenpiteisiin riittävän nopealla aikataululla ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamiseksi noudattaen lisätoimimenettelyä, jotta ilmastolain mukaiset tavoitteet saavutetaan.

Muutoksenhakijat perustelivat vaatimuksiaan muun muassa, että valtioneuvosto ei ollut vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä reagoinut ilmastolain noudattamisen edellyttämään lisätoimitarpeeseen, joka oli tunnistettu vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessa. Lisäksi muutoksenhakijat toivat esiin, että vaikka valtioneuvosto oli 11.4.2024 tekemällään päätöksellä sitoutunut ryhtymään toimiin eduskunnan ilmastovuosikertomukseen 2023 liittyvän kirjelmän johdosta, se ei kuitenkaan edennyt keskeisten ilmastosuunnitelmien päivittämisessä eikä lisätoimien valmistelussa. Näin ollen lisätoimien tekemättä jättäminen sekä valtioneuvoston passiivisuus johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen ja vaarantaisi laissa asetetut tavoitteet. Vastaavasti muutoksenhakijat katsoivat, että valtioneuvoston passiivisuus loukkaa perustuslain 22 §:ssä turvattuja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹³⁷

Muutoksenhakijat tukeutuivat perusteluissaan KlimaSeniorinnen-tapaukseen (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (no. 53600/20), jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto antoi tuomion 9.4.2024. Tuomion mukaan kansallinen ilmastolaki ja sen tehokas toimeenpano ovat keskeisiä tapoja, joilla valtiot varmistavat ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ilmastonmuutokseen liittyen. Muutoksenhakijat katsoivat, että tuomio tukee valtioneuvoston ratkaisun valituskelpoisuutta. Lisäksi muutoksenhakijat totesivat, että valtioneuvoston toiminta ei osoittanut, että se noudattaa tai aikoo noudattaa ilmastonmuutoksen hillintätavoitteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

¹³⁷ KHO 2025:2.

tuomiossa edellytetyllä tavalla.¹³⁸

Perusteluissa tuotiin esiin ilmastolaissa säädetystä muutoksenhausta, joka koskee valtioneuvoston päätöksiä sekä ilmastopoliittisista suunnitelmista että niiden muuttamisesta. Muutoksenhakijat katsoivat, että muutoksenhakijoille on taattava valitusoikeus myös, mikäli valtioneuvosto laiminlyö tarvittavien päätösten tekemisen. Vastaavasti mikäli lisätoimista ei ole päätetty ilmastolaissa säädettyssä menettelyssä, muutoksenhakijat katsoivat johdonmukaisena kytkeä valitus ilmastovuosikertomusta koskevaan valtioneuvoston päätöksentekoon.¹³⁹

Korkein hallinto-oikeus muotoili tapauksen kysymyksenasettelun kahteen erilliseen kysymykseen. Ensiksi tuli ratkaista kohdistuuko valitus johonkin sellaiseen päätökseen, johon saa hakea valittamalla muutosta. Toiseksi, mikäli muutoksenhaku katsotaan kohdistuvan valituskelpoiseen päätökseen, on ratkaistava, ovatko päätökseen sisältyvät ratkaisut valituksessa esitetyillä perusteilla ilmastolain vastaisia.

Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan aiempaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2023:62 sekä totesi, että: ”*Perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastomuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet.*” Tämä saattaa edellyttää muutoksenhakumahdollisuuden turvaamista myös niissä päätöksentekotilanteissa, joiden osalta muutoksenhausta ei ole nimenomaisesti säädetty.¹⁴⁰

Lisäksi korkein hallinto-oikeus alleviivasi, että Suomen perustuslain 2 §:stä ilmenevä oikeusvaltioperiaate ja 3 §:stä ilmenevä vallanjaon periaate edellyttävät yhtäältä valtiovallan kolmijaon turvaamista sekä toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 8 artikla sekä perustuslain 20, 21 ja 22 § huomioon ottaen, nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreessa ratkaisussa todettiin, että valtion ilmastotoimien laiminlyönnin voi merkitä ihmisoikeussopimuksen mukaisten oikeuksien loukkausta, mikäli ei ryhdytä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin riittävän ajoissa. Tuomio korostaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaista

¹³⁸ KHO 2025:2.

¹³⁹ KHO 2025:2.

¹⁴⁰ KHO 2025:2.

muutoksenhakuoikeutta sekä kansallisten oikeussuojamekanismien ensisijaisuutta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä ja siihen sisältyvä muutoksenhakuoikeus lähtökohtaisesti täyttävät perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämät oikeussuojavaatimukset.¹⁴¹

Sitä vastoin korkein hallinto-oikeus korosti, että ilmastolain suunnittelujärjestelmään liittyviä muutoksenhakumahdollisuuksia tulee arvioida korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen KHO 2023:62 jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa annetun KlimaSeniorinnen tuomion perusteella. Korkein hallinto-oikeus tarkasteli erityisesti sitä, onko ilmastolain suunnittelujärjestelmää pidettävä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta ongelmallisena, jos muutoksenhakuoikeutta ei tosiasiallisesti voida käyttää tilanteissa, joissa valtioneuvosto ei seurantatiedosta huolimatta tee riittävän nopeasti päätöksiä ilmastolain mukaisista lisätoimista tai jos lisätoimia koskevat päätökset tosiasiaassa tehdään jossain muussa kuin ilmastolain mukaisessa menettelyssä.¹⁴²

Korkein hallinto-oikeus arvioi, ettei muutoksenhakuoikeus ilmastolain mukaisista suunnitelmia koskevista päätöksistä ole sellaisenaan riittävä tae ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan toteutumisesta, sillä näitä suunnitelmia laaditaan harvoin. Lisäksi, mikäli suunnitelmien muuttaminen kesken suunnitelmajakson viivästyy, täytäntöönpanon tehottomuus voi estää tavoitteiden saavuttamisen ja tehdä muutoksenhausta käytännössä merkityksetöntä.¹⁴³

Ilmastolaissa on säädetty ilmastopolitiikalle sitovat tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä nielujen muodostamien poistumien kasvattamiseksi. Näiden avulla torjutaan sekä lievennetään ilmastomuutoksesta ihmiskunnalle aiheutuvaa vakavaa uhkaa. Korkein hallinto-oikeus arvioi, kun otetaan huomioon perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen jokaisen oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi päätettäessä hänen oikeuksistaan, on valtioneuvoston päätöksen ilmastovuosikertomuksen 2024 antamisesta eduskunnalle syntynyt ilmastolaissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta sellainen päätökseen verrattavissa oleva valituskelpoinen ratkaisu. Näin ollen korkein hallinto-oikeus päätyi tutkimaan valituksen.¹⁴⁴

¹⁴¹ KHO 2025:2.

¹⁴² KHO 2025:2.

¹⁴³ KHO 2025:2.

¹⁴⁴ KHO 2025:2.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valituksen johdosta oli arvioitava, onko valtioneuvoston ratkaisu ilmastolain vastainen lisätoimien tarvetta koskevan arvioinnin osalta. Ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan vuosittain seurantatietojen perusteella lisätoimien tarve ja päätökset lisätoimista sekä ilmastosuunnitelmien muuttamisesta tehdään erikseen. Ympäristöministeriö oli ilmoittanut, että lisätoimenpiteiden valmisteluun oli ryhdytty. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että valituksessa esitetyn ja asiassa saadun selvityksen perusteella yksityiskohtainen arvio lisätoimien riittävydestä ei ollut mahdollinen, sillä toimien valmistelu oli edelleen kesken.¹⁴⁵

Vaikka ilmastovuosikertomuksessa 2024 arvioitiin lisätoimien olevan seurantatietojen perusteella tarpeen, korkein hallinto-oikeus esitti, että kannanotot lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta eivät ole sellaisenaan ilmastolain vastaisia, vaikka lisätoimien sisältöä ei ole täsmennetty yksityiskohtaisesti. Mikäli lisätoimien valmistelu viivästyisi huomattavasti siten, ettei ilmastolaissa asetettuja sitovia tavoitteita voida enää saavuttaa aikataulussa, olisi katsottava, että lisätoimia koskevat ilmastolain velvoitteet on laiminlyöty lainvastaisesti. Korkein hallinto-oikeus päätyi lopulta lopputulokseen, ettei valtioneuvoston ilmastovuosikertomukseen sisältyneitä kannanottoja lisätoimien tarpeen arvioinnista voitu pitää ilmastolain vastaisina, joten valitus hylättiin.¹⁴⁶

2.3.8 KHO 2025:2 oikeudellinen arviointi: Lisätoimien laiminlyönnin valituskelpoisuus tulevaisuudessa

Toisin kuin aiemmin käsitellyn korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2023:62, korkein hallinto-oikeus otti asian tutkittavaksi ja arvioi valtioneuvoston eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen 2024 yhteydessä tehtyjä ratkaisuja ja lainmukaisuutta. Näin ollen KHO 2025:2 ratkaisu on merkittävä ilmasto-oikeudenkäyntien saralla, sillä se osoittaa, että korkein hallinto-oikeus pitää ilmastotoimien riittävyden arvioimista sekä ilmastovalitusten saattamista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tärkeänä.

Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan huomionnut perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta kuin välillisesti. Toisaalta ilmastovalitusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

¹⁴⁵ KHO 2025:2.

¹⁴⁶ KHO 2025:2.

osaltaan toteuttaa perustuslain 20 §:n toteutumista sekä alleviivaa ympäristöperusoikeuden vakiintunutta asemaa muiden perusoikeuksien joukossa. Samanaikaisesti on nähtävissä kehitystä siihen suuntaan, että oikeuskäytännössä oikeus ympäristöön otetaan yhä enemmän huomioon, vaikka kyseisen tapauksen ratkaisu ei syventänyt ympäristöperusoikeuden oikeudellista sitovuutta.

Vaikka korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, se jätti oven auki tuleville kanteille ja korosti, että tulkinta voi muuttua, jos lisätoimet ovat riittämättömiä tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä antaa indikaation siitä, että ympäristöperusoikeuden toteutumista voidaan valvoa ilmastolain mekanismien kautta jälkikäteen. On selvää, että ilmasto-oikeudenkäynnit tulevat lisääntymään tulevaisuudessa ja KHO 2025:2 ratkaisulla on ennakkotapauspainoarvoa ilmastovalitusten saralla.

Ympäristöperusoikeuden osalta oikeuskäytäntöä on varsin vähän, sillä Suomen oikeusjärjestyksessä on omaksuttu käytäntö, jonka mukaan perustuslakivaliokunta käsittelee ennakkovalvonnan kautta lakien perustuslainmukaisuuden, jolloin tuomioistuimilla ei käytännössä ole tarvetta säädösten perustuslainmukaisuuden arviointiin. Näin ollen perustuslakivaliokunta on useasti ottanut kantaa eri säädöshakkeiden perustuslainmukaisuuteen sekä ympäristöperusoikeuden sisältöön. Seuraavassa kappaleessa käsitellään ympäristöperusoikeuden osalta tärkeimmät perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä tarkastellaan niiden kehitystä vuosien saatossa.

2.4 Ympäristöperusoikeus perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

Perustuslakivaliokunta on lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ylin valvoja. Suomen perustuslain 74 §:ssä todetaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli on vakiintunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan toteuttamaan ennakkoliseen valvontaan. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu valmistella asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, kumoamista, selittämistä tai perustuslain kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunnalla on huomattava merkitys perustuslain sekä perusoikeussäännösten tulkitsijana.¹⁴⁷

Perustuslakivaliokunnan tulkintoja ympäristöperusoikeuden merkitysisältöön ja käytännönmerkitykseen on syntynyt lukuisissa erilaisissa tilanteissa. Yksi ensimmäisistä ja merkittävimmistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista, joissa otettiin nimenomaisesti kantaa ympäristöperusoikeuden asemaan perusoikeutena sekä sen suhteeseen muihin perusoikeuksiin nähden oli luonnonsuojelulakia (1096/1996) sekä sen liitännäislakeja koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 21/1996 vp. Lausunnossa perustuslakivaliokunta otti nimenomaisen kannan hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden suojan ja 14a §:n ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen.¹⁴⁸

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain oikeus ympäristöön ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä maanomistajille kohdistettavia sietämisvelvoitteita. Tästä huolimatta ne voivat vaikuttavat toistensa tulkintaan silloin, kun kyseessä on luonnon ja ihmisen välistä tasapainoa edistävä lainsäädäntöratkaisu.¹⁴⁹

Lisäksi perustuslakivaliokunnan vähemmistön antamassa lausunnossa todettiin ympäristöperusoikeuden vaikuttavan omaisuudensuojasäännöksen tulkintaan erityisesti silloin, kun arvioidaan, minkälaisia omistusoikeuden rajoituksia voidaan asettaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näin ollen sekä enemmistön että vähemmistön kannassa ympäristöperusoikeus rinnastettiin tulkintavaikutukseltaan lainsäädäntötyössä omaisuuden suojaan.¹⁵⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2010 oli kyse rakennusperinnön suojelemisesta, jossa valiokunta totesi muun muassa seuraavaa: ”*Ehdotetuille suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja muille velvoitteille on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.*” Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntely ei muodostu oikeussuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Suojelun taustalla on painava intressi, ja suojelukohteen omistajalla on

¹⁴⁷ Hallberg 2005, Luku I, jakso 1.

¹⁴⁸ Hallberg 2005, Luku III, jakso 16 sekä PeVL 21/1996 vp s. 2.

¹⁴⁹ PeVL 21/1996 vp s.2, Roine 2025, s.144–145 ja Kokko 2008, s. 317–318.

