

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA 2024

Ismo Pölönen

Alkusanat

ARTIKKELIT

Outi Penttilä

Itsehallinto muuttuvassa ilmastossa:
ilmastotyötä koskevan lainsäädännön
legitimiteetti kuntien näkökulmasta

Anni Kärkkäinen

Ympäristövaikutusten seurannan funktiot
ja asema yva- ja lupalainsäädännössä

Terhi Raikas

Ympäristöjärjestöt ministeriö- ja
valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä

KATSAUKSET

Eelis Paukku

Raportointi keinona saavuttaa vihreyttä?
EU:n uuden raportointisääntelyn vaikutukset

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN
JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA XVII
2024

Toimituskunta

Ismo Pölönen (päätoimittaja), professori, Itä-Suomen yliopisto

Aleksi Heinilä, apulaisprofessori, Turun yliopisto

Kai Kokko, professori, Helsingin yliopisto

Rauno Sairinen, professori, Itä-Suomen yliopisto

Jukka Similä, professori, Lapin yliopisto

Toimitussihteeri

Heikki Salonen, Itä-Suomen yliopisto

Kustantaja

Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

PL 111

80101 Joensuu

Julkaisu

Vuosikirja ja sen sisältämät referee-artikkelit sekä lyhyemmät katsaukset julkaistaan Edita Publishing Oy:n omistamassa Edilex-lakitietopalvelussa osoitteessa www.edilex.fi.

Kansikuva ja kannen suunnittelu: Susanna Wähä

Typografia: Susanna Wähä

Taitto: Grano Oy

© 2024 kirjoittajat ja Itä-Suomen yliopisto

Online

ISBN: 978-952-61-5479-4 (PDF)

ISSNL: 1797-206X

ISSN: 1799-3296, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja
numero sarjassa: 17/2024

Sisällys

Ismo Pölönen Alkusanat 4

ARTIKKELIT

Outi Penttilä Itsehallinto muuttuvassa ilmastossa: ilmastotyötä koskevan lainsäädännön legitimitetti kuntien näkökulmasta 5

Anni Kärkkäinen Ympäristövaikutusten seurannan funktiot ja asema YVA- ja lupalainsäädännössä 58

Terhi Raikas Ympäristöjärjestöt ministeriö- ja valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä 145

KATSAUKSET

Eelis Paukku Raportointi keinona saavuttaa vihreyttä? EU:n uuden raportointisääntelyn vaikutukset 199

Alkusanat

Vuonna 2024 vuosikirjassa julkaistaan kolme vertaisarvioinnin läpikäynyttä kirjoitusta ja yksi katsaus ajankohtaisista ympäristöoikeuden ja -politiikan teemoista. Kiitän lämpimästi kirjoittajia hyvästä yhteistyöstä. Referee-menettelyn asiantuntijat tekivät laadukasta ja arvokasta työtä käsikirjoitusten arvioinnissa. Suuret kiitokset teille panoksestanne. Kiitän vuosikirjan toimitussihteeri Heikki Salosta tarkkanäköisestä työstä kirjoitusten teknisessä kommentoinnissa ja editoinnissa.

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen kustantama sarja, jonka tavoitteena on tarjota avoin julkaisukanava erityisesti monitieteisesti orientoituneille yhteiskuntatieteellisille ympäristötutkimuksille. Julkaisufoorumin luokituksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on arvioitu tieteelliseksi julkaisuksi tasolla 1. Vuosikirja julkaistaan sähköisenä ja avoimena Edilexin lakikirjastossa (www.edilex.fi/lakikirjasto).

Vuoden 2025 vuosikirjaan tarkoitetut artikkelikäsikirjoitukset pyydetään toimittamaan uudelle päätoimittajalle Outi Ratamäelle sähköpostitse (outi.ratamaki@uef.fi) liitetiedostona toukokuun 2025 loppuun mennessä (kirjoittajaohjeet osoitteessa: www.uef.fi/fi/yksikko/oikeustieteiden-laitos/oikeustieteiden-laitoksen-julkaisut). Kirjoitusten tulee olla tässä vaiheessa huoliteltuja. Toimituksen esiarvioinnin jälkeen käsikirjoitukset toimitetaan ulkopuolisille, anonyymeille refereille. Pääsääntöisesti toimitus käyttää kahta arvioitsijaa. Artikkeleiden suosituslaajuus on 25–80 sivua (tekstin enimmäispituus 30 000 sanaa). Artikkeleiden ohella vuosikirjassa julkaistaan katsauksina ajankohtaisia puheenvuoroja, esittelyitä, oikeustapauskommentteja sekä kirjallisuusseiteitä. Katsausten suosituslaajuus on 10–20 sivua (tekstin enimmäislaajuus 6 000 sanaa). Katsauksina julkaistavaksi tarjottavat tekstit on toimitettava päätoimittajalle elokuun 2025 loppuun mennessä.

Ismo Pölönen
Päätoimittaja

Outi Penttilä

ITSEHALLINTO MUUTTUVASSA
ILMASTOSSA: ILMASTOTYÖTÄ KOSKEVAN
LAINSÄÄDÄNNÖN LEGITIMITEETTI KUNTIEN
NÄKÖKULMASTA

Itsehallinto muuttuvassa ilmastossa: ilmastotyötä koskevan lainsäädännön legitimiteetti kuntien näkökulmasta

Local self-government in a changing climate: the legitimacy of climate legislation from the perspective of municipalities

Hakusanat: kuntien itsehallinto, empiirinen legitimiteetti, lainsäädäntöprosessi, ilmastosuunnittelu, maankäyttö
Local self-government, empirical legitimacy, legislative process, climate policy planning, land use

TIIVISTELMÄ

Kuntien ja kaupunkien rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa on tunnistettu merkittäväksi, ja Suomessakin kuntatasolla on tehty jo pitkään kunnianhimoista ilmastotyötä. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei toistaiseksi ole juuri tutkittu sitä, miten kuntien ilmastotoimijuus on tunnistettu lainsäädännön tasolla. Tämä pätee myös siihen, millaisia kysymyksiä ja teemoja kunnat pitävät niiltä edellytettävän ilmastotyön legitimiteetin eli hyväksyttävyyden kannalta ongelmallisina. Hallituskaudella 2019–2023 annettiin useita säädösesityksiä, joissa kuntien ilmastotoimijuutta pyrittiin vahvistamaan velvoittavan lainsäädännön keinoin. Artikkelissa analysoin kuntien lainsäädäntömenettelyn aikana antamien lausuntojen avulla, miten kunnat näkevät omat ilmastovelvoitteensa ja niihin liittyvien lainsäädäntöhankkeiden hyväksyttävyyden eli legitimiteetin ja miten tämä käsitys suhteutuu kuntien itsehallinnon oikeudelliseen kehykseen. Tarkastelen erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen alueidenkäyttöön liittyviä lausuntoja sekä ilmastolain kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitetta koskevaan täydennykseen annettuja lausuntoja. Jäsenmän materiaalia legitimiteetin ja itsehallinnon oikeudellisten osatekijöiden eli kunnan tehtävien ja rahoituksen sekä kuntalaisten osallistumisoikeuksien kautta ja esitän, että valtion ja kunnan välisessä suhteessa hahmottuva ymmärrys itsehallinnosta ohjaa vahvasti sitä, miten hyväksyttävänä kunnat pitävät niiden ilmastotyötä koskevia lainsäädäntöaloitteita. Vaikka legitimiteettikäsityksiin vaikuttaa myös lainsäätämismenettelyn toteuttaminen, voisi ilmasto- ja kunnallisoikeudellinen tutkimus tukea kuntia sellaisen itsehallintokäsityksen luomisessa, jossa yhtenä kunnan itsehallintotehtävänä voitaisiin pitää ympäristöllisen kestävyuden ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
2	TUTKIMUKSEN ANALYYTTINEN VIITEKEHYS, EMPIIRINEN AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ	11
	2.1 Legitimiteetti osana analyyttistä viitekehystä	11
	2.2 Itsehallinnon sääntelykehikko viitekehystenä	13
	2.2.1 Itsehallinnon osatekijöistä	13
	2.2.2 Kunnan tehtävät itsehallinnon osana	14
	2.2.3 Kuntien rahoitus osana itsehallintoa	17
	2.2.4 Kuntalaisen itsehallinto osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien kautta	19
	2.3 Empiirinen aineisto ja tutkimusmenetelmä	20
3	TULOKSET	22
	3.1 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyö – alueidenkäytön ilmastonäkökulman sääntely muutoksen tuulissa	22
	3.1.1 Lähtötilanne ja ehdotuksen keskeinen sisältö	22
	3.1.2 Lausuntoanalyysi	24
	3.2 Ilmastolaki ja sen uudistustyö – kuntien muuttuva rooli ilmastopolitiikan kentällä	30
	3.2.1 Lähtötilanne ja ehdotuksen keskeinen sisältö	30
	3.2.2 Lausuntoanalyysi	32
4.	KUNTIEN LAUSUNNOT JA LEGITIMITEETTİKÄSITYS: VALIKOIVAA ITSEHALLINTOA?	36
5	LOPUKSI	40
	LÄHDELUETTELO	42

1 JOHDANTO¹

”Maailman on painettava jarrua nyt COP28-kokouksessa. [...] 1,5 asteen tavoitteen saavuttaminen tarkoittaa, että meidän on lopetettava riippuvuutemme fossiilista polttoaineista, siirryttävä oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja tasapuolisesti uusiutuviin energialähteisiin ja toteutettava ilmasto-oikeudenmukaisuutta. Onnistumistamme ei kuitenkaan mitata konferenssisaleissa, kuten täällä. Sitä mitataan kaupungeissa, alueilla ja osavaltioissa ympäri maailmaa.”²

Näin totesi Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteeri *António Guterres* YK:n ilmastopuitesopimuksen 28. osapuolikokouksen Local Climate Action Summit -tapahtumassa joulukuussa 2023. Lausuntoon kiteytyy paikallistasolla jo pitkään tehty työ ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja siihen sopeutumiseksi: esimerkiksi Suomessa monet kunnat ja kaupungit ovat tehneet suunnitelmallista ilmastotyötä jo useamman vuosikymmenen ajan.³ Ilmastonmuutos näkyy kuntien toiminnassa laajasti ja toimintaa poikkileikkaavasti erityisesti niiden toimissa maankäytön ja liikenteen suunnittelun alalla, niiden hankkiessa tavaroita ja palveluita sekä niiden omistaessa energiayhtiöitä ja kiinteistöjä.⁴ Kuntaliitto tiivistikin vuonna 2015, että ”[k]untien kannattaa olla aktiivisia edelläkävijöitä ja osoittaa omilla esimerkeillään asukkailleen, että ilmastotyö on oleellinen ja tärkeä osa nykyistä yhteiskuntaa”.⁵ Noin puolella suomalaisista kunnista ei kuitenkaan ollut ilmastotavoitteita vuonna 2021.⁶

Kuntien ja alueiden rooli keskeisinä ilmastotoimijoina on tunnistettu tutkimuskirjallisuudessa.⁷ Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on käsitelty niiden roolia ylikansallisen ilmasto-oikeuden toimeenpanossa ja tuon oikeuden muuttamista tämän seurauksena.⁸ Toimijuuden hyväksyminen näkyy myös kansainvälisessä ilmastoregiimissä: esimerkiksi Pariisin sopimuksen (Sops 76/2016)

¹ Kiitän artikkelin arvioijia arvokkaasta palautteesta ja kommentista artikkelin kehittämiseksi. Kirjoittaja on strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman 2035Legitimacy-hankkeen (358411) tutkija.

² *Guterres* 2023.

³ *Savikko* 2010, s. 3, 6, 8, 33–35; *Järvelä – Turunen* 2019, s. 11–17.

⁴ *Parviainen* 2015, s. 9.

⁵ *Parviainen* 2015, s. 9.

⁶ *Puurula ym.* 2022, s. 11.

⁷ Esimerkiksi *Bulkeley* korostaa, että kunnilla ja kaupungeilla on keskeinen rooli ilmastotoimijoina, vaikka niiden alisteinen suhde keskushallintoon voi rajoittaa niiden toimintamahdollisuuksia. *Bulkeley* liittää kaupunkien ja alueiden toimijuutta ja sen merkitystä koskevan trendin transnationaalien kaupunkeihin ja alueisiin keskittyvien ilmastoverkoston syntyyn ja ilmastopolitiikan painopisteen siirtymiseen valtioista muihin toimijoihin. *Bulkeley* 2011, s. 465–467.

⁸ Ks. esim. *Hale* 2016; *van der Heijden* 2018; *Lin* 2020.

johdanto-osan 15 kohdassa on tiedostettu ”kaikkien julkisen vallan tasojen ja erilaisten toimijoiden” tärkeys ilmastonmuutoksen torjumisessa kansallisen lainsäädännön puitteissa. Vähemmän huomiota tutkimuksessa on kuitenkin toistaiseksi saanut se, miten tämä rooli näkyy kuntien konkreettisina toimina ja miten se tunnustetaan lainsäädännön tasolla.⁹

Yksi viimeaikaisen ilmasto-oikeudellisen tutkimuksen kantavia teemoja on ollut ilmasto-oikeuden suhde oikeudenmukaisuus- ja legitimitettiin eli hyväksyttävyyssuhteeseen: ilmastotoimet voivat aiheuttaa vastustusta eri toimijoissa, minkä vuoksi ilmasto-oikeuden haasteena on ”löytää keinot, joilla siirtymä kohti ilmastokestävää yhteiskuntaa voi tapahtua demokraattisen oikeus- ja hyvinvointivaltion perusarvoja ja -menettelyjä kunnioittaen”.¹⁰ Kuntien näkökulma ei kuitenkaan ole noussut tässä tutkimuksessa esiin.¹¹

Suomessa kuntien roolia ilmastotyön tekijöinä pyrittiin vahvistamaan viime vaalikaudella erilaisissa lainsäädäntöhankkeissa.¹² Ilmastolain kokonaisuudistus ja sen täydennys vaalikauden lopussa johtivat kunnille kohdistettuun uuteen tehtävään, kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteeseen.¹³ Lisäksi kuntien ilmastotoimijuus näkyi voimakkaasti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa, jossa uudistuksen tavoitteeksi asetettiin toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten huomioiminen, esimerkiksi ilmastokysymysten liittyntä alueidenkäyttöön.¹⁴

Tässä artikkelissa tutkin kuntien lainsäädäntömenettelyjen aikana antamien lausuntojen¹⁵ kautta sitä, miten kunnissa käsitetään niiden ilmastovelvoitteisiin

⁹ Romppanen 2022, s. 5, 13–14.

¹⁰ *Kulovesi – Mähönen – Laininen* 2024, s. 28, 5. Kirjoittajat käsittelevät legitimitettiin erityisesti kansalaisten tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta.

¹¹ Kuntien näkemyksiä niiden toimintaympäristöstä on tutkittu empiirisesti esimerkiksi osana kuntien tehtävien eriytymiskehitykseen liittyvää kunnallisoikeudellista tutkimusta. Ks. esim. *Uoti ym.* 2022, s. 16, 144–167. Empiiristä kuntatutkimusta on tehty myös kunnallispolitiikan alalla. Ks. esim. *Jännti* 2016.

¹² Taustalla vaikutti Suomen vuoteen 2035 asetettu hiilineutraaliustavoite. Ks. *Valtioneuvosto* 2019a, s. 33–34, 47; *Valtioneuvosto* 2019b, s. 34–35; 48–49.

¹³ *Ympäristöministeriö* 2022a.

¹⁴ *Ympäristöministeriö* 2018a.

¹⁵ Artikkeliksi keskittyy lausuntovaiheeseen, koska tämä on ainoa vaihe lainsäädäntömenettelyssä, jossa jokaisella kunnalla on mahdollisuus ilmaista näkemyksensä. Lainsäädäntöhankkeisiin liittyvässä sidosryhmäosallistamisessa saatetaan osallistaa yksittäisiä kuntia, mutta sidosryhmäkuuleminen ei kosketa kaikkia 309 suomalaista kuntaa. Ks. esim. *Ympäristöministeriö* 2018b. Aikaisemmassa tutkimuksessa on myös todettu, että kuntia ja kaupunkeja koskeva ilmastotutkimus kohdistuu usein niistä vain muutamiin. Ks. esim. *van der Heijden* 2018, s. 92. Keskittymällä lausuntovaiheeseen pystyn laajentamaan tutkimuksen näkökulmaa myös pienempiin ja ilmastotyössään alkuvaiheessa oleviin kuntiin. Samaan aikaan on syytä pitää mielessä, että lausunnot on laadittu vaikuttamistarkoituksessa, mikä voi näkyä kuntien legitimitetiksiäytöksissä. Lausuntoja tutkimmalla voidaan silti tutkia sitä, miten kunnissa käsitetään niiden ilmastotyötä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä.

liittyvien lainsäädäntöhankkeiden hyväksyttävyyttä eli legitimitettiin. Suhteutan nämä näkemykset legitimitettiin käsitteeseen ja kuntien itsehallinnon oikeudelliseen sääntelykehykseen. Tutkimukseni liikkuu siten ilmasto-oikeuden ja kunnallisoikeuden välimaastossa.¹⁶ Tarkastelen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) kokonaisuudistuksen alueidenkäyttöön liittyviä lausuntoja sekä ilmastolain (423/2022) täydennykseen annettuja lausuntoja. Vaikka MRL-kokonaisuudistuksen alueidenkäyttöä koskeva osuus ei edennyt koskaan eduskunnan käsiteltäväksi, esityksen tarkasteleminen yhdessä lausuntopalautteen kanssa auttaa ymmärtämään ja havainnollistamaan kuntien näkemyksiä vaikuttamismahdollisuuksista lainsäädäntöhankkeissa sekä ilmastopolitiikan hyväksyttävyydestä. Ilmastolain täydennyksellä kunnille luotiin uusi lakisääteinen velvoite kunnan ilmastosuunnitelman laatimisesta. Siitä huolimatta, että suunnitelmavelvoitteesta ollaan luopumassa,¹⁷ näiden lausuntojen kautta voidaan saada käsitys siitä, millaisia kysymyksiä kunnat pitävät niiltä edellytettävän ilmastotyön legitimitettiin kannalta ongelmallisina.

Tarkastelen aineistoa laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Jäsenmän empiiristä aineistoa ja siitä nousevia legitimitteettikysymyksiä kirjallisuuskatsauksena tehdyn legitimitettiin käsitettä koskevan analyysin sekä lainopillisen analyysin kautta tunnistettujen itsehallinnon oikeudellisten elementtien avulla.¹⁸ Tältä osin lähestymistapani on abduktiivinen eli teoriasidonnainen, mikä mahdollistaa sen, että sekä legitimitettiin käsitteestä ja itsehallinnon oikeudellisista elementeistä koostuva analyttinen viitekehys että aineistosta nousevat huomiot ohjaavat analyysiä.¹⁹

Artikkelin rakenne on seuraava: selvennän jaksossa 2 tutkimuksen analyttistä viitekehystä eli legitimitettiin ja itsehallinnon osatekijöitä ja käyn läpi tarkemmin empiiristä aineistoa ja sen käsittelyä koskevat huomiot. Esitän analyysin tulokset jaksossa 3, jossa avaan ensin lainsäädäntöhankkeiden taustoja ja tärkeimpiä muutosehdotuksia, joita kuntien lausunnot kommentoivat. Jakso 4 tarjoaa yhteenvedon tutkimuksen keskeisistä löydöksistä, ja jakso 5 sisältää lopupäätelmät.

¹⁶ Artikkelilla on siten yhteys kunnallisoikeudelliseen tutkimusperinteeseen, jossa itsehallinnon tutkiminen on muodostunut yhdeksi keskeisimmistä tutkimuskohteista. Ks. esim. *Muukkonen* 2021, s. 12, 14–18. Ilmasto-oikeuden määrittelystä, ks. esim. *Kulovesi – Mähönen – Laininen* 2024, s. 4–5.

¹⁷ *Valtioneuvosto* 2023, s. 230; HE 151/2024 vp.

¹⁸ Laadullisesta tutkimuksesta oikeustieteessä, ks. esim. *Keinänen – Väättänen* 2016, s. 259–263. *Keinäsen ja Väättäsen* mukaan oikeustieteellisessä laadullisessa tutkimuksessa lainsäädäntöä ja perinteisiä oikeustieteellisiä lähteitä voidaan käyttää tutkimuksen viitekehystenä. *Ibid.* s. 264–266.

¹⁹ *Eskola* 2018, s. 212–216; *Tuomi – Sarajärvi* 2018, s. 109–110.

2 TUTKIMUKSEN ANALYYTTINEN VIITEKEHYS, EMPIIRINEN AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

2.1 Legitimiteetti osana analyttistä viitekehystä

Oikeuden legitimiteetti eli hyväksyttävyyden on monitahoinen poliittisessa teoriassa ja sosiologiassa analysoitu käsite, jolla ei ole yhtenäistä määritelmää.²⁰ Yleisesti sitä kuitenkin pidetään suhderekäsitteenä: legitimiteetin arviointi on sidoksissa käsiteltävään asiaan, jolla on sekä legitimiyskohde että -yleisö. Myös arviointiin käytettävät kriteerit riippuvat yleisöstä ja käsiteltävästä asiasta.²¹ Hyväksyttävyyden arviointi esimerkiksi transnationaalisessa tai kansainvälisessä kontekstissa on siten erilaista verrattuna sen kansalliseen arviointiin.²² Kontekstisidonnaisuuden lisäksi hyväksyttävyyden on aikasidonnainen käsite.²³

Usein legitimiteetti hahmotetaan kaksiulotteisena eli normatiivisen ja empiirisen hyväksyttävyyden kautta.²⁴ Näistä normatiivinen viittaa kohteen hyväksymisenarvoisuuteen eli ehtoihin, joilla vallankäyttö tai määräykset ovat moraalisesti ja eettisesti hyväksyttäviä.²⁵ Normatiivinen legitimiteetti kattaa paitsi muodollisen myös sisällöllisen hyväksyttävyyden, ja se vaatii asianmukaisen menettelyprosessin noudattamista ja sitä, että vallankäyttö tai määräykset ovat oikeutettavissa yleisesti hyväksytyjen arvojen ja normien mukaisesti.²⁶ Normatiivista legitimiteettiä on teoretisoitu useilla eri tavoilla. Esimerkiksi *Karhu* ja *Määttä*²⁷ hyödyntävät kokonaislegitimiteetin käsitettä arvioidessaan ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisia sääntelytekniikoita ja niiden hyväksyttävyyttä ja jakavat legitimiteetin poliittis-oikeudelliseen, ekologiseen, taloudelliseen ja yhteiskunnallis-kulttuuriseen hyväksyttävyyteen.²⁸ Normatiivista legitimiteettiä

²⁰ Ks. esim. *Kyllönen* 2010, s. 20.

²¹ *Tuori* 2000, s. 264–265; *Borgström* 2011, s. 56.

²² Tästä esim. *Kuokkanen* 2010, s. 163.

²³ *Black* 2008, s. 145; *Kyllönen* 2010, s. 32.

²⁴ Ks. esim. *Tuori* 2000, s. 261–262; *Kyllönen* 2010, s. 24; *Borgström* 2011, s. 63–65; *Tallberg – Zürn* 2019, s. 585–589; *Ratamäki* 2022, s. 57–58.

²⁵ *Tuori* 2000, s. 261–262; *Kyllönen* 2010, s. 24.

²⁶ *Paasilehto* 2006, s. 25.

²⁷ *Pappilan* tavoin käsitän heidän käyttävän kokonaislegitimiteetin käsitettä normatiivisessa mielessä. Ks. *Pappila* 2010, s. 37.

²⁸ *Karhu – Määttä* 2010, s. 60–61. Poliittis-oikeudellisella legitimiteetillä tarkoitetaan paitsi yksittäisten normien ja päätösten myös sääntelyä laajemmin kuvaavien piirteet ja kehityssuuntien analysointia. Taloudellinen legitimiteetti viittaa sääntelyn ja taloudellisen tehokkuuden yhteensovittamista, yhteiskunnallinen ja kulttuurinen koskee sääntelyn suhdetta arkipäivän toimintoihin ja ekologinen sen yhteensovittamista johonkin ekologiseen kokonaisnäkemykseen.

on arvioitu myös panos-, läpimeno- ja tuotoslegitimiteetin käsitteiden kautta. Oikeudellisessa kontekstissa panoslegitimiteetti liittyy vallankäytön oikeuttamiseen oikeuslähteiden avulla, mikä sisältää esimerkiksi perustuslain käyttämisen vallankäytön oikeuttamisessa tai kuulemismenettelyjen aseman osana oikeuttamisprosessia.²⁹ Tuotoslegitimiteetti taas viittaa erityisesti vallankäytön lopputuloksen ja päämäärien oikeutukseen esimerkiksi sen tehokkuuden avulla.³⁰ Läpimenolegitimiteetti sijoittuu näiden kahden väliin ja pyrkii nivomaan ne yhteen. Läpimenolegitimiteetin keskiössä ovat hyvää hallintoa koskeva sääntely ja menettelyt, kuten hallinnollisten prosessien tehokkuus, läpinäkyvyys ja osallistumismahdollisuudet hallinnan eri vaiheissa.³¹

Empiirisen hyväksyttävyyden alla taas havainnoidaan normin tai vallankäytön tosiasiallista hyväksyttävyyttä niiden silmissä, joita se koskee.³² Se viittaa siten tietystä yhteisössä jaettuun käsitykseen tai kokemukseen vallankäytön tai määräyksen asiamukaisuudesta, eikä se ole pelkästään sidottu vallankäytön formaaleihin hyväksymisehtoihin tai norminantomenettelyn seuraamiseen, vaikka näillä usein on vaikutusta empiirisen hyväksyttävyyden kokemukseen.³³ Empiirisessä mielessä hyväksyttävyys onkin sosiaalinen konstruktio.³⁴ Tämä nostaa esiin kysymyksen näkökulmasta: vaikka tietyn valikoidun intressiryhmän tarkastelu voi vääristää legitimiteettikuvausta, tämä ryhmä voi olla sääntelyn vaikuttavuuden kannalta tärkeä ja sen tarkastelu voi siksi olla perusteltua.³⁵ Esimerkiksi *Ratamäki* käyttää ”empiirisen legitimiteetin” käsitteen sijasta termiä ”koettu legitimiteetti”, jotta yksittäisten toimijoiden ja kokemuksellisuuden näkökulmia voidaan paremmin tuoda näkyviksi.³⁶

Vaikka vallankäytön pitäminen legitimiinä ei pelkästään riitä tekemään sitä hyväksyttäväksi, sääntelyn kohteiden käsitys sääntelyn hyväksyttävyydestä on tärkeä legitimoimisen tapa.³⁷ Tämän vuoksi jäsenen artikkelissa lainsäädäntöhankkeiden hyväksyttävyyttä ensisijaisesti tarkastelemalla sitä empiirisesti kuntien näkökulmasta. Jakoa normatiiviseen ja empiiriseen legitimiteettiin ei tulisi

²⁹ Scharpf 1999, s. 6; Borgström 2011, s. 63–64; Schmidt 2020, s. 25.

³⁰ Scharpf 1999, s. 6.

³¹ Schmidt 2020, s. 25, 31.

³² Tuori 2000, s. 261; Kyllönen 2010, s. 24; Ratamäki 2022, s. 57.

³³ Tallberg – Zürn 2019, s. 9.

³⁴ Black 2008, s. 144.

³⁵ Borgström 2011, s. 62. Borgström havainnollistaa tätä susien suojelua koskevalla esimerkillä: susiin liittyvät negatiiviset vaikutukset kohdistuvat vain rajattuun joukkoon, joka on usein myös merkittävässä asemassa suojelun onnistumisessa.

³⁶ Ratamäki 2022, s. 79. Ratamäki tekee eron kokemuksellisuuden sekä uskomusten ja käsitysten välille. Kokemuksellisuuteen liittyy totuusolettamus ja koettu legitimiteetti on siten syvempää ja vakaampaa kuin uskomuksiin ja käsityksiin nojautuva empiirinen legitimiteetti. Jälkimmäistä *Ratamäki* kuvaa avoimemmaksi keskustelulle. Ibid, s. 79–80, 97.

³⁷ Kyllönen 2010, s. 40.

kuitenkaan pitää tiukkarajaisena, ja hyväksyttävyyden tutkiminen vallankäytön ja norminannon yhteydessä edellyttää molempien legitimeettiulottuvuuksien tunnistamista ja analysointia.³⁸ Tarkasteluni ei siten sulje pois normatiivista legitimeettiä, erityisesti suhdetta lainsäädäntömenettelyyn.

2.2 Itsehallinnon sääntelykehikko viitekehyksenä

2.2.1 Itsehallinnon osatekijöistä

Kunnan hallinnon perustuminen sen asukkaiden itsehallintoon taataan perustuslain 121.1 §:ssä (731/1999, PL).³⁹ Perustuslakia säädettäessä itsehallinnon keskeisinä piirteinä pidettiin oikeutta päättää kunnan taloudesta – sisältäen kunnan verotusoikeuden – ja hallinnosta.⁴⁰ Lisäksi kuntien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla (PL 121.2 §). Tyhjentävänä perustuslain sääntelyä ei voi kuitenkaan pitää.⁴¹ Perustuslaissa on jätetty myös säätämättä ns. rahoitusperiaatteesta eli valtion velvollisuudesta huolehtia kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista selviytyä niille lailla siirretyistä tehtävistä.⁴²

Itsehallinnon institutionaalisen aseman eli kuntien valtiosuhteen analysoinnin ja itsehallinnon funktionaalisen suojan eli kuntien toimivaltaan ja resursseihin liittyvän tarkastelun lisäksi itsehallinto voidaan käsittää myös kuntalaisten osallistumisoikeuksien kautta.⁴³ Tällöin esiin nousevat esimerkiksi mahdollisuus asettua ehdolle ja äänestää kunnallisvaaleissa, osallistua ja vaikuttaa kuntapäätöksentekoon sekä valvoa kunnan toiminnan ja päätöksenteon lainmukaisuutta muutoksenhakuprosessin kautta.⁴⁴ Osallistumisen ja muutoksenhakuoikeuden toteutumattomuus tekisi tyhjäksi itsehallinnon perusajatuksen.⁴⁵

³⁸ Black 2008, s. 144; Vilenius 2022, s. 38.

³⁹ Ks. myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65/1991), 3.1 artikla. Esimerkiksi Ryynäsen mukaan peruskirjan kansallinen voimaansaattaminen vahvisti huomattavasti kunnallisen itsehallinnon asemaa Suomessa. Ryynänen 2004, s. 42.

⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 175. Ryynäsen mukaan itsehallinnon perustuslaillinen sisältö ei kuitenkaan muuttunut aikaisempaan hallitusmuotoon nähden. Ks. Ryynänen 2003, s. 215.

⁴¹ Ks. esim. Ryynänen 1999, s. 158–162; Heuru – Mennola – Ryynänen 2001, s. 75–79; Harjula – Prättälä 2023, s. 65–69.

⁴² Tästä esim. Matikainen 2014.

⁴³ Ks. esim. Ståhlberg 1928; Ryynänen 1999, s. 34, 146–189.

⁴⁴ Sallinen 2007, s. 237; Mäkinen 2010, s. 14, 29–31, 197; Harjula – Prättälä 2023, s. 7. Vrt. kuitenkin esim. Muukkonen – Laakso 2021, s. 5. Vaalioikeuksien, suoran vaikuttamisen, osallistumisoikeuksien sekä vaikuttamistoimielinten lisäksi Muukkonen ja Laakso sisällyttävät luokitteluun tiedonsaantioikeudet, mutta jättävät muutoksenhakuoikeuden pois listasta.

⁴⁵ Mäkinen 2010, s. 204.

Kuntien itsehallinnolle on annettu oikeustieteellisessä tutkimuksessa erilaisia merkityssisältöjä.⁴⁶ Esimerkiksi *Harjula ja Prättälä* käsittävät itsehallinnon osatekijät pitkälti perustuslain 121 §:ä mukaillen niin, että ne sisältävät oikeuden päättää kunnan taloudesta ja hallinnosta sekä verotusoikeuden. Kunnan hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kunnalle annettavista tehtävistä sekä hallinnon perusteista on säädettävä lailla. Itsehallinto sisältää kunnan oikeuden ottaa tehtäviä hoidettavaksi.⁴⁷ Lisäksi kuntien itsehallintoon on ajoittain esitetty kuuluvan tietty riippumattomuus valtiosta eli se, että valtion ohjaus- ja valvontavalta suhteessa kuntiin on rajattu vain tilanteisiin, joissa se perustuu lakiin.⁴⁸ *Ryynänen* listaa itsehallinnon aloina yleistoimivallasta nousevan alue-, talous-, suunnittelu-, johtosääntö-, organisaatio- ja yhteistoiminta-, henkilöstö-, kulttuuri- sekä ympäristövallan.⁴⁹ *Lavapuro ym.* taas määrittelevät itsehallinnon vähimmäistekijöiksi kuntien päätöksenteon kansanvaltaisuuden sekä itsenäisyyden talous- ja hallinnollisissa asioissa, kuntien tehtävistä lailla säätämisen sekä niistä selviämiseksi tarvittavien taloudellisten resurssien turvaamisen. Myös osallistumisoikeuksien toteutuminen ja kuntien norminantovalta⁵⁰ ovat itsehallinnon kannalta keskeisiä.⁵¹ Itsehallinnon osatekijät voidaan myös hahmottaa kunnan ja valtion välisessä suhteessa ja kuntalaisen itsehallintoon kunnassa.⁵²

Tässä artikkelissa käsittelem itsehallinnon osatekijöitä kunnan ja valtion sekä kunnan ja kuntalaisten välisessä suhteessa. Keskityn itsehallinnon osatekijöistä erityisesti kuntien tehtäviin, rahoitukseen ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin.⁵³ Käyn nämä osatekijät tarkemmin läpi seuravaksi.

2.2.2 Kunnan tehtävät itsehallinnon osana

Kunnan toimiala ja tehtävät, joista säädetään perustuslain 121 §:n sijaan kuntalaisissa (410/2015, KuntaL), muodostavat keskeisen osan itsehallinnosta.⁵⁴ Kun-

⁴⁶ Käsitteen historiallisesta kehityksestä, ks. esim. *Ryynänen* 1999; *Mutanen* 2017, s. 2–12.

⁴⁷ *Harjula – Prättälä* 2023, s. 152.

⁴⁸ *Harjula – Prättälä* 2023, s. 94–96.

⁴⁹ *Ryynänen* 1999, s. 158–162; *Heuru – Mennola – Ryynänen* 2001, s. 75–79.

⁵⁰ Kuntien norminantovaltaa ja sen suhdetta itsehallintoon on analysoinut esimerkiksi *Makkonen*. Ks. *Makkonen* 1968.

⁵¹ *Lavapuro ym.* 2019, s. 33–39. Myös kuntajaon perusteista tulee säätää lailla. *Ibid*, s. 39–40.

⁵² Ks. *Heuru – Mennola – Ryynänen* 2001, s. 39; *Uoti ym.* 2022, s. 134.

⁵³ Tunnistin nämä osatekijät keskeisiksi keräämäni aineiston kannalta. Kuvaan prosessia, joka johti niihin keskittymiseen tarkemmin alla jaksossa 2.3.

⁵⁴ *HE 1/1998 vp*, s. 176. Perustuslain 121 §:ssä kuitenkin todetaan, että kunnille voidaan siirtää tehtäviä ainoastaan laintasoisella sääntelyllä. Perustuslain 121 §:n ja kuntalain välisestä suhteesta, ks. esim. *Uoti ym.* 2022, s. 19–20.

nalla on lakiin perustuva velvollisuus hoitaa erityisesti sille säädetty tehtävät (erityistoimiala, KuntaL 7.1 §).⁵⁵ Itsehallinnon nojalla kunnalla on oikeus myös ottaa hoidettavakseen tehtäviä (yleinen toimiala, KuntaL 7.1 §), jos niitä ei ole osoitettu muille viranomaisille. Yleisen toimialan tehtävät auttavat kuntaa huomioimaan paikallisyhteisön tarpeita ja erityispiirteitä sekä lisäämään kunnan elinvoimaa.⁵⁶ Harkintavalta tehtävän hoitamiseksi ottamiseen ei kuitenkaan ole täysin vapaata, vaan sitä ohjaa kuntalain tarkoitussäännös, jonka mukaan ”[k]unta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla” (KuntaL 1.2 §). Kunnan tulee siten arvioida toiminnan vaikutuksia ”taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta”. Jos päätöksiin liittyy suuria taloudellisia riskejä tai ne ”kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia”, kunnan tulisi pidättäytyä niistä.⁵⁷ Yleisen toimivallan rajoina on pidetty tehtävän yleishyödyllisyyttä ja paikallisuutta, yksityisen tukemisen kieltoa, hallinnon toissijaisuusperiaatetta, työnjakoa muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kieltoa.⁵⁸

Kuntien ilmastotyöperinteet perustuivatkin yleistoimivallan mukaiseen toimivaltaan. Niillä voidaan nähdä olevan yhteys myös kuntalaissa mainittuun kestävän kehityksen tavoitteeseen, jota on oikeuskirjallisuudessa tulkittu kahdella tavalla. Yleiskommentaareissa sen usein korostetaan olevan julistuksenomainen tai tavoitteellinen, minkä vuoksi siihen ei voi perustaa vaatimuksia subjektiivisista palveluista. Esimerkiksi *Heurun* mukaan säännöksellä ei ole ”normatiivista vaikutusta”, eikä se ”luo kenellekään minkäänlaista oikeutta eikä tähän säännökseen nojautuen ole mahdollista esittää kunnalle vaatimuksia” tai muodosta valitusperustetta.⁵⁹ Kanta perustuu tapaukseen KHO 30.1.2002 T 199, jossa kyseessä oli kunnanvaltuuston päätöksestä asentaa aukion alle lämmitysputkisto, jolla aukio pysyi talvisinkin lumettomana ja sulana. Valittaja vaati päätöksen

⁵⁵ Kunnan lakisääteisten tehtävien jaottelusta, ks. *Matikainen* 2014, s. 104; *Oikarinen ym.* 2018, s. 42.

⁵⁶ *Ryynänen* 2004, s. 46; *Sallinen* 2011, s. 355–356. Yleisemmin kunnan yleisestä toimivallasta, sen sisällöstä ja rajoista ks. myös *Ikkala* 1959.

⁵⁷ *HE 268/2014 vp*, s. 135.

⁵⁸ *HE 268/2014 vp*, s. 16–17; *Harjula – Prättälä* 2019, s. 175–204.

⁵⁹ *Heuru* 2001, s. 53. *Heurun* kanta on ajalta ennen vuoden 2014 kuntalakiuudistusta, jossa tavoitesäännöksen sanamuotoa muutettiin. Aikaisemman sanamuodon mukaan kunnan tuli ”pyrkijä] edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan” (vanha kuntalaki (365/1995), 1.3 §). Vaikka voimassa olevan vuoden 2014 kuntalain sanamuodon voidaan kokonaisuutena katsoa tiukentuneen, oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty *Heurun* kantaa vastaavia kommentteja myös viime aikoina. Esimerkiksi *Harjula* ja *Prättälä* katsovat uudistuksen jälkeenkin, että ”[s]äännös on luonteeltaan tavoitteellinen”, minkä vuoksi ”sen perusteella ei ole mahdollista esittää kunnalle vaatimuksia subjektiivisista palveluista”. *Harjula – Prättälä* 2023, s. 153.

kumoamista kestäväen kehityksen periaatteen vastaisena. Oikeusasteet katsoivat, että kestävä kehitys ei yksistään muodostanut itsenäistä ratkaisunormia, vaan kunta saattoi päättää itsehallinnon nojalla tapauskohtaisesti, miten se halusi kestäväen kehitystä edistää.⁶⁰ Ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta säännösten lähestyvät kirjoittajat taas korostavat kestäväen kehitystä kunnan tehtävänä.⁶¹ Esimerkiksi *Mäkisen* mukaan lainsäätäjän näkemystä kestävästä kehityksestä kuntalakia ohjaavana tavoitteena ei tule lukea suppeasti, eikä kunnan strategisessa päätöksenteossa ”voida poiketa lainsäätäjän kannanotosta”. Koska kestäväen kehitykseen on viitattu heti kuntalain alussa, voidaan hänen mukaansa ”kunnan itsehallinnollisena ykköstehtävänä pitää kestäväen kehityksen ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä”.⁶² Myös asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen edellyttää kestäväen kehityksen huomioon ottamista kunnan toiminnassa. Tapauksella KHO 30.1.2002 T 199 kommentoiden *Mäkinen* toteaa, että sen perusteella tavoitesäännös yksinään ei riittänyt valtuuston päätöksen kumoamiseen. Oikeudellisesti merkityksettömänä säännöstä ei kuitenkaan voida pitää, vaan periaate on mahdollista lukea osaksi kunnan yleisen toimialan määrittämistä.⁶³ *Sallinen* menee vielä pidemmälle todeten, että viittaus kestäväen kehitykseen laajentaa kunnan toimialan myös luonnon monimuotoisuuden suojelun ja turvaamisen alalle.⁶⁴

Myös perusoikeussäntelyllä on merkitystä käsiteltäessä kuntien itsehallintoa ja tehtäviä, sillä suuri osa kuntien tehtävistä kytkeytyy perusoikeuksien toteuttamiseen.⁶⁵ Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan, joka käsitteenä sisältää myös kunnat, on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.⁶⁶ Vapausoikeuksia, yhdenvertaisuutta ja vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevien säädösten katsotaankin velvoittavan suoraan myös julkiseen valtaan kuuluvia kuntia.⁶⁷ Niin sanottuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia,⁶⁸ joiden toteuttamisesta aiheutuu kunnille kustannuksia, koskeva kunnan toteuttamisvastuu sen sijaan syntyy vasta erityislainsäädännön säätämisen jälkeen.⁶⁹ Näistä

⁶⁰ KHO 30.1.2002 T 199.

⁶¹ *Mäkinen* 2004, s. 13.

⁶² *Mäkinen* 2004, s. 24–25 (korostus alkuperäisessä tekstissä).

⁶³ *Mäkinen* 2004, s. 24–25.

⁶⁴ *Sallinen* 2007, s. 188.

⁶⁵ *Heuru* 2002, s. 14. *Muukkonen* toteaaakin, että yksi kunnallisoikeudellisen tutkimuksen painopiste 2000-luvun alkupuolella on ollut perusoikeuksien tutkiminen sosiaali- ja terveyspalveluiden kontekstissa. *Muukkonen* 2021, s. 13.

⁶⁶ Julkisen vallan käsitteestä ja sen suhteesta kuntiin, ks. *HE 1/1998 vp*, s. 6.

⁶⁷ *Heuru* 2002, s. 154; *Harjula – Prättälä* 2023, s. 61.

⁶⁸ Perusoikeuksien luokittelusta, ks. esim. *Karapuu* 2011, Perusoikeuksien luokittelu -alaluku.

⁶⁹ *HE 309/1993 vp*, s. 26; *Heuru* 2002, s. 154; *Tuori* 2009a, Voimavarojen turvaamista koskeva alaluku.

erityisesti sosiaalisia oikeuksia ja niiden suhdetta itsehallintoon on tarkasteltu kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa.⁷⁰ Yksi keskeisistä kysymyksistä tässä yhteydessä koskee kuntien tehtävien eriytymistä ja sen suhdetta yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Perustuslain ei ole sinänsä katsottu estävän tätä, mutta kuntien tehtävien eriytyminen ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa se vaarantaa perusoikeuksien, esimerkiksi riittäviä sosiaali- ja terveystalv palveluja koskevan oikeuden, toteutumisen.⁷¹ Perusoikeuksien ja kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan tehtäväkentän välillä onkin katsottu olevan tietynasteinen käsitteellinen jännite: kuten *Uoti ym.* toteavat, tehtävien vapaaehtoisuus ja mahdollisuus ottaa paikalliset ominaispiirteet huomioon vahvistaa itsehallintoa. Samaan aikaan tehtävistä säätäminen edesauttaa perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.⁷²

2.2.3 Kuntien rahoitus osana itsehallintoa

Toinen käsittelemäni itsehallinnon keskeinen osatekijä on kuntien taloudellinen itsenäisyys. Vaikka rahoitusperiaatteesta ei ole säädetty perustuslaissa,⁷³ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa todetaan, että paikallisviranomaisille on turvattava taloudelliset voimavarat velvoitteiden toteuttamiseen (artikla 9.2).⁷⁴ Periaatetta on korostettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.⁷⁵ Itsehallinnon toteutuminen edellyttää lailla osoitettujen tehtävien rahoituksen turvaamisesta erityisesti silloin, kun ne liittyvät taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen.⁷⁶

Kuntien tulot koostuvat niiden verotusoikeuden nojalla keräämistä verotuloista, valtion rahoituksesta valtionapujärjestelmän kautta, asiakasmaksuista⁷⁷ ja mahdollisista myynti- ja muista tuloista.⁷⁸ Valtionapujärjestelmän kaksi keskeistä rakennuspalikkaa ovat valtionosuudet ja valtionavustukset. Näistä ensimmäisestä säädetään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021)

⁷⁰ Ks. esim. *Uoti* 2003.

⁷¹ *Lavapuro ym.* 2019, s. 61–77; samoin *Uoti ym.* 2022, s. 134–135.

⁷² *Uoti ym.* 2022, s. 140. Ks. myös *Niemivuo* 1991, s. 28, 192–196; *Uoti* 2003, s. 363.

⁷³ Esimerkiksi *Ryynänen* pitää tätä itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten osalta merkittävänä puutteena. Ks. *Ryynänen* 2003, s. 215.

⁷⁴ Ks. myös *Council of Europe* 1985, Article 9 Paragraph 2.

⁷⁵ Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan. Ks. *PeVM* 25/1994 vp, s. 56; myös esim. *PeVL* 16/2014 vp, s. 3; *PeVL* 41/2014 vp, s. 3. Ks. *Oikeusministeriö* 2008, s. 66; *Matikainen* 2014, s. 73.

⁷⁶ *HE* 309/1993 vp, s. 26. Ks. myös *Tuori* 2009a, Voimavarojen turvaamista koskeva alaluku; *Matikainen* 2014, s. 130.

⁷⁷ Kuten *Muukkonen* toteaa, kunnan talouden järjestämisellä on yhtymäkohta perusoikeussääntelyyn. Ks. *Muukkonen* 2019, s. 357–358.

⁷⁸ *Averio – Koskinen – Laesterä* 2019, s. 19–35; ks. myös *Muukkonen* 2019.

sekä laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Valtionosuuksien osuus on tarkoitettu kattamaan kunnille lailla siirrettyjen tehtävien toteuttamiskuluja, joskaan ei täysimääräisesti,⁷⁹ ja tasaamaan kuntien verotuloista johtuvia eroja.⁸⁰ Valtionosuusjärjestelmällä pyritään takaamaan kuntalaisten yhdenvertaisuus palvelujen tarjonnan osalta.⁸¹ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan perusteella valtion tulisi myös pyrkiä valtionosuusjärjestelmässä mahdollisuuksien mukaan yleisyyteen ja sektorikohtaisuuteen eli siihen, että valtionosuuksia ei korvamerkitä tiettyihin tarkoituksiin (artikla 9.7).⁸² Valtionopujärjestelmän painotus on valtionosuuksissa.⁸³

Valtionavustukset taas ovat tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottuja rahoitusseriä, jotka myönnetään tietyn toiminnan tai hankkeen rahoittamiseksi (Valtionavustuslaki (688/2001), 1 §). Rahoitus on harkinnanvaraista ja sen myöntäminen, määrä ja käyttötarkoitus riippuvat myöntävän viranomaisen tekemästä päätöksestä.⁸⁴ Valtionavustukset voivat olla yleisiä eli avustuksen saajan toimintaan yleisesti kohdistuvia tai erityisiä eli esimerkiksi investointiavustuksia aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan tai hankeavustuksia kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen tai muuhun tarkoituksestaan rajattuun hankkeeseen (Valtionavustuslaki, 5.2 ja 5.3 §). Avustuksen myöntäminen on sidoksissa valtion budjetissa määriteltyihin määrärahoihin ja rahoituksen riittävyyteen, jota myöntävä viranomainen ei saa ylittää, ja sen saamiseksi hakijan tulee täyttää hakuilmoituksessa määritellyt kriteerit (Valtionavustuslaki, 7.1 ja 7.2 §).⁸⁵

Itsehallinnon toteutumisen kannalta haasteellisena on pidetty sitä, että valtiontalouden säästöpainneiden vuoksi kuntien tehtävissä alkavat helposti korostua erityistoimialaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät.⁸⁶ Kunnissa ennen maaliskuuta 2023 tehty ilmastotyö oli sen vapaaehtoisuuden vuoksi valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella, ja sitä on rahoitettu hankerahoituksen, vihreiden lainojen ja erilaisten avustusten kautta.⁸⁷

⁷⁹ Matikainen 2014, s. 238.

⁸⁰ Yleiseen toimialaan liittyvät kulut kunnan tulee taas kattaa verotuloilla ja asiakasmaksuilla. Ks. esim. Matikainen 2014, s. 232. Valtionavun historiallisesta tavoitteesta tasata kuntien välisiä eroja, ks. Jäntti 2016, s. 78.

⁸¹ Matikainen 2014, s. 204.

⁸² Ks. myös *Council of Europe* 1985, Article 9 Paragraph 7.

⁸³ Myllymäki 2007, s. 295.

⁸⁴ HE 63/2001 vp, s. 4.

⁸⁵ Myös HE 63/2001 vp, s. 36–38.

⁸⁶ Ryyänen 2003, s. 232.

⁸⁷ Mattinen-Yuryev ym. 2021, diat 126–127.

2.2.4 Kuntalaisen itsehallinto osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien kautta

Kuntien itsehallinto perustuu asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin,⁸⁸ ja itsehallinnolla on yhtymäkohtia perusoikeussääntelyyn myös tätä kautta.⁸⁹ Perustuslain 14.3 §:ssä säädetään äänestys-oikeudesta kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Lisäksi perustuslain 14.4 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa päätöksentekoon koskee myös kuntia, ja kuntien itsehallinto ja kuntalaisen osallistumisoikeutta koskevat säännökset toteuttavat perustuslaillisia osallistumisoikeuksia.⁹⁰ Kuntalaissa säädetään tarkemmin kuntalaisten osallistumisoikeuksista, esimerkiksi äänioikeudesta kuntavaaleissa ja äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä näitä koskevista aloiteoikeuksista (KuntaL 20–21 ja 23–24 §). Lain 22 § koskee osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista kunnassa, vaatii valtuustoa pitämään huolta monipuolisten ja vaikuttavien menetelmien käyttämisestä tätä tarkoitusta varten ja listaa erityisiä menetelmiä osallistumisen ja vaikuttamisen parantamiseksi esimerkiksi selvittämällä kunnan jäsenten mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Kuntalaisen 22 §:n on katsottu soveltuvan myös lapsiin.⁹¹ Valmisteluajasta selvittämistä on korostettu, koska se tukee erityisen tehokkaasti vaikuttamismahdollisuuksia.⁹² Lisäksi kuntalaki velvoittaa asettamaan neuvostoja kunnan jäsenryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Neuvostot edustavat yhtä ryhmää, esimerkiksi nuoria, ja toimivat ryhmän kuulemis- ja vaikuttamiskanavana välittäen ryhmän näkemyksiä kunnan päätöksentekoon (KuntaL 26–28 §). Vaikuttamismahdollisuuksilla on suora yhteys asukkaiden itsehallinnon toteuttamiseen, sillä se ”edellyttää kunnan ja sen asukkaiden tiivistä vuorovaikutusta”, koska ”[k]unta ei voi toimia, ellei sillä ole yhteyttä asukkaisiinsa”.⁹³

⁸⁸ Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luokittelusta, ks. esim. *Muukkonen – Laakso* 2021, s. 5. Vaalioikeuksien, suoran vaikuttamisen, osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sekä vaikuttamistoimielinten eli neuvostojen lisäksi *Muukkonen ja Laakso* sisällyttävät luokitteluun tiedonsaantioikeudet. Vrt. kuitenkin *Harjula – Prättälä* 2023, s. 948–949, jossa myös muutoksenhakuoikeudet yhdistetään vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksiin.

⁸⁹ Ks. esim. *Uoti ym.* 2022, s. 95–102.

⁹⁰ *HE 72/2002 vp*, s. 95–96; *Tuori* 2009b, Osallistumuodot ja -alueet -alaluku.

⁹¹ *Hakalehto* 2018, s. 93; *Uoti ym.* 2022, s. 99.

⁹² *HE 268/2014 vp*, s. 151. Ks. valmisteluajaisista vaikuttamismahdollisuuksista myös hallintolaki (434/2003) 41 §; *HE 72/2002 vp*, s. 95–96; *Mäenpää* 2023, s. 492–493.

⁹³ *Harjula – Prättälä* 2023, s. 269–272. *Ståhlberg* kutsui tätä osaa itsehallinnosta itsehallinnon poliittiseksi merkitykseksi, jonka kautta kuntalaisilla oli mahdollisuus vaikuttaa politiikan sisältöön. Ks. *Ståhlberg* 1928, s. 246.

Myös muutoksenhakua koskevat säännökset muodostavat keskeisen vaikuttamiskeinon kunnan asioiden hoitoon silloin, kun ennakkollinen vaikuttaminen eli osallistuminen ja vuorovaikutus eivät riitä toteuttamaan oikeussuojaa.⁹⁴ Kunnan jäsenen kannalta keskeisimpiä menettelyjä ovat oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus tarjoaa kunnalle mahdollisuuden korjata laillisuusvirheet kunnan jäsenen tai asianosaisen aloitteesta ilman tuomioistuinkäsittelyä (KuntaL 134 ja 137 §). Tämän on katsottu vahvistavan kunnan itsehallintoa.⁹⁵ Vaatimuksen voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella⁹⁶ tai laillisuusperusteella eli esittäen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, sen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen (KuntaL 135.2 §).⁹⁷ Kunnallisvalituksen osalta valitusperuste on rajattu vain laillisuusperusteisiin (KuntaL 135.2 §).⁹⁸ Kunnallisvalituksen funktio on mahdollistaa kunnan jäsenille kunnan toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Sen erityispiirteitä hallintovalitukseen nähden ovat laajempi muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet ja valitusviranomaisen asiaan kohdistuva rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Valitusperusteiden rajoittamisen taustalla yhtenä syynä on itsehallinnon suojaaminen, sillä itsehallinnon on katsottu edellyttävän, että valitusviranomaisena ei voi päätöstä kumotessaan korvata sitä uudella, vaan sen tulee palauttaa asia käsiteltäväksi kunnan toimielimiin.⁹⁹ Vaikka erityislaeissa voidaan tehdä poikkeuksia kunnallisvalituksen käyttöalaan, esimerkiksi MRL:n mukaisia kaavoja koskeva muutoksenhakuääntely perustuu kunnallisvalitukseen (MRL 188 §). Näissä tilanteissa tuomioistuimen toimivalta on siten rajattu kuntalain 135 §:ssä listattuihin laillisuuskysymyksiin.¹⁰⁰

2.3 Empiirinen aineisto ja tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kuntien antamista kirjallisista lausunnoista, jotka liittyvät ilmastolain täydennystä ja MRL:n kokonaisuudistusta koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin. Tarkasteltava aineisto on kerätty kyseisten säädösvalmisteluhankkeiden hankesivuilta, joiden kautta lausuntovaiheessa annettuihin lausuntoihin pääsee tutustumaan.¹⁰¹ Kuntien lausuntojen lisäksi aineis-

⁹⁴ Harjula – Prättälä 2023, s. 948–949.

⁹⁵ Harjula – Prättälä 2023, s. 963–964.

⁹⁶ HE 268/2014 vp, s. 237.

⁹⁷ Ks. myös HE 268/2014 vp, s. 237; Husa – Pohjolainen 2014, s. 272.

⁹⁸ Kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä täydentää laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), ellei kuntalaisia säädetä toisin.

⁹⁹ Harjula – Prättälä 2023, s. 969–972.

¹⁰⁰ Ks. Koivuluoma ym. 2020, s. 108, 41.

¹⁰¹ Ympäristöministeriö 2022a; Ympäristöministeriö 2018a.

toa on täydennetty maakuntaliittojen ja Kuntaliiton lausunnoilla siksi, että useat kunnat ovat joko viitanneet niihin tai käyttäneet niitä omien lausuntojensa pohjana. MRL-uudistustyöstä lausunnon antoi yhteensä 181 kuntaa, kahdeksantoista maakuntaliittoa sekä Kuntaliitto. Ilmastolain täydennyksestä lausunnon antoi 37 kuntaa¹⁰², neljätoista maakuntaliittoa sekä Kuntaliitto. Tähän analyysiin on sisällytetty kaikki lakiehdotuksista annetut lausunnot. MRL-uudistustyön osalta on kuitenkin tarkasteltu vain alueiden käyttöä koskevaa kokonaisuutta jättäen rakentamista koskeva osuus analyysin ulkopuolelle. Vaikka osa MRL-uudistustyöhön liittyvistä lausunnoista ei eritellysti ota kantaa ilmastonmuutokseen asiakysymyksenä, monissa on kommentoitu yleisellä tasolla esimerkiksi selvitysvelvoitteiden laajentumisesta, josta yhtenä esimerkkinä on kaavoitusta koskeva laajeneva selvitysvelvollisuus. Olen sisällyttänyt aineistoon nämä lausunnot. Aineistosta on sen sijaan jätetty pois lausunnot, joissa on pelkästään viitattu toisen lausunnonantajan, esimerkiksi Kuntaliiton tai maakuntaliiton, lausuntoon. Lisäksi olen jättänyt aineiston ulkopuolelle MRL:n kokonaisuudistusta koskevat lausunnot, joissa ei ole lainkaan ilmastoviittauksia. Tämä koskee myös MRL-uudistukseen liittyviä lausuntoja, joissa ei ole keskitytty alueidenkäyttöön vaan rakentamislainsäädännön uudistusten kommentointiin.

Sisällytetyt lausunnot vaihtelivat sekä yksityiskohtaisuudeltaan että pituudeltaan muutamasta sivusta aina kymmeneen sivuihin. Useiden lausuntojen pohjana on ollut lausuntopalvelussa käytetty valmis kysymyksenasettelu. Lausuntojen yhteyteen on voinut jättää myös vapaamuotoisia liitteitä. Niissä tilanteissa, joissa lausunnonantaja oli täytetyn lausuntolomakkeen lisäksi jättänyt lausunnon liitetiedostona tai liittänyt muun liitteen, tarkastelu on kattanut kaikki tiedostot.

Taulukko 1: Empiirisen aineiston määrä eriteltyinä

Esitys	Esityksestä annettujen lausuntojen kokonaismäärä	Lausunnon antaneiden kuntien, Kuntaliiton ja maakuntaliittojen määrä¹⁰³	Analyysiin näistä sisällytettyjen lausuntojen kokonaismäärä
Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus	549	200	169
Ilmastolain täydennys	129	56	56

¹⁰² Etelä-Karjalan liitto antoi lausunnon myös alueen kahdeksan kunnan puolesta. *Etelä-Karjalan liitto ym.* 2022.

¹⁰³ Määrässä on otettu huomioon mahdolliset yhteislausunnot erikseen jokaisen lausunnonantajan kohdalta.

Tarkastelin kuntien antamia kirjallisia lausuntoja laadullisesti sisällönanalyysin¹⁰⁴ keinoin tavoitteena kuvata ja selittää kuntien käsityksiä niiltä edellytetyn ilmastotoimijuuden legitimitetistä. Analyysia ohjasi paitsi analyttisenä viitekehyksenä toimiva kirjallisuuskatsaukseen perustuva kuvaus legitimitetistä ja lainopilliseen analyysiin nojautuva kuvaus itsehallinnon osatekijöistä myös aineisto. Tämä ns. abduktiivinen eli teoriasidonnainen lähestymistapa mahdollistaa sen, että sekä teoria että aineisto vaikuttavat analyysiin.¹⁰⁵ Analyysin ensivaiheessa kävin kuntien antamat lausunnot läpi tutustuakseni materiaalin sisältöön ja ryhmittelin havaintoni läpiluvun perusteella. Esiin nousseet huomiot liittyivät siihen, miten kunnat käsittävät ilmastonmuutoksen ilmiönä, kuntien resurssihaasteisiin, kuntien ja valtion väliseen suhteeseen, itsehallintoa koskeviin kommentteihin, valitusoikeuksien käyttämiseen sekä lainsäädäntö- ja lausuntoprosessin toteuttamiseen. Havaintokategorioita yhdistävänä tekijänä hahmotin niiden suhteen itsehallintoon. Aineistolähtöisen jäsenyyksen jälkeen tarkastelin lähemmin legitimitetin käsitettä ja itsehallinnon oikeudellisia piirteitä keskittyen jälkimmäisten osalta niihin, jotka olivat kaikkein keskeisimpiä käsiteltävänä olevan aineiston kannalta. Näin päädyin kolmeen itsehallinnon osatekijään eli kuntien tehtäviin, kuntien rahoitukseen ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Lausuntomateriaali on lukukertojen aikana teemoiteltu¹⁰⁶ itsehallinnon osa-alueiden ja legitimitetin käsitteen perusteella tunnistettujen kysymysten perusteella.

3 TULOKSET

3.1 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyö – alueidenkäytön ilmastonäkökulman sääntely muutoksen tuulissa

3.1.1 Lähtötilanne ja ehdotuksen keskeinen sisältö

Vuonna 2000 voimaan tulleen MRL:n tavoitteena oli organisoida alueiden käyttö tavalla, joka edistäisi ”ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä” (MRL 1.1 §). Ekologisesti kestävään kehityksen ajateltiin valmisteluvaiheessa liittyvän muun muassa ilmastonmuutoksen hidastamiseen,¹⁰⁷ ja oikeuskirjallisuudessa ilmastovaikutusten on katsottu kuu-

¹⁰⁴ Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa tuotetaan aineiston perusteella sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Ks. *Tuomi – Sarajärvi* 2018, s. 117, 122.

¹⁰⁵ Ks. *Eskola* 2018, s. 212–216; *Tuomi – Sarajärvi* 2018, s. 109–110, 133.

¹⁰⁶ Teemoittelusta ks. esim. *Eskola – Suoranta* 2008, s. 174–180.

¹⁰⁷ *HE 101/1998 vp*, s. 61.

luneen MRL:n soveltamisalaan eksplisiittisen ilmastosäännöksen puuttumisesta huolimatta.¹⁰⁸ MRL-sääntelyn yhtymäkohdat ilmastomuutokseen näkyivät lain alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskevassa säännöksessä, jotka ohjasivat kaavoitusprosessia, mutta niitä ei kuitenkaan ajateltu yksittäisen kaavan muutoksenhakuperusteiksi.¹⁰⁹ Myös kaavan vaikutusten selvittämisellä oli ilmastoyhteyksiä (MRL 9 §), sillä sen tuli maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) mukaan kattaa merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset ”maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon” (MRA 1 §). Selvitysten riittävyttä on analysoitu oikeuskäytännössä,¹¹⁰ mutta ei toistaiseksi siltä osin, onko ilmastovaikutukset otettu huomioon riittävällä tavalla.¹¹¹

Kaavoitukselle asetettavista sisältövaatimuksista säädettiin MRL:n 28 §:ssä (maakuntakaava), 39 §:ssä (yleiskaava) ja 54 §:ssä (asemakaava). Sisältövaatimuksissa ei yhdenkään kaavan osalta ole suoraan listattu ilmastovaikutuksia. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka ohjaavat kaavoitusta MRL:n 22 §:n mukaisesti, viitattiin Pariisin ilmastopöytäkirjaan yhtenä keskeisenä alueidenkäyttötavoitteita liittyvänä kansainvälisenä säädöksenä ja eriteltiin, että terveellinen ja turvallinen elinympäristö pitää sisällään ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautumisen.¹¹² Lisäksi maakunta- ja yleiskaavan sisältövaatimukseen kuului myös huomion kiinnittäminen yhdyskuntarakenteen ekologiseen kestävyteen (MRL 28 § ja 39 §).

MRL-kokonaisuudistus käynnistettiin huhtikuussa 2018 ja kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö (KRL) nimetty luonnos lähetettiin lausuttavaksi syyskuussa 2021. Hankkeen taustalla vaikutti muun muassa hallituksen hiilineutraaliustavoite, ja ilmastomuutoksen hillintä listattiin yhtenä hankkeen keskeisistä tavoitteista.¹¹³ Uudistetun lain oli tarkoitus kattaa sekä ilmastomuutoksen hillintään että sopeutumiseen liittyviä näkökohtia.¹¹⁴

Lakiin olisi tämän vuoksi lisätty uusi tavoitesäännös koskien ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista kaavoituksessa ja rakentamisessa (KRL 5 §). Tavoite olisi koskenut kaikkia kaavatasoja, ja se olisi vaatinut yhdyskuntarakenteen eheyttämistä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla jo olemassa olevaa infrastruktuuria hyödyntäen. Esimerkiksi uudisrakentamisen olisi

¹⁰⁸ Ks. esim. *Hallberg ym.* 2020, s. 27; *Romppanen ym.* 2021, s. 217–257, 236.

¹⁰⁹ *HE 101/1998 vp*, s. 62. Ks. myös esim. KHO:2018:10 18.1.2018/133.

¹¹⁰ *Holopainen ym.* totesivat tältä osin vuonna 2013, että menettelyperusteisista valituksista yleisin oli ollut riittämätön vaikutusten selvittäminen. Ks. *Holopainen ym.* 2013, s. 15.

¹¹¹ Ilmastovaikutusten selvittämiseen liittyviä huomioita on esitetty muutoksenhakuprosesseissa, esimerkiksi tapauksissa KHO 2012:67 ja KHO 2015:56, mutta korkein hallinto-oikeus ei toistaiseksi ole julkaissut selkeästi ilmastovaikutuksiin liittyvää ratkaisua.

¹¹² *Valtioneuvosto* 2017, s. 7.

¹¹³ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 94.