¹⁵⁰ Kokko 2008, s. 318.

mahdollisuus saada korvausta suojelusta aiheutuvista haitoista tietyin edellytyksin.¹⁵¹ Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että ympäristöperusoikeus mahdollistaa omaisuudensuojan rajoituksen yhteiskunnallisesti merkittävässä suojelutarkoituksissa. Lausunnossa perustuslakivaliokunta ilmaisi myös, että ympäristöperusoikeus tulisi kiinnittää perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevaan punnintaan.¹⁵²

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ympäristöperusoikeuteen myös lausunnossaan PeVL 10/2014, joka koski ympäristönsuojelulain uudistusta. Valiokunnan kannanotossa todettiin, että ympäristönsuojelulaki on keskeinen ympäristöperusoikeuden toteuttaja. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliselle punninnan keskinäis-suhteelle, kun arvioidaan ympäristönsuojelulakiin ehdotettua 13 §:n 1 momenttia. Valiokunta korosti, että vaikka perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se muodosta erillisiä perusteita kohdistaa sietämisvelvoitteita maanomistajille, on samaisen perusoikeussäännösten osina omaisuudensuojalla sekä ympäristöperusoikeudella vaikutusta toistensa tulkintoihin, kun on kyse lainsäädäntöratkaisuista, joissa pyritään edistämään ihmisten ja ympäristön välistä tasapainoa. Lisäksi valiokunta totesi, että omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan valiokunta on antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.¹⁵³

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan punnintaan myös luonnonsuojelulain muuttamisesta lausunnossaan PeVL 25/2014. Lakimuutoksessa oli tarkoitus täydentää luonnonsuojelulakia uusilla säännöksillä, joilla estettäisiin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvojen merkittävä heikentyminen. Valiokunta totesi, että ehdotetulla lakimuutoksella laajennetaan toimenpiderajoituksia, jotka kohdistuvat maanomistajaan ja käyttöoikeuden haltijaan. Perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan PeVL 21/1996 lausuntoonsa ja totesi lakimuutoksen sisältämät toimenpiderajoitusten täyttävän omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat sääntelyn hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja oikeusturvaa koskevat yleiset

¹⁵¹ PeVL 6/2010 vp s. 3.

¹⁵² Roine 2025, s. 145.

¹⁵³ PeVL 10/2014 vp s.2–4 ja Roine 2025, s. 145–146.

vaatimukset.¹⁵⁴

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 55/2018 otti erityisen vahvasti kantaa ympäristöperusoikeuden merkityssisältöön. Kyse oli hiilen energiakäytön kieltämisestä, jolloin lakiehdotuksen mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena kiellettiin alkaen 1. toukokuuta 2029. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseinen lakimuutos rajoittaa erityisesti perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa sekä perustuslain 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta. Samanaikaisesti katsottiin, että rajoitukset ovat perusteltuja, sillä ne perustuvat perustuslain 20 §:ään. Perustuslakivaliokunnan mukaan elinkeinovapauden rajoitusta voitiin pitää oikeasuhtaisena, kun otettiin huomioon lakiehdotuksella tavoitellut merkittävät ilmaston- ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet, jotka kiinnittyvät perustuslain 20 §:n mukaiseen vastuuseen ympäristöstä.¹⁵⁵

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten arviointi, jotka voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan rinnastaa jopa pakkolunastukseen, eivät enää kaikilta osin perustu samoihin tulkintalinjoihin kuin ennen perusoikeusuudistusta. Tämä johtuu siitä, että aiemmat lausunnot on annettu ennen perustuslain 20 §:n säätämistä. Valiokunta totesikin, että ympäristöperusoikeuden sisällyttäminen perustuslakiin on merkittävä muutos, jolla on vaikutusta omaisuudensuojan arviointiin. Näin ollen lakiehdotusta kokonaisuutena arvioiden perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetut omaisuuden käyttörajoitukset olivat paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, kun otetaan huomioon ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet sekä perustuslain 20 §:n sisältö.¹⁵⁶ Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan noudattanut lähestymistavaltaan aiempaa linjaa siitä, että omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on annettava erityistä painoa ympäristöperusoikeuteen kiinnityviin perusteisiin.¹⁵⁷

Uudempia perustuslakivaliokunnan lausuntoja edustavat lähivuosina annetut PeVL 26/2020 ja PeVL 64/2022 lausunnot. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2020 oli kyse lakiehdotuksesta sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä. Perustuslakivaliokunta totesi

¹⁵⁴ PeVL 25/2014 vp s.2.

¹⁵⁵ PeVL 55/2018 vp s. 2.

¹⁵⁶ PeVL 55/2018 vp s. 2–3 ja Roine 2025, s. 146.

¹⁵⁷ Hietaniemi – Penttilä 2024, s.18–19.

lakiehdotuksen olevan merkityksellinen etenkin perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kannalta, mutta toisaalta sääntely kytkeytyy myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Valiokunta viittasi lausunnossaan aiempiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja totesi, että perustuslain 20 §:n ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin lainsäädäntöhankkeissa, joissa pyritään edistämään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa.¹⁵⁸ Lausunto näyttöytyi varsin samankaltaisena verrattaessa latauspistelakiesitystä hiilen energiakäytön kieltämistä koskevaan esitykseen: ympäristöperusoikeudella oli punnintatilanteessa painoarvoa suhteessa omaisuudensuojaan ja pyrkimys parantaa ympäristön tilaa muodosti hyväksyttävän syyn perustuslain 15 §:n rajoittamiseen.¹⁵⁹

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyllä pyritään parantamaan rakennusten energiatehokkuutta sekä hillitsemään ilmastonmuutosta, jolloin sääntelyllä on painavia, perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita.¹⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 64/2022 oli kyse uuden rakentamislain säätämisestä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että rakentamiselle asetettavat uudet vaatimukset, kuten vähähiilisyys, ilmastonselvitykset ja elinkaariominaisuuksia koskevat säännökset, voivat lisätä rakentamisen kustannuksia. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan tee sääntelystä perustuslain näkökulmasta ongelmallista, koska jo nykyinen lainsäädäntö sisältää useita rakentamiseen kohdistuvia velvoitteita, joilla on kustannusvaikutuksia. Valiokunta katsoo, että esitetyt laatu- ja menettelyvaatimukset ovat oikeasuhtaisia ja perusteltavissa perustuslain 20 §:n mukaisilla ympäristövastuun ja kestävän kehityksen edistämistavoitteilla. Ne tukevat lainsäätäjän harkintavaltaa ohjata rakentamista ympäristöä suojelevalla tavalla, erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.¹⁶¹

Esitettyjen lausuntojen perusteella perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan ympäristöperusoikeus on normatiivisesti velvoittava ja sen ilmaisemat

¹⁵⁸ PeVL 26/2020 vp s. 2.

¹⁵⁹ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 27.

¹⁶⁰ PeVL 26/2020 vp s.2.

¹⁶¹ PeVL 64/2022 vp s.4.

ympäristöarvot on otettava huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainkäytössä ja lainsäädännössä. Näin ollen perustuslaillisessa arvioinnissa perustuslain 20 § on nähtävä tasavertaisena arviointikriteerinä suhteessa tavanomaisempiin perusoikeuksiin.¹⁶²

Tämän lisäksi on muodostunut käsitys, jonka mukaan lainsäädännön valmistelussa ympäristöperusoikeuden merkitys on vahvistunut perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 20 §:n mukainen vastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä.¹⁶³

Edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta ympäristöperusoikeuden merkityssisällön arviointi on lähtökohtaisesti aina kulminoitunut ympäristöperusoikeuden sekä omaisuudensuojan väliseen punnintaan. Valiokunta on todennut useaan otteeseen, että ympäristöperusoikeus ei perusta täsmällisiä, yksilöön kohdistuvia velvoitteita eikä se myöskään muodostu irralliseksi perusteeksi kohdistaa etenkin maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita. Kuitenkin ympäristöperusoikeudella ja omaisuudensuojasäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteissa, joissa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voidaan siis todeta, että ympäristöperusoikeus ja tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen muodostavat hyväksyttävän perusteen rajoittaa esimerkiksi omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta.¹⁶⁴ Tämän voidaan katsoa olevan merkittävä ero verrattuna perusoikeusuudistuksessa omaksuttuun määritelmään ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisuudesta, ja ajatukseen, jonka mukaan ympäristöperusoikeus ei ole yhtä vahvasti velvoittava kuin muut perusoikeudet.

¹⁶² Albrecht – Viljanen 2022, s. 83–34.

¹⁶³ Laukkanen 2022, s. 31–32.

¹⁶⁴ Mutanen 2023, s. 1098–1100.

3 VAROVAISUUSPERIAATE

Varovaisuusperiaate on vakiintunut ympäristöoikeuden periaate, joka kirjattiin luonnonsuojelulakiin vuonna 2023 lain uudistuksessa. Tätä ennen varovaisuusperiaate oli muotoutunut pääasiassa kansainvälisen sekä EU-lainsäädännön perusteella. Ennen vuoden 2023 luonnonsuojelulain uudistusta varovaisuusperiaatteen katsottiin kuuluvan voimassa olevaan oikeuteen, jota sovellettiin vakiintuneesti ja joka vaikutti voimassa olevan lain nojalla tehtäviin viranomaispäätöksiin sekä oikeuskäytäntöön.¹⁶⁵ Tässä tutkielmassa tarkastellaan ainoastaan varovaisuusperiaatetta luonnonsuojelulain valossa, joten varovaisuusperiaatteen sisältö ympäristönsuojelulain osalta rajautuu tutkielman ulkopuolelle. Pidän perusteltuna tarkastella ensin varovaisuusperiaatteen sisältöä ennen luonnonsuojelulain uudistusta ja sen jälkeen analysoida, miten periaatteen tulkinta ja soveltaminen ovat muuttuneet lainuudistuksen myötä.

3.1 Varovaisuusperiaatteen asema ja sisältö ennen luonnonsuojelulain uudistusta

Varovaisuusperiaate on lainsäädännön tulkintaa ohjaavaa periaate.¹⁶⁶ Kuusiniemen mukaan varovaisuusperiaatteen voidaan katsoa ilmentävän ajatuskulkua, jonka mukaan ” -- tiettyihin ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen toimenpiteellä vältettävistä seurauksista.”¹⁶⁷ Varovaisuusperiaate edellyttää, että tiedollinen epävarmuus ei saa olla syynä pidättäytyä ennakoivista suojelutoimista, jos vaarana on merkittävä luonnonarvojen tai ympäristön tilan heikentyminen.¹⁶⁸ Varovaisuusperiaate toisin sanoen edellyttää epävarmoissa tapauksissa tulkitsemista ympäristön hyväksi.¹⁶⁹ Toisin sanoen epävarmoissa tilanteissa tulee toimia *in dubio pro natura*.¹⁷⁰

Näin ollen ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa perinteisiä näyttötaakan tai todistustaakan oppeja ei voida soveltaa sellaisenaan. Mitä vaarallisemmasta seurauksesta

¹⁶⁵ HE 76/2022 vp s. 69.

¹⁶⁶ HE 76/2022 vp s. 52.

¹⁶⁷ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1.

¹⁶⁸ HE 76/2022 vp s.69 sekä Suvantola 2006, s. 33.

¹⁶⁹ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1. sekä Ekroos ym. 2012, s. 23: ”Varovaisuusperiaate edellyttää epävarmuuden (ns. harmaan vyöhykkeen) tulkitsemista ympäristön hyväksi.”

¹⁷⁰ Suvantola 2006, s. 33 ja Suvantola 2007, s. 266.

arvioidaan olevan kysymys, sitä vähäisempää näyttöä rajoitusten tueksi voidaan edellyttää.¹⁷¹ Varovaisuusperiaatteen mukaisesti esimerkiksi ilmakehän lämpenemistä tai yläilmakehän otsonikerroksen ohenemista vastaan on voitu ryhtyä toimenpiteisiin jo silloin, kun tieteellisen tutkimuksen perusteella on perusteltu epäilyjä vakavista riskeistä, mutta täyttä tieteellistä varmuutta ei ole ollut.¹⁷² Tieteellisen epävarmuuden vallitessa tulee myös estää mahdollisesti luonnonarvoja merkittävästi heikentävä toiminta. Varovaisuusperiaatteen voidaan katsoa ilmentävän modernin ympäristöoikeuden lähtökohtaa, jolloin ennaltaehkäisevät toimenpiteet ovat ensisijaisia suhteessa korjaaviin toimenpiteisiin.¹⁷³ Varovaisuusperiaate siis edellyttää korvaamaan puutteellisen tiedon pahimman mahdollisen lopputuloksen vaihtoehdolla.¹⁷⁴ Myös taloudellisesti arvioiden on parempi erehtyä luonnonarvot turvaavaan suuntaan, sillä pääsääntöisesti luonnonsuojelun tason palauttamisen kustannukset ovat sitä merkittävämmät, mitä uhanalaisemmasta luonnonarvosta on kyse.¹⁷⁵

Leila Suvantola katsoo, että luonnon monimuotoisuuden heikentämättömyysperiaate, ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyperiaate ja varovaisuusperiaate kietoutuvat vahvasti toisiinsa ja ovat saman asian erilaisia muotoiluja omilla erityispiirteillään. Heikentämättömyysperiaatteessa lähdetään tietystä luonnon monimuotoisuuden tasosta, jota ylläpidetään; ennaltaehkäisyperiaate edellyttää tunnistettujen haitallisten seurausten estämistä ennen niiden konkretisoitumista; kun taas varovaisuusperiaatteen mukaan vaarantavaa toimintaa ei tule sallia, ellei voida varmuudella osoittaa, että suojellut arvot eivät merkittävästi vaarannu.¹⁷⁶ Kari Kuusiniemi katsoo, että varovaisuusperiaate on yksi ilmentymä ennaltaehkäisyperiaatteesta tai sen korollaari.¹⁷⁷

Varovaisuusperiaatteen voidaan katsoa myös suojelevan luonnon etua. Toisaalta luonnon edun määrittelemisen tyhjentävästi on haastavaa, sillä ei ole mahdollista tietää kaikkien luonnon osien merkitystä ekosysteemissä, jolloin varovaisuusperiaatteen nojalla on pidättäydyttävä toimista, joissa on riski, että ne aiheuttavat peruuttamattomia muutoksia luonnossa.

¹⁷¹ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1.

¹⁷² Ekroos ym. 2012, s. 23.

¹⁷³ Suvantola 2006, s. 34.

¹⁷⁴ Suvantola 2006, s. 36.

¹⁷⁵ Suvantola 2007, s. 266.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Kuusiniemi 1998, s. 89.

Varovaisuusperiaatteen tehtävänä on kompensoida tieteellisestä epävarmuudesta johtuvaa päätöksenteon epävarmuutta. Varovaisuusperiaatteen avulla voidaankin varmistaa, että ympäristönsuojelussa otetaan huomioon mahdolliset riskit jo ennen kuin haitat ovat yksiselitteisesti todistettavissa. Toisaalta ympäristövaikutusten epävarmuus on mahdollista nähdä luonnon kannalta päätöksenteossa positiivisesti vaikuttavana seikkana, sillä varovaisuusperiaate ohjaa epävarmuustilanteissa päätöksentekijää suosimaan ympäristöarvoja muiden arvojen ylitse. Lisäksi epävarmuus kytkeytyy myös jälkikäteiseen vaikuttamiseen, jolloin ympäristöoikeudessa ympäristöhaitan ei ole täytynyt toteutua, jotta oikeussuojakeinoihin voitaisiin tukeutua.¹⁷⁸

Toisaalta varovaisuusperiaatteen kasvanut normatiivinen painoarvo kuvastaa ennakoivan lähestymistavan merkitystä erityisesti luonnon monimuotoisuuden suojelussa. Tämä korostuu etenkin, kun verrataan varovaisuusperiaatetta aiheuttamisperiaatteeseen, joka oli keskeinen lähtökohta varhaisessa ympäristönsuojeluoikeudessa. Varovaisuusperiaatteen ja aiheuttamisperiaatteen keskeisin ero on nähtävissä siinä, mihin niiden kautta päähuomio kiinnittyy ajallisesti ympäristöoikeudellisessa toiminnassa: toiminta – riski – kielteinen seuraus – kustannusten kohdentaminen kielteisestä seurauksesta. Varovaisuusperiaatteen osalta päähuomio kiinnittyy toimintaketjun alkupäähän, erityisesti toiminnan ja riskien ennakointiin, kun taas aiheuttamisperiaate keskittyy enemmän seurauksiin ja niiden aiheuttajalle kohdistettavaan vastuuseen.¹⁷⁹ Varovaisuusperiaatteella on tietynlainen tehtävä toteutettavan toiminnan riskien hallinnassa.

Määttä näkee, että varovaisuusperiaatteen vahvistuminen ympäristöoikeudessa heijastaa osittain modernin ympäristöoikeuden kehitystä, jossa painopiste on siirtynyt seurausten aiheuttamisen sääntelystä riskin tai vaaran aiheuttavan toiminnan yleiseen ennakoivaan sääntelyyn. Vastaavasti on todettu, että modernille ympäristöoikeudelle on ominaista siirtyminen naapurusoikeudellisesta, jälkikäteisestä haittojen korjaamisesta kohti ennaltaehkäisevää suojaa haitallisia vaikutuksia vastaan. Tämä tarkoittaa preventiivisten toimenpiteiden ensisijaisuutta korjaaviin, reparatiivisiin toimiin nähden. Varovaisuusperiaatteen ja ennaltaehkäisyn korostuminen sekä toiminnan sääntely riippumatta sen konkreettisista seurauksista kuvastavat

¹⁷⁸ Mäntylä 2010, s. 27–28.

¹⁷⁹ Määttä 2001, s. 325.

ympäristöoikeuden perusteellista muutosta.¹⁸⁰

Sovellettaessa varovaisuusperiaatetta esimerkiksi luonnonsuojelulain 57 §:n 1 momentin alueellisen ympäristökeskuksen pakkokeinotoimivaltaa arvioidessa luonnonsuojelulain vastaisen toiminnan johdosta haasteena on, että yksittäistapauksessa ei voida arvioida yksiselitteisesti haitallisten vaikutusten todennäköisyyttä ja merkittävyyttä, vaikka nämä seikat ovat oikeudellisesti keskeisiä arvioitaessa luonnonsuojelulain säännösten vastaista toimintaa ja pakkokeinon asettamisen edellytyksiä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 7.9.2004 antaman ratkaisun C-127/02 valossa todennäköisyyttä arvioidaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti käänteisesti niin, että vain niissä tapauksissa ei ole tarvetta arviointiin, kun ei ole mitään ”*tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä*” merkityksellisten haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.¹⁸¹ Näin ollen varovaisuusperiaate ilmentää sitä lähtökohtaa, että epävarmuuden vallitessa ei vaadita varmaa näyttöä haitasta, vaan tieteellisesti perusteltu epäily haitallisten vaikutusten mahdollisuudesta riittää arviointivelvollisuudelle. Tämä korostaa varovaisuusperiaatteen ennaltaehkäisevää luonnetta, jolloin suojelutoimet realisoituvat jo ennen vahinkojen konkretisoitumista.

Varovaisuusperiaatetta on myös luonnehdittu yhtenä ympäristöoikeuden normatiivisena periaatteena. Normatiivisena eli laintulkinnallisena ympäristöoikeudellisella periaatteella on siis laintulkinnallinen ratkaisutehtävä lainsäädännön avointen normien tulkinnassa sekä aukkojen täyttämässä. Periaatteet välittävät oikeudelliseen ratkaisutoimintaan arvoja.¹⁸² Varovaisuusperiaatteella voidaan katsoa olevan myös dualistinen tehtävä: normatiivinen sekä ohjelmallinen. Suvantola luonnehtii dualistista tehtävää seuraavasti: ”*Varovaisuusperiaatteesta voidaan johtaa luonnonsuojelulain säännösten soveltamisessa oikeudellinen normi, joka estää luonnonsuojelusta poikkeamisen sallimisen, jos on epävarmaa, täytyvätkö laissa asetetut poikkeamisen edellytykset. Periaatteesta voi myös johtaa lainsäätäjää ohjaavan toimintasuosituksen, kun luonnonsuojelulain sisällöllisiä säännöksiä tarkastellaan yhdessä lain tavoitesäännöksen, perustuslaissa tehdyn periaatteellisen sitoumuksen ja biodiversiteettisopimuksessa tehdyn oikeudellisen sitoumuksen kanssa.*” Näin ollen periaatteesta voidaan johtaa suositus, jolla täydentää lainsäädäntöä, joka edistää luonnonsuojelulain

¹⁸⁰ Määttä 2001, s. 326.

¹⁸¹ Suvantola 2004, s. 494–495.

¹⁸² Suvantola 2006, s. 29.

tavoitteen sekä perustuslain veloitteen toteuttamista.¹⁸³ Varovaisuusperiaate on viranomaisen päätöksentekoa ohjaava ratkaisuperiaate, joka antaa suuntaa ratkaisulle, mutta päätöksenteon perusta palautuu loppujen lopuksi sovellettavaan erityissäännökseen.¹⁸⁴ Varovaisuusperiaate siis edellyttää, että tieteellisen tiedon puutteellisuutta ei voida pitää riittävänä perusteena lykätä suoja-toimia, jos on vaarana, että ympäristön tila tai luonnon varat heikentyvät.¹⁸⁵

Varovaisuusperiaate on myös omaksuttu EU:n sääntelyyn ennalta varautumisen periaatteena, joka on nähtävä riskienhallinnan toimintamallina. EU:n ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle (*the precautionary principle*) sekä periaatteille, joiden mukaan ennaltaehkäiseviin toimiin on ryhdyttävä, ympäristövahingot tulisi torjua ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttaja maksaa -periaatteelle.¹⁸⁶ Ennalta varautumisen periaatetta voidaan pitää lähtökohtaisesti synonyymina varovaisuusperiaatteelle. Ennalta varautumisen periaate juontaa juurensa sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja sen 191 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan: ”*Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennaltaehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava*”.

Ennalta varautumisen periaate heijastaa ympäristöoikeudessa vakiintunutta kehitystä, jossa painopiste on siirtynyt jälkikäteisestä puuttumisesta ennakoivaan ja ehkäisevään lähestymistapaan. Ennalta varautumisen periaatteella viitataan lähtökohtaan, jonka mukaan ympäristön suojelemiseksi voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, vaikka täyttä tieteellistä varmuutta ei ole jonkin toimen ympäristöhaitoista. Periaatteen taustalla vaikuttaa erityisesti se, että ympäristövaikutusten todennäköisyyttä ja voimakkuutta on hyvin vaikea ennustaa, sillä luonnolliset systeemit ja prosessit ovat hyvin monimutkaisia.¹⁸⁷

Ennalta varautumisen periaatetta ei ole nimenomaisesti määritelty SEUT:ssa, vaikka ennalta varautumisen periaate on yksi Euroopan unionin ympäristöperiaateista sekä sillä on vahva institutionaalinen tuki. Tästä huolimatta periaatetta on pidetty epäselvänä ja sen oikeudellista

¹⁸³ Suvantola 2006, s. 31.

¹⁸⁴ Kokko 2023, s. 15.

¹⁸⁵ Suvantola 2006, s. 33.

¹⁸⁶ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1.

¹⁸⁷ Borgström 2011, s. 50.

sovellettavuutta vaikeaselkoisena.¹⁸⁸

Euroopan komissio on kuitenkin selventänyt periaatteen sisältöä ja antanut siitä ohjeen, jonka mukaan: *“Vaikka ennalta varautumisen periaatetta ei nimenomaisesti mainita perustamissopimuksessa muutoin kuin ympäristöalalla, sen soveltamisala on paljon laajempi ja kattaa ne erityisolosuhteet, joissa tieteellinen näyttö on riittämätöntä, ei johda lopulliseen tulokseen tai epävarmaa, ja alustavan objektiivisen tieteellisen arvioinnin perusteella on viitteitä siitä, että on perusteltua ahetta huoleen siitä, että mahdolliset vaaralliset vaikutukset ympäristöön, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen saattavat olla ristiriidassa valitun suojelun tason kanssa.”*¹⁸⁹ Toisin sanoen ennalta varautumisen periaatteen soveltamisessa toimenpiteiden tulee olla suhteessa haluttuun suojelun tasoon, eivätkä ne saa johtaa syrjintään ja niiden tulee olla yhtenäisiä jo toteutettujen toimien kanssa.¹⁹⁰ Lisäksi tulee selvittää toimenpiteiden toteuttamisen ja toteuttamatta jättämisen vaikutukset sekä ratkaisuja tulee arvioida uuden tieteellisen tiedon valossa uudelleen.¹⁹¹

Suvi Borgström väitöskirjassaan toteaa, että periaatteen ydinajatuksen voidaan katsoa muodostuvan kolmesta keskeisestä elementistä. Ensinnäkin periaatteen ytimessä on ajatus siitä, että vakavat ympäristövahingot tulisi pyrkiä tunnistamaan ennakolta. Toiseksi ympäristönsuojelussa on ensisijaisesti turvauduttava ehkäiseviin toimenpiteisiin jo ennen vahinkojen syntymistä. Kolmanneksi ennalta varautumisen periaate korostaa tieteellisen tiedon roolia päätöksenteossa siten, että suojelutoimiin voidaan ryhtyä myös tilanteissa, joissa tieteellinen näyttö ympäristöriskeistä ei ole vielä täysin varmaa.¹⁹²

SEUT 191 artiklan 2 kohdan lisäksi varovaisuusperiaate sisältyy moneen kansainväliseen sopimukseen ja luonnonsuojelun osalta keskeisimpänä näistä on biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus, 1992). Biodiversiteettisopimuksen johdannossa sopimusosapuolet toteavat, että *”biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai*

¹⁸⁸ Borgström 2011, s. 51.

¹⁸⁹ COM(2000) 1 final, s. 9: ”Although the precautionary principle is not explicitly mentioned in the Treaty except in the environmental field, its scope is far wider and covers those specific circumstances where scientific evidence is insufficient, inconclusive or uncertain and there are indications through preliminary objective scientific evaluation that there are reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects on the environment, human, animal or 10 plant health may be inconsistent with the chosen level of protection.”

¹⁹⁰ Suvantola 2006, s. 33–34.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Borgström 2011, s. 51.

häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen.” Biodiversiteettisopimuksen muotoilu on laajasti käytössä ja yleisesti hyväksytty varovaisuusperiaatteen määritelmä.¹⁹³ Lisäksi Rion julistuksen periaate 15 (Principle 15) ilmentää varovaisuusperiaatetta: *”Suojellakseen ympäristöä valtiot soveltavat kykijensä mukaan laajasti näkemystä, joka ottaa huomioon varotoimenpiteet etukäteen. Mikäli vakava tai peruuttamaton vahinko uhkaa, ympäristön tilan heikkenemistä estävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämistä ei saa perustella täydellisen tieteellisen varmuuden puuttumisella.”*¹⁹⁴ Ennen luonnonsuojelulain vuoden 2023 uudistusta, varovaisuusperiaate muotoutui oikeuskäytännössä sekä EU:n ja kansainvälisen sääntelyn pohjalta. Varovaisuusperiaate on kansainvälisesti hyväksytty ympäristösääntelyn alalla vaikuttava periaate. Varovaisuusperiaatteen katsottiin olevan osa voimassa olevaa oikeutta, vaikka periaatetta ei ollut kirjattu nimenomaisesti lakiin.¹⁹⁵

Varovaisuusperiaatetta soveltaessa on usein katsottu, että tiedon epävarmuuden takia luontoarvoja uhkaavaa toimenpidettä ei voida hyväksyä. Toisaalta varovaisuusperiaatteen soveltaminen ei suoraan tarkoita toiminnan kieltämistä, jos toiminta voidaan toteuttaa riittävää varovaisuutta noudattaen.¹⁹⁶

Ympäristöoikeudessa varovaisuusperiaatteen merkitys voidaan katsoa olevan kaikkein suurin luonnonsuojeluun liittyvässä päätöksenteossa. Luonnonsuojelu kohdistuu lähtökohtaisesti tieteellisen tiedon nojalla harvinaistuviin, harvinaisiin ja uhanalaisiin lajeihin ja luontotyypeihin, jolloin luonnonsuojelun päätöksenteossa operoidaan tietoisesti luonnosta häviämisen ja sukupuuton vaaravyöhykkeellä.¹⁹⁷

Leila Suvantola on todennut, että luonnon monimuotoisuuden suojelussa varovaisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää, että periaate konkretisoituu selkeäksi normien soveltamista ohjaavaksi ratkaisukäytännöksi. Periaate ei saa sisältää ilman operationalisointia

¹⁹³ HE 76/2022 vp s. 138.

¹⁹⁴ Ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö 1993, s. 220.

¹⁹⁵ HE 76/2022 vp, s. 69.

¹⁹⁶ Similä - Suvantola 2024, s. 37.

¹⁹⁷ Suvantola 2006, s. 44–45.

konkreettisiksi normeiksi ja jää tällöin todennäköisemmin soveltamatta.¹⁹⁸

Varovaisuusperiaatteen voidaan nähdä operationalisoivan modernin ympäristöoikeuden lähtökohtia, johon sisältyy haittojen välttämistä ja niiden minimoimista. Välttämällä tarkoitetaan, että haitta vältetään kokonaan, kun taas minimoinnissa haittaa vältetään niin paljon kuin on mahdollista. Välttämistä ja minimoimista täydentää aiheutuneiden haittojen korjaamisvelvollisuus. Näin ollen varovaisuusperiaatteesta voidaan erottaa kolmeportainen ensisijajärjestys: ensisijaisesti on vältettävä haittoja, toissijaisesti on minimoitava haitat ja viime kädessä on korjattava haittavaikutukset.¹⁹⁹

Varovaisuusperiaatteessa voidaan katsoa olevan pohjimmiltaan kyse luonnon asettamista ”turvarajoista”, jotka eivät perustu ihmistoiminnan hyötyjen tai haittojen punnintaan, vaan luonnon vahingoittamattomuuden ja ekologisten kynnysten kunnioittamiseen sellaisinaan.²⁰⁰ Toisin sanoen periaate voidaan ymmärtää niin, että luonnolla on omat rajansa, joiden ylittäminen voi aiheuttaa peruuttamattomia seurauksia – vaikka emme vielä täysin ymmärtäisi, milloin ja miten ne rajat ylittyvät.