¹¹⁴ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 14.

siten tullut ohjautua olemassa olevien joukkoliikenneyhteyksien ja palvelujen piiriin (KRL 5.1 § 1 kohta). Lisäksi hillintä kaavoituksessa olisi edellyttänyt resurssitehokkaan yhdyskuntakehityksen tukemista ja vähähiilisen liikennejärjestelmän edellytysten luomista sekä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämisedellytysten tukemista (KRL 5.1 § 2 ja 3 kohdat). Kaavoituksen yhtenä tehtävänä olisi ollut myös varautuminen lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja ilmastonmuutoksesta johtuviin riskeihin ja muutoksiin.¹¹⁵ Olemassa olevaan MRL:ään verrattuna luonnosteltu 5 § olisikin selvemmin tunnistanut ilmastonmuutoksen ja alueidenkäytön välisen yhteyden lainsäädännön tasolla.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen olisi tuotu KRL-luonnoksessa myös osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.¹¹⁶ Kaavoituksen laadullisiin vaatimuksiin liittyen maakuntakaavassa olisi tullut esittää alueen kehittämisen periaatteet koskien esimerkiksi maakunnan viherrakennetta, mikä olisi säännöskohtaisten perustelujen perusteella pitänyt sisällään ilmastonmuutosnäkökulman.¹¹⁷ Yleiskaavassa olisi tullut kiinnittää huomiota viherrakenteeseen ja virkistysalueisiin ilmastonmuutosnäkökulmaa korostaen, ja myös yleis- ja asemakaavan laadullisiin vaatimuksiin kuulunut elinympäristön terveellisyys- ja turvallisuuden vaatimus olisi huomioinut ilmastonmuutoksen ja sen vaikutukset.¹¹⁸ Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen tunnistettiin myös osana kaavojen vaikutusten arviointia. MRA 1 §:ä mukailleen kaavaa laadittaessa olisikin tullut selvittää muun muassa todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset ilmastoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.¹¹⁹

3.1.2 Lausuntoanalyysi

KRL-ehdotuksesta annetut lausunnot lähestyvät ilmastonmuutosta ilmiönä eri näkökulmista, mitä voi pitää luontevana ottaen huomioon kuntien erilaisuus ja erilaiset taustat vapaaehtoisessa ilmastotyössä. Osaa uudistuksen ehdotuksista, jotka eivät suoraan liittyneet ilmastotyöhön, pidettiin lausunnonantajien keskuudessa erittäin ongelmallisina. Tällaisia kysymyksiä olivat esimerkiksi pienten rakennusten luvanvaraisuuden poistaminen, kaavoitusprosessien monimutkaistuminen, lisäresurssien tarve sekä ELY-keskusten valitusoikeuksien

¹¹⁵ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 260–261, 598.

¹¹⁶ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 601.

¹¹⁷ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 271, 602.

¹¹⁸ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 281, 289, 605, 607–608.

¹¹⁹ *Ympäristöministeriö* 2021, s. 310, 618.

kasvattaminen.¹²⁰ Kuntien vaikuttamisintressi lienee korostunut erityisen ongelmallisiksi koettujen ehdotusten kohdalla, mikä on luultavasti vaikuttanut siihen, että ilmastomuutos ilmiönä ei välttämättä nouse tavoitesäännöksen kommentoinnin lisäksi lainkaan esiin itse lausunnossa.¹²¹

Yksi lausunnoista esiin nouseva trendi on kuitenkin lain tavoitteiden, mukaan lukien hiilineutraalin yhteiskunnan, pitäminen yleisellä tasolla ajankohtaisina ja siksi kannatettavina ja perusteltuina.¹²² Hiilineutraaliustavoitteen voitiin nähdä olevan yhteydessä kunnan olemassa olevaan ilmastotyöhön, esimerkiksi ilmasto-ohjelmaan,¹²³ jolloin tavoite yhdistyi kunnan jo vapaaehtoisesti hoidettavaksi ottamaan tehtävään.¹²⁴ Samanaikaisesti lausunnoista näkyy kahtiajakautunutta suhtautumista KRL-ehdotuksen ilmastoviittausten tarpeellisuuteen ja ajoitukseen. Toisessa ääripäässä korostuu ajatus siitä, että ilmastomuutoksen käsittely lainsäädännössä on kiireellinen asia ja jopa ”pahasti myöhässä”.¹²⁵ Sääntelyn, esimerkiksi ehdotetun 5 §:n mukaisen tavoitesäännöksen lisäämisen, keskeisenä etuna nähtiin mahdollisuus koota alueidenkäytön ja ilmastotyön rajapinnassa olevat pykälät yhteen paikkaan, vahvistaa niiden asemaa sekä tukea kuntien ilmastotyötä.¹²⁶ Sääntelyllä voitaisiin vauhdittaa jo olemassa olevien ilmastokestävän alueidenkäytön keinojen laajempaa käyttöä ja tarjota ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellista ”lainsäädännöllistä selkänöjää”.¹²⁷ Samaan aikaan kuntien näkemyksissä korostettiin sitä, että ilmastotavoitteita on edistetty maankäytössä ilman selkeää lainsäädäntövelvoitetta jo pidemmän aikaa. Lainsäädännön tasolle tuotuina kuntien huoli kohdistuikin uusien selvitysvelvollisuuksien kunnille tuomaan resurssitaakkaan ja lisäkustannuksiin sekä kaavoitusmenettelyn jäykistämiseen.¹²⁸

Lausunnoista näkyy voimakkaasti maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen asema kuntien jokapäiväisessä toiminnassa ja itsehallinnon ydinkysymyksenä, mikä saa tukea myös kirjallisuudesta.¹²⁹ Kuntaliiton lausuntoa mukaillen kunnat usein korostivat, että kaavoitus ja maapolitiikka luovat ”pohjan myös kunnan

¹²⁰ Ks. esim. *Kuntaliitto* 2021, s. 15–16, 30, 39; *Parainen* 2021, s. 2; *Lumijoki* 2021, s. 1; *Suomussalmi* 2021, s. 3.

¹²¹ Ks. esim. *Hattula* 2021, s. 2; *Virrat* 2021, s. 2; *Kustavi* 2021, s. 1; *Haapajärvi* 2021, s. 1; *Kokkola* 2021, s. 1; *Naantali* 2021, s. 2 ja 7.

¹²² Ks. esim. *Naantali* 2021, s. 1; *Porvoo* 2021, s. 1; *Närpiö* 2021, s. 2; *Suomussalmi* 2021, s. 1; *Mäntsälä* 2021, s. 1; *Laukaa* 2021, s. 1.

¹²³ Ks. esim. *Joensuu* 2021; *Kiuruvesi* 2021; *Sonkajärvi* 2021.

¹²⁴ Kunnan tehtävistä ja niiden jaottelusta, ks. yllä jakso 2.2.2.

¹²⁵ *Savonlinna* 2021, s. 5.

¹²⁶ *Lahti* 2021, s. 3; *Lapinlahti* 2021, s. 1; *Lapin liitto* 2021, s. 2; *Tampere* 2021, s. 2–3; *Helsinki* 2021, s. 7.

¹²⁷ *Helsinki* 2021, s. 7; *Turku* 2021, s. 2.

¹²⁸ Ks. esim. *Nurmijärvi* 2021, s. 1.

¹²⁹ Ks. esim. *Heuru – Mennola – Rynänen* 2001, s. 76; *Mäkinen* 2004, s. 15–16; *Prusi* 2016.

elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille”. Maankäyttö nähtiin siten keskeisenä keinona edistää ”yhdyskuntien kestävästä kehitystä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin”, minkä vuoksi maankäytön lainsäädäntö nähtiin yhtenä ”merkittävimmistä” kuntiin kohdistuvista aloitteista.¹³⁰ Teeman käsittelyä ei kuitenkaan yhdistetty kuntalain tai MRL:n kestävä kehitys -viittauksiin.¹³¹

Lausunnoissa toistuva teema on kuntien erilaisuuden ja itsehallinnon korostaminen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa. Esimerkiksi Alavuden kaupungin lausunnossa nostettiin siten esiin huoli maalaiskunnista ja se, että ”[t]avoitteita punnitessa täytyy kuitenkin muistaa kaupunkien hyvin erilaiset lähtökohdat, niin kokonsa kuin sijaintinsa osalta”.¹³² Hiilineutraaliuden saavuttamiseksi käytössä olevat keinot nähtiin siten erilaisiksi pienemmissä ja maaseutuvaltaisissa kunnissa kuin kaupungeissa. Tältä osin useat pienemmät kunnat referoivat omissa lausunnoissaan Kuntaliiton pienten kuntien verkoston puolesta antamaa lausuntoa, jonka mukaan ”[t]arkoituksenmukaiset ja vaikuttavat toimenpiteet kestävä kehityksen ja ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen osalta vaihtelevat riippuen kunnan sijainnista, koosta ja olosuhteista”.¹³³ Kuntaliiton yleinen lausunto, joka kokonaisuutena korostaa kunnallisen itsehallinnon näkökulmaa kommentoinnin lähtökohtana, liittyy myös kuntien ilmastotoimet kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen argumentoiden, että ”[k]untien itsehallintoon kuuluva kaavamonopoli ja maapolitiikan suuntaamisen mahdollisuudet ovat ehdoton edellytys globaaleihin haasteisiin, kuten ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin vastaamiseksi *paikalliset olosuhteet ja tahtotila* huomioiden”.¹³⁴ Keskeistä Kuntaliitolle kuntien edunvalvontajärjestönä on siten kuntien mahdollisuus valita omat toimensa paikallisesti painottaen. Luontevana jatkumona tälle ajatukselle Kuntaliiton (ja sitä kautta monien kuntien) lausunnot priorisoivat informaatio-ohjausta tiukan lakitasoisen määrittelyn sijaan. Tärkeää olisi siten:

”kehittää yhteisiä käyttäjystävällisiä mittaus-, laskenta- ja analyysityökaluja erilaisten kaavoitusratkaisujen ilmastovaikutusten analyysiin ja vertailuun kuntien käytettäväksi ja päätöksen teon tueksi. Lisäksi kunnille ja kaavoittajille tulisi tarjota lisää tiedon- ja kokemusten vaihdon mahdollisuuksia kaavojen ilmastovaikutusten arvioinnista ja muusta ekologisen kestävyuden edistämisestä.”¹³⁵

¹³⁰ Kuntaliitto, *pienien kuntien verkosto* 2021. Ks. myös *Eurajoki* 2021, s. 1; *Muonio* 2021, s. 1; *Oulu* 2021, s. 4; *Salla* 2021, s. 1. Itsehallinnon korostaminen Kuntaliiton työssä ei ole yllättävää: sen tehtävänä on perinteisesti pidetty kunnallisen itsehallinnon edistämistä. Tästä esim. *Heuru – Memola – Rynänen* 2001, s. 105.

¹³¹ Tästä keskustelusta kuntalain yhteydessä ja kirjallisuudessa, ks. yllä jakso 2.2.2.

¹³² *Alavus* 2021, s. 1; *Seinäjoki* 2021, s. 2; *Kouvola* 2021, s. 2.

¹³³ Kuntaliitto, *pienien kuntien verkosto* 2021, s. 2; *Isojoki* 2021, s. 4; *Punkalaidun* 2021, s. 2; *Sastamala* 2021, s. 2.

¹³⁴ Kuntaliitto 2021, s. 6 (korostus lisätty), myös s. 5.

¹³⁵ Kuntaliitto 2021, s. 6; *Ristijärvi* 2021, s. 1.

Vaikka ilmastotyö nähdään usein kunnan näkökulmasta tärkeänä, lausunnoissa korostuu itsehallinnon hengessä kunnan omaehtoinen toiminta hiilineutraalin yhteiskunnan saavuttamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa monessa kunnassa sitä, että tavoitteena on kestävä kehitys tai jopa lähtökohtaisesti kunnan kasvu ja elinvoimaisuus. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen saatetaan nähdä jopa vastakkainasetteluna tähän verrattuna:

”Lakiuudistuksen keskeinen tavoite on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuuden vuonna 2035. Ehdotuksen mukaan ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen olisi jatkossa huomioitava kaikessa kaavoituksessa, rakentamisessa ja rakennusten ylläpidossa. Posion kunta pyrkii kestäväan kehitykseen.”¹³⁶

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa kuntalain 1.2 §:n mukaista tavoitesäännöstä koskeviin kannanottoihin peilaten voidaan todeta, että lausuntojen perusteella *Sallisen* ja *Mäkisen*¹³⁷ näkemykset ympäristötavoitteita korostavasta kestävästä kehityksestä kuntien keskeisenä tehtävänä eivät täysin resonoi kaikissa lausunnon antaneissa kunnissa ainakaan maankäytön yhteydessä, vaan erityisesti lausuntomenettelyn kaltaisessa vaikuttamistilanteessa kuntien näkemyksissä korostuu paikallisuuden ja omaehtoisuuden näkökulma. Itsehallinnon korostaminen tarkoittaa siten ainakin joillekin kunnille kunnan harkintavallan ja tahtotilan roolin korostamista, mitä on kirjallisuudessa pidetty ongelmallisena ympäristötavoitteiden täytäntöönpanon kannalta, koska valintatilanteessa ympäristötavoite voidaan sivuuttaa.¹³⁸

Vain osa lausunnoista pyrkii erittelemään hiilineutraalin yhteiskunnan -yläkäsitteen alle kuuluvia elementtejä ja kommentoimaan ilmastomuutosta moninäkökulmaisena ilmiönä, johon kuuluu paitsi ilmastomuutoksen hillintään tähtäviä toimenpiteitä myös sopeutumisen osuus.¹³⁹ Vaikka monet kunnat tunnistivat alueidenkäytön keskeiseksi kunnan vaikuttamismahdollisuudeksi näihin tavoitteisiin nähden,¹⁴⁰ on myös kuntia, joissa kunnan roolia alueidenkäytössä ei nähty hiilineutraaliuteen vaikuttavana tekijänä.¹⁴¹ Samaan aikaan esimerkiksi hiilinieluja koskeva keskustelu ei nouse laajamittaisesti esiin osana alueidenkäyttöä.¹⁴² Aineistossa on myös lausuntoja, joissa ilmastomuutoksen

¹³⁶ *Posio* 2021, s. 21; ks. myös *Viitasaari* 2021, s. 4; *Siiinjärvi* 2021, s. 2; *Muonio* 2021, s. 1; *Eurajoki*, liite [ei päiväystä], s. 1; *Kempele* 2021, s. 2.

¹³⁷ Ks. yllä jakso 2.2.2.

¹³⁸ *Heinilä* 2019, s. 60–69.

¹³⁹ Ks. esim. *Helsinki* 2021, s. 3, 6–7; *Turku* 2021, s. 1–2 ja 4.

¹⁴⁰ Ks. esim. *Savonlinna* 2021, s. 5; *Sotkamo* 2021, s. 1.

¹⁴¹ Ks. esim. *Kuortane* 2021, s. 1.

¹⁴² Ks. kuitenkin *Savonlinna* 2021; *Alavus* 2021; *Uudenmaan liitto* 2021. Erityisesti viimeisimmässä korostetaan tarvetta käsitellä hiilen sitomista viherrakenteen hiilinieluissa ja tähän liittyviä alueidenkäytön muutoksia KRL-esityksen jatkokäsittelyssä.

yhteyttä alueidenkäyttöön ei nosteta lainkaan esiin,¹⁴³ mikä ainakin joissain tapauksissa liittyyneen lausunnon kirjoittajan taustaan: esimerkiksi rakennustarkastajan antama lausunto keskittyy usein ehdotuksen rakentamiseen liittyneisiin kipukohtiin.¹⁴⁴

Kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa¹⁴⁵ keskeiseksi itsehallintoteemaksi tunnistettu rahoitusperiaate ja itsehallintonäkökulman rahoitusta ja resursseja koskeva osuus painottuu myös lausunnoissa. Näkökulma selittää myös kuntien suhtautumista uusiin velvoitteisiin ja niiden hyväksyttävyyteen. Erityisesti perustuslaillisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen sekä uusien lakisääteisten kuntatehtävien välinen kipuilu näkyy pienten kuntien lausunnoissa:

”Pienenä kuntana Lapinjärven kunta on huolissaan siitä, tullaanko uusien ja laajentuneiden tehtävien osalta noudattamaan rahoitusperiaatetta siten, että uusiin ja laajentuneisiin tehtäviin osoitetaan 100 % valtionosuudet. On tärkeää pitää mielessä, että vaikka yksittäinen muutos uudistuksessa saattaa tuntua pieneltä, mutta useiden muutosten kokonaisvaikutukset kustannuksiin ja kuntatalouteen voivat olla merkittäviä.”¹⁴⁶

Itsehallinnon näkökulmasta KRL-ehdotuksen hyväksyttävyyteen vaikutti myös selvitysvelvoitteiden ja vaikutusarvioiden laajentuminen, minkä nähtiin johtavan kaavoitustyön kallistumiseen ja pitkittymiseen.¹⁴⁷ Kuten Joensuun kaupunki asian ilmaisi:

”Laissa olisi ilmaistava selkeästi mitä asioita olisi selvitettävä ja miten. Muutoin vaarana on päätyminen liian yksityiskohtaiseen ja liialliseen selvittämiseen, joka taas johtaa kuntien kaavoitusprosessien lisäresursointitarpeisiin, pidempiin kaavoprosesseihin ja lisääntyviin konsulttikuluihin.”¹⁴⁸

Kuntien näkökulmasta uudet kaavoituksen menettelyt ja muutos MRL:n mukaiseen tulkintakäytäntöön näyttävätkin vaikeasti huomioonotettavina käytännön kysymyksinä, joissa kunta kaipaa lainsäädännöstä selvää linjausta sille, mitä riittävä selvittäminen tai vaikutusten arviointi tarkoittaa. Taustalla on huoli resursseista, esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntija-avun ostotarpeista kaavoitusprosesseja varten. Samaan aikaan selvitysvelvoitteella ja vaikutusten

¹⁴³ Ks. esim. *Siikajoki* 2021; *Nurmes* 2021; *Humppila* 2021; *Asikkala* 2021; *Sodankylä* 2021; *Mikkeli* 2021.

¹⁴⁴ Ks. esim. *Mikkeli* 2021; *Kokkola* 2021.

¹⁴⁵ Tästä tematiikasta, ks. yllä jakso 2.2.3.

¹⁴⁶ *Lapinjärvi* 2021, s. 2; *Pomarkku* 2021, s. 2; *Kustavi* 2021, s. 1; *Mäntsälä* 2021, s. 3; *Porvoo* 2021, s. 4–5.

¹⁴⁷ Ks. esim. *Vaala* 2021, s. 3.

¹⁴⁸ *Joensuu* 2021, s. 8. Ks. myös *Espoo* 2021, s. 3; *Kinnula* 2021, s. 3; *Hattula* 2021, s. 2.

arvioinnilla on kuntien lausunnoissa yhteys kaavapäätöksiin liittyvään muutoksenhakuun. Rauman kaupungin sanoin: ”[I]akiluonnos johtaa kunnissa lisääntyneeseen resurssitarpeeseen ja uudistus avaa kokonaan uudet oikeusennakkotapakset monen pykälän osalta”.¹⁴⁹

Vaikka kuntien käsitys KRL-ehdotuksen hyväksyttävyydestä muotoutuu-kin erityisesti itsehallinnon käsitteen kautta, muutoksenhakuun liittyvät huomiot korostavat, että kunnallisen itsehallinnon käsitys nivoutuu kuntien lausunnoissa niiden ja valtion väliseen suhteeseen. Sitä, millaiset mahdollisuudet kuntalaisilla on kunnallisvalituksen kautta harjoittaa kuntalaisten itsehallintoa tai kuntalaisten perusoikeuksiin kuuluvaa vaikuttamista, ei lausuntomateriaalissa tällöin mielletä samanarvoiseksi hyväksyttävyyksymykseksi.¹⁵⁰ Muutoksenhakumahdollisuus saatetaan jopa nähdä turhana, väärinkäytettynä tai perusteettomana.¹⁵¹ Esimerkiksi Limingan kunta argumentoi siksi, että ”nykyinen valitusoikeus ei toimi halutulla tavalla. Valitusoikeutta käytetään hyvin usein väärin. Täysin perusteettomilla valituksilla saadaan paljon vahinkoa aikaan”.¹⁵² Kunnille muutoksenhakumahdollisuus näyttyy negatiivisessa valossa hankkeen viivästyminenä monipolvisessa valitusprosessissa, rakentajien siirtymisessä alkuperäisestä paikasta muualle ja kunnan taloudellisen suunnittelun vaikeutumisenä.¹⁵³ Yksi kuntien toistuvista huolenaiheista liittyykin ehdotettuun KRL 5 §:ään eli ilmastotavoitesäännökseen. Vaikka säännöstä olisi pidetty yleisellä tasolla kannatettavana, kuntien näkemyksiä varjosti sen yleispiirteisyys ja mahdollinen muutoksenhakukäyttö. Kuten Helsingin kaupunki asian muotoili:

”Kaupunki ei pidä toivottavana sitä, että muutoksenhaku voitaisiin perustaa ehdotettuun säännökseen, sillä säännös on sanamuotojensa osalta hyvin yleinen ja tulkinnanvarainen, mikä tekisi sen lainmukaisuuden arvioinnista erittäin haastavaa ja aiheuttaisi epävarmuutta siitä, mikä on kaavoituksessa ja rakentamisessa riittävää toimintaa ilmastomuutoksen hillitsemiseksi.”¹⁵⁴

Menettelyllisessä mielessä kuntien lausunnotmenettelyyn osallistuminen nojaa vahvasti Kuntaliiton sekä maakuntaliittojen kautta tehtävään edunvalvontatyö-

¹⁴⁹ Rauma 2021, s. 1. Ks. myös Riihimäki 2021, s. 2–3; Kinnula 2021, s. 20.

¹⁵⁰ Osallistumismahdollisuuksien yhteydestä itsehallintoon, ks. yllä jakso 2.2.4. Perusoikeuksista ks. jaksot 2.2.2.–2.2.4.

¹⁵¹ Tällaisia kannanottoja ei esitetä ensimmäistä kertaa. Aikaisemmassa tutkimuksessa on kuitenkin todettu, että niille ei ollut empiiriseen aineistoon perustuvaa syytä. Ks. Mäkinen 2010, s. 142.

¹⁵² Liminka 2021, s. 3.

¹⁵³ Liminka 2021, s. 3; ks. myös Hartola 2021, s. 9; Kiuruvesi 2021, s. 5.

¹⁵⁴ Helsinki 2021, s. 6–7; Kinnula 2021, s. 7; Savitaipale 2021, s. 1; Pomarkku 2021, s. 2; Kannonkoski 2021, s. 7; Luumäki 2021, s. 1; Siikainen 2021, s. 1; Sotkamo 2021, s. 4; Lapinjärvi 2021, s. 7; Uudenmaan liitto 2021, s. 3.

hön: esimerkiksi Kuntaliiton lausunto on joko suoraan siteerattuna tai referoituna useimpien kuntien lausuntojen taustalla. Kunnan koko lausunto voi myös koostua viittauksesta toisiin lausuntoihin.¹⁵⁵ Kuntaliiton lausunto onkin valmisteltu hyvissä ajoin ennen lausuntoajan loppua juuri siksi, että sitä voitaisiin hyödyntää kunnissa ehdotuksen kommentoinnissa.¹⁵⁶ Lainvalmisteluprosessin kommentointi osana lausuntomenettelyä liittyy normatiiviseen legitimizeettiin¹⁵⁷ mutta myös kuntien ehdotukseen liittyviin legitimizeettikäsitteisiin. Kuntaliitto ja kunnat kritisoivat kuulemisajan lyhyttä, vaikutusarviointien puutteita, muiden meneillään olleiden lakihankkeiden ja KRL-uudistuksen yhteisvaikutusarvion puuttumista sekä asetustenantovaltuuksien avoimuutta ja asetusalustusten puuttumista.¹⁵⁸

3.2 Ilmastolaki ja sen uudistustyö – kuntien muuttuva rooli ilmastopolitiikan kentällä

3.2.1 Lähtötilanne ja ehdotuksen keskeinen sisältö

Ilmastopolitiikan tekeminen perustui Suomessa ennen vuoden 2015 ilmastolain (609/2015, Vanha ilmastolaki) säätämistä toimenpideohjelmiin ja strategioihin.¹⁵⁹ Vuoden 2015 lain säätämällä haluttiin vahvistaa ilmastopolitiikan suunnittelun ja toteutumisen seurannan puitteita, tehostaa viranomaisten yhteistyötä ilmastopolitiikan alalla sekä vahvistaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia (Vanha ilmastolaki, 1.1 §). Vuoden 2015 ilmastolakia on kuvattu ensisijaisesti ”kansalaisia osallistava[ksi] informaatio-ohjauksen väline[eksi]”, jonka päätehtävänä oli tuottaa tietoa eri toimijoille ilmastopolitiikan toteuttamista varten.¹⁶⁰ Laissa määriteltiin ilmastosuunnittelujärjestelmän osat eli pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, sen arvioihin ja tavoitteisiin perustuva keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumis suunnitelma (Vanha ilmastolaki, 6.1 §). Laki velvoitti valtion viran-

¹⁵⁵ Toisaalta on myös kuntia, joiden näkemykset poikkeavat Kuntaliiton lausunnosta. Ks. esim. *Tampere* 2021, s. 2 (koskien digitalisaatiota). Kunnat saattavat myös korostaa omassa lausunnossaan omia erityiskysymyksiään. Ks. esim. *Heinola* 2021, s. 8; *Rauma* 2021, s. 1.

¹⁵⁶ Ks. *Pudasjärvi* 2021, s. 7.

¹⁵⁷ Ks. jakso 2.1.

¹⁵⁸ Ks. esim. *Kuntaliitto* 2021, s. 5, 7–9 ja 51–52; *Lahti* 2021, s. 2 ja 18; *Lappeenranta* 2021, s. 3; *Viitasaari* 2021, s. 5; *Pihtipudas* 2021, s. 1; *Imatra* 2021, s. 1; *Helsinki* 2021, s. 3; *Närpiö* 2021, s. 1; *Kustavi* 2021, s. 1; *Kinnula* 2021, s. 3; *Raaha* 2021, s. 2; *Kivijärvi* 2021, s. 5; *Saarjärvi* 2021, s. 3.

¹⁵⁹ Ks. esim. *Maa- ja metsätalousministeriö* 2005; *Ympäristöministeriö* 2008.

¹⁶⁰ *Kokko* 2017, s. 189 (korostus alkuperäisessä).

omaiset edistämään toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan näiden toteutumista (Vanha ilmastolaki 2.1 § ja 4 §). Valmistelun tueksi tuotetussa materiaalisissa tunnistettiin mahdollisuus asettaa velvoitteita kunnille perustuslain 121 §:n asettamissa rajoissa,¹⁶¹ mutta sen katsottiin edellyttävän kustannusvastausta ja kuntien itsehallinnosta huolehtimista,¹⁶² eikä kuntien ilmastosuunnittelusta säädetty vuoden 2015 ilmastolaissa. Kuntatasoisen ilmastosuunnittelun oli tarkoitus kehittyä ”itsenäisesti”, mutta samalla vuoden 2015 lain ajateltiin tukevan ”kuntien toimintaa tekemällä valtion ilmastonmuutokseen liittyvän toiminnan nykyistä ennustettavammaksi ja johdonmukaisemmaksi”.¹⁶³

Ilmastolain kokonaisuudistus käynnistyi viime hallituskaudella muun muassa hallituksen hiilineutraaliustavoitteen vuoksi.¹⁶⁴ Uudistuksen taustaselvityksessä esiin nousi jälleen myös kuntien tuominen lain soveltamisalan piiriin huomioiden perustuslailliset itsehallinnon reunaehdot.¹⁶⁵ Taustaselvityksessä hahmoteltiin, että kuntia koskeva velvoite voisi perustua yhdistelmään yleistä julistuksenomaista velvollisuutta ja aktiivisia toimenpiteitä ja velvoitteita ja pohdittiin mahdollisuutta kohdistaa velvoite vain suurimpiin kuntiin.¹⁶⁶ Yhtenä vaihtoehtona velvoitteiden sisällölle esitettiin yleistä ilmastosuunnitteluelvöllisyyttä.¹⁶⁷ Kokonaisuudistuksen yhteydessä tätä ei päädytty esittämään, vaan uudistetussa ilmastolaissa (423/2022, IlmastoL) asetettiin edelleen velvoitteita vain valtion viranomaisille (IlmastoL, 3 ja 5 §). Eduskunnan kokonaisuudistusta koskevassa vastauksessa kuitenkin edellytettiin ilmastolain täydentämistä kuntia koskevilla säännöksillä.¹⁶⁸

Tämän perusteella täydennetyssä ilmastolaissa ehdotettiin kaikille kunnille uutta tehtävää, ilmastosuunnitelman laatimista. Ehdotuksessa määriteltiin kunnan ilmastosuunnitelman vähimmäistaso: se olisi laadittava tai päivitettävä vähintään kerran valtuustokaudessa ja siitä olisi käytävä ilmi ”tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa”, ”toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään kunnassa”, ”tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa” sekä ”tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta”. Suunnitelmaan olisi voinut sisällyttää myös muista huomioita, esimerkiksi avata prosessin

¹⁶¹ *Ekroos – Warsta* 2012, s. 120, 130; *Kokko ym.* 2012, s. 10, 34–35.

¹⁶² *Kokko ym.* 2012, s. 10, 34–35. Ks. myös *Berg ym.* 2014, s. 31–32, 48.

¹⁶³ *HE 82/2014 vp*, s. 26.

¹⁶⁴ *Valtioneuvosto* 2019a, s. 32. Ks. myös *Valtioneuvosto* 2019b, s. 34.

¹⁶⁵ *Ekroos ym.* 2020, s. 24.

¹⁶⁶ *Ekroos ym.* 2020, s. 36. Ajatuksena on ollut, että ”[v]elvollisuudet voisivat koskea esimerkiksi kuntien omaa toimintaa ja yleistä velvollisuutta edistää toiminnassaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja tehdä sopeutumistoimia”. *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ekroos ym.* 2020, s. 39.

¹⁶⁸ *Eduskunta* 2022, s. 1.

vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyjä.¹⁶⁹ Tavoitteita asetettaessa kunnan olisi tullut huomioida kansallinen, vuoteen 2035 asetettu hiilineutraaliustavoite. Huomioon ottaminen ei kuitenkaan olisi estänyt vähemmän kunnianhimoisen tavoitteen asettamista esimerkiksi maatalousvaltaisen elinkeinorakenteen tai runsaan kauttakulkuliikenteen vuoksi, joskin tämä olisi pitänyt erikseen perustella.¹⁷⁰ Suunnitelmaan olisi tullut sisällyttää toimet, joilla asetetut tavoitteet pyritään saavuttamaan, mikä olisi edellyttänyt jonkinasteista vaikutusten arviointia siitä, miten suunnitellut tavoitteet ja toimet suhteutuvat toisiinsa.¹⁷¹ Kunnan ilmasto-suunnitelma olisi hyväksytty valituskelpoisella kunnallisvaltuuston päätöksellä.¹⁷² Varsinainen muutoksenhakusääntely olisi löytynyt kuntalaista.¹⁷³

Koska ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite muodosti uuden lakisääteisen tehtävän, esityksessä ehdotettiin mahdollisuutta myöntää kunnille valtionavustusta valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa. Avustuksen myöntämiseen olisi sovellettu valtionavustuslakia.¹⁷⁴ Vuoden 2023 talousarvioesitykseen rahoitusta oli varattu yhteensä 2,8 miljoonaa euroa.¹⁷⁵

3.2.2 Lausuntoanalyysi

Itsehallinnon temaattinen kehys jäsentää myös kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteesta antamia lausuntoja ja auttaa erittelemään velvoitteen legitimiteettiin liittyviä tekijöitä. KRL-ehdotuksesta annettuihin lausuntoihin verrattuna ilmastolain täydennykseen liittyvät lausunnot käsittävät ilmastomuutoksen ilmiönä monipuolisemmin sekä hillinnän ja sopeutumisen että hiilinielut ja kompensatit kattavana kysymyksenä. Ilmastotyön katsottiin yleisesti kattavan kaikki nämä komponentit.¹⁷⁶ Useiden kuntien mielestä kunnan ilmastosuunnitelman vähimmäissisällön ja siten asetettavan lakisääteisen tehtävän alan olisikin tullut kattaa hillinnän lisäksi myös sopeutumiseen ja nieluihin liittyvät kysymykset – tosin itsehallinnon hengessä kunnan omista lähtökohdista käsin.¹⁷⁷ Esimerkiksi Kuntaliitto aloitti oman lausuntonsa toteamalla, että vaikka tehtävästä säädet-

¹⁶⁹ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 40–42, 55–56.

¹⁷⁰ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 42, 55–56.

¹⁷¹ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 41, 55–56.

¹⁷² *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 43, 55–56.

¹⁷³ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 45–49, 56–57.

¹⁷⁴ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 44, 55–56.

¹⁷⁵ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 49.

¹⁷⁶ Ks. esim. *Tuusula* 2022, s. 1; *Espoo* 2022, s. 1–3; *Vantaa* 2022, s. 2; *Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä* 2022, s. 2; *Kotka* 2022, s. 1; *Pori* 2022, s. 1.