Toisaalta varovaisuusperiaatteen tehtävänä on hallita päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta. Pelkkää epävarmuutta vakavista ympäristövaikutuksista ei tule käyttää perusteena olla ryhtymättä suojelutoimiin – esimerkiksi jättämällä asettamatta tarvittava lupamääräys tai myöntämällä lupa huolimatta riskeistä. Varovaisuusperiaate voi kuitenkin joutua jännitteeseen niin sanottuun *prima facie* -ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen kanssa. Molemmat ovat joustavia oikeusperiaatteita, joiden välinen suhde määrittyy tapauskohtaisesti sen mukaan, kuinka paljon painoarvoa kummallekin annetaan ratkaistavassa tilanteessa.²⁰¹

Voimassa olevan luonnonsuojelun ja suunnitellun ympäristökäyttöhankkeen kilpailutilanteessa varovaisuusperiaatteen operationalisointi tarkoittaa, että toimintaa ei tule sallia, jos ei voida olla varmoja siitä, että suojeluarvot eivät toiminnan takia merkittävästi vaarannu, toisin sanoen *in dubio pro natura*. Samanaikaisesti toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä suunnittelemansa hankkeen vaikutuksen kohteena olevista luontoarvoista ja luontoarvoihin kohdistuvista

¹⁹⁸ Suvantola 2006, s.45.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Löyttyjärvi 2012, s. 589

²⁰¹ Kuusiniemi 2001, s. 256.

negatiivisista vaikutuksista. Yhtäältä on edellytettävä, että viranomaisella on oltava riittävät tiedot ratkaistessaan hankkeen sallittavuutta, tällöin ratkaisu hankkeen sallimisesta voidaan tehdä varmana siitä, että hanke ei ole vastoin luonnonsuojelulakia. Hankkeen ollessa luonnonsuojelulain vastainen, sitä ei tule sallia. Epävarmoissa tilanteissa hanketta ei saa sallia, vaan tällöin viranomaisen on vaadittava tarkempia selvityksiä, jotta päätöksen tekemiselle on riittävät tiedolliset edellytykset. Tilanne voidaan nähdä todistustaakkana: hankkeen suunnittelijan tulee osoittaa, että hankkeesta ei aiheudu kiellettyjä seurauksia.²⁰²

Luonnonsuojelulain uudistuksen hallituksen esityksessä varovaisuusperiaate määriteltiin niin, että se edellyttää epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin puuttumista, vaikka haittojen syntymisestä tai vakavuudesta ei vielä olisi varmaa tieteellistä näyttöä. Varovaisuusperiaatteen katsottiin edellyttävän, että ennakoivista suojelutoimenpiteistä ei voida pidättäytyä tiedollisen epävarmuuden perusteella.²⁰³

3.2 Luonnonsuojelulain uudistus ja varovaisuusperiaate

Vuoden 2023 luonnonsuojelulain (9/2023) uudistuksessa katsottiin tarpeelliseksi kirjata varovaisuusperiaate lakiin. Tätä ennen varovaisuusperiaate oli ollut vakiintunut ympäristöoikeuden periaate, joka sai sisältönsä kansainvälisestä sekä EU-oikeudesta. Hallituksen esityksessä todetaan luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteeksi sen ajantasaistaminen sekä sääntelyn kehittäminen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen osalta. Monimuotoisuuden turvaamista edistetään muun muassa sillä, että varovaisuusperiaate kirjataan lakiin.²⁰⁴

Lakiin ehdotettu varovaisuusperiaate ohjaisi luonnonsuojeluviranomaista ottamaan päätöksenteossaan, kuten lupaharkinnassa tai muussa hyväksymismenettelyssä, entistä selkeämmin huomioon asian ratkaisun edellyttämän tiedon mahdolliset epävarmuudet. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että periaatteen kirjaaminen lakiin ei toisi uusia velvoitteita tai lisävaikutuksia, sillä periaate on jo voimassa olevaa oikeutta.²⁰⁵ Periaatteen kirjaaminen lakiin nähtiin lähtökohtaisesti tuovan periaatteen vain näkyväksi. Toisaalta

²⁰² Suvantola 2006, s. 47.

²⁰³ HE 76/2022 vp, s. 138.

²⁰⁴ HE 76/2022 vp, s. 66.

²⁰⁵ HE 76/2022 vp, s. 83.

todettiin, että oikeudellisen periaatteen nostaminen voisi luoda epävarmuutta sääntelyn tulkintaan. Lain valmistelussa kuitenkin katsottiin, että periaatteen kirjaamista pidettiin tarpeellisena, sillä se edistäisi sääntelyn läpinäkyvyyttä ja samalla selkiyttäisi varovaisuusperiaatteen asemaa osana luonnonsuojelulain tulkintaa ja soveltamista.²⁰⁶

Varovaisuusperiaatteen säännöksen muotoilun pohjana on käytetty biodiversiteettisopimuksessa annettua määritelmää. Hallituksen esityksessä varovaisuusperiaatteen pykälän muotoiluksi ehdotettiin seuraavaa: ”*Toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei tämän lain soveltamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella.*” Muotoilun katsottiin vastaavan kansainvälisesti hyväksyttyä biodiversiteettisopimuksen varovaisuusperiaatteen määritelmää sekä edustavan sisällöltään Rion julistuksen periaatteetta 15. Periaatteen tarkoituksen on ohjata luonnonsuojelulain tulkintaa tilanteissa, joissa luonnon monimuotoisuuteen voi kohdistua vaikutuksia, jotka ovat merkittävän vahingollisia, mutta vaikutuksiin liittyvä tieto on puutteellista tai epävarmaa.²⁰⁷

Varovaisuusperiaatteen muotoilu ”*merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi*” luo periaatteen soveltamiselle suhteellisen korkean kynnyksen, joka on sidottu vaikutusten merkittävyyteen. Tämä tarkoittaa eräänlaista riskiarviointia käytännössä ennen periaatteen soveltamista. Näin ollen varovaisuusperiaate ei itsessään muodostaisi luvan myöntämiseen liittyvää estettä, vaan ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa.²⁰⁸

Hallituksen esityksessä esitetty varovaisuusperiaatteen pykälän muotoilu sai kuitenkin eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä uuden muodon: ”*Tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa kiinnitetään huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa.*” Valiokunta perusteli muutosta säännöksen selkeyttämisellä, sillä valiokunnan mukaan alkuperäinen muotoilu jätti epäselväksi, mihin siinä tarkoitetuilla toimenpiteillä viitataan. Valiokunta totesi myös, että muutokset selventävät säännöksen merkitystä yleisenä periaatteena, joka ei kuitenkaan ole aineellisoikeudellinen

²⁰⁶ HE 76/2022 vp, s. 104.

²⁰⁷ HE 76/2022 vp, s. 295–296 ja 329.

²⁰⁸ HE 76/2022 vp, s. 295–296.

säännös.²⁰⁹ Edellä esitetty valiokunnan muotoilu lopulta hyväksyttiin eduskunnassa ja vahvistettiin uuteen luonnonsuojelulakiin.

Hallituksen esityksessä varovaisuusperiaate määriteltiin oikeusperiaatteeksi ja samalla korostettiin, että varovaisuusperiaate ei yksinään luo perustetta rajoituksiin tilanteissa, joihin ei liity luonnonsuojelulain mukaista harkintaa eikä varovaisuusperiaate ole sillä tavoin itsenäinen, että se olisi luonnonsuojelulaissa tarkoitettuna viranomaispäätöksen lisäedellytys. Sitä vastoin sen tarkoitus on luonnonsuojelulain soveltamiskäytännön ja etenkin suojeltuihin luontoarvoihin kohdistuvien merkittävien vaikutusten arvioinnin ohjaaminen. Varovaisuusperiaatteen kirjaaminen lakiin ei kiristäisi luonnonsuojelulain säännöksiä sellaisenaan eikä muuttaisi edellytyksiä luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeusluvuissa.²¹⁰

EU:n ympäristöoikeudessa ennalta varautumisen periaatetta (*precautionary principle*) on pidetty aineellisena periaatteena (*substantive principle*) siinä tapauksessa, että periaatteen tulkintavaikutus kohdistuu lainsäädännön ja politiikan sisältöön, mutta ei muotoon, niin kuin prosessuaaliset periaatteet. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseinen periaate lakiin kirjattuna olisi sama asia kuin sellainen aineellisoikeudellinen säännös, joka itsessään määrittää toiminnan sallittavuuden.²¹¹

Tästä huolimatta ympäristövaliokunnan mietinnössä kiinnitettiin varovaisuusperiaatteen osalta enimmäkseen huomiota siihen, että varovaisuusperiaatetta ei tule nähdä aineellisoikeudellisena periaatteena. Toisaalta ympäristövaliokunta tunnistaa varovaisuusperiaatteen vakiintuneena ympäristöoikeuden periaatteena kansainvälisesti sekä EU-oikeudessa. Valiokunta totesi mietinnössään: ”Varovaisuusperiaatteen sisällyttäminen lakiin ja sen tapauskohtainen soveltaminen ei ole sinänsä kannanotto toiminnan sallittavuuteen, vaan se ohjaisi viranomaisen päätöksentekoa, jotta mahdolliset tiedolliset puutteet ja epävarmuudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Varovaisuusperiaate itsessään ei muodosta esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä vaan se lähinnä ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena selventää pykälän sanamuotoa siten, että se ohjaa selkeämmin perustelujen mukaiseen tulkintaan, ja korostaa, että kysymys ei ole

²⁰⁹ YmVM 17/2022 vp, s. 26 ja 36.

²¹⁰ He 76/2022 vp s. 141 sekä Kokko 2023, s. 3–4.

²¹¹ Kokko 2023, s. 4.

*aineellisoikeudellisesta periaatteesta.”*²¹²

Ympäristövaliokunnan perustelut jättivät kuitenkin epäselväksi periaatteen todellisen sisällöllisen merkityksen, sillä uuden muotoilun taustalla on lähtökohtaisesti vaikuttanut se, että valiokunta on halunnut korostaa periaatteen oikeusperiaatteellista luonnetta. Valiokunta oli enemmän huolissaan siitä, että varovaisuusperiaate nähtäisiin luonnonsuojelulain säännöksenä, joka voisi ohjata konkreettisesti viranomaisten toimintaa ja suhdetta asianosaiseen sekä määrittää asianosaisten velvollisuuksia ja oikeuksia.²¹³ Samanaikaisesti mietinnöissä unohtui kansainvälisessä ja EU-oikeudessa luonnehdittu varovaisuusperiaatteen sekä ennalta varautumisen periaatteen sisältö, jolloin sisältömuutos eriytti luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaatteen kansallisella sekä kansainvälisellä tasolla vakiintuneesta varovaisuusperiaatteen ydinajatuksista.²¹⁴

Lakiin otettu varovaisuusperiaatteen muotoilu on siis laveampi kuin hallituksen esityksessä ehdotettu muotoilu, eikä se kuvaa onnistuneesti sitä, miten varovaisuusperiaate on vakiintuneesti ymmärretty. Lakiin otettu muotoilu on ollut kritiikin kohteena ja etenkin Kai Kokko on kritisoinut varovaisuusperiaatteen lopullista muotoilua. Kritiikki kohdistui etenkin siihen, että Kokko katsoi ympäristövaliokunnan ymmärtäneen väärin, että varovaisuusperiaate olisi hallituksen esityksen mukaisena aineellisoikeudellinen sääntö. Toiseksi kritiikin kohteena oli, että nykyinen muotoilu on ristiriidassa SEUT 191.2 artiklan sekä EU:n ja kansallisten tuomioistuinten luontodirektiiviä koskevan oikeuskäytännön kanssa.²¹⁵

Toisaalta on pohdittava, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut säätää varovaisuusperiaatteelle kansainvälisistä sopimuksista, EU-oikeudesta ja vakiintuneesta tulkinnasta poikkeavaa sisältö. Ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan tämä ei ole kuitenkaan ollut tavoitteena, sillä valiokunnan mukaan varovaisuusperiaate toimii edelleen ensisijaisesti päätöksenteon ohjausperiaatteena eikä itsenäisenä aineellisoikeudellisena esteenä toiminnalle. Valiokunta korostaa, että periaatteen sisällyttäminen lakiin ei kiristä sen soveltamista, vaan vahvistaa nykyistä oikeus- ja soveltamiskäytäntöä sekä tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista. Lakiin kirjaaminen olisi siten nähtävä pikemminkin nykytilan kodifointina kuin sääntelyn

²¹² YmVM 17/2022 vp, s. 9 ja Kokko 2023, s. 4.

²¹³ Kokko 2023, s. 8.

²¹⁴ Kokko 2023, s. 5.

²¹⁵ Similä – Suvantola 2024, s. 38.

tiukentamisena.²¹⁶

Kai Kokko on korostanut, että varovaisuusperiaate on oikeusperiaate, joka toimii tulkinta- ja ratkaisunormina.²¹⁷ Oikeusperiaate voidaan luonnehtia oikeusjärjestykseen kuuluvana arvosidonnaisena, lainsoveltajaa enemmän tai vähemmän velvoittavana oikeusnormina ja lainsoveltajan oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavana, jonka oikeudellinen merkitys perustuu sen yhteisölliseen hyväksyntään sekä institutionaaliseen tukeen.²¹⁸ Oikeusperiaatteen ratkaisuarvo on nähtävä 1) institutionaalisisessa tuessa eli vakiintumisessa, 2) oikeudellisessa tarkoituksenmukaisuudessa sekä toimivuudessa, samalla se on optimointikäsky, joka 3) jakaa yhteisöllisiä tavoitteita ja arvoja oikeudellisiin ratkaisuihin.²¹⁹ Hallituksen esityksessä varovaisuusperiaate oli luonnehdittu tukemaan uuden luonnonsuojelulain soveltamista ja sen mukaisia viranomaisen päätöksiä, jolloin periaate oli nähtävä ratkaisuharkintaa ja lain tulkintaa ohjaavana oikeusnormina.²²⁰

Oikeusteoriassa oikeusjärjestys koostuu oikeusnormeista, jotka voidaan jakaa rakenteellisten ja toiminnallisten kriteerien perusteella: oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin. Oikeussäännöt muodostuvat lähtökohtaisesti lainvalmistelun seurauksena ja ilmenevät eduskunnan hyväksymästä laista. Sääntöjä voidaan luonnehtia joko- tai -tyyppisiksi, jolloin ne joko soveltuvat käsillä olevaan tapaukseen tai eivät sovellu. Ristiriitatilanteissa säännöt voivat edellyttää kokonaan toisen oikeusnormin syrjäyttämistä, jos niiden yhteensovittava tulkitseminen ei tule kyseeseen. Oikeusperiaatteilla sen sijaan on sisällöllisen painoarvon ulottuvuus, jolloin ne lähtökohtaisesti velvoittavat enemmän tai vähemmän tuomaria tai muuta lainsoveltajaa ja tätä kautta kiinnittyvät yhteisössä vallitseviin tavoitteisiin ja arvoihin.²²¹ Oikeusperiaatteet ovat luonteeltaan optimointikäskyjä, jotka eivät ole ankarasti seurattavia tai johda tiettyyn ratkaisuun ja antavat laajemman harkintavaran soveltamis- ja tulkintatilanteissa.²²² Oikeusperiaatteiden normatiivisissa kollisiotilanteissa lainsoveltajan tulee määrittää käsillä olevaan tapaukseen kunkin periaatteen painoarvo periaatteiden punninnan ja

²¹⁶ YmVL 17/2022 vp s.9 sekä Similä – Suvantola 2024, s. 38–39.

²¹⁷ Similä – Suvantola 2024, s. 38.

²¹⁸ <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusperiaate> (luettu 28.2.25)

²¹⁹ Kokko 2023, s. 8.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Kokko 2023, s. 9.

²²² Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1. ja Kokko 2023, s. 9.

yhteensovittamisen keinoilla. Näissä tapauksissa periaate, joka arvioidaan oikeudelliselta painoarvoltaan heikommaksi, ei kuitenkaan menetä oikeudellista merkitystään seuraavissa soveltamistilanteissa.²²³ Periaatteet ovat myös luonteeltaan pysyvämpiä ja sisältyvät oikeusjärjestyksen syvempään rakenteeseen, oikeuskulttuuriin. Periaatteet eroavat säännöistä myös niiden arvoisällöltään, yleisyysasteeltaan ja syntyvaltaan vakiintumisen kautta.²²⁴

Suvantola toteaa väitöskirjassaan, että varovaisuusperiaate on normatiivinen ympäristöoikeudellinen periaate ja että: ”*Normatiivisilla eli laintulkinnallisilla ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on laintulkinnallinen ratkaisutehtävä lainsäädännön aukkojen täyttämässä ja avointen normien tulkinnassa.*” Periaatteet tässä tehtävässään välittävät arvoja oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja toimivat suuntaviivoina, jotka lisäävät ennakkollisuutta yleisten joustavien säännösten tulkinnassa.²²⁵

Näiden tietojen valossa voidaan todeta, että varovaisuusperiaate on kansallisessa oikeuskulttuurissa vakiintunut oikeusnormiksi sillä tavoin, miten oikeusperiaate on yleisesti ymmärretty oikeusteoriassa. Vakiintunut varovaisuusperiaate siis edellyttää, että ennalta ryhdytään toimenpiteisiin, joilla voidaan välttää tai vähentää vaaraa tai riskiä ympäristölle, luonnon monimuotoisuudelle tai ihmisten terveydelle. Varovaisuusperiaatteen tarkoituksena on hallita tieteellisen näytön riittämättömydestä aiheutuvaa epävarmuutta, kun päätetään kyseessä olevia asioita koskevista toimenpiteistä. Epävarmuutta tulee tulkita ympäristön ja luonnon hyväksi, ja mitä vaarallisemmasta seurauksesta epäillään olevan kyse, sitä vähemmän näyttöä rajoituksen tueksi edellytetään. Varovaisuusperiaate on siis punnintanormi, jolla on laintulkinnallinen ratkaisutehtävä.²²⁶

Kuitenkin ympäristövaliokunnan mietinnössä katsottiin hallituksen esityksessä luonnehditun alkuperäisen varovaisuusperiaatteen osalta sen olevan pikemminkin aineellisoikeudellinen periaate. Varovaisuusperiaatteen tarkoitus oli hallituksen esityksen mukaan tukea uuden luonnonsuojelulain soveltamista sekä ympäristöoikeudellisia viranomaisten päätöksiä. Alkuperäisessä muodossaan se oli lain tulkintaa ja ratkaisuharkintaa ohjaava oikeusnormi. Kuitenkin ympäristövaliokunnan uuden muotoilun myötä varovaisuusperiaatteen sisältö sai

²²³ Kokko 2023, s. 9.

²²⁴ Kokko 2023, s. 8.

²²⁵ Suvantola 2006, s. 29.

²²⁶ Kokko 2023, s. 9 ja 12.

poikkeavan muodon verrattuna siihen, miten varovaisuusperiaate on määritelty biodiversiteettisopimuksessa sekä ennalta varautumisen periaate EU:n säädöksissä. Uusi muotoilu ei myöskään vastaa Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) tai korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytännössä aiemmin omaksuttua varovaisuusperiaatteen sisältöä ja merkitystä luonnonsuojelun saralla. Varovaisuusperiaatteen sisältömuutos valiokunnan mietinnössä muutti sanamuodosta tulkittavan oikeusnormin radikaalisti sekä synnytti jännitteen luonnonsuojelulain soveltamiseen.²²⁷

Kun arvioidaan tarkemmin luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaatteen lopullista muotoilua on kiinnitettävä huomiota säädöksen sanamuotoon ja sen normaalimerkitykseen. Säännöksen ilmaisu ”*kiinnittää huomiota*” on nähtävä merkityssisällöltään jotakin ilmausten ”*huomioida*” ja ”*ottaa huomioon*” väliltä. Lähtökohtaisesti lakitekstissä tehdään ero ”*huomioida*” ja ”*ottaa huomioon*” -ilmaisujen välillä. Tämä tekee ”*kiinnittää huomiota*” - ilmaisusta epätarkan ja ilman tarkempaa perehtymistä ympäristövaliokunnan lausuntoon, voi lainsoveltamistilanteessa ”*huomioida*” ja ”*ottaa huomioon*” – ilmaisuista tulla sovellettavaksi lainsoveltajan harkinnan mukaan. Kuitenkin merkittävin ero uuden varovaisuusperiaatteen sanamuodossa on ydinviesti siitä, että tieteellisen epävarmuuden vallitessa periaate ei aseta vaatimusta ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin biodiversiteetin merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumistoimenpiteisiin, vaikka uhkaan ”*kiinnitettäisiin huomiota*” tai uhka ”*otettaisiin huomioon*” ympäristövaliokunnan mietinnöstä ilmenevällä tavalla.²²⁸ Näin ollen luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate ei estä toimenpiteiden lykkäämistä päätöksenteossa, vaan pykälän sanamuodon mukaan riittää, että luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan on vain *kiinnitetty huomiota*. Luonnonsuojelulain 7 §:n mukainen varovaisuusperiaate on nähtävänä kehotuksena huomion kiinnittämiseen päätöksenteossa. Tämä poikkeaa merkittävästi siitä, mitä SEUT 191.2 artikla ja biodiversiteettisopimuksen johdanto ovat ennalta varautumisen periaatteella tavoitelleet.

Tieteellisellä tiedolla on hyvin merkittävä rooli etenkin juuri ympäristöoikeudessa. Kansainvälisesti omaksuttu varovaisuusperiaate edellyttää kuitenkin toimia jo ennen tieteellistä

²²⁷ Kokko 2023, s. 3 ja 5.

²²⁸ Kokko 2023, s. 4–5.

varmuutta, kun vakava tai peruuttamaton seuraus ympäristölle on mahdollinen. Tätä lähtökohtaa alleviivaa myös EIT-tapaus KlimaSeniorinnen v. Sveitsi (no. 53600/20), jossa EIT nosti esiin tieteellisen tiedon merkityksen ilmastokysymyksissä sekä painotti ilmastonmuutoksen ylisukupolvisia vaikutuksia.²²⁹

Kantavana ajatuksena vakiintuneesta varovaisuusperiaatteesta suomalaisessa oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on pidetty sitä, ettei täydellisen tieteellisen varmuuden puuttuminen toiminnan mahdollisesti aiheuttamista haitallisista seurauksista ihmisen terveydentilassa tai ympäristössä estä ryhtymistä suojaustoimenpiteisiin. Vakiintuneeseen varovaisuusperiaatteeseen kuuluu, että siinä tulee ottaa kantaa sekä joustavien säännösten tulkintaan että faktojen sisältöön ja riittävyteen. Periaatteen kantavana ajatuksena on, että tieteellisten faktojen epävarmuus edellyttää, että laintulkinta tehdään luonnonsuojelutoimien hyväksi.²³⁰ Verrattaessa eduskunnan hyväksymää varovaisuusperiaatetta kansallisen oikeuskulttuurin tasolla vakiintuneeseen varovaisuusperiaatteeseen, niissä on nähtävissä merkittävä sisällöllinen eroavaisuus.²³¹

3.3 Varovaisuusperiaate korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa

3.3.1 KHO 2020:31

Korkein hallinto-oikeus on soveltanut varovaisuusperiaatetta useissa ratkaisuissaan. Pidän tarkoituksenmukaisena tarkastella ensin tapausta, joka on ratkaistu ennen varovaisuusperiaatteen kirjaamista lakiin, ja sen jälkeen siirtyä lainuudistuksen jälkeiseen ratkaisuun analysoiden, miten periaatteen soveltaminen on muuttunut siitä, kun varovaisuusperiaate kirjattiin luonnonsuojelulakiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2020:31 oli kyse lupapäätöksestä, jossa poikettiin ahman rauhoituksesta Natura 2000 -alueella. Suomen riistakeskus oli metsästyslain (615/1993) 41 a §:n 1 momentin nojalla myöntänyt poikkeusluvan kahden ahman tappamiseen kahdella eri Natura 2000 -kohteen alueella Enontekiön kunnassa. Ahma on luontodirektiivin liitteessä II määritelty unionin tärkeänä pitämäksi lajiksi ja luontodirektiivissä edellytetty ahman

²²⁹ Lehtinen 2025, s. 68–69.

²³⁰ Kokko 2023, s. 40.

²³¹ Kokko 2023, s. 5.

suojelu on toimeenpantu Suomessa metsästyslailla.²³² Suomen riistakeskus oli katsonut lupaa myöntäessä, että Natura-arviointi ei ole tarpeen sillä perusteella, että pyyntitapahtuman aikana Natura-kohteisiin kuuluvilla alueilla voi aiheutua häiriötä vain paikallisesti ja lyhytaikaisesti. Tapauksessa tuli arvioida, edellyttikö poikkeuslupan myöntäminen luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia.²³³

Suomen riistakeskus oli perustellut poikkeuslupaansa Natura-arvioinnin osalta, että luonnonsuojelulain (1096/1996) 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää ja katsoi, että poikkeusluvalla sallittu poikkeaminen ahman rauhoituksesta ei ole sellainen suunnitelma tai hanke, joka todennäköisesti merkittävästi heikentäisi poikkeuslupa-alueella tai sen läheisyydessä sijaitsevien Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden luontoarvoja, joiden vuoksi alueet kuuluivat Natura 2000 -verkostoon. Suomen riistakeskus katsoi, että poikkeuslupan mahdollistama ahman pyynti voi aiheuttaa paikallista ja lyhytaikaista häiriötä pyyntitapahtuman aikana. Kuitenkin häiriön katsottiin olevan niin paikallista ja lyhytaikaista, että se ei todennäköisesti merkittävästi heikennä Natura-alueiden suojeltavia luontoarvoja. Asiaa arvioitaessa merkittävinä arviointiperusteina olivat häiriön voimakkuus, kesto ja tiheys. Suomen riistakeskus katsoi, että pyyntitoiminta sekä alueella liikkuminen ei pienimuotoisuutensa takia vaikuta merkityksellisesti alueen luontotyyppeihin.²³⁴

Suomen riistakeskuksen mukaan hakemuksessa esitetty ja poikkeuspäätöksellä sallittu toiminta ei luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti todennäköisesti merkittävästi heikennä Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Kyseessä ei myöskään ollut sellainen toiminta alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti olisi merkittäviä alueelle ulottuvia haitallisia vaikutuksia. Näin ollen Suomen riistakeskus päätyi siihen, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista vaikutusarviota ei ole tarpeen tehdä eikä asiassa ole ilmennyt sellaisia syitä, joiden takia olisi tarpeen pyytää alueella toimivaltaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoa. Suomen riistakeskus myönsi näiden perusteiden pohjalta poikkeuslupan metsästyslain 41 §:n nojalla sanotun lain 41 a §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoitetulla

²³² Kokko 2023, s. 18.

²³³ KHO 2020:31.

²³⁴ KHO 2020:31.

perusteella.²³⁵

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n valituksen Suomen riistakeskuksen päätöksestä. Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry pyysi lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaati, että hallinto-oikeuden ja Suomen riistakeskuksen päätökset kumotaan. Korkein hallinto-oikeus myönsi tapaukselle valitusluvan ja otti tapauksen käsiteltäväksi.

Valituksessaan Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry katsoi, että päätös on luonnonsuojelulain 64 a §:n ja 65 §:n vastainen, sillä se kohdistuu Natura 2000 -verkostoon kuuluvalle alueelle. Tällaisen alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja ei saa merkittävästi heikentää, ja tässä tapauksessa ahma on näiden Natura-alueiden suojelun perusteena oleva luonnonarvo. Tätä aspektia ei ole riittävästi otettu huomioon, eikä sitä ole arvioitu päätöksessä. Lisäksi Suomen riistakeskus ei ole täyttänyt viranomaiselle hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvitysvelvollisuutta, eikä 45 §:ssä säädettyä perusteluvelvollisuutta asianmukaisesti.²³⁶

Valituksessa katsottiin, että suotuisaa suojeluntasoa olisi pitänyt arvioida myös kyseessä olevien poikkeuslupa-alueena olleiden eri Natura-alueiden suhteen. Asiassa ei ollut riittävästi arvioitu montako ahmaa kyseisillä alueilla esiintyy. Hakijan mukaan erityisen haitallisia ahmoja oli kolmella alueella yhteensä 12–14. Kahden yksilön tappaminen on näin ollen jo suuri määrä, etenkin jos molemmat saalisyksilöt ovat naaraita. Poikkeusluvassa naaraiden säästäminen oli pelkkä suositus.