¹⁷⁷ Ks. esim. *Lieksa* 2022, s. 2; *Pori* 2022, s. 1; *Kotka* 2022, s. 1; *Vantaa* 2022, s. 2; *Kuusamo* 2022, s. 1.

täisiin laissa, kunnalla täytyy olla päätösvalta siitä, miten tehtävää hoidetaan.¹⁷⁸ Tämä näkökulma oli tunnistettu ehdotuksen perusteluissa,¹⁷⁹ ja lausunnoissaan kunnat pitivät ratkaisua hyvänä ja korostivat paikallisuutta, kunnan omia lähtökohtia ja sen mahdollisuutta valita painotuksensa ilmastosuunnitelmatyön ja sen seurannan pohjaksi.¹⁸⁰ Samaan aikaan kunnissa tunnistettiin, että ilmastosuunnitelmatyöhön vaikutti ehdotetun velvoitteen epäselvyys ja se, että muotoilu mahdollistaisi kunnissa erilaisten tavoitetasojen valinnan. Esimerkiksi Pelkosenniemen kunta muotoili tämän niin, että kunta itse ”ei tavoittele vain minimiä” mutta samaan aikaan se kaipasi tavoitetason määrittelemistä ”selkeästi ja yhdenmukaisesti” läpi kuntakentän.¹⁸¹

Lausuntojen perusteella kuntien suhtautuminen ilmastotyöstä säätämiseen lain tasoisena tehtävänä vaihteli. Ilmastosuunnitelmasta säätämisen nähtiin toisaalta yhtenäistävän kuntien ilmastotyötä ja tuovan siihen suunnitelmallisuutta siten myötävaikuttaen kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen.¹⁸² Vaikka tutkimuskirjallisuudessa kestävä kehitys on ajoittain nostettu kunnan toiminnan keskeiseksi päämääräksi,¹⁸³ näissä lausunnoissa tämä yhteys ei kuitenkaan noussut suoraan esiin. Aiempien tutkimusten tuloksia¹⁸⁴ mukailleen osa kunnista kuitenkin toivoi tiukan tavoitetaso asettamista tehokkaiden päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi sekä kunnan mandaatin selkiyttämistä lainsäädännössä.¹⁸⁵ Saarijärven kaupungin sanoin:

”Laki ilmastolain muuttamisesta ja sen myötä kunnille tuleva velvoite ilmastosuunnitelman laatimisesta on erittäin tärkeää juuri niille kunnille, joilla ei vielä ole tehty mitään ilmastotyötä tai asetettu päästövähennystavoitteita. Velvoittavuudella saadaan päätöksentekoprosessia edistettyä ja jokainen kunta vastamaan osaltaan ilmastomuutoksenhillintätoimista, joka on eettinen ja moraalinen velvoite kaikille. Ilmastosuunnitelman kautta moni tähän asti toimimaton kunta saadaan omaksumaan uudet toimintamallit ja tämän kautta myös tekemään sopeutumisen suunnitelmia ja edistämään luonnon monimuotoisuutta ja kiertotalousyhteiskunnan toteutumista. Pidemmällä aikavälillä voidaan saada elinvoiman parannuksia kuntaan, sekä yhteistyöverkostojen syntymistä niin kuntien,

¹⁷⁸ *Kuntaliitto* 2022, s. 1.

¹⁷⁹ *Ympäristöministeriö* 2022b, s. 14, 42.

¹⁸⁰ *Espoo* 2022, s. 1; *Vantaa* 2022, s. 2; *Lieksa* 2022, s. 1; *Liperi* 2022, s. 2; *Vihti* 2022, s. 3; *Kotka* 2022, s. 1; *Kuusamo* 2022, s. 1–2; *Etelä-Karjalan liitto ym.* 2022, s. 1; *Satakuntaliitto* 2022, s. 3; *Pohjois-Pohjanmaan liitto* 2022, s. 1.

¹⁸¹ *Pelkosenniemi* 2022, s. 1.

¹⁸² Ks. *Pori* 2022, s. 2; *Vantaa* 2022, s. 1.

¹⁸³ Ks. esim. *Mäkinen* 2004, s. 24–25; *Sallinen* 2007, s. 188

¹⁸⁴ Ks. esim. *Puurula ym.* 2022, s. 19. *Turunen – Lähteenmäki-Uutela* [luonnos].

¹⁸⁵ *Saarijärvi* 2022, s. 1; *Hollola* 2022, s. 1.

kun yritystenkin kesken, [... mikä] osaltaan lisää kuntaorganisaation työmotivaatiota ja resurssien kohdentamista laajasti ja tehokkaammin.”¹⁸⁶

Kaikille kunnille aktiivinen, lainsäädännöstä johtuva ilmastotyövelvoite ei näyttäytynyt samalla tavalla kannatettavana ja positiivisena. Esimerkiksi Sulkavan kunta totesi yksiselitteisesti, että se ”ei halua olla rajoittamassa yksityisessä omistuksessa olevia maa- ja metsäalueita [... eikä] kuntaan tulevia investointeja”.¹⁸⁷ Osa lausunnonantajista myös kyseenalaisti ehdotuksella saatutettavissa olevien ilmastovaikutusten määrän. Pakollisten suunnitelmien valmistelun sijaan ja osin myös lisäksi lausunnoissa argumentoitiinkin olemassa olevien ilmastotoimien resurssien, kannustimien ja tiedollisen ohjauksen sekä työkalujen puolesta.¹⁸⁸

Myös pidempään työtä tehneille kunnille sääntely voi näyttäytyä uhkana vähimmäistasoa vaikuttavamman ilmastotyön tekemiselle, jos se vaikuttaisi kuntien ilmastotyöhön saatavissa olevaan projektirahoitukseen.¹⁸⁹ Aineistosta nouseva huoli projektikohtaisesta hankerahoituksesta ja sen tulevaisuudesta vastaa myös kuntien ilmastokyselyn havaintoja.¹⁹⁰

Rahoitusperiaatteen osalta lausunnoista piiryy kahtiajakoinen kuva: toisaalta kunnat pitivät hyvänä ja esityksen hyväksyttävyyttä parantavana tekijänä mahdollisuutta hakea valtionavustusta lakisääteisen suunnitelman laatimiseen ja peräänkuuluttivat lausunnoissaan uusien lakisääteisten tehtävien resursoinnista huolehtimista.¹⁹¹ Samaan aikaan kunnissa tunnistettiin, että suunnittelu on vain osa ilmastotyötä ja että painopisteen tulisi olla suunnitelman toimeenpanossa. Ehdotus saikin kritiikkiä siitä, että siinä ei varattu resursseja suunnitelmien toimeenpanoon, seurantaan ja edistämiseen, jolloin kuntataloudelle aiheutuvia kokonaiskustannuksia ei pystyttäisi kattamaan.¹⁹² Lieksan kaupungin sanoin:

”kunnille ollaan asettamassa tosiasiallisesti sellaisia välittömiä ja välillisiä sisältö- ja toteutusvaatimuksia, jotka voivat johtaa merkittäviin negatiivisiin talousvaikutuksiin kunnille. Näihin vaikutuksiin valtio ei tosiasiallisesti osoita riittävästi kompensoivaa tukea, jos lakiluonnos hyväksytään nyt lausunnonlaissa olevassa muodossa.”¹⁹³

¹⁸⁶ Saarijärvi 2022, s. 2.

¹⁸⁷ Sulkava 2022, s. 2. Ks. myös Teuva 2022, s. 2; Siikainen 2022, s. 2.

¹⁸⁸ Ks. esim. Lieksa 2022, s. 2; Vihti 2022, s. 3; Pori 2022, s. 2–3; Turku 2022, s. 1.

¹⁸⁹ Ks. esim. Turku 2022, s. 1; Lapin liitto 2022, s. 2.

¹⁹⁰ Puurula ym. 2022, s. 33–34.

¹⁹¹ Ks. esim. Espoo 2022, s. 3; Tervo 2022, s. 1; Siikainen 2022, s. 2; Hollola 2022, s. 3.

¹⁹² Kuntaliitto 2022, s. 5; Espoo 2022, s. 3; Vantaa 2022, s. 2; Hollola 2022, s. 3; Sulkava 2022, s. 2; Lieksa 2022, s. 2; Porvoo 2022, s. 5–6.

¹⁹³ Lieksa 2022, s. 2.

Tämä löydös on samansuuntainen aikaisempien kuntien ilmastotyöhön liittyviin kyselyihin nähden.¹⁹⁴ Rahoituksen riittävyyden osalta kunnissa myös tunnistettiin yhteys perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskeviin lausuntoihin sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan,¹⁹⁵ joista molemmat nostetaan säännöllisesti esiin myös kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa.¹⁹⁶ Rahoitukseen liittyen myös ilmastosuunnitelman laatimiseen myönnettävissä olevan valtionavustuksen harkinnanvaraisuus aiheutti kritiikkiä kunnissa: esimerkiksi Lieksan kaupungin lausunnossa kritisoitiin määrärahasidonnaisen valtionavustuksen käyttämistä uuden lakisäätöisen tehtävän rahoittamisessa.¹⁹⁷

Analysoiduista itsehallinnon osatekijöistä kunnan tehtävät ja niiden rahoitus näkyvät lausunnoissa selkeästi, ja sama pätee myös ilmastosuunnitelman hyväksymispäätökseen liittyvään muutoksenhakuun. Yhtenä syynä tähän lienee se, että lausuntovaiheessa pyydettiin eritellysti lausunnonantajien kommentteja asiaan.¹⁹⁸ Kunnissa valintaa pidettiin lähtökohtaisesti perusteltuna siksi, että valtuuston päätöksiä koskeva valitusmenettely myös muissa asioissa on kunnallisvalitus.¹⁹⁹ Muutoksenhakumahdollisuuksiin suhtautuminen oli positiivisempaa kuin KRL-ehdotuksen yhteydessä:²⁰⁰ vaikka lausunnoissa tunnistettiin valituksen mahdollisesti johtavan täytäntöönpanon lykkääntymiseen ja poliittisiin valituksiin, joissa tarkoituksena olisi edistää suunnitelmapäätökseen liittymättömiä päämääriä, muutoksenhakumahdollisuuden tarjoamista pidettiin asianmukaisena.²⁰¹ Muutoksenhakumahdollisuus saatettiin nähdä jopa tarpeellisena suunnitelman legitimoinnin välineenä, ei ensisijaisesti epäasiallisin perustein tehtyinä hankkeiden viivytykseen tähtäävänä toimenä. Saarijärven kaupungin lausuntoa lainaten:

”Muutoksenhaku kuntien valtuustopäätökseen ilmastosuunnitelmasta on looginen ja hyvä. On tärkeää, että kuntalaisilla ja yhdistyksillä yms. on lainmukainen oikeus hakea muutosta, jos kokevat ilmastosuunnitelman olevan lainvastainen. Tämä antaa legitiimitin suunnitelmille. Tässä on kuitenkin tärkeää, että täytäntöönpano-oikeus on mahdollistettu muutoksenhausta huolimatta ja tämän voi muuttaa vain hallinto-oikeus. Muutoksenhakumahdollisuus voi osaltaan parantaa myös suunnitelmien sisältöä ja päätöksentekoa.”²⁰²

¹⁹⁴ Puurula ym. 2022, s. 32.

¹⁹⁵ Esim. Hollola 2022, s. 3.

¹⁹⁶ Tästä tematiikasta, ks. yllä jakso 2.2.3.

¹⁹⁷ Lieksa 2022, s. 4.

¹⁹⁸ Ympäristöministeriö [ei päiväystä].

¹⁹⁹ Espoo 2022, s. 2; Hollola 2022, s. 2; Lieksa 2022, s. 4.

²⁰⁰ Vrt. kuitenkin Joensuu 2022, s. 3.

²⁰¹ Ks. esim. Pelkosenniemi 2022, s. 2; Porvoo 2022, s. 4–5; Joensuu 2022, s. 3; Keitele, Tervo ja Vesanto 2022, s. 3; Uudenmaan liitto 2022, s. 2–3.

²⁰² Saarijärvi 2022, s. 2.

Muutoksenhakuun kohdistuvaa kritiikkiä eli tässä tapauksessa sen puutetta koskeva havainto on linjassa aiemmassa tutkimuksessa esiin nousseen kiusantekovalittamiskeskustelun kanssa, jossa tällaisten valitusten on julkisessa keskustelussa koettu liittyvän erityisesti kaavoitukseen ja alueidenkäyttöön.²⁰³

Lisäksi kuntien lausunnot nostivat esiin myös normatiiviseen legitimitettiin liittyviä näkökohtia, joissa korostui lainsäädäntömenettelyn kommentointi. Erityisesti tämä koski lausunnotmenettelyn ajoittamisen keskelle kesäloimakautta, minkä nähtiin olevan kohtuuton ja rikkovan hyvän hallinnon ja kuulemismenettelyn periaatteita. Sen nähtiin myös olevan suorassa yhteydessä menettelyn legitimitettiin. Lieksan kaupungin sanoin:

”Kyseisen kaltaisella toteutuksella ja aikataulutuksell[a] kuntiin muodostuu käsitys, ettei niitä tosiasiallisesti haluta aidosti kuulla valmistelussa olevan lainsäädännön valmistelussa, eikä kuntien antamilla lausunnoilla arvioida olevan tosiasiallista merkitystä lainsäädännön muodostamiseen.”²⁰⁴

4 KUNTIEN LAUSUNNOT JA LEGITIMITEETTİKÄSITYS: VALIKOIVAA ITSEHALLINTOA?

Tarkastelluista lausunnoista piirtyy kuva kuntakentästä, jossa kuntien käsitys ilmastomuutosta koskevasta lainsäädäntötyöstä ja sen legitimitetistä suodattuu erityisesti itsehallinnon temaattisen kehyksen kautta. Keskeiseksi nousee kuntien halu toimia omista lähtökohdistaan käsin toiminnan muodot itse valiten, ja itsehallinnosta korostetaan tällöin kuntakohtaisesti eri näkökulmia. Kunnan koko ja sijainti eivät kuitenkaan lausuntomateriaalin perusteella ole määräävä tekijä siinä, miten ilmastotyöhön, sen sääntelemiseen ja sääntelyn legitimitettiin suhtaudutaan kunnassa: kriittisiä huomioita nostetaan esiin niin suurissa kuin pienissä ja ilmastotyötä jo aktiivisesti tekevissä ja sitä vielä aloittelevissa kunnissa, ja jopa saman kunnan näkemykset voivat eri säädöshankkeissa olla ristiriitaisia.²⁰⁵

²⁰³ Ks. Mäkinen 2010, s. 142.

²⁰⁴ Lieksa 2022, s. 5; ks. myös Tuusula 2022, s. 2; Vantaa 2022, s. 3; Lapin liitto 2022, s. 4; Etelä-Karjalan liitto ym. 2022, s. 3; Pirkanmaan liitto 2022, s. 3. Myös ruotsinkielisen käännöksen puutteellisuutta on kritisoitu. Tästä esim. *Kristiinankaupunki* 2022, s. 2.

²⁰⁵ Esimerkiksi Saarijärven kaupunki oli huolissaan muutoksenhakumahdollisuuksista ja niiden hidastavasta vaikutuksesta osana KRL-uudistusta siinä, missä ilmastosuunnitelmaa koskevan muutoksenhakumahdollisuuden katsottiin lisäävän suunnitelman legitimitettiä. *Saarijärvi* 2021, s. 7; *Saarijärvi* 2022, s. 2.

Aikaisempaa tutkimusta mukailen oikeudellisten velvoitteiden mahdollisuus niin ohjata kuin myös rajoittaa kuntien ilmastotyötä tunnustetaan lausunnoissa.²⁰⁶ Aineistossa lainsäädännöllä nähdään toisaalta olevan rooli kunnan toiminnan ohjaamisessa ja esimerkiksi kuntien ilmastotyön käytänteiden yhtenäistämässä. Samanaikaisesti kunnissa koetaan itsehallintoa korostaen myös paikallisuus ja kunnan elinvoimasta huolehtiminen kunnan lakisääteisten uusien tehtävien kannalta keskeisinä tekijöinä, mitä voidaan itsehallinnon näkökulmasta pitää ymmärrettävänä. Kuntien laaja harkintavalta ympäristöta-voitteiden täytäntöönpanossa voi silti osoittautua ongelmalliseksi niiden saavuttamista ajatellen: esimerkiksi kaavoitusmenettelyn käynnistämisen taustalla harvemmin on ensisijaisesti kunnan ilmastotyö.²⁰⁷ Biodiversiteetin eli luonnon monimuotoisuuden suojelun yhteydessä *Kuusiniemi* onkin todennut, että ”aktiivinen maankäyttö on omiaan kohentamaan kunnan taloudellista asemaa, joten lienee käytännössä poissuljettua, että kuntakaavoituksessa jätettäisiin runsaasti hyödyntämiskelpoisia alueita käyttämättä vain luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi”.²⁰⁸

Sama ristiriita kuvaa mielestäni myös ilmastotyön ja itsehallinnon välistä jännitteisyyttä. Vaikka paikallisuuden ja kuntien erilaisuuden tulee voida olla osa kuntien ilmastotyötä, ilmastotyön lähestyminen pääsääntöisesti valtion ja kunnan välisessä suhteessa näkyvästä itsehallinnon tematiikasta käsin voi turhaan hämärtää kuvaa kuntien toimintamahdollisuuksista ja -tarpeista ilmastomuutokseen liittyen tilanteessa, jossa ilmastonmuutos ilmiönä on jo nyt ja tulee myös jatkossa olemaan osa kuntien toimintaympäristöä, johon niiden on reagoitava. Lainsäädännöstä johtuva velvoite voisikin tätä taustaa vasten tukea kunnissa tehtävää ilmastotyötä ja vaikuttaa siihen, millaisina ilmastotoimijoina kunnat näkevät itsensä: lakisääteisten tehtävien muuttaminen ja laajentaminen pakottaa kunnat uudelleenmäärittelemään omaa toimintakenttäänsä ja sitä kautta itsehallinnon alaa.²⁰⁹

²⁰⁶ Tästä esim. *Schroeder – Bulkeley* 2009, s. 313–359; *van der Heijden* 2019; *Bausch – Koziol* 2020, s. 2; *Romppanen* 2022, s. 15.

²⁰⁷ *Heinilä* 2019 s. 60–69.

²⁰⁸ *Kuusiniemi* 2001, s. 190.

²⁰⁹ Kysymys kunnan keskeisten tehtävien uudelleenmäärittelystä näkyy erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtämisessä hyvinvointialueiden hoidettavaksi. Teema on osalle kunnista kipeä: kuten esimerkiksi Heinolan kaupungin KRL-lausunto nostaa esiin, maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä tehtäviä koskeva muutos yhdessä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen kanssa johtaisi ”pienien kuntien osalta kuntien olemassaolon tarpeellisuuden kyseenalaistamiseen tai ainakin merkittävään uudelleen arvioimiseen”. *Heinola* 2021, s. 2. Ks. myös esim. *Laesterä* 2023, s. 7, 52–56.

Velvoitteista säättämisen sijaan kuntien toiveet saattavat kuitenkin korostaa ei-velvoittavan informaatio- ja taloudellisen ohjauksen roolia.²¹⁰ Taustalla on kuntien ajatus siitä, että toimintatapojen kehittämisen ja niistä viestimisen sekä hankerahoituksen ja avustusten tarjoamisen kautta voitaisiin kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa – ja että kannustimet toimisivat ”pakkokeinoja paremmin”.²¹¹ Tilanteessa, jossa kuntien lakisääteistä ilmastosuunnitelmavelvoitetta ollaan kumoamassa, kunnilta mahdollisesti tulevaisuudessa vaadittavan ilmastotyön hyväksyttävyyteen voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan panostamalla tiedotukseen ja erilaisten tietopohjaisten ja mahdollisimman helppokäyttöisten mallien kehittämiseen niin, että kunnissa tehtävää ilmastotyötä esimerkiksi kaa-voituksen tai hankintatoimen ilmastovaikutusten osalta pystyttäisiin tukemaan. Koulutuksella ja tietoaisteistoilla sekä muulla informaatio-ohjauksella voitaisiin auttaa kuntia myös hahmottamaan entistä laajemmin sitä, mihin kuntien toimivaltaan kuuluviin asiakokonaisuuksiin ilmastotyö liittyy ja mitä hyötyjä kunta sen tekemisestä voi saada.

Erittäin keskeistä ja molempien esitysten lausuntoihin liittyvää on myös kaikenkokoisten kuntien – täysin ymmärrettävä – huoli resursseista ja kuntatalouden paineista. Tämä huoli ei ole myöskään ainutkertainen vain suomalaisille kunnille, vaan sen rooli erityisesti pienempien alueellisten yksiköiden ilmastotyöhön liittyen on nostettu esiin myös aiemmassa eurooppalaisessa tutkimuksessa.²¹² Kaiken kaikkiaan tältä osin on helppo yhtyä Kuntaliiton lausuntoon, jossa penätään vihreän siirtymän kuntiin kohdistuvien talousvaikutusten ja rahoituksen ohjauksen kokonaisvaltaista tarkastelua, erilaisten hanke- ja investointirahoitusten kokoamista yhteen hallinnolliseen kokonaisuuteen sekä tukimuotojen ennakoitavuuden parantamista.²¹³ Laajempi yhteiskunnallinen keskustelu ilmastotyön rahoittamisesta, rahoitusinstrumenttien luominen ja niiden systemaattinen toteuttaminen voisivatkin parantaa sitä, miten hyväksyttävänä kunnat pitävät niiltä edellytettävää ilmastotyötä ja toimia myös informaatio-ohjauksen välineenä.²¹⁴

Itsehallinto on kuitenkin erityisen keskeinen kunnille niiden suhteessa valtion, ja säädos ehdotusten legitimitetin kannalta kuntalaisten osallistumis- ja muutoksenhakumahdollisuudet eli itsehallinto kunnan ja sen asukkaiden välisessä suhteessa eivät läheskään yhtä usein näyttäyty samalla tavalla merkityksellisinä.²¹⁵ Myöskään kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa tunnistettu yh-

²¹⁰ Informaatio-ohjauksesta sääntelymallina, ks. esim. *Kuusiniemi ym.* 2013, Ympäristöllistä päätöksentekoa ja ohjausjärjestelmää koskeva alaluku.

²¹¹ *Liminka* 2021, s. 2.

²¹² Esim. *Bausch – Koziol* 2020, s. 2, 13.

²¹³ *Kuntaliitto* 2022, s. 6.

²¹⁴ Vrt. yllä jakso 3.2.2.

²¹⁵ Vrt. yllä jaksot 3.1.2. ja 3.2.2.

teys perusoikeuksien toteuttamisen ja kunnan itsehallinnon osatekijöiden välillä ei näy lausunnoissa.²¹⁶ Erityisesti osallistumisoikeuksia koskeva kriittinen kommentointi nousee esiin kaavoitusta koskevan muutoksenhaun yhteydessä niin pienemmissä kuin suuremmissa kunnissa. Ilmastolain täydennyksen yhteydessä sen sijaan annettiin yksittäisiä lausuntoja, joissa yhdistettiin muutoksenhaku- mahdollisuus suunnitelman legitimizeettiin. Maankäyttöä koskevaa erilaista tulosta selittänee osittain kaavahankkeiden numeerisesti suurempi määrä ilmastosuunnitteluun verrattuna ja niiden suora merkitys kaikenkokoisten kuntien taloudelle, mutta myös perinne, sillä valitusoikeuden väärinkäyttöä koskevia väitteitä on tehty erityisesti kaavoituksen yhteydessä. Aikaisemmassa kunnallisvalitusta ja sen käyttöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa ei kuitenkaan ole pystytty osoittamaan valitusoikeuden väärinkäyttöä: *Mäkisen* tekemässä empiirisessä analyysissä, jossa tarkasteltiin esimerkiksi kaavavalituksia, ei todettu kategorista valitusoikeuden väärinkäyttöä.²¹⁷

Myöskään lainsäädäntömenettelyyn liittyviä huolenaiheita ja normatiivista legitimizeettia ei sovi unohtaa. Kunnilla ei Suomessa ole suoraan lakiin perustuvaa aloiteoikeutta lainsäädännön säätämiseksi, eikä kuntien kuulemisesta lainsäädäntömenettelyssä ole erillisiä säännöksiä.²¹⁸ Kuten esimerkiksi *Uhlman* ja *Konrath* ovat todenneet, lausuntovaihe ja kuulemisen toteuttaminen vaikuttavat kuitenkin suoraan lainsäädännön hyväksyttävyyteen.²¹⁹ Kirjallisuudessa tämä on yhdistetty myös kuntiin ja niiden vaikutusmahdollisuuksiin silloin, kun kyse on kuntiin kohdistuvista oikeusnormeista ja niiden legitimizeetistä.²²⁰ Vaikka kuntien näkemykset käsittelemieni ehdotusten valmistelusta vaihtelivat, lausunnoissa esiin nousseet teemat eli lausuntomenettelyjen ajoittaminen ja kesto, osallistumisoikeudet läpi lainvalmistelun prosessin sekä ruotsinkielisen käännösmateriaalien saatavuus ovat keskeisiä seikkoja, jotka säädösvalmistelussa tulisi huomioida myös säädösvalmistelun ohjeistusten perusteella.²²¹ Menettelyyn liittyen on myös huomattava kuntien taipumus nojata Kuntaliiton ja maakuntaliittojen näkemyksiin. *Ryynänen* onkin pitänyt perustuslaillisen sääntelyn puuttumista Kuntaliiton asemasta legitimizeettiongelmana: koska Kuntaliitto hänen mukaansa käyttää merkittävää julkista valtaa ja on lainsäädäntövaikuttaja, olisi sen edunvalvontatehtävästä tullut säätää perustuslaissa.²²² Kuntien lausunnoissa tämä (varsin teoreettinen) näkökulma ei kuitenkaan nouse esiin.

²¹⁶ Ks. yllä jaksot 2.2.2.–2.2.4.

²¹⁷ *Mäkinen* 2010, s. 142.

²¹⁸ *Heuru – Mennola – Ryynänen* 2001, s. 104.

²¹⁹ *Uhlmann – Konrath* 2017, s. 77–78.

²²⁰ *Heuru – Mennola – Ryynänen* 2001, s. 104–105.

²²¹ *Säädösvalmistelun kuulemisohje*, kohta 1.2. Kuulemisen tavoitteet.

²²² *Ryynänen* 2004, s. 104–106.

5 LOPUKSI

Tässä artikkelissa tutkin, miten kunnissa käsitetään kuntien ilmastovelvoitteisiin liittyvien lainsäädäntöhankkeiden hyväksyttävyyttä eli legitimitettiin ja millaisia kysymyksiä kunnat pitävät ilmastotyön legitimitetiltään kannalta ongelmallisina. Aineistoa jäsentäväksi keskeiseksi teemaksi nousee kuntien käsitys itsehallinnosta. Itsehallinnon oikeudellisten osatekijöiden osalta keskityin erityisesti kuntien tehtäviin, rahoitukseen ja kuntalaisten osallistumisoikeuksiin liittyviin kokonaisuuksiin, jotka sävyttävät kuntien näkemyksiä säädöshankkeiden legitimitetistä. Tarkastelussa esiin nousi myös lainsäädäntöprosessin menettelyn vaikutus ja yhteys legitimitettiin kunnissa.

Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät teemat ovat jo nyt ja tulevat myös tulevaisuudessa olemaan keskeisiä kuntien kannalta, ja useissa kunnissa on tehty suunnitelmallista ilmastotyötä pitkään jo ennen viime hallituskaudella ilmastovelvoitteisiin liittyvien lakialoitteiden valmistelua. Se, miten ilmastotyö ja -tehtävät näkyvät kuntien lakisääteisten velvoitteiden määrän ja laadun kautta lainsäädännössä, määräytyy poliittisen päätöksentekoprosessin kautta. Tutkimukseni perusteella lainsäädäntöprosessin toteuttaminen läpinäkyvästi ja osapuolia aidosti kuullen voisi vaikuttaa lainsäädännön hyväksyttävyyteen kunnissa. Lisäksi kuntien käsityksiin legitimitetistä voidaan yrittää vaikuttaa ottamalla huomioon itsehallinnon osatekijät, esimerkiksi varmistamalla se, että kunnille säädettäviin tehtäviin kytketään myös riittävä rahoitus.

Myös systemaattinen ohjelmatyö, mukaan lukien systemaattisuus lainsäädäntöhankkeiden taustalla, voisi vahvistaa kuntien ilmastotoimijuutta ja vaikuttaa siihen, miten niiltä vaadittavan ilmastotyön hyväksyttävyyttä näyttäytyy sääntelyn kohteen omin silmin. Hyvänä esimerkkinä tästä on kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitetta koskevan lainsäädännön laatu ja määrä: velvoitteesta säädettiin vuonna 2022, ja nyt käynnissä on lainsäädäntöhanke velvoitteen kumoamiseksi. Vaikka esimerkiksi hankkeeseen liittyvässä kuulemistilaisuudessa pidettiin kriittisiä puheenvuoroja koskien kuntiin kohdistuvaa ilmastosuunnitelmavelvollisuutta,²²³ kyseenalaistivat osallistujat myös velvoitteeseen liittyvän poukkoilevuuden eri hallituskausilla.²²⁴

Lisäksi tutkimukseni osoittaa, että kunnille itsehallinto näyttäytyy erityisesti kunnan ja valtion välisessä suhteessa määräytyvänä käsitteenä. Erityisesti tämä koskee kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja rahoitusta. Muun muassa näiden

²²³ Erityisesti pienissä kunnissa suunnitelmavelvoite saatetaan nähdä varsin byrokraattisena ratkaisuna. Näissäkin kunnissa tehdään ilmastotyötä esimerkiksi lämmitysjärjestelmämuutosten kautta. *Ympäristöministeriö 2024a*.

²²⁴ *Ympäristöministeriö 2024a*. Ks. myös *Ympäristöministeriö 2024b*, s. 1.

itsehallinnon osatekijöiden tutkiminen on ollut kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa varsin perinteinen aihe, johon on ajoittain myös yhdistetty ympäristölliseen kestävyysliittymiä teemoja. Kunnilta vaadittavan ilmastotyön hyväksyttävyyden edistämisen kannalta voisikin olla arvokasta, että kuntien ilmastotyön mahdollisuudet itsehallinnon osana tunnustettaisiin laajemmin. Kuntien ja valtion välisessä suhteessa tapahtuvan itsehallinnon määrittelyn lisäksi tulisi tällöin muistaa itsehallinnon kunnan ja kuntalaisten väliseen suhteeseen liittyvä osuus ja kuntien rooli perusoikeuksien toteuttamisessa.²²⁵

Tähän tarjoaa eväitä myös kuntalain tavoitesäännös kestävän kehityksen viittauksineen (Kuntal 1.2 §). *Mäkisen* ja *Sallisen* näkemyksiä mukaillen yhtenä kunnan itsehallintotehtävänä voitaisiin tällöin pitää ympäristöllisen kestävyys ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä,²²⁶ johon ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskeva kunnan työ liittyisi. Käsitys saa tukea myös kuntatasolta: kesällä 2024 järjestetyn kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen aikana Raaseporin kaupunki totesi lausunnossaan, että ilmastotyö on kunnan imagon ja houkuttelevuuden kannalta keskeinen tekijä. Kaupunki viittasi tältä osin kuntalain tavoitesäännökseen ja näki ilmastosuunnitelmavelvoitteen keinona varmistaa, että ilmastokysymykset huomioitaisiin kunnan päätöksenteossa.²²⁷ Sosiaali- ja terveystieteiden tarjoamista koskevien uudistusten läpiviemi ja hyvinvointialueiden perustaminen pakottavat kunnat joka tapauksessa pohtimaan uudelleen itsehallinnon sisältöä ja kunnan olemassaolon ydintä, ja samassa yhteydessä kunnilla on myös mahdollisuus päivittää käsitystään siitä, mitä itsehallinto tulevana vuosikymmeninä voisi pitää sisällään.

Ilmasto- ja kunnallisoikeudellinen tutkimus itsehallintoon ja sen ominaispiirteisiin liittyen voisivat toimia tässä prosessissa kuntien tukena niin, että itsehallintoa koskevan teknisen keskustelun tukena käytäisiin muuna muassa *Muukkosen* ja *Malmisen* peräänkuuluttamaa ”periaatteellista, filosofisempaa pohdintaa yksilöiden, kansalaisyhteiskunnan, kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion suhteesta”.²²⁸ Tämä keskustelu voisi kattaa entistä selkeämmin myös ilmastonäkökulman ja siitä kuntien yhteiskunnalliselle roolille ja niissä tehtävälle ilmastotyölle aiheutuvat muospaineet.

²²⁵ Esimerkiksi *Heuru* yhdistää kuntalain tavoitesäännöksen myös ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen kuntatasolla todeten kuitenkin, että tavoitesäännöksen elementit eli asukkaiden hyvinvointi ja kestävä kehitys ovat ristiriitaisia. Ks. *Heuru* 2002, s. 165.

²²⁶ *Mäkinen* 2004, s. 24–25; *Sallinen* 2007, s. 188.

²²⁷ *Raasepori* 2024, s. 1.