Valittajat katsoivat, että poikkeuslupa ei perustunut riittävään selvitykseen ja päätöksen pohjana ollut tieto on ollut epätäsmällistä eikä päätöksen perusteena ole käytetty tosiasioiden arvioimiseksi riittävää tietoa. Valituksessa todetaan, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukainen vastuu ympäristöstä asettaa viranomaiselle erityisen huolellisen selvittämismenettelyvelvollisuuden.

Poikkeusluvan kohteena oleva ahma on päätöksessä mainittujen Natura-alueiden suojeluperusteena oleva laji. Tästä huolimatta päätöksessä ei ole otettu kantaa

²³⁵ KHO 2020:31.

²³⁶ KHO 2020:31.

luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädettyyn arviointivelvollisuuteen, erityisesti sitä, miten ahmayksilön metsästys vaikuttaa lajin kannan laajempaan suojelutilanteeseen.²³⁷

Alueella suojeltavan lajin tappaminen vaikuttaa laajemmin suojelutilanteeseen kyseisen lajin osalta, ja tämä vaikutus olisi Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n mukaan tullut arvioida. Natura-arvioinnin tarveharkintaa on päätöksessä perusteltu vain yleisellä tasolla, eikä siinä ole nimetty alueen suojeltavia luontoarvoja.

Valituksessa todettiin, että kun kyseessä on erittäin uhanalaisesta, hitaasti lisääntyvästä ja ensisijaisesti suojeltavasta lajista, jota ei ole metsästetty 35 vuoteen, tulee luontodirektiiviä ja luonnonsuojelulakia tulkita erityisen suppeasti, ja häiriöiden merkittävyyttä tulee arvioida varovaisuusperiaatteen valossa.²³⁸

Suomen riistakeskus lausunnossaan viittasi asiassa aikaisempaan esittämäänsä, ja vaati valituksen hylkäämistä. Lausunnossa tuotiin myös esiin, että ahma kuuluu luontodirektiivin liitteen II ensisijaisesti suojeltaviin lajeihin eli ahman elinympäristöt ovat luontodirektiivin aluesuojelun piirissä. Suomen riistakeskus toteaa myös, että ahma on yhteisön tärkeänä pitämä laji ja yhteisöllä on erityinen vastuu sen elinympäristöjen suojelusta lajin luontaisella levinneisyysalueella. Tästä huolimatta ahma ei kuitenkaan kuulu direktiivin lajisuojelua ohjaaviin liitteisiin, jolloin luontodirektiivi ei säätele ahman metsästystä.²³⁹

Suomen riistakeskus totesi myös, että Suomen suurpetojen hoito perustuu hoitosuunnitelmiin, joiden valmistelussa on otettu huomioon luontodirektiivin, perustuslain ja muun lainsäädännön vaatimukset. Poikkeuslupaharkinnassa valtakunnallinen ahmakannan hoitosuunnitelma on avainasemassa. Lausunnossa todettiin myös, että Suomen riistakeskus on arvioinut Natura-arvioinnin tarpeen huomioiden Natura-tietolomakkeen luontoarvot ja lajit. Natura-tietolomakkeen tiivistelmään perustuvat tiedot olivat Suomen riistakeskuksen mukaan riittäviä tarveharkinnan osalta. Lisäksi yksittäisten ahmojen tappaminen ei vaikuttanut Natura 2000 -alueiden verkoston yhtenäisyyteen, sillä alueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmissa on todettu

²³⁷ KHO 2020:31.

²³⁸ KHO 2020:31.

²³⁹ KHO 2020:31.

ahmojen liikkuvuuden olevan suurta.²⁴⁰

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry antoi asiassa vastaselityksen ja viittasi Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) antamaan lausuntoon, joka on annettu valituksen johdosta. Vastaselityksessä todettiin muun muassa, että Lapin ELY-keskuksen lausunnossa korostettiin, että ahman metsästystä Natura 2000 -alueilla tulee arvioida luonnonsuojelulain 65 §:n ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska ahma on alueiden suojeluperusteena oleva luontodirektiivin liitteen II laji. ELY-keskus huomautti, että tämä arviointi puuttui poikkeuslupapäätöksestä jo vuonna 2017.

Korkein hallinto-oikeus antoi Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:lle valitusluvan ja tutki asian. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti perusteluissaan erityisesti huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja sen tulee perustua täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin toteamuksiin, jotka poistavat kaiken perustellun tieteellisen epäilyn suunnitellun hankkeen vaikutuksista Natura-alueelle.²⁴¹

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen vaikutusten arviointi on tehtävä, jos suunnitelmasta tai hankkeesta on olemassa todennäköisyys tai vaara merkittävästä vaikutuksesta suojelualueeseen. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti tällainen riski on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa alueeseen merkittävästi. Arviointi on näin ollen suoritettava jo silloin, kun epäilystä merkittävien vaikutusten puuttumisesta ei voida poissulkea.²⁴²

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Suomen riistakeskuksen päätös poikkeusluvan myöntämisestä ei ollut lainmukainen. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstä muun muassa sillä, että Suomen riistakeskus ei ollut poikkeuslupaa myöntäessään tehnyt tarvittavaa Natura-arviointia. Suomen riistakeskus ei ollut harkitessaan Natura-arvioinnin tarvetta ollut ottanut huomioon tietoja liittyen ahman esiintymiseen kyseessä olevien Natura-kohteiden alueilla, eikä

²⁴⁰ KHO 2020:31.

²⁴¹ KHO 2020:31.

²⁴² KHO 2020:31.

arvioinut poikkeusluvalla sallitun pyynnin vaikutusta kyseessä olevien Natura-kohteiden ahmakantaan. Lisäksi tarkastelusta uupui Natura-kohteiden yksilöllinen tarkastelu sekä Lapin ELY-keskuksen lausunto arvioinnin tarpeesta.²⁴³

Näin ollen korkein hallinto-oikeus arvioi, että esitetyn selvityksen perusteella ei ole voitu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla poissulkea mahdollisuutta, että Suomen riistakeskuksen päätöksellä sallittu kahden ahman tappaminen vaikuttaisi merkittävästi Natura-alueiden suojeluperusteisiin luonnonarvoihin. Tämän vuoksi poikkeusluvan myöntäminen ilman asianmukaista Natura-arviointia on ollut luonnonsuojelulain 65 §:n vastaista. Johtopäätöksenä korkein hallinto-oikeus kumosi Suomen riistakeskuksen päätöksen sekä hallinto-oikeuden päätöksen ja totesi, että Suomen riistakeskuksen ei olisi tullut myöntää poikkeuslupaa metsästyslain 41 a §:n 1 momentin nojalla.²⁴⁴

3.3.2 KHO 2020:31 oikeudellinen arviointi

Kyseisessä tapauksessa oli kyse metsästyslain nojalla myönnetystä poikkeusluvasta rauhoitetun suurpedon tappamiseen. Ratkaisun taustalla vaikutti vahvasti luontodirektiivin säännökset ja niiden tulkintaa koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat reunaehdot. Lisäksi arvioitavana oli Natura-arvioinnin tarve poikkeusluvan myöntämisen yhteydessä, joka perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan.²⁴⁵ Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan voidaan katsoa sisältävän ennalta varautumisen periaatteen ja vaikka periaate ei yksinään muodosta sääntöä, on se keskeinen osa Euroopan unionin tuomioistuimen Natura 2000 -suojelua koskevien tuomioiden perusteluita ja lopputulosta, joten sitä voidaan vakiintuneesti pitää sekä laintulkinta- että ratkaisuperiaatteena.²⁴⁶

Tapauksessa korkein hallinto-oikeus vahvisti, että myös Natura 2000 -alueiden lajien suojelusta poikkeamista koskevissa päätöksissä on arvioitava luonnonsuojelulain 65 §:n (nykyään luonnonsuojelulain 35 §:n) mukaisen Natura-arvioinnin tarve. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon Euroopan tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutunut ennalta varautumisen

²⁴³ KHO 2020:31.

²⁴⁴ KHO 2020:31.

²⁴⁵ Korkein hallinto-oikeus, vuosikertomus 2020 s. 32.

(https://www.kho.fi/material/collections/20210426112418/7PqtOAHxp/KHO_Vuosikertomus_2020_suomi.pdf luettu 7.8.2025)

²⁴⁶ Kokko 2023, s.22.

periaate, joka voidaan lähtökohtaisesti rinnastaa varovaisuusperiaatteeseen.²⁴⁷

Ratkaisussa täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen poikkeuslupan mahdollisesti aiheuttamista haitallisista vaikutuksista Natura 2000 -alueen suojeluarvoihin ei estänyt suojatoimenpiteisiin ryhtymistä eli tässä tapauksessa Natura-arviointia ennen poikkeuslupapäätöstä. Korkein hallinto-oikeus päätyi tähän lopputulokseen soveltaen varovaisuusperiaatetta siitä huolimatta, että Suomen riistakeskus oli katsonut Natura-arvioinnin olevan tarpeeton sen perusteella, että pyyntitapahtuman aikana voi aiheutua vain paikallista ja lyhytaikaista häiriötä Natura-kohteisiin kuuluvilla alueilla.²⁴⁸

Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus sovelsi varovaisuusperiaatetta ratkaisuperiaatteena ja sen merkitys ja sisältö määräytyivät vahvasti Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisujen pohjalta.²⁴⁹

Luonnontieteelliseen tietoon liittyy väistämättä epävarmuutta. Esimerkiksi lajin yksilömäärä voi olla tiedossa, mutta lajin heikkenemiskehityksen tunnistaminen edellyttää pitkäaikaisempaa seuranta ja havainnointia. Näin ollen erehtyminen väärään suuntaan, kun arvioidaan luontoon kohdistuvia riskejä, voi johtaa suojelun kannalta vaikeasti korjattavissa olevaan tilanteeseen kuten uhanalaisuuteen. Näin ollen arvioitaessa vaikutuksia suojelutasoon on otettava huomioon suojelutason oletettavissa oleva kehitys ja ennakoitavissa olevat tilanteet varovaisuusperiaatetta noudattaen. Toisaalta suojelutason vaikutusten arviointiin vaikuttaa olennaisesti valittu maantieteellinen mittakaava. Yksittäisen poikkeuksen merkitys voi olla huomattavan suuri paikallisella tai alueellisella tasolla, vaikka sen vaikutus valtakunnalliseen suojelutasoon olisikin vähäinen, ellei kyse ole lajista, jonka esiintyminen rajoittuu vain tietyille rajatulle alueelle.²⁵⁰ Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus arvioi poikkeuslupan vaikutuksia nimenomaan kyseessä olevan suojelualueen näkökulmasta, eikä koko Suomen ahmakannan perusteella.

Ratkaisu vahvistaa käsitystä, että varovaisuusperiaate korostuu erityisesti päätöksentekotilanteissa, joissa luonnonarvoihin kohdistuvien riskien tieteellinen tai muu

²⁴⁷ Kokko 2023, s.19.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Similä – Suvantola 2024, s. 187.

epävarmuus on merkittävä. Näin ollen tässä tapauksessa täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen ei oikeuttanut sivuuttamaan Natura-arviointia. Natura-arvioinnin kynnyks on suhteellisen matalalla, sillä arviointi on tehtävä jo silloin, kun haitallisia vaikutuksia ei voida sulkea pois. Samanaikaisesti ratkaisu korostaa viranomaisen selvittämistä vastuuta ja sitä, että päätöksenteko ei voi perustua oletuksiin, vaan mahdollisiin riskeihin on reagoitava ennakkoon. Varovaisuusperiaatetta voidaan pitää merkittävänä oikeudellisena välineenä ympäristöriskien hallinnassa.

3.3.3 KHO 2020:31 tapauksen arviointi luonnonsuojelulain 7 §:n valossa

Varovaisuusperiaatteen kirjaaminen lakiin vuoden 2023 luonnonsuojelulain uudistuksessa antoi varovaisuusperiaatteelle uuden sisällön, jonka voidaan katsoa poikkeavan alkuperäisestä KHO:n ja EUTI:n ratkaisussa muutoutuneen varovaisuusperiaatteen sisällöstä ja merkityksestä sekä näyttäytyy normatiivisesti heikompana. Sisällön muutoksella voi olla vaikutusta laintulkinnassa ja päätöksenteossa. Tässä kappaleessa tarkastellaan miten uusi varovaisuusperiaatteen sisältö vaikuttaa edellä käsiteltyyn korkeimman hallinto-oikeuden KHO 2020:31 ratkaisuun ja miten varovaisuusperiaatetta tulisi soveltaa muutoksen myötä. Kyseessä oleva ratkaisu on ratkaistu vanhan luonnonsuojelulain mukaisesti, joten on syytä tarkastella miten luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate vaikuttaisi kyseisen ratkaisun lopputulokseen.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 7 §:n mukaan ratkaisutoiminnassa on ainoastaan kiinnitettävä huomiota luonnon monimuotoisuuden vähenemisen tai häviämisen uhkaan.²⁵¹ Pykälä ei siis edellytä ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti tieteellisen tiedon puutteellisuudesta huolimatta ryhtymistä toimiin, joilla varmistetaan esimerkiksi Natura 2000 -alueen suojele.²⁵² Periaate voidaan nähdä vain kehotuksena, eikä niinkään velvoita torjumaan uhkaa.

KHO 2020:31 oli muun ohessa kyse Natura-arvioinnin tarpeesta. Arvioitaessa Natura-arvioinnin tarvetta, luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate aiheuttaa tulkintaongelman.

²⁵¹ Luonnonsuojelulaki (9/2023) 7 §: Tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa *kiinnitetään huomiota* luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa. (kursivointi lisätty)

²⁵² Kokko 2023, s. 34.