²²⁸ *Muukkonen – Malminen* 2023, s. 84.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Averio, Pekka – Koskinen, Asko – Laesterä, Eero:* Kuntien talous ja rahoitus. Keuruu 2019.
- Bausch, Thomas – Koziol, Karin:* New Policy Approaches for Increasing Response to Climate Change in Small Rural Municipalities. Sustainability (12)2020, artikkelinnumero 1894, s. 1–17.
- Berg, Annukka – Hildén, Mikael – Lahti, Kirsi – Similä, Jukka:* Ehdotetun ilmastolain arviointi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014. Helsinki 2014. (*Berg ym.* 2014)
- Black, Julia:* Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. Regulation & Governance 2(2) 2008, s. 137–164.
- Borgström, Suvi:* Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Joensuu 2011.
- Bulkeley, Harriet:* Cities and Subnational Governments. Teoksessa John S. Dryzek – Richard B. Norgaard – David Schlosberg (toim.): The Oxford Handbook of Climate Change and Society. Oxford University Press 2011, s. 464–478.
- Eduskunta:* Eduskunnan vastaus EV 60/2022 vp – HE 27/2022 vp.
- Ekroos, Ari – Warsta, Matias:* Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista. Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012.
- Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Seppälä, Janne – Tervo, Joonas – Väänänen, Iikka – Wallgrén, Matias:* Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys, Tiede + Teknologia 4/2020. (*Ekroos ym.* 2020)
- Eskola, Jari:* Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Raine Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Keuruu 2018, s. 209–231.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha:* Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere 2008.
- Hakalehto, Suvianna:* Lapsioikeuden perusteet. Helsinki 2018.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2020. (*Hallberg ym.* 2020)
- Hale, Thomas:* “All Hands on Deck”: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. Global Environmental Politics 16(3) 2016, s. 12–22.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2023.
- Heinilä, Aleks:* Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede – Jurisprudentia LII:2019, s. 5–102.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna:* Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013. (*Holopainen ym.* 2013)

- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Sähköinen kirja 2014.
- Ikkala, Olli:* Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959.
- Jäntti, Anni:* Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere 2016.
- Järvelä, Marja – Turunen, Anni:* Kansalaisten ja yhteisöjen ilmastotoimet. Suomen Ilmastopaneelin raportti 8/2019.
- Karapuu, Heikki:* Yleinen osa. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Sähköinen kirja, kirjailija päivittänyt tekstin edellisen kerran 23.2.2011.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio:* Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Jyväskylä 2010, s. 59–83.
- Keinänen, Anssi – Väätänen, Ulla:* Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Kokoomateos 2016, s. 246–271.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti:* Hallintolainkäyttö. Helsinki 2020. (Koivuluoma ym. 2020)
- Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri:* Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2012. (Kokko ym. 2012)
- Kokko, Kai:* Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki 2017.
- Kulovesi, Kati – Mähönen, Maiju – Laininen, Jenni:* Ilmasto-oikeus: Globaali ilmasto-oikeus ja Suomi. Helsinki 2024.
- Kuokkanen, Tuomas:* Kansainväliset ympäristö- ja luonnonvarakysymykset ja legitimizeetti. Teoksessa Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Helsinki 2010, s. 163–181.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia 2001, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Verkkoaineisto 2013. (Kuusiniemi ym. 2013)
- Kyllönen, Simo:* Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimizeetti. Teoksessa Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Helsinki 2010, s. 19–58.
- Laesterä, Eero:* Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Keuruu 2023.
- Lavapuro, Juha – Mutanen, Anu – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira:* Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Helsinki 2019. (Lavapuro ym. 2019)
- Lin, Jolene:* The role of subnational actors in transnational climate change law. Teoksessa Veerle Heyvaert ja Leslie-Ann Duvic-Paoli (toim.): Research Handbook on Transnational Environmental Law. Edward Elgar Publishing 2020, s. 216–228.
- Maa- ja metsätalousministeriö:* Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. Vammala 2005.
- Makkonen, Kaarle:* Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.
- Matikainen, Tanja:* Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki 2014.

- Muukkonen, Matti:* Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356–373.
- Muukkonen, Matti:* Havaintoja suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex 2021/49, s. 1–34.
- Muukkonen, Matti – Laakso, Maritta:* Vaikuttamistoimielimistä sekä niitä koskevan sääntelyn toteutuksesta Pohjois-Karjalan maakunnassa. Edilex 2021/17, s. 1–20.
- Muukkonen, Matti – Malminen, Toni:* Subsidiariteettiperiaate taustansa valossa – voisiko se vihdoin olla hyödyllinen myös Suomen oikeudessa? Oikeus 2/2023, s. 83–102.
- Mutanen, Anu:* Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 2017/23, s. 1–25.
- Myllymäki, Arvo:* Finanssihallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Sähköinen kirja 2007.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Sähköinen kirja 2023.
- Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki 2010.
- Niemivuo, Matti:* Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
- Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti:* Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Keuruu 2018. (Oikarinen ym. 2018)
- Oikeusministeriö:* Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, Työryhämätietäminen 2008:8. Helsinki 2008.
- Paasilehto, Satu:* Euroopan unioni ja legitimizeetti – sovittamaton pari? Oikeus 1/2006, s. 22–34.
- Pappila, Minna:* Metsien käytön paradigmat ja legitimizeetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2010.
- Parviainen, Jarno:* Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015 – Strategioista käytäntöön. Helsinki 2015.
- Perustuslakivaliokunta:* Mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, PeVM 25/1994 vp.
- Perustuslakivaliokunta:* Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, PeVL 16/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunta:* Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeksi, PeVL 41/2014 vp.
- Prusi, Tuija:* Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.
- Puurula, Juuso – Hildén, Mikael – Sorvali, Jaana – Jalonen, Pauliina:* Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2021. Kunnianhimoisia tavoitteita ja ilmastotyön valtavirtaistumista. Helsinki 2022. (Puurula ym. 2022)
- Ratamäki, Outi:* Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimizeetti. Koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus. Joensuu 2022.
- Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Honkonen, Tuula – Belinskij, Antti:* Ilmastovaikutukset ympäristönsuojelulaissa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 14/2021, s. 217–257. (Romppanen ym. 2021)
- Romppanen, Seita:* The Role of Subnational Authorities' Climate Action in Transition to Zero Carbon Societies. Teoksessa Geoffrey Wood – Vincent Onyango – Komali

- Ynneti – Maria Anastasia Liakopoulou (toim.): *The Palgrave Handbook of Zero Carbon Energy Systems and Energy Transitions*. Springer International Publishing 2022, s. 1–18.
- Ryynänen, Aimo: *Muuttuva kunnallisoikeus*. Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä. Teoksessa Pasi Saukkonen (toim.): *Paikkana politiikka: Tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Helsinki 2003, s. 213–235.
- Ryynänen, Aimo: *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissivaihtoehdot*. Helsinki 2004.
- Sallinen, Sini: *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere 2007.
- Sallinen, Sini: Kunnan vapaaehtoiset tehtävät kunnallisen itsehallinnon toteuttajina. Teoksessa Arto Haveri – Jari Stenvall – Kaija Majoinen (toim.): *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki 2011, s. 347–359.
- Scharpf, Fritz: *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford University Press 1999.
- Schmidt, Vivien: *Europe’s Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press 2020.
- Schroeder, Heike – Bulkeley, Harriet: Global cities and the governance of climate change: what is the role of law in cities? *Fordham Urban Law Journal* (36)2009, s. 313–359.
- Ståhlberg, K. J.: *Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa*. Helsinki 1928.
- Tallberg, Jonas – Zürn, Michael: The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. *Review of International Organizations* (14)2019, s. 581–606.
- Turunen, Anni – Lähteenmäki-Uutela, Anu: *Climate Citizenship from the Perspective of Participation in the Finnish Cities*. Käsikirjoitusluonnos, kopio kirjoittajalla.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki 2018.
- Tuori, Kaarlo: *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Sähköinen kirja, kirjailija päivittänyt tekstin edellisen kerran 1.8.2009. (Tuori 2009a)
- Tuori, Kaarlo: Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Sähköinen kirja, kirjailija päivittänyt tekstin edellisen kerran 1.8.2009. (Tuori 2009b)
- Uhlmann, Felix – Konrath, Christoph: *Participation*. Teoksessa Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (toim.): *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Hart Publishing 2017, s. 73–96.
- Uoti, Asko: *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa*. Tampere 2003.
- Uoti, Asko – Hämäläinen, Hanna – Keinänen, Anssi – Möttönen, Minna-Mari – Valtonen, Virve – Vartiainen, Niko: *Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityi-*

- sesti julkisten palvelujen näkökulmasta. Helsinki 2022. (*Uoti ym.* 2022)
- van der Heijden, Jeroen*: City and Subnational Governance High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations? Teoksessa Andrew Jordan – Dave Huitema – Harro van Asselt – Johanna Forster (toim.): *Governing Climate Change*. Cambridge University Press 2018, s. 81–96.
- Valtioneuvosto*: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki 2019. (*Valtioneuvosto* 2019a)
- Valtioneuvosto*: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019. (*Valtioneuvosto* 2019b)
- Valtioneuvosto*: Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki 2023.
- Vilenius, Sonja*: Kaivossopimus - vaikuttavampaa osallistumista ja lisää legitimiteettiä? *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2022, s. 34–58.
- Ympäristöministeriö*: Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Helsinki 2008.

Virallislähteet

- Council of Europe*: Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. European Treaty Series No. 122. (Council of Europe 1985)
- HE 1/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 63/2001 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.
- HE 268/2014 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 151/2024 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

- KHO 30.1.2002 T 199.
KHO 2012:67.
KHO 2015:56.
KHO:2018:10 18.1.2018/133.

Internet-lähteet

- Guterres, António*: Puhe YK:n ilmastopuitesopimuksen 28. osapuolikokouksen Local Climate Action Summit -tapahtumassa. 1.12.2023. Saatavissa [<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-12-01/secretary-generals-remarks-the-local-climate-action-summit%C2%A0>]. Kirjoittajan käännös.
- Raaseporin kaupunki*: Lausunnonantajan lausunto. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta. 1.7.2024. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c4c1c491-330e-4353-9339-ed94b73fb9b4/b8d-ba00a-5f06-4798-9b97-ce633fdde569/LAUSUNTO_20240701171638.PDF]. (14.10.2024)
- Mattinen-Yuryev, Maija – Fagerlund, Siiri – Parkkinen, Anni – Huotari, Tiina – Manner, Jussi-Pekka – Kullberg, Jaakko – Haverinen, Risto – Valli, Raisa – Vaalgamaa, Sanna*: Taustaraportti: Kuntien ilmasto- ja luontotyö. [<https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/05/sitra-taustaraportti-kuntien-ilmasto-ja-luontotyö-2021.pdf>]. (Mattinen-Yuryev ym. 2021)
- Savikko, Riitta*: Ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa – Kuntaliiton kysely ilmastopoliitikasta Suomen kunnissa kesällä ja syksyllä 2009. 15.12.2009, päivitetty 14.1.2010. Saatavissa [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiDmL-EnaOGAxUDHBAlHWiYcZ8QFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.kuntaliitto.fi%2Ffile%2F4581%2Fdownload%3Ftoken%3D12wWoiR&usq=AovVaw23yRWny_ZcxpRg0wwBxW6G&opi=89978449]. (9.4.2024)
- Säädosvalmistelun kuulemisohje*. Ei päiväystä. Saatavissa [<https://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/>]. (9.4.2024)
- Ympäristöministeriö*: Lausuntopyyntölomake koskien kuntien ilmastosuunnitelmavoitetta. Ei päiväystä. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7d83d1c6-76dc-443c-8bf4-1eb3197798e5>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö [ei päiväystä]).
- Ympäristöministeriö*: MRL-kokonaisuudistus. Säädosvalmisteluhankkeen asettamispäivä 24.4.2018. YM014:00/2018. Saatavissa [<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM014:00/2018>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2018a)
- Ympäristöministeriö*: Asettamis päätös, Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi. Sidosryhmäfoorumien asettaminen, YM9/052/2018; YM014:00/2018, 17.5.2018. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/92d23e4f-6af2-45b8-930b-d13b64b0279d/ASETTAMISPAATOS_20180614065513.pdf]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2018b)
- Ympäristöministeriö*: Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien kaavoitus- ja rakentamislakia. Lausuntopyyntö päivätty 27.09.2021. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd&attachmentId=16515>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2021)
- Ympäristöministeriö*: Hallituksen esitys laiksi ilmastolain muuttamisesta. YM002:00/2022, säädosvalmisteluhankkeen toimikausi alkanut 10.1.2022. Saatavissa [<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM002:00/2022>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2022a).

Ympäristöministeriö: Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta. Lausuntopyyntö päivätty 8.6.2022. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=7d83d1c6-76dc-443c-8bf4-1eb3197798e5&attachmentId=17917>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2022b)

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön kuulemistilaisuus 15.2.2024: Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen. Saatavissa [<https://nextcloud.ymparisto.fi/nextcloud/remote.php/webdav/nextcloud.ymparisto.fi/webdav/hosting/s/z8dn2oog2QwKd7o>]. (9.4.2024) (Ympäristöministeriö 2024a)

Ympäristöministeriö: Lausuntoyhteenvedo, hallituksen esityksen luonnos eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta (kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteet). VN/28405/2023. 29.8.2024. Saatavilla [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c4c1c491-330e-4353-9339-ed94b73fb9b4/58090a76-ab9b-4741-9921-9b29a58d62fb/YHTEENVETO_20240902125402.pdf]. (14.10.2024) (Ympäristöministeriö 2024b)

Valtioneuvosto: Päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. 14.12.2017. Saatavissa [https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/VATp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s14.12.2017_FI.pdf].

Muut lähteet

Kaavoitus- ja rakentamislaista annetut lausunnot

Alavus: Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. 22.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/74a5b523-3eee-420d-96ec-e9844d2aa906/LAUSUNTO_20211207120148.PDF]. (14.10.2024) (Alavus 2021)

Asikkala: Lausunto hallituksen kaavoitus- ja rakentamislaiksi esitetystä luonnoksesta. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/60457d96-c53c-4a64-b262-ae4fdeb7a87e/LAUSUNTO_20211210134904.PDF]. (14.10.2024) (Asikkala 2021)

Espoo: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi. 6.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/90cf1cb5-055b-4a88-88f1-ec56ec7d766f/LAUSUNTO_20211208135457.PDF]. (14.10.2024) (Espoo 2021)

Eurajoki: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi. 23.11.2021. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadAttachmentQuestionAnswerFile?FileId=f8dbb924-fcaa-4861-8df7-ade-c00a49c6d>]. (14.10.2024) (Eurajoki 2021)

Eurajoki: Liite, Eurajoen kunnan rakennusvalvonnan lausunto uuden kaavoitus- ja rakennuslain muutoksesta. Ei päiväystä. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadAttachmentQuestionAnswerFile?FileId=cd79f420-e9d2-497e-8bb5-adec00a4b0b2>]. (14.10.2024) (Eurajoki, liite [ei päiväystä])

Haapajärvi: Lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/676a4bf6-4cad-4fac-ac2e-233488083063/LAUSUNTO_20211209220755.PDF]. (14.10.2024) (Haa-

pajärvi 2021)

Hartola: Hartolan kunnan lausunto maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta kaavoitus- ja rakennuslaiksi. 30.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/7261af6a-675b-44b9-86cc-11585843ce89/LAUSUNTO_20211203102735.PDF]. (14.10.2024) (Hartola 2021)

Hattula: Lausunto / Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 23.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/fb5e6869-7744-4f8b-85a0-8304f90b45d1/LAUSUNTO_20211216134726.PDF]. (14.10.2024) (Hattula 2021)

Heinola: Lausunto maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta kaavoitus- ja rakennuslaiksi. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 8.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/4a5b18d9-0fa1-437c-8896-503c1fa36a8b/LAUSUNTO_20211216135450.PDF]. (14.10.2024) (Heinola 2021)

Helsinki: Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL). 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/ff730cd8-f90d-42f5-bda8-c3415fe7b931/LAUSUNTO_20211215143107.PDF]. (14.10.2024) (Helsinki 2021)

Humpila: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/bb05e432-087b-4f92-b16a-daf4ff60e665/LAUSUNTO_20211210130434.PDF]. (14.10.2024) (Humpila 2021)

Imatra: Imatran kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/72600246-a13f-47b4-913f-5499f0603b68/LAUSUNTO_20211216082504.PDF] (14.10.2024) (Imatra 2021)

Isojoki: Isojoen kunnan lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/5f19b702-1dfb-42ca-b567-f41a09d67ec8/LAUSUNTO_20211201160542.PDF]. (14.10.2024) (Isojoki 2021)

Joensuu: Joensuun kaupungin lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislaki. 18.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/c985b55a-d817-4fa0-ad84-9c09c2f50a27/LAUSUNTO_20211202110704.PDF]. (14.10.2024) (Joensuu 2021)

Kannonkoski: Kaavoituksen lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta, kunnanhallituksen kokouspöytäkirjan liite. Saatavissa 29.11.2021. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/f42d4709-19ab-494c-8ee7-2f3dbbdc3f18/LAUSUNTO_20211207132434.PDF]. (14.10.2024) (Kannonkoski 2021)

Kempele: Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/26dd48e3-2ea5-4a8e-8dbc-a7a37f6da6d0/LAUSUNTO_20211205192611.PDF]. (14.10.2024) (Kempele 2021)

- Kinnula:** Kaavoituksen lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 10.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/736bcf80-42a4-4a54-b891-89ee5ac39582/LAUSUNTO_20211216142041.PDF]. (14.10.2024) (Kinnula 2021)
- Kiuruvesi:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/90a6dd2a-1ab6-4308-bc55-ca8cb61edbbc/LAUSUNTO_20211208191614.PDF]. (14.10.2024) (Kiuruvesi 2021)
- Kivijärvi:** Kaavoituksen lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/d8828197-1a41-4442-8b4b-4792d44f1686/LAUSUNTO_20211208081118.PDF]. (14.10.2024) (Kivijärvi 2021)
- Kokkola:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/fdcee098-293b-4977-b9b3-84c318896782/LAUSUNTO_20211209221433.PDF]. (14.10.2024) (Kokkola 2021)
- Kouvola:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/1f200fd5-b2de-4294-9516-0b1c99fb4afe/LAUSUNTO_20211215084411.PDF]. (14.10.2024) (Kouvola 2021)
- Kuntaliitto, pienten kuntien verkosto:** Pienten kuntien verkoston lausunto KRL-luonnoksesta. 7.12.2021. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadAttachmentQuestionAnswerFile?FileId=99943f49-2b96-40c5-b50e-adf700e8a6a3>]. (14.10.2024) (Kuntaliitto, pienten kuntien verkosto 2021)
- Kuortane:** Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/b2c0a546-8a65-4dc6-ab06-1e5714cac68f/LAUSUNTO_20211207090538.PDF]. (14.10.2024) (Kuortane 2021)
- Kustavi:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/eb65ddc1-1e08-424e-89d6-dcdecbabb4370/LAUSUNTO_20211209190756.PDF]. (14.10.2024) (Kustavi 2021)
- Lahti:** Lausunnonantajan lausunto. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/db56fad6-e63a-4dd4-9ff2-9d7cc54ba256/LAUSUNTO_20211203112914.PDF]. (14.10.2024) (Lahti 2021)
- Lapin liitto:** Lausunnonantajan lausunto. 18.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/918ce85f-84f6-4791-8faa-3d98c7e9542c/LAUSUNTO_20211118183426.PDF]. (14.10.2024) (Lapin liitto 2021)
- Lapinjärvi:** Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/8180618a-12bd-430b-a05b-4bde5103f61c/LAUSUNTO_20211209162925.PDF]. (14.10.2024) (Lapinjärvi 2021)
- Lapinlahti:** Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [<https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/20abc124-f096-4c4a->

- 9293-3e8d92afb2d2/LAUSUNTO_20211202184642.PDF]. (14.10.2024) (Lapinlahti 2021)
- Lappeenranta:* Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 17.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/1b9b196f-e68c-405a-adf0-c48bca1535f3/LAUSUNTO_20211203120427.PDF]. (14.10.2024) (Lappeenranta 2021)
- Laukaa:* Lausunnonantajan lausunto. 25.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/cf4aaea5-8780-45bd-9e90-2d2953ce1341/LAUSUNTO_20211125135606.PDF]. (14.10.2024) (Laukaa 2021)
- Liminka:* Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/4acb6fca-7168-4eb7-939c-3820529affa7/LAUSUNTO_20211202181910.PDF]. (14.10.2024) (Liminka 2021)
- Lumijoki:* Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/b28d0990-9e7a-4074-970e-fb61192a4c19/LAUSUNTO_20211209211107.PDF]. (14.10.2024) (Lumijoki 2021)
- Luumäki:* Lausunto ympäristöministeriölle kaavoitus ja rakentamislakiluonnoksesta. 22.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/7b38aab1-4030-4aa9-8779-ad95c66934cf/LAUSUNTO_20211203104144.PDF]. (14.10.2024) (Luumäki 2021)
- Mikkeli:* Mikkelin kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/7f3f763d-b9d5-452c-b023-e5be20287ebf/LAUSUNTO_20211207074553.PDF]. (14.10.2024) (Mikkeli 2021)
- Muonio:* Lausunnonantajan lausunto. 30.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/51864a5a-bb44-4fc0-8f90-0d38938955cd/LAUSUNTO_20211130181612.PDF]. (14.10.2024) (Muonio 2021)
- Mäntsälä:* Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/de57e6e1-4926-40cf-bc40-46b13e672c66/LAUSUNTO_20211209194357.PDF]. (14.10.2024) (Mäntsälä 2021)
- Naantali:* Naantalin kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/f8b8ba93-8584-4dd8-af42-96ac11d6830c/LAUSUNTO_20211210124532.PDF]. (14.10.2024) (Naantali 2021)
- Nurmes:* Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/ce2e5413-5a95-4a7e-9b31-8e45520152a6/LAUSUNTO_20211209214003.PDF] (14.10.2024) (Nurmes 2021)
- Nurmijärvi:* Lausunnonantajan lausunto. 24.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/78c060e9-16f2-452d-83ff-06f1d5be152d/LAUSUNTO_20211125111548.PDF]. (14.10.2024) (Nur-

- mijärvi 2021)
- Närpiö:* Begäran om utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till plan- och bygglag. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/4e3f8564-14b6-43ba-bf93-cb228f4aec08/LAUSUNTO_20211215081125.PDF]. (14.10.2024) (Närpiö 2021)
- Oulu:* Oulun kaupungin lausunto alueidenkäytön ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuksista. 30.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/9c55556a-293e-4d2e-9ae4-c8b2ae795478/LAUSUNTO_20211207184528.PDF]. (14.10.2024) (Oulu 2021)
- Parainen:* Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/b24e6e66-c5f8-4e00-9ed4-c2cf5f89bb3/LAUSUNTO_20211208210137.PDF]. (14.10.2024) (Parainen 2021)
- Pihtipudas:* Pihtiputaan lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/ff96d266-3fc2-4327-816b-6943a77f7849/LAUSUNTO_20211216092542.PDF]. (14.10.2024) (Pihtipudas 2021)
- Pomarkku:* Pomarkun kunnan lausunto ympäristöministeriölle kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/4313ce54-f751-4568-af37-064b01c9ed45/LAUSUNTO_20211209184021.PDF]. (14.10.2024) (Pomarkku 2021)
- Porvoo:* Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 16.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/9f7aa8ed-50f1-418b-ab2f-10fd30958e32/LAUSUNTO_20211210113126.PDF]. (14.10.2024) (Porvoo 2021)
- Posio:* Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/eb116a8e-a06a-438a-8e6b-523854d9fe97/LAUSUNTO_20211216114240.PDF]. (14.10.2024) (Posio 2021)
- Pudasjärvi:* Lausunnonantajan lausunto. Kaupunginhallituksen pöytäkirja, liite lausuntopalvelun kautta jätettyyn lausuntoon. 30.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/b46c4de8-6fb7-4bf7-b00f-df29f2c222bc/LAUSUNTO_20211207130142.PDF]. (14.10.2024) (Pudasjärvi 2021)
- Punkalaidun:* Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/ee4a23be-dfb0-4f63-8e79-74a0135b24f2/LAUSUNTO_20211209210843.PDF]. (14.10.2024) (Punkalaidun 2021)
- Raahe:* Lausunto: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 23.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/e247d532-5791-4d31-8c71-646e455f18f8/LAUSUNTO_20211208080645.PDF]. (14.10.2024) (Raahe 2021)

- Rauma:** Rauman kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/e514a641-3ba3-4aab-9fe8-bce398feecf/LAUSUNTO_20211210132910.PDF]. (14.10.2024) (Rauma 2021)
- Riihimäki:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/28439312-f390-4f4f-9318-4464981046bb/LAUSUNTO_20211208200939.PDF]. (14.10.2024) (Riihimäki 2021)
- Ristijärvi:** Lausunto hallituksen esitys kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/6286e692-5c07-47e6-8fe3-470dd6d76fc9/LAUSUNTO_20211202102510.PDF]. (14.10.2024) (Ristijärvi 2021)
- Saarijärvi:** Saarijärven kaupungin lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/d2da83cf-6773-48cf-9e80-9ab373979b23/LAUSUNTO_20211207102148.PDF]. (14.10.2024) (Saarijärvi 2021)
- Salla:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/72cb209e-7f4a-441e-9e13-b5017eafec2c/LAUSUNTO_20211209203751.PDF]. (14.10.2024) (Salla 2021)
- Sastamala:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/0af64c07-e5e2-4960-abc5-1be267c5705f/LAUSUNTO_20211209184851.PDF]. (14.10.2024) (Sastamala 2021)
- Savitaipale:** Lausunnonantajan lausunto. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/3e15601b-074c-4ee2-9fd3-a425d0639c50/LAUSUNTO_20211209184644.PDF]. (14.10.2024) (Savitaipale 2021)
- Savonlinna:** Rakennus- ja ympäristölautakunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 17.11.2021. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadAttachmentQuestionAnswerFile?FileId=e7ce59bd-9329-4b7c-8fa0-adeb0063e725>]. (14.10.2024) (Savonlinna 2021)
- Seinäjoki:** Seinäjoen kaupungin lausunto ympäristöministeriön esittämään lausunto-
pyyntöön VN/279/2018 kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta (KRL). 1.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/bd34b2a0-0ecb-4542-a7ba-dc3e11cdb5ea/LAUSUNTO_20211217101709.PDF]. (14.10.2024) (Seinäjoki 2021)
- Siikainen:** Lausunnonantajan lausunto. 1.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/82525edd-833a-4548-a6ed-b0a960f0e7d0/LAUSUNTO_20211201181927.PDF]. (14.10.2024) (Siikainen 2021)
- Siikajoki:** Siikajoen kunnan lausunto Ympäristöministeriön ehdotuksesta uudeksi Kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/1f4f0da1-b065-4f62-a4cb-decac5e72b55/LAUSUNTO_20211215142340.PDF]. (14.10.2024) (Siikajoki 2021)

- Siilinjärvi:* Lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksesta. 29.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/40f4305f-0867-4422-ba10-d51140ec72bf/LAUSUNTO_20211207072445.PDF]. (14.10.2024) (Siilinjärvi 2021)
- Sodankylä:* Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/509802d8-e47d-4fec-bc52-a8b116428864/LAUSUNTO_20211216092455.PDF]. (14.10.2024) (Sodankylä 2021)
- Sonkajärvi:* Lausunnonantajan lausunto. 1.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/90fc9fae-7db9-433f-9ec0-77fb3489c06d/LAUSUNTO_20211201182347.PDF]. (14.10.2024) (Sonkajärvi 2021)
- Sotkamo:* Sotkamon kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 30.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/3e8e048a-8fa9-45b9-aeb4-aebb565f85ae/LAUSUNTO_20211201161302.PDF]. (14.10.2024) (Sotkamo 2021)
- Suomen Kuntaliitto ry:* Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi. 28.10.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/a927c-ca4-622b-4bc6-9dbe-35c1d7d87283/LAUSUNTO_20211028131436.PDF]. (14.10.2024) (Kuntaliitto 2021)
- Suomussalmi:* Suomussalmen kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 24.11.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/50ae7295-3ac6-4cb0-9403-7452e828e3b7/LAUSUNTO_20211210120807.PDF]. (14.10.2024) (Suomussalmi 2021)
- Tampere:* Tampereen kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL). 29.11.2021. Saatavissa [<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadAttachmentQuestionAnswerFile?FileId=24abaa69-4360-48b8-ac1a-adf3007d7e17>]. (14.10.2024) (Tampere 2021)
- Turku:* Turun kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/beff552a-e4cd-49d0-9681-ed5b4b121395/LAUSUNTO_20211216080435.PDF]. (14.10.2024) (Turku 2021)
- Uudenmaan liitto:* Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/33248591-f303-4cd5-ae31-62a87e9390ca/LAUSUNTO_20211202181451.PDF]. (14.10.2024) (Uudenmaan liitto 2021)
- Vaala:* Vaalan kunnan lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki. 7.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/d1221280-3fe8-4b89-8a75-34e51dd528b8/LAUSUNTO_20211215090318.PDF]. (14.10.2024) (Vaala 2021)
- Viitasaari:* Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus-

tus- ja rakentamislainsiksi. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 3.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/aa8c713c-2aaa-44f6-9b18-5880fbf016de/LAUSUNTO_20211208084300.PDF]. (14.10.2024) (Viitasaari 2021)

Virrat: Lausunnonantajan lausunto. 2.12.2021. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/40dad245-1d0e-4193-8d39-92496eac0437/LAUSUNTO_20211202183538.PDF]. (14.10.2024) (Virrat 2021)

Ilmastolain täydennyksestä annetut lausunnot

Espoo: Espoon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 8.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/da1e0996-ae84-46e7-8c84-d3de3866bf03/LAUSUNTO_20220808122949.PDF]. (14.10.2024). (Espoo 2022)

Etelä-Karjalan liitto, Parikkalan kunta, Rautjärven kunta, Ruokolahden kunta, Taipalsaaren kunta, Savitaipaleen kunta, Luumäen kunta, Lemin kunta ja Imatran kaupunki: Lausunnonantajan lausunto. 8.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/d87f19fb-7e8b-47d4-ae24-74bdf48375f9/LAUSUNTO_20220808123050.PDF]. (14.10.2024) (Etelä-Karjalan liitto ym. 2022)

Hollola: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/5651eaf3-c623-4f40-828e-a84b6fba251a/LAUSUNTO_20220908181011.PDF]. (14.10.2024) (Hollola 2022)

Joensuu: Lausunnonantajan lausunto. 28.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/6ed440ce-2ac2-4ed0-9353-202e9e4e51f2/LAUSUNTO_20220911095227.PDF]. (14.10.2024) (Joensuu 2022)

Keitele, Tervo ja Vesanto: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta. 22.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/218eb0fb-1174-4a8a-b470-045ebd0a865f/LAUSUNTO_20220623080414.PDF]. (14.10.2024) (Keitele, Tervo ja Vesanto 2022)

Kotka: Lausunnonantajan lausunto. 28.7.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/715c2239-a772-4b40-9db8-6d612e62051f/LAUSUNTO_20220908172532.PDF]. (14.10.2024) (Kotka 2022)

Kristiinankaupunki: Utlåtande. 29.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/e0b7c41d-c9fe-4ad3-9509-03b9ca678262/LAUSUNTO_20220911101352.PDF]. (14.10.2024) (Kristiinankaupunki 2022)

Kuusamo: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [<https://api.hankeikkuna.fi/>

- asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/1caca842-1013-43c4-81c5-affd88db84e9/LAUSUNTO_20220908181359.PDF]. (14.10.2024) (Kuusamo 2022)
- Lapin liitto*: Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta VN/630/2022.8.8.2022.Saatavissa[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/4f08a6d1-c743-41af-b880-cedd6b119567/LAUSUNTO_20220808123219.PDF]. (14.10.2024) (Lapin liitto 2022)
- Lieksa*: Lausunnonantajan lausunto. 4.7.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/314566b1-298a-423b-be14-442355d82ecd/LAUSUNTO_20220911103315.PDF]. (14.10.2024) (Lieksa 2022)
- Liperi*: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta. 20.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/7268e4c7-7171-4c78-8a99-2867a5931fbb/LAUSUNTO_20220622065226.PDF]. (14.10.2024) (Liperi 2022)
- Pelkosenniemi*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/9e8fe9d3-5ec0-42f7-a660-61dd8dde1ab8/LAUSUNTO_20220908182535.PDF]. (14.10.2024) (Pelkosenniemi 2022)
- Pirkanmaan liitto*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/7fcb1eee-aad6-468b-a4e1-afcbec2f4532/LAUSUNTO_20220908181205.PDF]. (14.10.2024) (Pirkanmaan liitto 2022)
- Pohjois-Pohjanmaan liitto*: Lausunnonantajan lausunto. 23.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/e172395d-fc2c-45bd-a28c-81cc1c1697e4/LAUSUNTO_20220911094231.PDF]. (14.10.2024) (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2022)
- Pori*: Lausunnonantajan lausunto. 13.7.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/10364310-78ae-4b27-a624-0cd22f397c14/LAUSUNTO_20220912121648.PDF]. (14.10.2024) (Pori 2022)
- Porvoo*: Lausunnonantajan lausunto. 28.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/a56a5db2-b662-4be5-ad4f-46835e02ccd5/LAUSUNTO_20220911095031.PDF]. (14.10.2024) (Porvoo 2022)
- Saarijärvi*: Lausunnonantajan lausunto. 29.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/8f9376e5-cf6e-46c8-a629-acb32dfa74ff/LAUSUNTO_20220911100806.PDF]. (14.10.2024) (Saarijärvi 2022)
- Satakuntaliitto*: Lausunnonantajan lausunto. 14.7.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/050e069f-2160-4042-a7b5-d2f2a979c049/LAUSUNTO_20220912113749.PDF]. (14.10.2024) (Satakuntaliitto 2022)
- Siikainen*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [<https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/7e752545-21c2-40b6->

- 8283-d7fa13aac2a3/LAUSUNTO_20220908180024.PDF]. (14.10.2024) (Siikainen 2022)
- Sulkava*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/5580ecee-b719-45b5-9b12-3b02db87f8f9/LAUSUNTO_20220908181553.PDF]. (14.10.2024) (Sulkava 2022)
- Suomen Kuntaliitto ry*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/d442571b-8c38-49a3-839b-a2b8e1ece6cd/LAUSUNTO_20220908180816.PDF]. (14.10.2024) (Kuntaliitto 2022)
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä*: Lausunnonantajan lausunto. 2.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/9f2dcf37-4e4a-44f2-9327-7d496696313d/LAUSUNTO_20220908174446.PDF]. (14.10.2024) (Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä 2022)
- Tervo*: Lausunnonantajan lausunto. 3.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/c6f3ae0a-4da5-4911-b998-4fee93efd0f6/LAUSUNTO_20220908175242.PDF]. (14.10.2024) (Tervo 2022)
- Teuva*: Lausunnonantajan lausunto. 27.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/6e415bf0-59dd-4d76-9098-56150b786619/LAUSUNTO_20220911094633.PDF]. (14.10.2024) (Teuva 2022)
- Turku*: Lausunnonantajan lausunto. 29.6.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/6f47ee87-3977-4e50-a6a9-cb40b9869557/LAUSUNTO_20220911101749.PDF]. (14.10.2024) (Turku 2022)
- Tuusula*: Lausunto. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 9.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/03457fef-2aaa-4b55-8ae6-16ffb002ffe3/LAUSUNTO_20220809111737.PDF]. (14.10.2024) (Tuusula 2022)
- Uudenmaan liitto*: Lausunnonantajan lausunto. 8.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/900bb394-d43b-49e4-9956-a4b19da3e7fe/LAUSUNTO_20220905171050.PDF]. (14.10.2022) (Uudenmaan liitto 2022)
- Vantaa*: Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 8.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/3bf82592-fe49-400a-ab6b-2efaa987fbaf/LAUSUNTO_20220809062046.PDF]. (14.10.2024) (Vantaa 2022)
- Vihti*: Vihdin kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta. Ei päiväystä, jätetty lausuntopalveluun 8.8.2022. Saatavissa [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28858225-a260-4c16-abf8-037e25af34db/f1fe5f52-aab1-4b74-a569-bb972bcd6aa4/LAUSUNTO_20220808123334.PDF]. (14.10.2024) (Vihti 2022)

Anni Kärkkäinen

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN
FUNKTIOT JA ASEMA YVA- JA
LUPALAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Ympäristövaikutusten seurannan funktiot ja asema YVA- ja lupalainsäädännössä

Functions and Status of Follow-up in Environmental Impact Assessment and Permit Regulation

Asiasanat: seuranta, ympäristövaikutusten arviointi, kontrolloiva funktio, demokraattinen funktio, oppimiseen tähtäävä funktio
follow-up, environmental impact assessment, controlling function, democratic function, learning function

TIIVISTELMÄ

Tässä artikkelissa tarkastelen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) viimeisenä vaiheena olevaa ympäristövaikutusten seuranta, sen funktioita ja asemaa EU:n, Suomen, Yhdysvaltojen ja Kanadan lainsäädännössä. Seurannalla tarkoitetaan hanketoiminnan aloittamisen jälkeisiä vaikutusten arviointiin ja hallintaan liittyviä toimia.

Sääntelyteoreettisen tarkastelun kohteena ovat monitieteiseen YVA-teoriaan perustuvat seurannan funktiot, jotka vallitsevan jaottelun mukaan ovat kontrolloiva, demokraattinen ja oppimiseen tähtäävä funktio. Kontrolloiva funktio tarkoittaa seurannan tehtävää kontrolloida ennakoituja ja ennakoimattomia ympäristövaikutuksia, demokraattinen funktio tarkoittaa seurannan tehtävää kommunikoida vaikutusten hallinnasta yleisön kanssa ja oppimiseen tähtäävä funktio tarkoittaa seurannan tehtävää lisätä tietoa hanketoiminnan kehittämiseksi ja mukauttamiseksi. Funktiotarkastelun jälkeen analysoin lainopillisesti voimassa olevaa seurantasääntelyä, sekä arvioin, miten sääntely ilmentää seurannan funktioita. Arvioinnin tavoitteena on tehdä päätelmät hankekohtaisen seurantasääntelyn toimivuudesta.

Funktiotarkastelu osoittaa, että seurannan funktioista etenkin kontrolloivan funktion merkityssisältö on vuosikymmenten aikana kehittynyt. Seuranta ei pelkisty vain tekniseen ympäristövaikutusten tarkkailuun tai määräysten noudattamisen valvontaan, vaan seurannan tulisi olla kokonaisvaltaista vaikutusten hallintaa. Vaikutusten seurannassa keskeistä on ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien huomioon ottaminen, seuranta ja mukautuva hallinta. Voimassa olevan lainsäädännön tarkastelu osoittaa, että hanketason seurantasääntely on osin puutteellista funktioiden toteutumisen näkökulmasta. Keskeiset puutteet liittyvät seurannan suunnittelun ohjaukseen, seurantavelvollisuuden rajalliseen ulottuvuuteen, seurannan sektorikohtaisuuteen ja yleisön osallistumismahdollisuuksiin.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	62
2	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN FUNKTIOT	65
	2.1 Mitä seurannalla tarkoitetaan?.....	65
	2.2 Funktiotarkastelun lähtökohdat	67
	2.3 Kontrolloiva funktio	68
	2.3.1 Ennakoitujen vaikutusten kontrollointi	68
	2.3.2 Ennakoimattomien vaikutusten kontrollointi	70
	2.4 Demokraattinen funktio.....	73
	2.5 Oppimiseen tähtäävä funktio.....	76
	2.6 Mukautuvan hallinnan suhde seurantaan ja sen funktioihin	78
3	SEURANTA EU:N JA SUOMEN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	83
	3.1 Johdanto	83
	3.2 Seurannan funktiot YVA-direktiivissä	85
	3.2.2 Demokraattinen funktio	87
	3.2.3 Oppimiseen tähtäävä funktio	90
	3.3 Seurannan funktiot Suomen YVA-lainsäädännössä	91
	3.3.2 Kontrolloiva funktio.....	91
	3.3.3 Demokraattinen funktio	93
	3.3.4 Oppimiseen tähtäävä funktio	95
4	SEURANTA YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	96
	4.1 Ympäristönsuojelulain ja vesilain seurantasäännösten taustaa ...	96
	4.2 Kontrolloiva funktio ympäristönsuojelulaissa.....	98
	4.2.1 Ympäristöluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset	98
	4.2.2 Seurantaan linkittyvä ympäristöluvan muuttaminen ja peruuttaminen.....	100
	4.3 Kontrolloiva funktio vesilaissa.....	104
	4.3.1 Vesitalousluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset	104
	4.3.2 Seurantaan linkittyvä vesitalousluvan muuttaminen.....	105
	4.4 Demokraattinen funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa .	107
	4.5 Oppimiseen tähtäävä funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa.....	109

5	SEURANTA YHDYSVALTOJEN JA KANADAN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	111
5.1	Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön taustaa	111
5.2	Seurannan funktiot NEPA:ssa	114
5.2.1	Kontrolloiva funktio.....	115
5.2.2	Demokraattinen funktio	116
5.2.3	Oppimiseen tähtäävä funktio	117
5.3	Seurannan funktiot IAA:ssa	118
5.3.1	Kontrolloiva funktio.....	118
5.3.2	Demokraattinen funktio	120
5.3.3	Oppimiseen tähtäävä funktio	123
6	LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEIDEN JA -MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI.....	124
6.1	Kokonaisarvio funktioiden toteutumisesta Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä.....	124
6.2	Kokoavat huomiot NEPA:n ja IAA:n seurantasäätelystä.....	127
6.3	Suomen seurantasäätelyn kehittämissuositukset YVA- ja lupasäätelyn kokonaisuudessa.....	129
6.3.1	Seurannan perusteiden säätäminen YVAL:ssa	129
6.3.2	Mukautuva hallinta ja sen suunnittelu	130
6.3.3	Yleisön osallistumismekanismien kehittäminen	131
6.3.4	Seurannan yhteensovittaminen ja kokonaisvaltaisuus	132
7	LOPUKSI	133
	LÄHTEET.....	135
	LYHENTEET.....	144

1 JOHDANTO¹

Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) on yksi keskeisimmistä ennaltaehkäisevän ympäristöhallinnan ja -politiikan välineistä. Sen tarkoituksena on ennaltaehkäistä merkittävien hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia, lisätä kansalaisosallistumista ja tietoisuutta hankkeiden vaikutuksista.² YVA-menettelyä on pidetty maailmanlaajuisesti toimivana ympäristönsuojelua edistävänä ohjauskeinona ja sen tavoitteiden on katsottu täyttyvän yleisesti ottaen hyvin.³ Viime vuosina vihreä siirtymä ja kestävyysmurros ovat kuitenkin nostaneet esiin YVA-menettelyyn liittyviä kehityskohteita ja niiden myötä lainsäädännön uudistamistarpeita. Päällimmäisenä huolena on, että pitkäkestoinen ympäristövaikutusten ennakoarviointi lisää ympäristöhankkeiden hallinnollista taakkaa, samalla kun vihreän siirtymän kannalta merkittäviä hankkeita tulisi edistää nopealla tahdilla.⁴ Vaikka vihreän siirtymän ja kestävyysmurroksen kannalta on olennaisen tärkeää sujuvoittaa ja nopeuttaa prosesseja, niihin sisältyy myös tavoite siirtyä luontoa kuluttavista ratkaisuista luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin.⁵ Tämän vuoksi ympäristövaikutusten arvioinnilla on edelleen keskeinen rooli ympäristöhallinnassa.

Ympäristövaikutusten arvioinnin teorian mukaan YVA-menettelyn viimeinen vaihe on ympäristövaikutusten seuranta, joka on historiallisesti jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle YVA-menettelyä ohjaavassa lainsäädännössä.⁶ Lähtökohtaisesti YVA-menettely on varhaisen suunnittelun väline, jolla kartoitetaan hankkeen vaikutukset ennen hanketoiminnan aloittamista.⁷ Tähän nähden seurannan toteuttaminen merkitsee ympäristövaikutusten arvioinnin jatkamista koko hankkeen elinkaaren ajan sen sijaan, että arviointi päättyisi hankkeen

¹ Tämä artikkeli on osa strategisen tutkimusneuvoston rahoittamaa hanketta ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (358392) ja Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta ”Demokraattisen suunnittelun muuttuvat anatomiat: Suunnitteluteoreettisia ja oikeustieteellisiä näkökulmia joustavaan sääntelyyn suomalaista maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä” (333368). Kiitän myös Suomen Kulttuurirahaston Kalle ja Dagmar Välimaan rahastoa tutkimukseni mahdollistamisesta sekä anonyymejä vertaisarvioitsijoita arvokkaista kommentistaan artikkelin kehittämiseksi.

² Ks. Pölönen – Perho 2016, s. 2 ja 4; Hanna – Arnold 2022, s. 3.

³ Ks. Jantunen – Hokkanen 2010, s. 72.

⁴ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2023/2413 direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusituvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta, johdannon kohta 16.

⁵ Ks. KOM (2019) 640 lopull.

⁶ Ks. Pölönen – Perho 2016, s. 152; Bjorkland 2013, s. 129–130; Olzynski 2021, s. 2; Nita 2022, s. 2.

⁷ Ks. Kumpula 2013, III 8. YVA-menettelyn peruslähtökohdat.

hyväksymiseen ja hanketoiminnan aloittamiseen.⁸ Jos ympäristönsuojelutavoitteista halutaan pitää kiinni samalla, kun tavoitellaan hankkeiden ennakkollisen ympäristövaikutusten arvioinnin keventämistä, voi seurannan merkityksen väittää vahvistuvan entisestään. Ohjeistuksia laadukkaan seurannan toteuttamiseksi on kehitelty kansainvälisesti jo sangen laajasti⁹, mutta seurannan lainsäädännöllinen perusta on edelleen varsin kehittymätön, niin Suomessa kuin osin maailmanlaajuisesti.

Monitieteisessä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa seurannan konseptia on jäsennetty määrittämällä seurannan keskeiset funktiot, jotka ovat perustana seurannalle ja ohjaavat sen toteuttamista.¹⁰ YVA-menettelyn kehittyessä tiedon lisääntymisen ja uusien ympäristöpoliittisten suuntausten myötä myös seurannan funktiot ovat kehittyneet ja saaneet uusia merkityssisältöjä. Viime vuosikymmeninä entistä näkyvämpänä ympäristövaikutusten arvioinnin tutkimuksen kohteena on ollut vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuuksien hallinta.¹¹ Ympäristö monimutkaisine ekosysteemeineen on altis jatkuvalle muutokselle, joten siihen kohdistuvien vaikutusten ennakkolliseen arviointiin jää väistämättä epävarmuuksia.¹² Vaikutusten epävarmuuksien hallinnassa keskeisenä lähestymistapana pidetään mukautuvaa hallintaa¹³, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan yleisesti mukauttavien toimenpiteiden tekemistä seurantatulosten perusteella.¹⁴ Mukautuva hallinta on jo pitkään kuulunut ympäristövaikutusten arvioinnin ja seurannan teoreettisiin lähtökohtiin¹⁵, mutta sen integroiminen etenkin lainsäädäntöön on osoittautunut haasteelliseksi.¹⁶

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus aiempaan tutkimukseen perustuen systematisoida ja analysoida seurannan tarkoitusperiä eli *seurannan funktioita*, joiden näkökulmasta arvioidaan EU:n, Suomen, Yhdysvaltojen ja Kanadan voimassa olevan seurantasääntelyn toimivuutta. Toimivuutta arvioidaan sen perusteella, miten funktiot ilmenevät voimassa olevan lainsäädännön mekanismeissa, kuten

⁸ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 154–155.

⁹ Kansainvälisessä YVA-tiedeyhteisössä on kehitetty tutkimustietoon perustuvat laadukkaan seurannan periaatteet, eli toimintaohjeet, joiden tarkoituksena on ”guide development and capacity building amongst EIA practitioners”. Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 175.

¹⁰ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 243–244.

¹¹ *Morrison-Saunders* ym. 2021, s. 6.

¹² Ks. *Holling* 1978 s. 133; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

¹³ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 154.

¹⁴ Mukautuvan hallinnan teoreettisia lähtökohtia täsmennetään esim. teoksissa *Ruhl – Craig* 2014 s. 17–18; *Fitzpatrick – Williams* 2020; *Olzynski* 2021, s. 5–6. Ks. lähemmin myös luvussa 2.6.

¹⁵ Ks. *Holling* 1978.

¹⁶ Ks. esim. *Ruhl – Craig* 2014, s. 4; *Olzynski* 2021; *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 521.

lupajärjestelmissä ja yleisön osallistumissäännöksissä. Artikkeliki keskittyy yksittäisten YVA-lainsäädännön piiriin kuuluvien hankkeiden seurantaan. Tutkimuksen lopuksi esitetään Suomen lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvan seurannan funktiot?
2. Miten seurannan funktiot ilmenevät YVA-direktiivissä, Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä sekä Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännössä?

Tutkimussuuntaukseltaan tutkimus edustaa sekä teoreettista ympäristöoikeutta että lainoppia. *Määttän* mukaan teoreettisen ympäristöoikeuden eräksi lähestymistavaksi voidaan jäsentää ympäristöoikeudellinen sääntelyjärjestelmä, sen toimintamekanismit ja taustaideat, josta käytetään myös nimitystä sääntelyteoreettinen ympäristöoikeus.¹⁷ Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan jäsentämällä ja määrittämällä seurannan funktioita sekä analysoimalla niiden merkityssisältöjä¹⁸, minkä voi laajemmassa kuvassa hahmottaa YVA-järjestelmän toimintamekanismien ja taustaideoiden tarkasteluna. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on aluksi lainopin menetelmin systematisoitava ja tulkittava tarkastelun kohteena olevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jotta on mahdollista arvioida seurantasääntelyn toimivuutta, eli tehdä päätelmät siitä, miten seurannan funktiot ilmenevät voimassa olevassa lainsäädännössä. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tehdään myös vertaileva katsaus Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädäntöön. Tutkimuksen yleisenä intressinä on tunnistaa Suomen seurantasääntelyn kehittämistarpeita- ja mahdollisuuksia, joten vertailevalla jaksolla on praktinen intressi.¹⁹ Praktisessa oikeusvertailussa on tarkoitus hyödyntää ulkomaisia sääntelyratkaisuja esimerkiksi oman järjestelmän aukkojen paikkaamiseksi. Näin ollen praktisen oikeusvertailun harjoittamisen syy on ensisijaisesti käytännöllisten päämäärien saavuttamisessa. Praktisessa lähestymistavassa ei pyritä tutkimaan oikeutta oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen kulttuurin tasolla, vaan tyydytään vieraan oikeusjärjestelmän

¹⁷ Muita teoreettisen ympäristöoikeuden lähestymistapoja ovat esimerkiksi 2. yleisiä oppeja kehittävä teoreettinen ympäristöoikeus, 3. ympäristöoikeudellisen ratkaisun teoria, 4. ympäristöoikeuden oikeusfilosofisen perustan tutkimus, 5. ympäristöoikeuden eettisfilosofisen perustan tutkimus sekä 6. ympäristöoikeuden oppi- ja tieteenhistoria. Ks. *Määttä* 2015, s. 27.

¹⁸ *Pölösen* mukaan YVA-menettelyn funktiotarkastelun tavoitteena on ymmärtää menettelyn ominaispiirteitä ja vaikutusmekanismeja. Ks. *Pölönen* 2007, s. 3.

¹⁹ Oikeusvertailusta sääntelyn kehittämisen perustana ks. *Zweigert – Kötz* 1998, s. 16–17. Oikeusvertailusta ja praktisesta intressistä ks. *Husa* 2013, s. 78–82.

pintaan.²⁰ Toisin sanoen tarkoituksena on tehdä mikrovertailua tarkastelun kohteeksi valittujen oikeusjärjestysten pintatasosta.²¹

YVA-tutkimuksessa on tehty paljon vertailua etenkin empiirisiä menetelmiä hyödyntämällä. Praktinen oikeusvertaileva tutkimus on nähdäkseni hedelmällistä juuri YVA-tutkimuksessa, sillä YVA-menettely tiettyine periaatteineen ja lähtökohtineen on otettu käyttöön laajasti ympäri maailmaa. Ympäristövaikutusten arvioinnin juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa säädettiin maailman ensimmäinen YVA-säädös. Hieman sen jälkeen YVA-menettely otettiin käyttöön myös Kanadassa, joka ensimmäisten maiden joukossa sisällytti YVA-sääntelyyn myös vaikutusten seurannan. Tarkoituksena on siten asettaa alkuperäinen YVA-sääntely Suomen seurantasääntelyn rinnalle, ja hakea siitä virikettä kansallisen lainsäädännön kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnille. Kyseisissä vertailumaissa seurantasääntely on jossain määrin Suomen sääntelystä poikkeavaa ja pidemmälle menevää, joten se voi tarjota ratkaisuja Suomen seurantasääntelyn aukkojen paikkaamiseen.

2 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN FUNKTIOT

2.1 Mitä seurannalla tarkoitetaan?

YVA-menettely voidaan jakaa kahteen ajalliseen vaiheeseen, joiden väliin asetuu hankkeen hyväksymispäätös²². Päätöstä edeltävä *ex ante* -vaihe käsittää YVA-menettelyn varhaiset osat ennen hankkeen täytäntöönpanoa, kuten seulonnan, vaikutusten ennakoinnin sekä lieventämis- ja muiden suunnitelmien laatimisen. Hankkeen hyväksymisestä alkaa päätöksen jälkeinen *ex post* -vaihe, johon sijoittuu hankkeen ja sen vaikutusten seuranta. Seurannan suunnittelu osana muuta hankkeen suunnittelua kuuluu kuitenkin päätöstä edeltävään vaiheeseen.²³ Seuranta (*follow-up*) on kattotermi kaikille hankepäätöksen jälkeisille toimenpiteille. Vakiintuneen käsityksen mukaan seuranta muodostuu lähikohtaisesti seuraavista osatekijöistä: vaikutusten tarkkailu, tarkkailutulosten

²⁰ Ks. Husa 2013, s. 78–82.

²¹ Mikro- ja makrovertailun eroista ks. *de Cruz* 1995, s. 224.

²² YVA-kirjallisuudessa käytetään termiä ‘consent decision’, jolla yleensä viitataan lupapäätökseen. Joissakin oikeusjärjestyksissä, kuten Yhdysvaltojen ja Kanadan, YVA-menettelyyn kuuluu sektorikohtaisia lupapäätöksiä edeltävä hankkeen hyväksymispäätös, jonka oikeusperusta on YVA-lainsäädännössä. Ks. jäljempänä luku 5.1.

²³ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 3–4.

arviointi, seurannasta kommunikointi sekä mukauttavat toimenpiteet.²⁴ Näistä osatekijöistä muodostettu seurannan yleinen määritelmä kuuluu näin ollen seuraavasti: ”Seuranta on hankkeen vaikutusten tarkkailua ja arviointia kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten hallintaa ja kommunikointia varten.”²⁵

Päätöksen jälkeisiä seurantaan viittaavia toimenpiteitä on määritelty josain määrin eri tavoin kansallisissa yhteyksissä. Hankkeen toteuttajien vastuulla olevaa hankkeen vaikutusten seuranta kutsutaan tarkkailuksi erotuksena (ympäristön tilan) seurannasta, jota suorittavat viranomaiset.²⁶ Jälkivalvonnalla taas tarkoitetaan pääsääntöisesti hallintopäätökseen, kuten lupapäätökseen perustuvia valvontatoimia, joiden sisältönä on lupamääräysten ja muiden toiminnassa sovellettavien säännösten noudattamisen valvonta.²⁷ YVA-menettelyn osana seuranta ymmärretään laajana ”sateenvarjo-terminä”, mitä on syytä painottaa erityisesti sen vuoksi, ettei YVA-menettelyyn kuuluvaa seuranta ymmärretä kapeasti vain vaikutusten tarkkailuna, jollaisena seuranta tyypillisesti kansallisessa ympäristölainsäädännössä hahmotetaan.²⁸

Tämän tutkimuksen keskiössä on seuranta yksittäisen hankkeen sääntelyssä. Hankekohtaisen seurannan lisäksi Suomen järjestelmään sisältyy myös alueellisesti laajempaa viranomaisjohtoista seuranta, jolla seurataan ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden tilaa. Keskeiset viranomaisjohtoiset seurantamenettelyt perustuvat ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, VMJL) sekä luonnon-suojelulain (9/2023) seurantavelvoitteisiin. Hankekohtainen seuranta tuottaa täydentävää tietoa viranomaisjohtoiseen seurantaan ja sen osaksi, mutta sillä on myös itseisarvoa sen tuottaessa yksityiskohtaista tietoa hanketoimintojen vaikutuksista, yleisön tiedonsaannin ja luottamuksen turvaamiseksi sekä hanketoimintojen kehittämiseksi. Kokonaisvaltaisen seurannan näkökulmasta on oleellista, että hankekohtainen seuranta linkitetään koordinoitusti muuhun laajempaan seurantaan.

²⁴ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

²⁵ *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 4.

²⁶ Ks. *Seppälä* 2004, s. 101.

²⁷ Ks. *Vihervuori* 2013, VIII 1. Valvontajärjestelmät.

²⁸ Esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja vesioikeudessa seuranta ymmärretään yleensä joko toiminnanharjoittajan tai viranomaisen suorittamana ympäristön ja sen vaikutusten tarkkailuna. Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Seuranta- ja tarkkailumääräykset; *Hollo* 2021, s. 188–189. Vrt. myös *European Commission* 1997, s. 11, jossa EU:n jäsenvaltiot käsittivät ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn kuuluvan seurannan pääsääntöisesti lupamääräysten noudattamisen valvontana.

2.2 Funktiotarkastelun lähtökohdat

Lainopillisessa tarkastelussa *funktioilla* on yleensä viitattu toivottuihin tai tiedostettuihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.²⁹ Pölönen katsoo funktioiden heijastavan sääntelyn taustalla olevia rationaliteetteja. Niillä voidaan viitata myös sääntelyn tehtäviin ja haluttuihin vaikutuksiin.³⁰ *Similän* mukaan sääntelyn funktioilla tarkoitetaan sääntelyn yhteiskunnallisia tehtäviä, joita palvelemaan se on kehittynyt.³¹ Kansainvälisessä keskustelussa YVA-menettelyyn kuuluvan seurannan tarkoituksia ja tavoitteita on kuvattu termillä *objective*. Suppeassa merkityksessä termillä *objective* on viitattu tiettyssä asiayhteydessä ilmaistuihin tavoitteisiin.³² Laajassa merkityksessä termillä on tarkoitettu seurannan tehtävää palvella monia eri tarkoituksia, kuten teknisiä, luonnontieteellisiä, sosiaalipoliittisia ja hallinnollisia.³³ *Artsin* mukaan termit *objective* ja *function* liittyvät läheisesti toisiinsa, mutta *objective* viittaa YVA-menettelyn tavoitteisiin ja *function* pikemminkin siihen, että seurannalla on tiettyjä tehtäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁴ Lainopillisessa tarkastelussa tavoitteilla tarkoitetaan tyypillisesti sellaisia lain tavoitteita, jotka saavat institutionaalista tukea oikeudellisesti merkityksellisissä käytännöissä.³⁵ Tässä tutkimuksessa funktiot sanoittavat seurannan kokonaisvaltaista toimintalogiikkaa: mitä tehtäviä seurannalla on ja millaisista elementeistä seurannan tulee rakentua? Funktiotarkastelu ei rajaudu institutionaalista tukea saaviin tavoitteisiin tai päämääriin, vaan seurannan funktiot rakentuvat osittain oikeuden ulkopuolisesta YVA-ajattelusta, eri tieteenalojen yhteistyön tuloksena syntyneistä teoreettisista lähtökohdista.

Funktiotarkastelu on nähdäkseni erityisen perusteltua ympäristöoikeudessa, jossa sääntelyn taustalta on löydettävissä monitahoisia tarkoituksia ja arvoja. Ympäristöoikeuden tarkoituksena on pyrkiä sovittamaan yhteen ympäristöön liittyviä, usein keskenään ristiriitaisia intressejä.³⁶ Ideaali (ympäristö)

²⁹ Ks. *Andersson* 1997 s. 202–207. Ks. myös *Zamboni* 2017, s. 98, jonka mukaan “-- a distinction has been drawn between functions of law as the effects or actual consequences of the law (or a specific branch of law) on a community (‘what law does’) and the functions of law as the purposes or goals the law is intended to have in a community (‘what law is thought to do)’”.

³⁰ Ks. *Pölönen* 2007, s. 15–16. Ks. myös *Tala* 2005, s. 222, joka käsittää sääntelyn funktiot lainsäätäjän tavoitteita yleisluontoisempina päämäärinä.

³¹ *Similä* 2016, s. 52.

³² Ks. esim. *Noble – Storey* 2005; *Morrison-Saunders ym.* 2014, s. 40.

³³ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 3.

³⁴ Seurannan tavoitteena voi olla esimerkiksi oppiminen, jonka saavuttamiseksi on lisättävä tietoa. Tällöin tavoitteena on oppiminen ja funktiona tiedon lisääminen. Ks. *Arts*, 1998 s. 338.

³⁵ Oikeuslähteiden institutionaalisen tuen rakentumisesta tarkemmin ks. *Siltala* 2003, s. 212–214 ja 225.

³⁶ Ympäristöoikeudellisen sääntelyn moniarvoisuudesta ja tavoitteellisuudesta ks. *Kokko* 2017, s. 11–14.

lainsäädäntö ilmentää sen taustalla olevia funktioita.³⁷ Käytännössä näin ei aina ole esimerkiksi poliittisista, sääntelyn rakenteeseen tai lainsäädännön puutteelliseen arviointiin liittyvistä syistä.³⁸ Aiemmassa ympäristövaikutusten arviointia koskevassa tutkimuksessa paitsi YVA-menettelyllä myös siihen kuuluvalla seurannalla on katsottu olevan tiettyjä funktioita.³⁹ Seurannan funktiot limittyvät itse YVA-menettelyn funktioiden kanssa, mutta seurannalla on myös omia erityisiä tehtäviä. Funktioita on jaoteltu eri yhteyksissä jossain määrin eri tavoin, mutta jaottelut ovat sisällöltään yhteneväisiä. Vallitsevan jaottelun mukaan seurannan kolme ydinfunktiota ovat *kontrolloiva funktio*, *demokraattinen funktio* ja *oppimiseen tähtäävä funktio*.⁴⁰ Ympäristövaikutusten arvioinnista ja siihen kuuluvasta seurannasta käyty kansainvälinen toimivuusarviointi ja tieteellinen keskustelu ovat olleet tähän päivään asti vilkkaita, mikä näkyy seurannan funktioita koskevana kehittyneinä tulkintoina ja kannanottoina.⁴¹ Seuraavissa luvuissa muodostan käsityksen siitä, mitä seurannan funktioilla tarkoitetaan.

2.3 Kontrollloiva funktio

2.3.1 Ennakoitujen vaikutusten kontrollointi

Seurannan kontrollointifunktiolla on läheinen yhteys YVA-menettelyn ennaltaehkäisevään funktioon, joka perustuu ennaltaehkäisyn periaatteeseen. Ennaltaehkäisyn periaate ohjaa arvioimaan hankkeen mahdolliset haittavaikutukset, jotta niitä voidaan ehkäistä. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa tunnettujen, eli etukäteen todennäköisiksi arvioitujen haittavaikutusten ehkäisyä.⁴² Vaikutusten seurannan voi katsoa täydentävän ja varmentavan haittavaikutusten ennaltaehkäisyä, sillä seurannan avulla voidaan arvioida vaikutuksia koskevien ennusteiden paikkansapitävyyttä, vaikutusten kehittymistä sekä korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta.

³⁷ Ks. *Zamboni* 2017, s. 97–98.

³⁸ Lainsäädännön vaikutusten arvioinnista ks. *Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys* 2011, s. 72–73.

³⁹ Ks. *Pölonen* 2007, s. 57–63 ja 244; *Kumpula* 2013, III 8. YVA-menettelyn peruslähtökohdat.

⁴⁰ Ks. *Arts* 1998, s. 338–339; *Pölonen* 2007, s. 244.

⁴¹ Esim. laadukkaan seurannan mukaisia kansainvälisiä periaatteita päivitetään uuden tutkimustiedon myötä.

⁴² Ennaltaehkäisyyn perustuva lähestymistapa institutionalisoitiin kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa 1970-luvun alussa, jota ennen ensisijaisena lähestymistapana oli ympäristöhaittojen korjaaminen. Ks. *Duvic-Paoli* 2018, s. 27–28. Ennaltaehkäisyn periaatteen määritelmästä ks. *Kokko* 2017, s. 149; *Duvic-Paoli* 2018, s. 181–182.

Ympäristövaikutusten kontrollointi on yksi seurannan keskeisistä tehtävistä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa.⁴³ Monitieteisessä teoriassa kontrollointi on määritelty yleisesti sellaisten valvontatoimenpiteiden luomiseksi, joiden avulla voidaan varmistaa, noudatetaanko hankkeessa sille asetettuja ympäristöä koskevia vaatimuksia.⁴⁴ Toisin sanoen kontrolloinnin on katsottu kohdistuvan erityisesti siihen, ovatko hankkeen ympäristövaikutukset pysyneet tietyissä hankkeelle asetetuissa rajoissa.⁴⁵ Arts on jäsentänyt seurannan kontrolloivaksi funktioksi lupapäätöksen täytäntöönpanon valvonnan, päätöksen jälkeisten muutosten ja kehityksen tarkkailun, toiminnan todellisten ympäristövaikutusten tarkkailun ja tarpeellisten mukauttavien toimenpiteiden tekemisen haittavaikutusten ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi.⁴⁶

Seurannan tehtävää tarkasteltiin kansainvälisen vaikutustenarviointiyhdistyksen (IAIA) vuonna 2000 pidetyssä konferenssissa⁴⁷, jossa koottiin yhteen ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvan seurannan funktiot.⁴⁸ Seurannan keskeisiksi elementeiksi vakiintuivat vaikutusten tarkkailu (*monitoring*) ja seurantatulosten arviointi (*evaluation*). Tarkkailulla tarkoitetaan tietojen keräämistä ja vertailua standardeihin, ennusteisiin tai odotuksiin. Tarkkailuun sisältyy ensinnäkin ympäristöindikaattoreiden lähtötilanteen seuranta ennen toiminnan aloittamista koskevaa päätöksentekoa, mikä muodostaa perustan ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa esitettävälle ennusteille ja arvioinneille, sekä päätöksen noudattamisen tarkkailu päätöksenteon jälkeisissä vaiheissa.⁴⁹ Arvioinnilla taas tarkoitetaan tarkkailun jälkeistä päätelmää siitä, onko toiminta standardien, ennusteiden tai odotusten mukaista ja mikä vaikutus toiminnalla on ympäristöön. Arviointi suoritetaan vertaamalla seurantatuloksia ennalta määriteltyihin kriteereihin. Tarkkailun ja arvioinnin lisäksi kontrollointifunktion keskeinen elementti on vaikutusten hallinta (*management*), jolla tarkoitetaan asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista tarkkailu- ja arviointitoimien myötä

⁴³ Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 179.

⁴⁴ Ks. *Sadler* 1996, s. 132; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Hanna – Arnold* 2022, s. 14.

⁴⁵ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 244; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 6.

⁴⁶ Ks. *Arts* 1998, s. 338. Ks. myös *Sadler* 1996, s. 130.

⁴⁷ Konferenssin tarkoituksena oli tuottaa tietoa laadukkaan seurannan toteuttamiseksi ja arvioida seurannan kehityskohtia. ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 176.

⁴⁸ Seurannan kontrolloiva funktio määriteltiin seuraavasti: ”tiedon lisääminen toiminnan seurauksista (esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ennusteiden paikkansapitävyydestä tai toiminnan ympäristönsuojelullisesta tasosta) ja sen tarkistaminen, että toiminnalle asetettuja vaatimuksia noudatetaan”. Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

⁴⁹ Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 176.

ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi.⁵⁰ Vaikutusten etukäteinen ennustaminen ja arviointi kuuluvat YVA-menettelyn ytimeen, minkä vuoksi laadukkaan ympäristövaikutusten arvioinnin tunnusmerkkinä on perinteisesti pidetty korkean ennustetarkkuuden saavuttamista.⁵¹

2.3.2 Ennakoimattomien vaikutusten kontrollointi

Haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisyyn kuuluu myös haittavaikutuksiin varautuminen. Ympäristövaikutusten arvioinnin toisena periaatteellisena lähtökohtana on ennalta varautuminen, joka tarkoittaa varovaisuutta niissä tilanteissa, joihin liittyy tieteellistä epävarmuutta.⁵² Jos vaikutusten arvioinnissa vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voida muuttaa olemassa olevan tiedon perusteella toiminnassa hallittavaksi riskiksi, ennalta varautumisen periaate estää hyväksymästä ympäristöön mahdollisesti haitallisesti vaikuttavaa toimintaa.⁵³ Ennalta varautuminen on keskeinen ohjausperiaate ympäristövaikutusten arvioinnin ex ante -vaiheessa.⁵⁴ Tämän vuoksi ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien hallintaan on pääsääntöisesti löydettävä ratkaisu ennen hanke-toiminnan aloittamista.⁵⁵ Vaikutusten arviointimekanismit eivät kuitenkaan pysty täydellä varmuudella ennustamaan ympäristön toimintaa, joten vaikutusten arviointiin jää väistämättä epävarmuuksia.⁵⁶ Seurannan näkökulmasta ennalta varautumisen voi katsoa tarkoittavan jälkikäteistä epävarmuuksien ja ennakoimattomien tilanteiden hallintaa.⁵⁷

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevissa tutkimuksissa on esitetty kritiikkiä sitä kohtaan, että hankkeiden ympäristövaikutusten kontrollointi pelkistyisi vain tiettyjen etukäteen yksilöityjen vaikutusennusteiden ympärille. Kriittisten kannanottojen mukaan seurannan ensisijaisena tarkoituksena ei tulisi olla ympäristövaikutuksia koskevien ennusteiden paikkansapitävyyden varmentaminen, sillä ennusteet voivat menettää merkityksensä siitä syystä, että ympäristön tilassa tapahtuu jatkuvasti muutoksia.⁵⁸

⁵⁰ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 176.

⁵¹ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 156.

⁵² Ks. Rion julistuksen periaate 15; *KOM (2000) 0001 lopull.*

⁵³ Ks. *Kokko* 2017, s. 145.

⁵⁴ Ks. YVA-direktiivin (2011/92/EU) johdannon kohta 2.

⁵⁵ Ks. *Asia C-404/0.*

⁵⁶ Ks. *Holling* 1978, s. 133; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

⁵⁷ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 175.

⁵⁸ Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 164–165 ja 168. Ks. myös *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Pinto ym.* 2019, s. 13.

Muutokset ovat seurausta ekosysteemien sisäisistä ominaisuuksista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. *Holling* ryhmittelee ekosysteemeille neljä keskeistä ominaisuutta, ”organized connection between parts, spatial heterogeneity, resilience, and dynamic variability”, joiden ympärille vaikutusten mittausta tulisi rakentaa. Näistä ominaisuuksista voi hänen mukaansa tehdä useita yleisiä päätelmiä, kuten että yhden muuttujan muutoksilla voi olla odottamattomia vaikutuksia muuttujiin samassa paikassa mutta useiden yhteyksien päässä, väärän muuttujan seuranta voi näyttää siltä, ettei muutosta tapahdu, vaikka merkittävä muutos olisi lähellä, ja että vaikutukset eivät välttämättä ole välittömiä ja asteittaisia, vaan ne voivat ilmetä äkillisesti jonkin ajan kuluttua tapahtumasta.⁵⁹

Samoin ongelmana on pidetty sitä, että ennakkolliseen vaikutusarviointiin keskittyvä lähestymistapa ei kykene ottamaan kokonaisvaltaisesti huomioon ennakkoimattomia haittavaikutuksia, jotka tyypillisesti aiheutuvat vaikutusten kumuloitumisesta.⁶⁰ Esimerkiksi *Pinto ym.* huomauttavat, että jos seurantatoimet keskitetään ainoastaan YVA-menettelyssä ennustettuihin merkittäviin vaikutuksiin, muut lievemmiksi arvioidut vaikutukset voivat muuttua merkittäviksi ilman, että hankkeen toteuttajat tai viranomaiset sitä havaitsevat.⁶¹ Samoin *Noble* ja *Storey* toteavat, että pyrkimys varmentaa etukäteiset ennustukset ei välttämättä johda siihen, että seurantatulokset olisivat tosiasiaassa ympäristön kannalta suotuisia. Heidän mukaansa seurannan perimmäisenä tarkoituksena tulisi olla *ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttaminen* sen sijaan, että tavoiteltaisiin vaikutusarviointien paikkansapitävyyttä.⁶²

Useissa aiemmissa tutkimuksissa kontrollointifunktioon liittyvät näkökohdat menevät siis pidemmälle kuin vaikutusarviointien varmentamiseen ja hankkeelle asetettujen vaatimusten noudattamiseen. Vähintään yhtä keskeisenä, jopa keskeisempänä kontrollin kohteena pidetään vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia. Epävarmuuksien osoittaminen, vähentäminen ja huomioon ottaminen on katsottu monessa tutkimuksessa ympäristövaikutusten arvioinnin ja siihen kuuluvan seurannan keskeiseksi funktioksi.⁶³

⁵⁹ Ks. tarkemmin *Holling* 1978, s. 33–35.

⁶⁰ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 156–157.

⁶¹ Ks. *Pinto ym.* 2019, s. 13.

⁶² Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 164–165. Tällainen tavoiteorientoitunut lähestymistapa kuuluu myös *Hollingin* teoriaan mukautuvasta ympäristöhallinnasta. Ks. *Holling* 1978, s. 133–139. Ks. myös *Ruhl – Craig* 2014, s. 22–23: mukautuvan vaikutusten hallinnan tavoitteita voivat esimerkiksi olla luonnonolojen palauttaminen, vieraslajien hävittäminen, virkistysmahdollisuuksien parantaminen ja uhanalaisten lajien suojeleminen.

⁶³ Ks. *Duinker* 1989, s. 797–805; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 7; *Noble – Storey* 2005, s. 173–174 ja 176–177; *Fraser – Russell* 2016, s. 22. Ks. myös *Pölönen* 2007, s. 244, jonka mukaan seuranta on tarpeen tehdä erityisesti silloin, kun vaikutusten merkittävydestä ja lieventämistoimenpiteiden riittävydestä on epävarmuutta.

Epävarmuuksia painottava lähestymistapa merkitsee sitä, että laadukkaan YVA-menettelyn tunnusmerkki on jotain muuta tai enemmän kuin se, että ennakolliset vaikutusarvioinnit ovat osuneet oikeaan.⁶⁴ Noblen ja Storeyn mukaan epävarmuuksien tunnistamisesta ei tulisi rangaista, sillä sen takia toiminnanharjoittajat saattavat olla haluttomia avoimesti myöntämään hankkeeseen liittyviä epävarmuuksia. Sen sijaan tulisi panostaa toiminnan aikaiseen epävarmuuksien hallintaan.⁶⁵ Tällainen lähestymistapa näyttäytyy kuitenkin ongelmallisena nykyisen lupajärjestelmän näkökulmasta, sillä lupapäätöksenteossa epävarmuuksilla on aina oikeusvaikutuksensa. Suomen oikeusjärjestelmässä lupaharkinta on lähtökohtaisesti oikeusharkintaista, eli hankkeelle tulee myöntää lupa, jos lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Ympäristöhankkeita koskevien lupien edellytyksenä on, ettei hankkeesta aiheudu huomattavaa tai merkittävää ympäristöhaittaa. Jos lupaharkinnan lopputulos on, ettei tällaista mahdollisuutta voida (edes lupamääräyksin) sulkea pois, ei lupaa voida myöntää.⁶⁶ Toisaalta epävarmuuden oikeusvaikutuksina voivat olla luvan myöntäminen määräaikaisena⁶⁷ tai ehdollisena siten, että haittavaikutusten todennäköisyys ei ylitä merkittävyyssynnystä.

Varautuminen mahdollisiin ennakoimattomiin vaikutuksiin edellyttää usein vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua. Ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen hallinta ei sinänsä ole uusi näkökulma seurantaan, vaan tutkimukset ovat jo 2000-luvun vaihteessa osoittaneet, että seurannan funktio on muuttumassa teknisluonteisesta ja pistemäisestä vaikutustarkkailusta haitallisten vaikutusten lieventämispyrkimykseen kokonaisvaltaisemman vaikutusten hallinnan kautta.⁶⁸ Seurannan tulisi kattaa ympäristö kokonaisuutena ja ottaa huomioon ympäristön eri osien vuorovaikutussuhteet. Kehityssuunta vaikutusten kokonaisvaltaista hallintaa kohti näkyy yhä enenevässä määrin teoreettisissa kannanotoissa, joissa peräänkuulutetaan sitä, että vaikutusten kontrolloinnissa tulisi painottaa epävarmuuksien yksilöimistä, vähentämistä ja huomioon ottamista sekä hankkeitaisten ympäristötavoitteiden asettamista sen sijaan, että seurannan tarkoitus pelkistyisi ennusteiden varmentamiseen.⁶⁹ Myös oikeustieteen kentällä on virinnyt aktiivinen keskustelu oikeudellisten järjestelmien kyvystä vastata monimutkaisten sosiaalis-ekologisten systeemien haasteisiin, mihin pureudutaan tarkemmin luvussa 2.6.

⁶⁴ Ks. *Kwasniak* 2010, s. 442.

⁶⁵ Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 174.

⁶⁶ Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Lupaharkinta ja lupamääräykset. Ks. myös esim. *KHO* 2019:166 ja *KHO* 2022:38.

⁶⁷ Ks. esim. YSL 87.1 §.

⁶⁸ Ks. *Arts* 1998, s. 339; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9; *Noble – Storey*, 2005 s. 170.

⁶⁹ Ks. *Morrison-Saunders – Bailey* 1999, s. 294; *Noble – Storey* 2005, s. 168; *Fraser – Russell* 2016, s. 20; *Tung* 2017, s. 249; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 3.

2.4 Demokraattinen funktio

Demokraattinen funktio pohjautuu kansalaisosallistumisen ideaan. Osallistuminen kuuluu keskeisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja sen eri vaiheisiin, joten sen tulisi ulottua myös vaikutusten seurantaan.⁷⁰ Kansalaisosallistumisen merkitys kansainvälisessä ja EU:n ympäristöoikeudessa on vahvistunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen vaihteessa, joten se on vaikuttanut myös YVA-sääntelyn kehitykseen.⁷¹ Vuonna 2003 YVA-direktiiviä muutettiin yleisön osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi, mikä perustui tarpeelle yhdenmukaistaa direktiivin säännökset kansainvälisen Århusin yleissopimuksen⁷² säännösten kanssa. Yleissopimuksen ja siihen pohjautuvan direktiivin tavoitteina on taata yleisölle oikeus saada tietoa ympäristöasioista ja osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mitkä ilmentävät demokraattisen funktion ydintä.

Yleisön osallistumista YVA-menettelyssä on pääasiassa tutkittu menettelyn ex ante -vaiheen osalta.⁷³ YVA-kirjallisuudessa on kuitenkin jo varhain omakuttu lähtökohta, jonka mukaan yleisön osallistumisen kannalta olisi olennaista, että myös vaikutusten seuranta toteutetaan avoimesti yleisöä varten ja yleisön kanssa.⁷⁴ Väite mukailee YVA-direktiivin ja yleissopimuksen tavoitteita ja siitä voi erottaa laadukkaaseen seurantaan kuuluvan osallistumisen elementit – avoimuus ja yleisön aktiivinen mukaan ottaminen. Seurannan aikaansaamien toimien ja päätösten olisi oltava läpinäkyviä, ja niistä olisi tiedotettava osapuolille. Tiedottamisen lisäksi yleisön aktiivinen osallistuminen seurantaprosesseihin on suotavaa.⁷⁵ YVA-kirjallisuudessa on ryhmitelty konkreettisia yleisön osallistumisen keinoja, joita ovat yleisön tiedonsaanti, näkemysten ilmaisu sekä yleisön osallistuminen seurantatiedon tuottamiseen.

Seurantaohjelmien tulisi ensinnäkin parantaa yleisön tietoisuutta hankkeiden todellisista ympäristövaikutuksista, minkä katsotaan samalla parantavan

⁷⁰ Ks. Ross 2004, s. 178; Hanna – Arnold 2022, s. 15; Morrison-Saunders ym. 2023, s. 48.

⁷¹ Ks. Pölönen 2007, s. 61 ja alav. 83.

⁷² Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

⁷³ Ks. Morrison-Saunders ym. 2023, s. 49.

⁷⁴ Ks. Morrison-Saunders ym. 2023, s. 49, jotka viittaavat Griman (1997) tutkimukseen ‘The role of public participation in EA follow-up’.

⁷⁵ Ks. erityisesti laadukkaaseen seurantaan periaate 2. Marshall – Arts – Morrison-Saunders 2005. Kansalaisosallistumisen tasoja on ryhmitelty eri tavoin, mutta jaotelluista yhdistää jako passiiviseen ja aktiiviseen osallistumiseen. Esim. OECD:n käsikirjassa osallistuminen ryhmitellään tiedottamiseen, konsultaatioon ja aktiiviseen osallistumiseen. Ks. OECD 2001. International Association for Public Participation jaottelee osallistumisen vielä täsmällisemmin tiedon jakamiseen, kuulemiseen, aktiiviseen osallistumiseen, yhteistoimintaan ja yleisön päätösvaltaan. Ks. IAP2 Spectrum of Public Participation. [<https://www.iap2.org/page/pillars>]

hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä.⁷⁶ Laadukkaaseen seurantaan katsotaan kuuluvan pääsääntöisesti pakollinen seurantatoimien ja -tulosten julkinen raportointi. Julkista raportointia koskevat vaatimukset voisivat olla sisällytettyinä YVA-säädöksiin tai hankkeen hyväksymistä koskeviin ehtoihin. Niin ikään seurannasta viestiminen ja viestinnän ymmärrettävyys ovat usein todettu tärkeiksi tekijöiksi paitsi yleisön ja hankkeiden toteuttajien tai viranomaisten välisen myös arviointimenettelyn oikeellisuuteen liittyvän luottamuksen varmistamisessa.⁷⁷

Toiseksi yleisöllä tulisi olla mahdollisuus esittää näkemyksiä seurantaa koskien. Oikeudellisena vähimmäisvaatimuksena pidetään oikeutta osallistua seurantaa koskevaan päätöksentekoon, jonka tulisi pitää sisällään asiakirjojen julkaisemisen lisäksi näkemysten esittämismahdollisuuden.⁷⁸ Osallistuminen YVA-menettelyssä ulottuu kuitenkin koko arviointiprosessiin, eikä ainoastaan oikeudellis-hallinnolliseen päätöksentekoon, mistä näkökulmasta katsoen pelkkä päätöksentekoon osallistuminen ei ole linjassa YVA-menettelyn tarkoituksen kanssa. Vaikutusten seurantaan osallistumista ei tarkastella ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa näin ollen vain oikeudellis-hallinnollisen päätöksenteon osana, vaan yleisesti hankkeen toiminnan aikaisena yleisön mahdollisuutena esittää näkemyksiä seurannasta ja muin keinoin osallistua aktiivisesti seurantaan.⁷⁹

Suomen lupajärjestelmässä yleisön aktiivinen osallistuminen hahmotetaan kuitenkin lähtökohtaisesti päätöksentekomenettelyyn osallistumisena, jossa kuulemisen tarpeen määrittävät kuulemisen kohteena olevat selvitykset ja vaatimukset. Toisin sanoen kuuleminen käynnistyy viranomaislähtöisesti silloin, kun asiassa ilmenee uusia selvityksiä ja vaatimuksia. Asianosaisille ja tarvittaessa muulle yleisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi kaikista sellaisista asiassa esitettävistä seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.⁸⁰ Kuulemisen oikeusvaikutuksena on niiden seikkojen huomioon ottaminen päätöksenteossa, joilla on merkitystä asian ratkaisun kannalta.⁸¹ Näin ollen näkemykset otetaan huomioon vain siltä osin, kuin ne kuuluvat sovellettavan lain soveltamisalaan. Yleisön seurantaan osallistumisen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että yleisöllä on mahdollisuus esittää näkemyksiä ja huomioita yksittäisen hankkeen seurannasta vain päätöksenteon yhteydessä ja lain soveltamisalan määrittämissä

⁷⁶ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8.

⁷⁷ Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 51.

⁷⁸ Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 52.

⁷⁹ Ks. *Hollick* 1981, s. 215; *Au – Hui* 2004, s. 197–223; *Devlin – Tubino* 2012, s. 106–115; *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 52.

⁸⁰ Ks. *Mäenpää* 2023, III 7. Asianosaisen kuuleminen. Hallintolain (434/2003) 41 §:ssä säädetään yleisestä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta sellaisissa asioissa, joilla voi olla huomattava vaikutus myös muiden kuin asianosaisten elinympäristöön.

⁸¹ Ks. *Mäenpää* 2023 III 7. Asianosaisen kuuleminen.

rajoissa.⁸² YVA-lainsäädännön eräänä tarkoituksena on laajentaa päätöksentekoon osallistumisen keinoja merkittävässä ympäristöhankkeissa, mutta YVA-menettelyssä osallistumismahdollisuudet painottuvat ympäristöhankkeiden suunnitteluvaiheeseen, koska Suomessa YVA on rajattu tähän hankkeen varhaiseen vaiheeseen.

Kaiken kaikkiaan demokraattiseen funktioon kuuluva yleisön oikeus tulla kuulluksi vaikutusten seurannassa ei voi toteutua sellaisissa oikeusjärjestelmissä, joissa osallistuminen toteutetaan ainoastaan päätöksentekomenettelyiden kuulemisioikeuksien kautta. Hallintomenettelyihin kuuluvien kuulemisten lisäksi lainsäädäntöön tulisi sisältyä myös muita tapauskohtaisesti sovellettavia osallistumismekanismeja, joiden avulla yleisö voi olla aktiivisesti mukana seurannassa, jotta demokraattinen funktio toteutuisi täysimääräisesti. Vallitsevan järjestelmän päätöksentekomenettelyitä kohtaan on lisäksi esitetty kritiikkiä sillä perusteella, että jatkuva yleisön aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon saattaa johtaa ympäristövaikutusten arvioinnin ja hallinnan kannalta epäsuotuisaan tilanteeseen. *Ruhlin* mukaan oikeus kyseenalaistaa jokainen arviointiprosessiin sisältyvä tarkistuspäätös tarkoittaa sitä, että yleisö voi tarkoituksellisesti toimia estävänä voimana.⁸³ Tämä sotisi ympäristövaikutusten hallinnan lähtökohtia vastaan, sillä vaikutusten hallinta edellyttää dynaamisia mukauttamiskeinoja ilman raskasta menettelyllistä taakkaa. Yleisön osallistumisen keinovalikoiman tulisi siten olla sellainen, että se edistää ympäristövaikutusten hallintaa.⁸⁴

Joka tapauksessa hankkeissa, jotka tapauskohtaisesti edellyttävät aktiivisempia osallistumisen keinoja, yleisön osallistumisen tulisi näyttäytyä yhteistoiminnallisena menettelynä, jossa yleisö voi toimia niin vastaanottavana kuin aloitteellisenakin osapuolena seurannassa.⁸⁵ Yhteistyölähtöisyyden tarpeen on katsottu korostuvan esimerkiksi hankkeissa, joihin liittyy alkuperäiskansan intressejä sekä moniulotteisia ja kumulatiivisia vaikutuksia.⁸⁶ Lopulta yleisö voi olla voimavara ympäristövaikutusten seurannassa, sillä esimerkiksi paikallisilla yhteisöillä voi olla arvokasta tietoa hankealueen ympäristöstä. Yleisöltä saatu palaute voi tehostaa haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteiden

⁸² Suomen perustuslain valossa osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla tarkoitetaan myös erilaisia ihmisten yhteistoiminnan muotoja. Ks. *HE 1/1998 vp*, s. 74. Ks. lisäksi *Heinilä – Pölönen – Belinskij 2021*, s. 59–68, joiden mukaan kyseinen julkisen vallan perustuslaillinen toimeksianto turvata päätöksentekoon osallistuminen on varsin pitkälle menevä.

⁸³ Ks. *Ruhl 2002*, s. 405.

⁸⁴ Ks. *Ruhl – Craig 2014*, s. 29–31 ja 42–44.

⁸⁵ Ks. esim. *Morrison-Saunders ym. 2001*, s. 295. Esimerkiksi Hong Kongin YVA-järjestelmässä on käytössä raportointimekanismi, jolla yleisö voi osoittaa havaintojaan ympäristövaikutuksista. Ks. Hong Kongin ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut.

⁸⁶ Ks. *Morrison-Saunders ym. 2001*, s. 295; *Morrison-Saunders ym. 2021*, s. 5.

toimivuutta ja edistää ennakoimattomien merkittävien haittavaikutusten ehkäisyä.⁸⁷ Näin ollen laadukkaassa seurannassa tulisi tarpeen mukaan näkyä yleisön kädenjälki varsinaisessa ympäristövaikutusten seurannassa ja tiedon tuottamisessa. Kaiken kaikkiaan demokraattista funktiota toteuttava seuranta olisi parhaimmillaan kaksisuuntaista kommunikointia, joissa osapuolten intressit otetaan tasapuolisesti huomioon.⁸⁸

2.5 Oppimiseen tähtäävä funktio

Kolmas seurannan funktioista on oppimiseen tähtäävä funktio, joka lähtökohdiltaan tarkoittaa tietämyksen lisäämistä ja hanketoiminnan kehittämistä.⁸⁹ Oppimiseen tähtäävän funktion näkökulmasta seuranta toimii palautteenantomekanismina.⁹⁰ Seurannan tulisi lisätä tietämystä hankkeen ympäristövaikutuksista ja niitä hallinnoivien arviointimenetelmien toimivuudesta, jotta arviointi- ja seurantamenettelyitä voidaan kehittää ja haitallisia ympäristövaikutuksia ehkäistä entistä paremmin tulevaisuudessa.⁹¹ Esimerkiksi ennakoarviointien varmentamisella on myös oppimista edistävä tehtävä, sillä arviointien paikkansapitävyydestä saadut kokemukset voivat hyödyttää tulevia samantyyppisiä hankkeita.⁹² Oppimiseen tähtäävä funktio liittyykin keskeisesti kontrolloivan funktion kanssa, ja sen voi katsoa täydentävän kontrolloivaa funktiota etenkin epävarmuuksien huomioon ottamisen osalta.⁹³ Koska ympäristövaikutuksiin liittyy huolellisenkin arvioinnin jälkeen väistämättä epävarmuutta, seurantaan tarvitaan ympäristövaikutuksia koskevien tiedollisten aukkojen paikkaamiseen.⁹⁴ Ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien tunnistamisen ja huomioon ottamisen hyötyinä ovat sekä vaikutuksia koskevan tiedon lisääntyminen, eli oppiminen, että haitallisten ympäristövaikutusten ehkäiseminen ja kontrollointi.

Erityisesti oppimiseen tähtäävän funktion merkitys näkyy myös yksittäisiä hankkeita laajemmalla tasolla, sillä oppimisen edellytyksenä voi olla useasta hankkeesta saadut kokemukset arviointimenettelyistä sekä pitkän aikavälin seuranta. Laajempi oppimistavoite on relevantti etenkin lainsäätäjän ja

⁸⁷ Ks. *Morrison-Saunders – Baker – Arts* 2003, s. 51. Ks. myös *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 53–54.

⁸⁸ Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 53. Ks. myös *Heinilä – Pölonen – Belinskij* 2021, s. 84.

⁸⁹ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 244; *Hanna – Arnold* 2022, s. 14. Ks. *Sadler* 1996, s. 21.

⁹⁰ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 181.

⁹² Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 155.

⁹³ Ks. *Arts – Morrison-Saunders* 2004, s. 311; *Sadler* 1996, s. 127.

⁹⁴ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 181.

lainsäädännön muuttamisen näkökulmasta.⁹⁵ Tämän tutkimuksen näkökulma rajautuu hanketason seurantasääntelyyn, joten oppimisfunktion laajempaa merkitystä ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista käsitellä.

Yksittäisen hankkeen näkökulmasta oppimisen merkitys kiteytyy siihen, että seurannan myötä hankkeen toteuttajat voivat jatkuvasti kehittää menettelyitään.⁹⁶ Palautteen kerääminen YVA-menettelystä ja sen eri vaiheista auttaa kehittämään arviointimenetelmiä, kuten ennustamista ja vaikutusten lieventämistoimia.⁹⁷ Ympäristövaikutusten arviointia koskevissa tutkimuksissa on katsottu, että oppimistehtävä toteutuu seurantatulosten ja muun seurantatiedon dokumentoinnin myötä, jolloin toimivia seurantatoimenpiteitä ja seurannan tuloksia on mahdollista hyödyntää tulevissa arvioinneissa.⁹⁸ Oppimisen hyötyjen maksimoimiseksi seurannan tulosten olisi syytä olla saatavilla ja sisällytettävissä laajasti erilaisiin ympäristöarviointeihin, kuten myöhempiin hankekohtaisiin arviointeihin, yhteisvaikutusten arviointeihin ja muihin alueellisiin arviointeihin, kuten viranomaisjohtoiseen ympäristön tilan seurantaan.⁹⁹ Oppimisfunktioon ja tiedon lisäämistavoitteeseen liittyy keskeisesti lisäksi se, että eri seurantajärjestelyt, niin hankekohtaiset kuin laajemmat viranomaisjohtoiset seurannat, nivotaan tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen. Tämä edistää vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua.¹⁰⁰ *Morrison-Saunders* ym. mukaan seurantaprosesseja ja -käytäntöjä on pitkään kritisoitu niiden ”reduktionistisuudesta”, koska niissä on ollut tapana käsitellä vaikutuksia pistemäisesti. Siksi he korostavat vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua ja seuranta- ja arviointiprosessien yhteensovittamista tärkeinä seurannan kehityskohtina.¹⁰¹

Lisäksi oppimisen keinona on pidetty yleisön ja sidosryhmien osallistumista palautteenantoon, joten oppimisfunktiolla on ilmeinen yhteys myös demokraattiseen funktioon.¹⁰² Yleisön ja sidosryhmien osallistuminen vaikutusten seurantaan edistää samalla vaikutuksiin liittyvän tietämyksen lisäämistä ja näin

⁹⁵ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 6–7 ja 9; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7.

⁹⁶ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8.

⁹⁷ Ks. *Arts* 1999, s. 339; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 6; *Noble – Storey* 2005, s. 170; *Pölönen* 2007, s. 244.

⁹⁸ Ks. *Joseph – Gunton – Rutherford* 2015, s. 241. Ks. myös *Sadler* 1996, s. 98; *Kwasniak* 2010, s. 443.

⁹⁹ Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 17; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7.

¹⁰⁰ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9.

¹⁰¹ Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 5.

¹⁰² Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7: “EIA follow-up should not be static; it should always strive to maximize learning from experience through active feedback. Thus good EIA follow-up requires good communication.”

ollen aiemmasta oppimista, mikä osaltaan tukee väitettä siitä, että yleisöllä tulisi olla tiedonsaantia laajempia mahdollisuuksia osallistua seurantaan.¹⁰³

2.6 Mukautuvan hallinnan suhde seurantaan ja sen funktioihin

Viimeaikaisessa monitieteisessä sääntelytutkimuksessa on tarkasteltu mukautuvaa ympäristöhallintaa ja sen suhdetta perinteiseen ympäristölainsäädäntöön. Lähtölaukauksena mukautuvuutta selittäville teorioille voidaan pitää Hollingin ja hänen kollegoidensa 1970-luvulla tekemiään päätelmiä siitä, että ympäristövaikutusten luotettava etukäteinen arviointi on mahdotonta ekosysteemiin monimutkaisen luonteen vuoksi. He ymmärsivät, että luonnon toimintaan ja ihmisten aiheuttamiin ekosysteemivaikutuksiin liittyy aina epävarmuuksia. Ympäristövaikutuksia aiheuttavia ihmisen toimia ei voitu luotettavasti ennustaa, tai äärimmäisessä tapauksessa ne olivat luonnostaan arvaamattomia. Näin ollen ympäristövaikutusten hallinnan oli muututtava joustavampaan ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvaan hallintaan. Tätä lähestymistapaa he kutsuivat mukautuvaksi hallinnaksi (*adaptive management*). Mukautuvassa hallinnassa ei pyritä täydelliseen hankkeen vaikutusten etukäteiseen ennakoimiseen, vaan pidetään itsestään selvänä, että tietoa saadaan prosessin aikana.¹⁰⁴

Mukautuvalla oikeudella (*adaptive law*) tarkoitetaan sellaisten oikeusjärjestelmien, instituutioiden ja instrumenttien luomista, jotka helpottavat mukautuvan hallinnan toteuttamista, toisin sanoen tarjoavat joustavuutta ja dynaamisuutta monimutkaisten sosiaalis-ekologisten systeemien hallintaan. Mukautuvaa oikeutta voidaan pitää vastauksena perinteisen sääntelyn, erityisesti ympäristö- ja luonnonvarojen hallintaa koskevan lainsäädännön, puutteisiin.¹⁰⁵ Perinteiset command and control -sääntelyjärjestelmät¹⁰⁶ perustuvat jäykkiin sääntöihin ja lupaprosesseihin, jotka edellyttävät laajaa etukäteisarviointia toiminnan vaikutuksista ja päätöksenteon jälkeistä riitojenratkaisua, sekä sisältävät rajallisia mahdollisuuksia päätösten jälkikäteiseen mukauttamiseen. Tällaiselle järjestelmälle rakentuvan päätöksenteon katsotaan olevan haaste mukautuvan

¹⁰³ Ks. Fitzpatrick 2006; Sánchez – Mitchell 2017, s. 199.

¹⁰⁴ Ks. Holling 1978, s. 133–138.

¹⁰⁵ Ks. Ruhl – Cosens – Soininen 2021, s. 522.

¹⁰⁶ Command and control -sääntelystä ks. Gunningham – Grabosky – Sinclair 1998, s. 38–41. Euroopan unionin ympäristösääntelystrategioissa on nykyään nähtävissä sekä perinteistä command and control -strategiaa että 'modernia' new governance -strategiaa, jonka ominaispiirteitä ovat standardointi, laajempi joustavuus jäsenvaltioille, huomion kiinnittäminen alueellisiin eroihin, sidosryhmien mukaan ottaminen ja painotuksen siirtyminen aineellisista velvoitteista menettelyllisiin. Ks. Braaksma – Tolsma 2020, s. 317.

hallinnon toteuttamiselle.¹⁰⁷ Perinteinen valvontasääntely toimii suhteellisen hyvin käsiteltäessä ongelmia, joissa toiminnan syyt ja vaikutukset ekosysteemiin ovat helposti tunnistettavissa, kuten pistekuormituksessa. Perinteisellä sääntelyllä ei kuitenkaan ole juurikaan pystytty ratkaisemaan moniulotteisempiin ympäristövaikutuksiin liittyviä ongelmia.¹⁰⁸

Mukautuvalle oikeudelle ovat ominaisia iteratiiviset prosessit, jotka edistävät sosiaalis-ekologisten järjestelmien seuranta ja arviointia muutosten tunnistamiseksi ja uuden tiedon tuottamiseksi. Mukautuvaan oikeuteen integroituneena mukautuvassa hallinnassa keskitytään mikrotason päätöksentekoon, jonka keskeisenä elementtinä on joustavuus.¹⁰⁹ Mukautuvan hallinnan tulisi olla suunnitelmallista toimintaa, joka rakentuu pohjustusvaiheesta, jossa suunnitellaan toimintaa ja toimenpiteitä, sekä sen jälkeisestä iteratiivisesta toimintavaiheesta, jossa tehdään päätöksentekoa, seuranta, arviointia ja palautteenantoa.¹¹⁰

Ympäristövaikutusten seurannan ja mukautuvan hallinnan kytkös on ilmeinen. Mukautuva hallinta kehittyi aikana, jolloin ympäristövaikutusten arvioinnit olivat jo käytössä. YVA:ssa ja siihen kuuluvassa seurannassa näkyi päällimmäisenä vaikutusennusteiden varmentamisen tavoite, mikä erotti YVA:n mukautuvan hallinnan teoreettisista lähtökohdista.¹¹¹ Hollingin mukaan lähtökohtana kuitenkin oli, että YVA-prosessin olisi oltava jatkuvaa vaikutusten tutkimista, jonka aikana tehdään toistuvia ympäristönhallintatoimia¹¹², mikä on vähitellen omaksuttu yleiseksi lähtökohdaksi ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa.¹¹³ Nykyään ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa mukautuva hallinta integroidaan lähtökohtaiseksi toimintatavaksi YVA-menettelyyn linkittyvässä vaikutusten seurannassa, ja mukautuvan hallinnan elementit sisältyvät seurannan määrittelmään.¹¹⁴

¹⁰⁷ Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 4; *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 521.

¹⁰⁸ Ks. *Ruhl* 2005, s. 21–22.

¹⁰⁹ Ks. *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 523–524.

¹¹⁰ Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 17–18.

¹¹¹ Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 155; *Paloniitty* 2023, s. 57.

¹¹² Ks. *Holling* 1978, s. 133.