Kai Kokko on esittänyt, että tämä on ratkaistavissa kahdella tavalla. Ensimmäisenä vaihtoehtona on yhteensovittaa luonnonsuojelulain 7 § EU-oikeuden mukaiseen tulkintaan, jolloin ensiksi kiinnitetään huomiota luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaatteen mukaisesti Natura-arvioinnin tarpeeseen tieteellisissä epävarmuustilanteissa, ja tämän jälkeen ratkaistaan EU:n varautumisperiaatteen mukaisesti Natura-arvioinnin tarve. Toisena vaihtoehtona on turvautua EU-oikeuden suoraan soveltamiseen, sillä ajatuksella, että EU:n varautumisperiaatetta ei ole asianmukaisesti implementoitu luonnonsuojelulaissa. Tämä tarkoittasi sitä, että arvioinnissa syrjäytettäisiin luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate ja sovellettaisiin suoraan EUTI:n vakiintunutta oikeuskäytäntöä ennalta varautumisen periaatteesta.²⁵³ EUTI:n ratkaisussa Waddenzee ym. (C-127/02) tuomioistuin vahvisti luontodirektiivin osalta: ”*Kun kansallista tuomioistuinta pyydetään tutkimaan direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun suunnitelmaan tai hankkeeseen liittyvän luvan lainmukaisuus, se voi valvoa, ovatko kansalliset viranomaiset noudattaneet tällä säännöksellä vahvistettuja harkintavallan rajoja, vaikkei sitä olisikaan saatettu osaksi kyseisen jäsenvaltion kansallista oikeusjärjestystä tätä varten vahvistetun määräajan päättymisestä huolimatta.*”

Luonnonsuojelulain 4 §:ssä säädetään sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään luonnon ja luonnonvaraisten eliölajien suojelusta. Hallituksen esityksen mukaan näihin sopimuksiin kuuluu muun muassa biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus eli biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994). Näin ollen biodiversiteettisopimuksessa luonnehdittu varovaisuusperiaate on otettava huomioon luonnonsuojelulakia sovellettaessa. Lisäksi luonnonsuojelulain 5 §:n mukaan lailla pannaan täytäntöön luontodirektiivi ja lintudirektiivi muilta, pois lukien metsästyslain (615/1993) 5 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien osalta. Lisäksi ympäristövaliokunta totesi lausunnossaan: ”*Varovaisuusperiaate tukeutuu voimassa olevaan kansainväliseen, EU:n ja Suomen oikeuteen ja oikeuskäytäntöön, joten sen kirjaaminen lakiin vahvistaa vallitsevan oikeus- ja soveltamiskäytännön ja samalla tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista.*”²⁵⁴ Näin ollen kyseisiä direktiivejä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava

²⁵³ Kokko 2023. s. 34 ja ”*Eurooppaoikeus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin riippumatta siitä, minkä tasoisesta kansallisesta normista on kyse ja mikä on kyseisen normin säätämisaikajankohta.*” (https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:eurooppaoikeuden_etusijaperiaate luettu 8.8.2025)

²⁵⁴ YmVM 17/2022 vp, s. 9.

huomioon ja tarvittaessa pyydettyä ennakkoratkaisua.²⁵⁵

Edellä esitetyn perusteella on mahdollista, että luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate ei ratkaisutoiminnassa saisi yhtä suurta painoarvoa kuin mitä sille on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä annettu. EUTI:n oikeuskäytännössä periaatteelle on muotoutunut varsin vahva merkityssisältö, johon on viitattu useissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa, kuten KHO 2020:31. EU-oikeuden etusijan ja luonnonsuojelulain yleisten tavoitteiden huomioon ottaen voidaan kuitenkin olettaa, että varovaisuusperiaatteen ja ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen luonnonsuojelulain uudistuksen jälkeen ei johda merkittäviin muutoksiin oikeuskäytännössä tai viranomaisten lupapäätöksissä.

Tästä huolimatta kansallisen varovaisuusperiaatteen sisällöllinen eroavuus EU- ja kansainvälisesti vakiintuneesta periaatteesta voi lisätä epävarmuutta sen tulkinta- ja soveltamiskäytännössä tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tällainen epäselvyys ei kuitenkaan ole tavoiteltavaa oikeusvarmuuden ja johdonmukaisen oikeuskäytännön näkökulmasta.

²⁵⁵ Kokko 2023, s. 34.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuten tutkielman alussa on todettu, ympäristöoikeudelliset haasteet, kuten ilmastonmuutos, ovat luonteeltaan globaaleja kriisejä. Ne ylittävät valtioiden rajat ja vaativat laajaa kansainvälistä yhteistyötä. Samalla kansallisten toimien merkitys korostuu: ympäristöongelmat tulee tunnistaa ja niihin on reagoitava tehokkaasti niin kansainvälisesti kuin kansallisesti.

Ilmastokriisi nähdään usein luonnontieteellisenä ilmiönä tai laaja-alaisena yhteiskunnallisena häiriötilana. Oikeudellisessa tarkastelussa se kuitenkin kytkeytyy suoraan perus- ja ihmisoikeuksiin. Ilmastonmuutos ja muut ympäristökriisit uhkaavat keskeisiä oikeuksia, kuten oikeutta elämään, terveyteen, puhtaaseen veteen, omaisuuteen sekä alkuperäiskansojen oikeuksia.²⁵⁶ Näiden lisäksi ympäristökriisit uhkaavat myös oikeutta ympäristöön.

Tässä yhteydessä sekä muissa ympäristöoikeudellisissa haasteissa ja arviointitilanteissa keskeiseen asemaan nousee Suomen perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristöperusoikeus. Säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä edistämään luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön suojelua. Lisäksi se asettaa valtiolle velvollisuuden huolehtia kansalaisten prosessuaalisista oikeuksista, kuten tiedonsaannista, osallistumisesta ja muutoksenhausta ympäristöä koskevissa asioissa.

4.1 Ympäristöperusoikeuden normatiivinen kehitys

Perustuslakiuudistuksessa vuonna 1995 perustuslakiin sisällytetty 20 §:n ympäristöperusoikeus oli lainsäätäjien luonnehdinnan mukaan julistuksenomainen, jolla tarkoitettiin esimerkiksi sitä, että se ei voi toimia yksinään rikosoikeudellisen vastuun perustana.²⁵⁷ Julistuksenomaisuuteen viitattiinkin perusoikeusuudistuksen kaikissa esitöissä, että säännös on ”*lähinnä*” tai ”*varsin pitkälle julistuksenomainen*”.²⁵⁸ Julistuksenomaisuusviittauksen on nähty kaventavan ympäristöperusoikeuden oikeudellista merkitystä²⁵⁹, jolloin se ei täysin nauti perusoikeudelle kuuluvaa statusta, vaan se on nähtävissä muita perusoikeuksia vähemmän velvoittavampana oikeutena. Tästä huolimatta ympäristöperusoikeuden asema ja tulkinta ovat kehittyneet

²⁵⁶ Oikeus 2021:4, s. 431.

²⁵⁷ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 4. sekä HE 309/1993 vp s. 66.

²⁵⁸ Viljanen ym. 2014, s. 15.

²⁵⁹ Hietaniemi – Penttilä 2024, s. 12 sekä Kokko 2008, s. 310.

julistuksenomaisuudesta kohti vahvempaa oikeutta.

Perustuslain 20 §:n 1 momentti osoittaa vastuun yksilöiden tai julkisen vallan sijasta kaikille. Perusoikeuskomitea on luonnehtinut 1 momenttia niin, että sillä pyritään korostamaan, että ympäristön ja luonnon suojeluun liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi, jolloin jokaisten velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan nähdä joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta.²⁶⁰ Toisaalta on myös esitetty, että ympäristöperusoikeutta ei ole kirjattu perustuslakiin yksilöllisen tai edes kollektiivisen oikeuden muotoon, vaan se on ennemmin kirjoitettu julkisen vallan turvaamistehtävän muotoon.²⁶¹

Perustuslain 20 §:n 2 momentin osalta lain esitöissä on todettu, että säännös vaikuttaa lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.²⁶² Momentti tarkoittaa myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten oikeuksia osallistua oman elinympäristön päätöksentekoon laajennetaan.

Verrattuna muihin perusoikeuksiin ympäristöperusoikeus on luonteeltaan erityislaatuinen ja muista perusoikeuksista poikkeava, sillä sen suoja ei rajoitu yksinomaan nykyhetkessä elävien ihmisten oikeuksiin. Säännös ulottaa suojan myös tuleville sukupolville ja tavoittelee lisäksi luonnon ja ympäristön itseisarvon turvaamista ilman tarkkarajaisia määrittelyjä siitä, ketkä ovat oikeutettuja ja ketkä velvoitettuja sen toteutumiseen.²⁶³ Toisaalta muista perusoikeuksista poiketen, ympäristöperusoikeuden lähtökohta ei ole yksilö- tai ihmiskeskeinen, vaan se korostaa luonnon itseisarvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia.²⁶⁴

Kari Kuusiniemi totesi jo vuonna 1998, että kestävä kehitys, luonnon itseisarvon omaksuminen sekä ympäristöä koskeva kollektiivinen perusoikeus ovat muuttaneet oikeudellisten tulkintojen reunaehdoja ja tulkintaympäristöä, jotka ilmentävät uusia etusijajärjestyksiä. Yhteiskunnallisten arvojen muuttumisen myötä on seurannut avointen säännösten ja niiden tulkinnan taustalla olevien ristiriitaisten etujen punninnan muutos.²⁶⁵

²⁶⁰ Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 359.

²⁶¹ Ekroos ym. 2012, s. 61–62.

²⁶² HE 309/1993 vp, s. 66.

²⁶³ Hallberg ym. 2005, jakso 16 sekä Ojanen 2020, s. 287.

²⁶⁴ Nieminen-Finne 2020, s. 88.

²⁶⁵ Kuusiniemi 1998, s.117.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ympäristöperusoikeuden rooli on lisääntynyt merkittävästi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Tämä on tuonut uudenlaisen asetelman perusoikeuksien väliseen punnintaan erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan punnintaan.²⁶⁶

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta otti kantaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen lausunnossaan PeVL 21/1996 vp. Valiokunta totesi, että omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde on sellainen, ettei ympäristöperusoikeus luo yksilöille todennettavia velvoitteita eikä muodosta itsenäistä perustetta asettaa maanomistajille erityisiä sietämisvelvoitteita. Sitä vastoin valiokunta kuitenkin totesi, että niillä voi kuitenkin olla vaikutusta toistensa tulkintaan erityisesti tilanteissa, joissa tavoitteena on edistää ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa lainsäädäntöratkaisuin.²⁶⁷ Perustuslakivaliokunta yhtyi samaan myös lausunnossa PeVL 32/2010 vp. Lausunnossa PeVL 69/2018 vp perustuslakivaliokunta vahvisti, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on vahvistunut julistuksenomaisesta tarkoituksestaan. PeVL 55/2018 vp lausunnossa valiokunta katsoi, että kyseessä oleva lakimuutos hiilen energiakäytön kieltämisestä rajoittaa merkittävästi omaisuudensuojaa sekä elinkeinovapautta, mutta samanaikaisesti rajoitusten katsottiin olevan perusteltuja perustuslain 20 §:n nojalla sekä oikeasuhtaisia, kun otettiin huomioon rajoituksen erityisen painavat tavoitteet.²⁶⁸

Tarkastellessa ympäristöperusoikeuden kehitystä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, ympäristöperusoikeuden merkityssisällön arviointi on lähtökohtaisesti aina kulminoitunut ympäristöperusoikeuden sekä omaisuudensuojan väliseen punnintaan.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnot paljastavat vahvistaneen ympäristöperusoikeuden merkitystä sekä velvoittavuutta. Perustuslakivaliokunnan merkittävätkin rajoitukset elinkeinovapaudelle ja omaisuudensuojalle on nähty hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisina, kun ne on suhteutettu merkittävänä pidettyihin tavoitteisiin ilmaston ja ympäristön suojelun osalta.²⁶⁹ Tämän voidaan katsoa olevan merkittävä ero verrattuna perusoikeusuudistuksessa omaksuttuun

²⁶⁶ Albrecht – Viljanen 2022, s. 87.

²⁶⁷ PeVL 21/1996 vp, s. 2.

²⁶⁸ PeVL 55/2018 vp s. 2.

²⁶⁹ Mutanen 2023, s. 1098–1100.

määritelmään ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisuudesta, ja siihen ajatukseen, että ympäristöperusoikeus ei ole yhtä vahvasti velvoittava kuin muut, perinteisesti ymmärretyt perusoikeudet.

Lain esitöissä ympäristöperusoikeuteen on viitattu myös entistä enemmän. Hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp todettiin, että ympäristöperusoikeussäännös sisältää tietynlaisen läpäisyperiaatteen lähtökohdan, jolloin perustuslain 20 §:n 1 momentin ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikissa ympäristöllisesti merkityksellisissä lainsäädännöissä ja lainkäytöissä. Lisäksi hallituksen esityksessä HE 200/2018, jonka tavoitteena oli kieltää hiilen energiakäyttö, todettiin, että ehdotettu sääntely rajoittaisi merkittävästi perustuslaissa turvattuja oikeuksia, etenkin omaisuudensuojaa (PL 15 §) ja elinkeinovapautta (PL 18 §). Näiden oikeuksien rajoittaminen katsottiin kuitenkin välttämättömäksi ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi.

Ympäristöperusoikeuteen viittaaminen oikeuskäytännössä on ollut melko vähäistä. Vuotosratkaisussa (KHO 2002:86) korkein hallinto-oikeus sovelsi ensimmäistä kertaa ympäristöperusoikeutta ja totesi sen ilmentävän perustuslaintasoista kannanottoa luontoarvojen merkityksestä, mikä ohjaa lain soveltamista ja tulkintaa. Yksittäistapauksissa sen merkitystä on kuitenkin arvioitava suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan.²⁷⁰

KHO 2015:3 tapauksessa enemmistö katsoi, että luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös omaisuuden suojasta sekä samalla perustuslain 20 §:n säännökset ympäristöperusoikeudesta.

Niin sanotuissa ilmasto-oikeudenkäynneissä KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 korkein hallinto-oikeus tarkasteli perus- ja ihmisoikeuksia laaja-alaisesti. Ratkaisussa KHO 2023:62 todettiin, että perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate sekä 20, 21 ja 22 §:t velvoittavat turvaamaan nykyisten ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeudet. Ratkaisussa KHO 2025:2 viitattiin tähän linjaukseen ja korostettiin, että ilmastonmuutoksen hillintä on koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennainen osa julkisen vallan velvollisuutta turvata nämä oikeudet sekä toteuttaa kansainväliset velvoitteet. Lisäksi painotettiin, että perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate ja 3 §:n vallanjako edellyttävät sekä valtiovallan kolmijaon turvaamista että

²⁷⁰ KHO 2002:86

ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojelua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 8 artiklan sekä perustuslain 20, 21 ja 22 §:n mukaisesti.²⁷¹

Johtopäätöksenä on todettava, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen asema on viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana vahvistunut merkittävästi. Alkuperäisestä julistuksenomaisesta luonteesta on siirrytty kohti velvoittavaa normia, joka vaikuttaa sekä lainsäädäntöön että viranomaistoimintaan. Velvoittavuus kohdistuu etenkin julkiseen valtaan, mutta välillisesti se ohjaa myös yksityisten toimintaa ympäristölainsäädännön kautta ja toisaalta toimii perustuslaillisenä ohjenuorana kaikelle ympäristöön liittyvälle sääntelylle ja päätöksenteolle. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö osoittavat, että ympäristöperusoikeus voi painavissa tilanteissa oikeuttaa merkittäviäkin rajoituksia muille perusoikeuksille, kuten omaisuudensuojalle ja elinkeinovapaudelle. Erityisesti silloin kun rajoitusten tavoitteet liittyvät ilmastonmuutoksen hillintään, ympäristön suojeluun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Perusoikeudet heijastavat yhteiskunnan arvoperustaa, joka välittyy oikeusjärjestyksen, oikeusperiaatteiden ja lain tavoitteiden kautta tuomioistuinratkaisuihin.²⁷² Ympäristöperusoikeuden vahvistuminen osoittaa, että ympäristönsuojelusta ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta on tullut keskeinen osa tätä arvoperustaa. Tämä kehitys näkyy paitsi lainsäädäntöuudistuksissa myös siinä, että tuomioistuimet yhä useammin tulkitsevat lakeja ja punnitsevat perusoikeuksia tavalla, joka korostaa ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen merkitystä.

Ympäristöperusoikeus velvoittaa sekä lain säätäjät että lain soveltajat ottamaan huomioon paitsi nykyisten ihmisten edut, myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet. Tämä oikeus ei rajoitu pelkästään ihmiskunnan tarpeisiin, vaan sitä on tarkasteltava myös itse luonnon näkökulmasta: luonnolla on oikeus olemassaoloon, säilymiseen ja monimuotoisuuteen riippumatta sen välittömästä hyödystä ihmiselle.

²⁷¹ KHO 2023:62 ja KHO 2025:2

²⁷² Albrecht – Viljanen 2022, s. 83.

4.2 Varovaisuusperiaatteen sisällöllinen muutos

Varovaisuusperiaatetta on pidetty lainsäädännön tulkintaa ohjaavana periaatteena ja se edellyttää, että tiedollinen epävarmuus ei voi olla syynä pidättäytyä ennakoivista suojelutoimista, jos vaarana on merkittävä luonnonarvojen tai ympäristön tilan heikentyminen. Epävarmoissa tapauksissa se tulee tulkita ympäristön hyväksi eli *dubio pro natura*.²⁷³ Varovaisuusperiaate korostaa ennakoivan lähestymistavan merkitystä eli tällöin ympäristöoikeudellisessa toiminnassa päähuomio kiinnittyy ajallisesti toimintaketjun alkupäähän, erityisesti toiminnan ja riskien ennakointiin.²⁷⁴

EU-säätelyssä varovaisuusperiaate on omaksuttu ennalta varautumisen periaatteena ja sitä voidaan lähtökohtaisesti pitää synonyymina varovaisuusperiaatteelle. Ennalta varautumisen periaate juontaa juurensa SEUT 191 artiklan 2 kohtaan.²⁷⁵ Ennalta varautumisen periaate korostaa ennakoivaa ja ehkäisevää toimintaa ympäristön suojelemiseksi, vaikka tieteellistä varmuutta haittojen toteutumisesta ei ole. Periaate perustuu siihen, että luonnon monimutkaisia prosesseja ja vaikutusten todennäköisyyttä on vaikea ennustaa.²⁷⁶

Vuoden 2023 luonnonsuojelulain (9/2023) uudistuksessa katsottiin tarpeelliseksi kirjata varovaisuusperiaate lakiin, tämä nähtiin vahvistavan varovaisuusperiaatteen oikeudellista asemaa ja tekisi varovaisuusperiaatteen vakiintuneen oikeustilan näkyväksi. Lisäksi sen nähtiin lisäävän sääntelyn läpinäkyvyyttä ja selkeyttävän varovaisuusperiaatteen asemaa osana luonnonsuojelulain soveltamista ja tulkintaa.²⁷⁷

Hallituksen esityksen alkuperäinen muotoilu varovaisuusperiaatteen säännöksestä vastasi paljolti biodiversiteettisopimuksessa annettua määritelmää.²⁷⁸ Periaatteen tarkoituksena oli ohjata luonnonsuojelulain tulkintaa tilanteissa, joissa luonnon monimuotoisuuden voi

²⁷³ Kuusiniemi ym. 2005, luku I, jakso 1 ja Suvantola 2006, s. 33.

²⁷⁴ Määttä 2001, s. 325.

²⁷⁵ SEUT 191 artiklan 2 kohta: ”Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”

²⁷⁶ Borgström 2011, s. 50.

²⁷⁷ HE 76/2022 vp, s. 104.

²⁷⁸ Varovaisuusperiaate oli muotoiltu hallituksen esityksessä seuraavanlaisesti: ”Toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei tämän lain soveltamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella.”

kohdistua vaikutuksia, jotka ovat merkittävän vahingollisia, mutta vaikutuksiin liittyvä tieto on puutteellista tai epävarmaa.²⁷⁹

Tästä huolimatta hallituksen esityksessä muotoiltu varovaisuusperiaatteen pykälä sai kuitenkin eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä täysin uuden muodon: ”*Tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa kiinnitetään huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa.*” Valiokunta katsoi uuden muotoilun selkiyttävän aiempaa muotoilua, joka jätti epäselväksi mihin siinä tarkoitetuilla toimenpiteillä viitataan. Valiokunta totesi myös, että muutos selventää säännöksen merkitystä yleisenä periaatteena, jota ei kuitenkaan tule pitää aineellisoikeudellisena säännöksenä.²⁸⁰

Näiden tietojen valossa on todettava, että varovaisuusperiaatteen sisältö muuttui radikaalisti luonnonsuojelulain vuoden 2023 uudistuksen yhteydessä. Ennen uudistusta kansallisesti ymmärretty ja KHO:n soveltama varovaisuusperiaate vastasi biodiversiteettisopimuksen ja EU-säädösten ennalta varautumisen periaatetta sekä EUTI:n oikeuskäytäntöä. Nykyistä lain muotoilua ei voida pitää sisällöltään yhtenevänä aiemmin kansallisesti vakiintuneen tulkinnan tai EUTI:n muotoileman periaatteen kanssa.

Lain esitöissä varovaisuusperiaatteen kirjaamisen tavoitteena oli lisätä läpinäkyvyyttä ja selkeyttä sen asemaa osana luonnonsuojelulain soveltamista ja tulkintaa. Tavoitteiden ei kuitenkaan voida katsoa toteutuvan täysmääräisesti, sillä sisällöllinen muutos on muuttanut periaatetta aikaisempaa laveammaksi ja tulkinnallisesti väljemmäksi. Tämä voi käytännössä johtaa epävarmuuteen periaatteen soveltamisesta ja jopa vaihtelevaan käytäntöön eri viranomaistasoilla.

Samalla periaatteen kirjaaminen lakiin voidaan nähdä sen oikeudellisen aseman vahvistumisena. Tästä huolimatta, jos periaatteen sisältö ei enää takaa yhtä tiukkaa ennaltaehkäisevää ja riskiperusteista lähestymistapaa kuin ennen, seurauksena voi olla ympäristönsuojelun tason heikentyminen. Laajempi ja vähemmän sitova muotoilu voi johtaa siihen, että viranomaisilla ja lainsoveltajilla on enemmän harkintavaltaa sivuuttaa

²⁷⁹ HE 76/2022 vp, s. 295–296.

²⁸⁰ YmVM 17/2022 vp, s. 26 ja 36.

epävarmuustilanteissa suojelutoimet, mikä voidaan nähdä olevan ristiriidassa periaatteen alkuperäisen tarkoituksen kanssa.

Tulevaisuus näyttää, millaiseksi varovaisuusperiaatteen tulkinta ja käytännön soveltaminen asettuvat. Toisaalta väljää varovaisuusperiaatetta tasapainottaa EU-oikeuden ennalta varautumisen periaate, joka tarjoaa periaatteen tulkinnalle selkeämmän ja vakiintuneen perustan.

4.3 Varovaisuusperiaate perustuslain ympäristöperusoikeuden toteuttajana

Luonnonsuojelulain hallituksen esityksessä (HE 76/2022 vp) todetaan, että perustuslain 20 §:n 1 momenttiin kirjattu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta saa konkreettisen muodon muun muassa luonnonsuojelulain säännösten kautta. Näin ollen hyväksyttävyyysvaatimus varovaisuusperiaatteen osalta täyttyy ympäristöperusoikeuden tuella. Varovaisuusperiaatteen voidaan katsoa toteuttavan ja vahvistavan jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, jolloin varovaisuusperiaatteen kirjaaminen lakiin tuo positiivisia perusoikeusvaikutuksia uudistettuun luonnonsuojelulakiin.²⁸¹

Ympäristövaliokunta on mietinnössään todennut seuraavaa: ”Varovaisuusperiaate tukeutuu voimassa olevaan kansainväliseen, EU:n ja Suomen oikeuteen ja oikeuskäytäntöön, joten sen kirjaaminen lakiin vahvistaa vallitsevan oikeus- ja soveltamiskäytännön ja samalla tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista.”²⁸² Näin ollen voidaan todeta, että varovaisuusperiaatteen tarkoituksena on ollut edesauttaa ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Perustuslain 20 §:n 1 momenttia on luonnehdittu eräänlaiseksi läpäisyveloitteeksi. Tämä merkitsee sitä, että ympäristöperusoikeus edellyttää säännöksen turvaamien ympäristöarvojen huomioon ottamista kaikissa ratkaisuisissa, joissa on ympäristöllisiä, luonnonsuojelullisia tai kulttuurihistoriallisia ulottuvuuksia. Samanaikaisesti sekä kansalaisten että valtion ekologiset velvollisuudet rajoittavat muiden oikeuksien tulkintaa ja toteuttamista siten, että niitä on aina arvioitava *dubio pro natura* -periaatteen valossa. Näin ollen esimerkiksi ennalta varautumisen periaate ohjaa perusoikeuksien konkretisoimista ja rajoittamista niin, että niitä ei toteuteta

²⁸¹ HE 76/2022 vp s. 295–296.

²⁸² YmVM 17/2022 vp, s. 9.

luonnon vahingoksi.²⁸³ Tämä ajatus voidaan johtaa myös luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaatteeseen ja sen merkitykseen perusoikeuksien toteutumisessa, jolloin luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulee ottaa huomioon kaikissa päätöksissä, joissa voimassa oleva lainsäädäntö voisi aiheuttaa luonnolle haittaa.

Mikäli perusoikeussäännökset ovat keskenään ristiriidassa tai ainakin jännitteisessä suhteessa, ei niiden välille voida asettaa hierarkiaa, joka automaattisesti ratkaisisi mahdolliset ristiriidat. Käytännössä perusoikeuksien suhde määräytyy aina tapauskohtaisesti, ja ristiriitatilanteet on ratkaistava vastakkaisia periaatteita punnitsemalla.²⁸⁴ Tällöin esimerkiksi varovaisuusperiaatteella voi olla painoarvoa erityisesti tilanteissa, joissa päätöksenteolla on peruuttamattomia tai laajakantoisia seurauksia ympäristölle. Toisaalta punnintaa on arvioitava myös muun muassa suhteellisuusperiaatteen valossa.

Ympäristölainsäädäntö on luonteeltaan joustavaa, tavoitteellista ja tulevaisuuteen suuntautuvaa. Joustavien normien sisällön määrittelyssä korostuvat periaatteet, arvot ja tavoitteet, jotka ohjaavat niiden tulkintaa ja soveltamista. Perustuslaki sekä ylikansallisesti määritellyt arvot ja tavoitteet tarjoavat päätöksenteolle vahvat suuntaviivat, joiden avulla ympäristölainsäädännön tavoitteet konkretisoituvat käytännön ratkaisuihin.²⁸⁵ Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus ja siihen kytkeytyvä varovaisuusperiaate konkretisoivat tätä arvoperustaa ja vahvistavat julkisen vallan velvollisuutta turvata ympäristö myös tuleville sukupolville. Vaikka luonnonsuojelulain 7 §:ään kirjattu varovaisuusperiaate on sanamuodoltaan aiempaa väljempi, sen merkitys korostuu perustuslain ja ylikansallisten velvoitteiden tarjoaman viitekehyksen kautta. Lopulta ympäristölainsäädännön tehokkuus ja vaikuttavuus riippuvat siitä, kuinka johdonmukaisesti perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten ilmentämät arvot onnistutaan viemään käytännön päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan.

Varovaisuusperiaate on yksi keskeinen väline ympäristöperusoikeuden toteuttamisessa. Nykyisen luonnonsuojelulain 7 § sanamuoto ei kuitenkaan näytä turvaavan periaatteen täysimääräistä toteutumista, vaan jättää sen soveltamisalan ja velvoittavuuden osittain epäselväksi. Se, missä määrin luonnonsuojelulain 7 §:n varovaisuusperiaate tätä perustuslain

²⁸³ Kumpula 2004, s. 358.

²⁸⁴ Ekroos ym. 2012, s. 61–62.

²⁸⁵ Kuusiniemi 1998, s. 117.

tavoitetta käytännössä edistää, riippuu kuitenkin sen tulkinnasta ja soveltamisesta eri laintulkinta- ja päätöksentekotilanteissa. Mikäli pykälän sisältö jää väljemmäksi kuin EU-oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa omaksuttu varovaisuusperiaate, saattaa sen vaikutus ympäristöperusoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen jäädä rajoitetuksi. Uusi muotoilu ei tue kantaa, että aidossa epävarmuustilanteessa tulisi toimia nopeasti luonnon monimuotoisuuden eduksi niin, ettei toimenpiteitä lykätä uhan torjumiseksi. Luonnonsuojelulain 7 § velvoittaa ainoastaan kiinnittämään tähän huomiota. Toisaalta perustuslain 20 § asettaa julkiselle vallalle ja yksityisille toimijoille yleisen velvoitteen huomioida luonnon monimuotoisuus ja ympäristöarvot kaikessa päätöksenteossa. Näin ollen perusoikeusmyönteinen laintulkinta voi yhdessä EU-oikeuden kanssa muodostaa keskeisen turvan varovaisuusperiaatteen asianmukaiselle soveltamiselle.