¹¹³ Mukautuva hallinta on näkyvä teema ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa ja sitä täsmennetään esimerkiksi kansainvälisissä laadukkaan seurannan periaatteissa: Mukautuvuus on keskeinen elementti maksimoitaessa hyötyjä, joita seurannalla on ympäristön hallinnassa (periaate 6); Seurannan tulisi olla tavoitelähtöistä, ja yhtenä tavoitteena on päätöksenteon joustavuuden lisääminen ja mukautuvan hallinnan edistäminen (periaate 13); Seurannalla tulisi reagoida lyhyen ja pitkän aikavälin ympäristöolosuhteiden muutoksiin (periaate 16); ja seurannalla tulisi varmistaa, että ympäristönhallintatoimenpiteitä tehdään silloin, kun niille on tarve (periaate 17). Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005; *Morrison-Saunders ym.* 2021.

¹¹⁴ Sekä mukautuvassa hallinnassa että vaikutusten seurannassa on kyse seurannasta, arvioinnista ja tarkistamistoimista. Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Ruhl* 2008, s. 4.

Luvussa 2.3.1 esitetyn mukaisesti seurannan kontrollointifunktion kolmantena elementtinä – vaikutusten tarkkailun ja arvioinnin lisäksi – on asianmukaisten toimenpiteiden toteuttaminen silloin, kun seurannan myötä havaitaan muutostarpeita. Pinto ym. määrittävät seurantaan kytkeytyvän vaikutusten hallinnan prosessiksi, jossa tehdään vaikutusarviointeihin perustuvia päätöksiä ja ryhdytään asianmukaisiin toimiin ajoissa.¹¹⁵ Mukautuvan hallinnan lähestymistapaa soveltavan seurannan funktiona ei ole ensisijaisesti kontrolloida hankkeelle asetettujen määräysten noudattamista, vaan reagoida ympäristön tilassa ja olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin.¹¹⁶ Viimekätisenä tavoitteena ei tulisi olla paikkansapitävät ennusteet ja määräysten noudattamisen varmistaminen, vaan ympäristön suojele.¹¹⁷ Mukautuvaa hallintaa ilmentävä seuranta on syklinen prosessi, johon liittyy tärkeänä vaiheena mukautuvuuden suunnittelu. Suunnittelu- ja arviointivaiheessa olisi esimerkiksi määriteltävä mukautuvan hallinnan tarpeellisuus ja tavoitteet, onnistumisen mittarit, toimenpidevaihtoehdot, odotukset, keskeiset epävarmuudet ja vaihtoehtoiset hypoteesit. Keskeinen osa varsinaisesta mukautuvasta hallinnasta tapahtuu kuitenkin arviointivaiheen jälkeen hankkeen toimintavaiheessa.¹¹⁸

Seurantatuloksiin perustuvilla asianmukaisilla toimenpiteillä tarkoitetaan ensinnäkin hankkeen toteuttajan yleistä velvollisuutta ryhtyä haittavaikutuksia ehkäiseviin ja torjuviin toimiin merkittävien haitallisten vaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi.¹¹⁹ Ympäristövaikutusten arvioinnin ja viranomaisen tekemän hanketta koskevan päätöksen välisessä suhteessa mukautuva hallinta ilmenee viranomaisen toimivaltana ja velvollisuutena muuttaa päätöstä tai sen ehtoja seurannassa havaittujen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi. Valtuutus muutosten tekemiseen voi perustua joko lain säännökseen tai päätöksen ehtoihin, joilla myönnetään viranomaiselle valta tietyin edellytyksin muuttaa ehtoja.¹²⁰

Vaikka mukautuva hallinta on ollut esillä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa jo pitkään, sen painoarvo niin tieteellisissä tutkimuksissa, lainsäädännössä kuin YVA-menettelyä koskevissa toimintaohjeistuksissakin on kasvanut. Laadukkaan seurannan periaatteita uudelleen arvioivassa tutkimuksessa todettiin, että eräs syy periaatteiden päivittämiselle on tarve vahvistaa

¹¹⁵ Ks. Pinto ym. 2019, s. 13.

¹¹⁶ Ks. Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004, s. 154; Kwasiak 2010, s. 438–439; Olszynski 2021, s. 5–6.

¹¹⁷ Ks. Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004, s. 156.

¹¹⁸ Ks. Olszynski 2021, s. 5–6.

¹¹⁹ Suomen järjestelmässä haitallisten vaikutusten ehkäisy ja torjunta perustuvat etenkin ennalta ehkäisyyn periaatteeseen ja lainsäädännössä ne konkretisoituvat esimerkiksi YSL 7.1 ja 14 §:n ja kaivoslain (621/2011) 6 §:n mukaisina yleisinä velvollisuuksina.

¹²⁰ Ks. Kwasiak 2010, s. 431. Ks. myös Pinto ym. 2019, s. 13.

ympäristövaikutusten arvioinnin, seurannan ja hallinnan välistä linkkiä.¹²¹ Vaikka mukautuvan hallinnan edistäminen on jo 2000-luvun alusta asti ollut yksi laadukkaan seurannan tavoitteista, sen merkitystä on edelleen tähdennetty määrittämällä uusi laadukkaan seurannan periaate, jonka mukaan *seurannan tulisi mahdollistaa vaikutusten mukautuva hallinta*.¹²²

Mukautuva hallinta on pohjimmiltaan yhteistyöhön perustuva menettelytapa¹²³, joten se liittyy keskeisesti myös seurannan demokraattiseen funktioon. Demokraattiseen funktioon onkin nimenomaisesti katsottu kuuluvan yleisön osallistuminen mukautuvan hallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen.¹²⁴ Yleisöllä voi olla merkittävä rooli seurannassa vaikutusten hallinnan näkökulmasta. Koska yleisöllä saattaa olla tietoa vaikutuksista, joihin ympäristövaikutusten arvioinnissa on liittynyt epävarmuutta, heidän osallistumistaan myös epävarmuuksien hallintaan pidetään perusteltuna. Samoin yleisö voi osoittaa vaikutuksia, jotka ovat alun perin jääneet seurannan ulkopuolelle, mutta jotka saattavat osoittautua merkittäviksi. Seurantaan osallistumalla yleisö voi osaltaan ilmoittaa haittavaikutuksen uhasta ja siten indikoida tarvetta mukauttaville toimenpiteille.¹²⁵

Perinteistä hallinto-oikeudellista osallistumista pidetään toisaalta haasteena mukautuvan hallinnan toteuttamiselle. Yleisön osallistuminen jokaiseen viranomaisen mukauttavaan päätöksentekoon väitetysti heikentää joustavaa vaikutusten hallintaa.¹²⁶ Jännite yleisön osallistumisoikeuksien ja viranomaisen tehokkaan päätöksenteon välillä on tunnistettu jo pitkään – hallinnon toimintakyvyn on katsottu vaarantuvan liiallisista menettelyvaatimuksista, jotka kuluttavat virastojen resursseja ja viivyttävät tarpeettomasti virastojen toimintaa.¹²⁷ Monet mukautuvan hallinnan puolesta puhujat pitävät osallistumista kuitenkin ratkaisevan tärkeänä. *Ruhl* ja *Craig* toteavat, että yleisön osallistumisen kannalta keskeistä onkin tarkastella sitä, *milloin* yleisö osallistuu. Heidän mukaansa yleisön osallistuminen sopisi erityisesti mukautuvan hallinnan suunnitteluvaiheeseen. Yleisön osallistuminen toiminnan ja sen tavoitteiden suunnitteluun vähentäisi tarvetta osallistua varsinaisiin täytäntöönpaneviin toimiin. Tällöinkin

¹²¹ Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 2.

¹²² Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 6.

¹²³ Erityisesti kun mukautuva hallinta asetetaan osaksi laajempaa mukautuvan hallinnon teoriaa, sen keskeisenä rakenneosana korostuu yhteistoiminnallisuus. Ks. *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 521–523. Ks. myös *Kwasniak* 2010, s. 438.

¹²⁴ Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 11.

¹²⁵ Ks. *Kwasniak* 2010, s. 437–438; *Pinto ym.* 2019, s. 13.

¹²⁶ Muodollisia, ajallisesti rajoitettuja yleisön osallistumismenettelyitä, kuten perinteisiä ilmoitus- ja lausunnotmenettelyitä, ei pidetä mukautuvan hallinnan ominaispiirteinä. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 7 ja 42–43.

¹²⁷ Ks. *Mantel* 2009, s. 343 ja 388.

olisi tärkeää, että hankkeen toteuttajat ja viranomaiset raportoivat avoimesti toimenpiteistä ja mahdollisista muutosten tarpeesta.¹²⁸

Mukautuva hallinta sitoo yhteen myös kontrolloivan ja oppimiseen tähtäävän funktion. Mukautuvuuden tarkoituksena on mahdollistaa toimenpiteiden kehittäminen ja kokemuksista oppiminen, mitkä samalla edistävät vaikutusten kontrollointia. Mukautuva hallinta edistää siten sekä vaikutusennusteita koskevien virhearviointien korjaamista että kokemuksista oppimista.¹²⁹

Merkittävimpänä haasteena mukautuvan hallinnan integroimiselle ympäristölainsäädäntöön ja siten osaksi seurantasäätelyä pidetään perinteistä hallinto-oikeudellista järjestelmää ympäristövaikutusten arvioinnissa ja hallinnassa.¹³⁰ Vallitseva järjestelmä perustuu ennakoarvioinnin pääsäännölle, vakaudelle ja päätösten pysyvyydelle, mitkä törmäävät yhteen mukautuvuuden edellytyksinä olevien joustavuuden ja syklisen uudelleenarviointimahdollisuuden kanssa.¹³¹ Hallinto-oikeudellisen järjestelmän osana ympäristövaikutusten arviointiprosessi edellyttää lisäksi menettelyllisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamista, mikä osaltaan rajoittaa arviointiprosessien joustavuutta.¹³² Mukautuvan hallinnan soveltamista vaikeuttaa myös käsitteen epämääräisyys. Mukautuvan hallinnan oikeudellista määritelmää on hahmotettu teoriassa, mutta selkeää yksimielisyyttä määritelmästä ei toistaiseksi vallitse.¹³³ Näiden rakenteellisten seikkojen lisäksi on syytä ottaa huomioon, että mukautuvaan hallintaan kuuluvien syklisten toimenpiteiden, kuten myös seurannan, toteuttaminen vaatii resursseja niin viranomaisilta kuin hankkeen toteuttajiltakin.¹³⁴

¹²⁸ Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 28–32 ja 42–44.

¹²⁹ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9; *Kwasniak* 2010, s. 426.

¹³⁰ Ks. *Ruhl* 2008, s. 32–33.

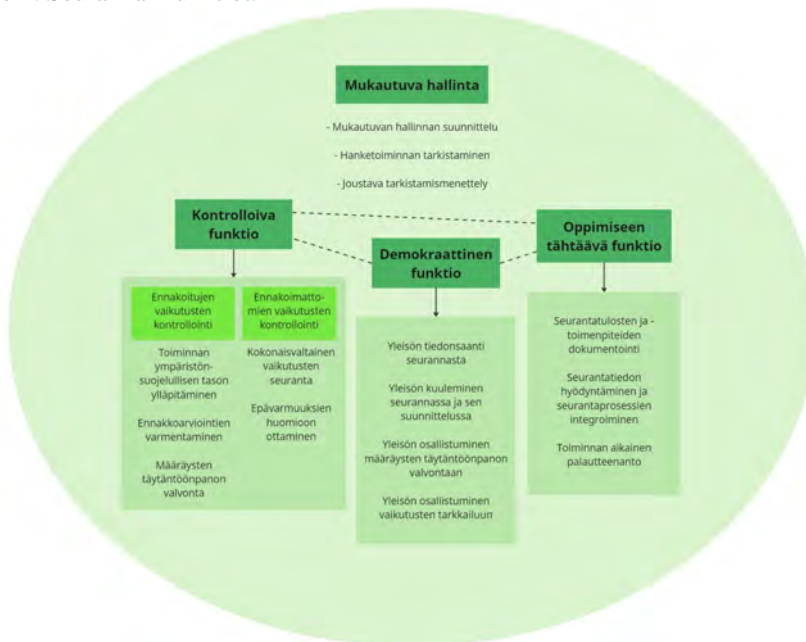
¹³¹ Ks. *Tarlock* 1994, s. 1140; *Ruhl – Craig* 2014, s. 37–38. Keskeisinä oikeusperiaatteellisinä esteinä mukautuvan hallinnan soveltamiselle mainitaan tyypillisesti pysyvyys, oikeusvarmuus ja lopullisuus. Ks. *Frohlich ym.* 2018, s. 7–8.

¹³² *Ruhlin* ja *Craigin* mukaan mukautuvan hallinnan lähtökohtia toteuttavassa viranomaisten päätöksenteossa lisähaasteena on yleensä se, että arviointiprosessissa tulee soveltaa useamman kuin yhden säädöksen menettelyvaatimuksia. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 49.

¹³³ Ks. *Paloniitty* 2023, s. 87–88. *Ruhl* ja *Craig* ovat laatineet malliesimerkin mukautuvan hallinnan määrittävästä säädöksestä. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 63. Vrt. kuitenkin *Biber* 2019, s. 272–275.

¹³⁴ Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 184.

Kuvio 1. Seurannan funktiot.



3 SEURANTA EU:N JA SUOMEN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

3.1 Johdanto

Suomessa yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia sääntelevä keskeisin säädös on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVAL), minkä lisäksi valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017, YVAA) sisältää yksityiskohtaisempia YVA-menettelyyn liittyviä säännöksiä. Suomen YVA-lainsäädäntö perustuu keskeisesti tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin (YVA-direktiivi).¹³⁵ Ensimmäinen YVA-direktiivi tuli voimaan vuonna 1985, jonka jälkeen sitä on muutettu neljä kertaa. Jo vuoden 1985 direktiiviä koskevaan luonnokseen sisällytettiin säännös vaikutusten seurannasta, mutta se ei päätynyt direktiivin lopulliseen versioon.¹³⁶ Direktiivin tehokkuutta arvioivissa komission kertomuksissa on kuitenkin säännöllisesti todettu, että yksi epäkohta direktiivin tehokkuuden näkökulmasta on nimenomaisen seurannan-

¹³⁵ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

¹³⁶ Ks. KOM (80) 313 lopull.

tavelvollisuuden puute.¹³⁷ Viimeisin direktiivin muutostarpeiden arviointi johti siihen, että vuoden 2014 muutoksessa direktiiviin viimein kirjattiin seurantaa koskeva artikla.

YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lain soveltamisalat ulottuvat pääsääntöisesti kaikkiin julkisiin ja yksityisiin hankkeisiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n direktiiveissä asetetaan tavoitteet, jotka kaikkien EU-maiden on saavutettava, mutta jäsenvaltiot voivat valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka YVA-direktiivissä säädetään yhdenmukaisista standardeista ja säännöistä ympäristövaikutusten arvioinnille EU:ssa, käytännössä jäsenvaltioilla on harkintavaltaa yksityiskohtien määrittelyssä ja täytäntöönpanossa.¹³⁸ YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklassa näin ollen säädetään, että seurantajärjestelyt voidaan toteuttaa jo olemassa olevan muun unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla päällekkäisten seurantavelvoitteiden välttämiseksi.¹³⁹ Tämän perusteella Suomessa on katsottu, että ympäristövaikutusten seuranta voidaan järjestää lupalainsäädännön puitteissa, sillä se sisältää jo ennestään hankkeiden vaikutusten seurantasääntelyä. Tarkoituksena lienee ollut välttää päällekkäiset seurantavelvoitteet, mihin YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklakin ohjaa.¹⁴⁰ Kun seuranta järjestetään lupalakien puitteissa, seurantavelvoitteet koskevat ainoastaan kyseessä olevan lupalain soveltamisalaan kuuluvia vaikutuksia.¹⁴¹ Tällainen ratkaisu estää seurannan kohdistamisen kaikkiin YVA-lainsäädännön edellyttämiin arvioitaviin vaikutuksiin. Sektorikohtaisen seurantajärjestelyn vaarana on, että ne eivät muodosta koherenttia seurantakokonaisuutta, mikä voi aiheuttaa katvealueita ja menettelyllistä päällekkäisyyttä, mikäli eri seurantajärjestelyitä ei ole linkitetty toisiinsa. Seuraavissa luvuissa tarkastelen tarkemmin, millaiseksi seurantasääntely on muodostunut YVA-lainsäädännön ja keskeisimpien hankkeita ohjaavien lupalakien kokonaisuudessa.

¹³⁷ Ks. *KOM (93) 28 lopull.*, s. 93; *KOM (2003) 334 lopull.*, s. 105; *KOM (2009) 378 lopull.*, s. 7.

¹³⁸ *Geißler – Köppel – Grimm 2022*, s. 282–283.

¹³⁹ Komission mukaan on tärkeää, ja direktiivin vaatimus, välttää päällekkäiset seurantamenettelyt. Ks. *European Commission 2017*, s. 57. Ks. myös *KOM (2012) 628 lopull.*, s. 6.

¹⁴⁰ Ks. myös *Pölönen – Perho 2018*, s. 148, jotka viittaavat vuoden 1998 YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintöön, jossa seurannan mainitaan perustuvan pääosin lupapäätösten lupamääräyksiin.

¹⁴¹ *Pölönen – Perho 2018*, s. 148.

3.2 Seurannan funktiot YVA-direktiivissä

3.2.1 Kontrollloiva funktio

YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on 8a(1)(b) artiklassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti varmistettava, että hankkeesta vastaava toteuttaa hankkeen ominaisuudet ja/tai toimenpiteet, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, sekä *määritettävä merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelyt*. Kyseinen säännös asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden haittojen ehkäisytöiden ja mahdollisten kompensoimistoimien toteuttamisen varmistamiseen ja merkittävien ympäristövaikutusten seurantamenettelyjen määrittämiseen.¹⁴² Säännöksellä haluttiin varmistaa, että jäsenvaltioissa noudatetaan yhtenäistä lähestymistapaa seurantaa koskien.¹⁴³ Komission ehdotuksen mukaan seurantamenettelyiden määrittäminen olisi pakollista vain niille hankkeille, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁴⁴

Artiklan sanamuoto viittaa siihen, että seurantajärjestelyiden määrittäminen on jäsenvaltioiden velvollisuus, mutta siinä ei velvoiteta säätämään kansallisesti nimenomaista seurantavelvollisuutta hankkeen toteuttajille. Komission ehdotus YVA-muutosdirektiiviksi osoittaa, että komission alkuperäinen tarkoitus oli velvoittaa lupaviranomaiset varmistamaan, että hankkeen toteuttajalle myönnettävässä luvassa asetetaan määräys seurannasta. Ehdotuksessa esitettiin, että ”jos toimivaltainen viranomainen päättää myöntää luvan, sen on varmistettava, että lupa kattaa toimet, joilla seurataan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia”.¹⁴⁵ Kohtaa kuitenkin tarkistettiin ja se uudelleen muotoiltiin siten, että lupaviranomaisen on varmistettava seurannan järjestäminen, mutta siitä ei ole välttämätöntä määrätä luvassa.¹⁴⁶ Lopulliseen versioon ei kuitenkaan säädetty seurantavelvollisuuden kohdistamisesta tietyille taholle. Päätökseen lienevät vaikuttaneen ensinnäkin kriittiset seurantaa koskevat lausunnot, joiden mukaan ympäristövaikutusten arviointia koskevassa päätöksessä tulisi määrätä seurannasta vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä, sillä se lisää niin viranomaisten kuin hankkeen toteuttajien taakkaa siitä syystä, että lupasääntelyssä velvoitetaan jo ennestään toiminnan valvontaan.¹⁴⁷ Kun otetaan lisäksi huomioon direktiivin tavoite keventää ja yhdenmukaistaa YVA-menettelyn

¹⁴² Pölönen 2016, s. 21.

¹⁴³ Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 13.

¹⁴⁴ Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 6 ja 13.

¹⁴⁵ Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 20.

¹⁴⁶ Ks. Euroopan parlamentti 2016, tarkistus 51.

¹⁴⁷ Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2013, kohta 4.7; Alueiden komitea 2013, kohta 37.

vaatimuksia sekä välttää menettelysäännösten päällekkäisyyksiä¹⁴⁸, YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan seurantasäännöksen tarkoituksena voi katsoa olevan jättää kansallisesti määriteltäväksi se, kenen toimesta seuranta tarvittaessa järjestetään.

Komission mukaan YVA-muutosdirektiivin johdannon kohdassa 35 täsmennetään seurannan merkitystä. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ”haittojen lieventämis- ja korvaustoimenpiteet pannaan täytäntöön ja että määritellään asianmukaiset menettelyt hankkeen rakentamisesta ja toiminnasta aiheutuvien merkittävien ympäristöhaittojen seurantaan varten muun muassa ennakoimattomien merkittävien haitallisten vaikutusten havaitsemiseksi, jotta voidaan toteuttaa asianmukaisia korjaavia toimia.”¹⁴⁹ Komissio on näin ollen tarkoittanut, että YVA-muutosdirektiivin mukainen seuranta käsittää paitsi ennustettujen vaikutusten, myös ennakoimattomien vaikutusten seurannan, ja että toimintaa voidaan tarkistaa mahdollisten ennakoimattomien haittavaikutusten varalta.

YVA-direktiivi edellyttää laajasti erilaisten ympäristövaikutusten arviointia, sillä YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan arviointi kattaa ”hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin: a) ihmisiin, eläimiin ja kasveihin; b) maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan; c) kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön; d) a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen.” YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan sanamuodon mukaan seurantavelvollisuus koskee kuitenkin vain *merkittävien haitallisten* vaikutusten seurantaan. Merkittävyuden tulkinnan lähtökohtana on se, että ympäristövaikutusten arviointi kattaa vain olennaiset vaikutukset, jotka kartoitetaan arviointiohjelmavaiheessa (*scoping-vaihe*). Merkittävyuden määrittäminen perustuu asiantuntijoiden arviointiin siitä, mikä on tärkeää, toivottavaa tai hyväksyttävää kyseisen hankkeen aiheuttamien muutosten kannalta. Merkittävyuden täsmällisempi sisältö määräytyy tapauskohtaisesti hankkeen ominaisuuksien perusteella.¹⁵⁰

Ennakoimattomien vaikutusten hallinnan näkökulmasta on epä johdonmukaista, että YVA-direktiivi ohjaa seuraamaan vain sellaisia merkittäviä vaikutuksia, jotka arvioidaan haitallisiksi. Erityisesti pitkäaikaiset ja laajalle ulottuvat hankkeet saattavat ajan kuluessa ja kumuloitumisen vaikutuksena aiheuttaa vaikutuksia, joita alun perin pidettiin todennäköisesti ei-haitallisina. Velvollisuuden rajautuminen vain merkittävien haitallisten vaikutusten seuraamiseen

¹⁴⁸ Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 6 ja 35.

¹⁴⁹ YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 35.

¹⁵⁰ Ks. *Lawrence* 2007, s. 757–761; *Pölonen – Perho* 2016, s. 115–117; *European Commission* 2017, s. 41.

on epäjohdonmukainen myös silloin, jos merkittävyyttä tulkitaan systeemisesti siten, että tiettyjä merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia ei lähtökohtaisesti pitäisi syntyä lupalainsäädäntöön sisältyvien aineellisten normien vaikutuksesta.¹⁵¹ Kuten edellä on todettu, Suomen järjestelmässä ympäristölupa voidaan myöntää vain hankkeille, joista etukäteen arvioituna ei todennäköisesti aiheudu merkittävää YSL:n suojaamiin ympäristöarvoihin kohdistuvaa haittaa. Merkittävien haittavaikutusten välttämiseksi hankkeesta vastaavan tulee määrittää YVA-menettelyssä toimenpiteet vaikutusten vähentämiseksi, ehkäisemiseksi, ja jos mahdollista, poistamiseksi.¹⁵²

Vaikka seurannan tarkoitus viittaa siihen, että vaikutusten tarkkailun lisäksi seurantamenettelyihin kuuluu myös toiminnan tarkistaminen tarvittaessa, direktiivissä ei veloiteta korjaavien toimenpiteiden määrittämiseen. Tarkoituksena lienee ollut jättää korjaavien toimenpiteiden määrittäminen jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön tehtäväksi, sillä korjaavat toimenpiteet perustuvat yleensä hanketoimintaan liittyvään sektorilainsäädäntöön.¹⁵³ Lisäksi direktiivin pääasiallisena tehtävänä on ainoastaan määrittää vähimmäisvaatimukset ympäristöarvioinnille ja -tiedolle, jotka tulee ottaa huomioon lupamenettelyissä.¹⁵⁴ Direktiivissä ei näin ollen nimenomaisesti veloiteta korjaaviin toimiin tai muihin mukauttaviin toimenpiteisiin.

3.2.2 Demokraattinen funktio

YVA-direktiivin yleisön osallistumista koskevat säännökset perustuvat Århusin yleissopimukseen, jolla turvataan yleisön tiedonsaanti ympäristöasioista ja osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Århusin yleissopimuksen tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia kaikessa ympäristöön vaikuttavassa päätöksenteossa. Se ulottuu varsinaisen päätöksentekoprosessin lisäksi päätöksentekoa edeltävään ympäristöhankkeiden suunnitteluvaiheeseen.¹⁵⁵ Koska Århusin yleissopimuksella ja YVA-direktiivillä säännellään yleisön osallistumista päätöksentekoon ja sen valmisteluvaiheeseen, ne turvaavat etenkin ennakkollista osallistumista. Niihin ei näin ollen sisälly säännöksiä päätöksenteon jälkeisestä osallistumisesta muutoin kuin päätöksentekoon liittyvien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksien osalta. Seurannan

¹⁵¹ Ks. Pölonen 2013, s. 26.

¹⁵² Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) artikla 8a(1)(b).

¹⁵³ Komissio on todennut, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää mukautuvaa hallintaa YVA- ja lupaprosesseissaan, jos hankkeen toteuttaminen mahdollistaa muutosten tekemisen. Ks. *European Commission* 2013, s. 41.

¹⁵⁴ Ks. YVA-direktiivin (211/92/EU) johdannon kohdat 3 ja 6.

¹⁵⁵ Ks. *Kumpula* 2004, s. 77.

demokraattinen funktio itsessään kumpuaa osittain Århusin yleissopimuksen periaatteellisista lähtökohdista, minkä lisäksi demokraattinen funktio rakentuu oikeudellis-hallinnollisesta päätöksenteosta riippumattomista elementeistä.¹⁵⁶

Århusin yleissopimus vahvisti YVA-direktiivin menettelyllisiä säännöksiä ensinnäkin tiedon saatavuuden osalta. Vuonna 2003 Århusin yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi annettiin osallistumisdirektiivi¹⁵⁷, jolla tarkennettiin sääntelyä, joka turvaa yleisön oikeuden saada arvioitavaa hanketta ja arviointimenettelyn tuloksia koskevaa informaatiota. Sääntelyn tavoitteena on turvata tietojen vaihtaminen: viranomaisen on turvattava arviointimenettelyä tai lupamenettelyä varten tuotetun päätöksenteossa huomioon otettavan aineiston saatavuus.¹⁵⁸

Århusin yleissopimukseen perustuva yleisön tiedonsaantioikeus kohdistuu viranomaiseen ja sen asiakirjoihin, ja YVA-direktiiviin sisältyvät hankkeen toteuttajan velvollisuudet koskevat tietojen antamista viranomaisille. Seurantaan koskeva tiedonantovelvollisuus on näin ollen viranomaisen velvollisuus, eikä hankkeen toteuttajalla ole velvollisuutta asettaa seurantaan koskevia tietoja suoraan yleisön saataville. YVA-direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankkeen toteuttaja toimittaa direktiivin liitteessä IV yksilöidyt tiedot artiklassa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. YVA-muutosdirektiivin liitteen IV mukaan tällainen tieto on muun ohella kuvaus toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään, vähentämään tai, jos mahdollista, poistamaan tunnistettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, ja tapauksen mukaan mahdollisista ehdotetuista seurantajärjestelyistä (esimerkiksi jälkiarviointin laatiminen). Edelleen YVA-direktiivin 6(2)(e) artiklan mukaan yleisölle on annettava joko julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin keinoin ilmoitus YVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa. Lisäksi YVA-direktiivin 9 artiklassa säädetään tiedoista, jotka on saatettava yleisölle saataville hanketta koskevan lupapäätöksen jälkeen. YVA-direktiivin 9(1)(a) artiklan mukaan päätöksen sisällön ja siihen mahdollisesti liittyvien ehtojen on oltava yleisölle saatavilla, ja YVA-muutosdirektiivin myötä lupapäätökseen on sisällytettävä tapauksen mukaan kuvaus seurantatoimenpiteistä. Näin ollen yleisölle saataville asettaminen koskee suunniteltuja ja vahvistettuja seurantatoimenpiteitä, jos ne sisällytetään lupapäätökseen YVA-muutosdirektiivin 8a(1)(b) artiklan mukaisesti. Seurannan

¹⁵⁶ Ks. myös Pölönen – Perho 2016, s. 8.

¹⁵⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivin 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

¹⁵⁸ Ks. Kumpula 2004, s. 281.

tuloksista tiedottamisesta tai niiden raportoinnista direktiivissä ei säännellä nimenomaisesti.

Demokraattiseen funktioon katsotaan kuuluvan seurantatiedon julkinen ja aktiivinen raportointi. Århusin yleissopimuksen lähtökohtana on yleisön oikeus saada julkista tietoa pyynnöstä ja ilman perusteluvelvollisuutta (Århusin yleissopimuksen 4 artikla), mikä yksinään ei velvoita jäsenvaltioita aktiiviseen tiedottamiseen. Viranomaisten aktiivinen tiedottamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti olennaisena pidettävää ympäristötietoa¹⁵⁹, joita ovat esimerkiksi ympäristöön liittyvät lainsäädännön tekstit, ympäristöön liittyvät politiikat, suunnitelmat ja ohjelmat. Oikeus ympäristöä koskevaan tietoon toisaalta laajentaa tiedonsaantioikeutta asettamalla viranomaiselle velvollisuuden ylläpitää julkisia tietokantoja kaikesta ympäristötiedosta tiedon saatavuuden helpottamiseksi.¹⁶⁰ YVA-direktiivin 6 artiklan sanamuoto kuitenkin ilmentää viranomaisen aktiivista tiedottamisvelvollisuutta, sillä artiklan mukaan ”yleisölle on ilmoitettava [...] saadun tiedon saatavilla olosta”, eli muun ohella tieto *suunnitellusta* seurantajärjestelystä. Sen sijaan lupapäätökseen sisältyvien tietojen osalta riittää YVA-direktiivin 9 artiklan mukaisesti, että ne ovat yleisön saatavilla. Huomioon ottaen Århusin yleissopimuksen tavoite tiedon saatavuuden edistämisestä, tietojen tulee olla kohtuullisen vaivattomasti ja ilman esteitä saatavilla.

YVA-direktiivissä säädetään myös yleisön kuulemisesta. YVA-direktiivin 6(4) artiklan mukaan yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua direktiivissä määriteltyihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Yleisöllä on näin ollen oltava oikeus esittää mielipiteensä vaikutusten seurannasta ennen lupapäätöstä. YVA-direktiivin 9(1)(b) artiklan mukaan viranomaisen on tiedotettava yleisön, jota asia koskee, ilmaisemat mielipiteet sekä päätöksen perusteena olevat tärkeimmät seikat, mikä turvaa mielipiteiden tosiasiallista huomioon ottamista ja läpinäkyvyyttä.

YVA-direktiivin osallistumissäännösten tarkoituksena on turvata erityisesti ennakkollinen ja mahdollisimman varhainen osallistuminen ympäristövaikutusten arviointiin ja sitä koskevaan päätöksentekoon.¹⁶¹ Toisaalta YVA-menettelyn tarkoituksena on taata osallistuminen kaikissa YVA-menettelyn vaiheissa.¹⁶² Direktiivi ei kuitenkaan sisällä säännöksiä hanketta koskevan päätöksen jälkeisestä

¹⁵⁹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, 7 artikla.

¹⁶⁰ Ks. *Kumpula* 2004, s. 95.

¹⁶¹ Ks. erityisesti YVA-direktiivin (211/92/EU) artikla 6(4).

¹⁶² Ks. *Ross* 2004, s. 178; *Hanna – Arnold* 2022, s. 15; *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 48.

vaikutusten arviointiin osallistumisesta. Yleisön jälkikäteinen valvontakeino on YVA-direktiiviin sisältyvä vireillepano-oikeus, joka merkitsee oikeutta saattaa viranomaisen ratkaistavaksi sellainen asia, jota viranomainen ei itse ole omaaloitteisesti ottanut käsittelyyn. Myös vireillepano-oikeus perustuu Århusin yleissopimukseen, jonka 9(3) artiklan mukaan yleisöllä tulee olla mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Vireillepano-oikeuden tarkoituksena on yhtäältä turvata asianosaisen oikeusturvaa, toisaalta varmistaa lainsäädännön noudattaminen ja ympäristönsuojelun korkea taso.¹⁶³ Yleisö voi vireillepano-oikeutta käyttämällä pyytää viranomaista ratkaisemaan, onko hankkeen toteuttaja laiminlyönyt hanketta koskevaan päätökseen kirjattujen ehtojen noudattamista. Vireillepano-oikeus toteuttaa seurannan demokraattista funktiota siten siltä osin, että sen avulla yleisö voi osallistua ehtojen noudattamisen seurantaan. Varsinaiseen toiminnasta aiheutuvien vaikutusten tarkkailuun osallistumisesta direktiivissä ei kuitenkaan säädetä.

3.2.3 *Oppimiseen tähtäävä funktio*

Edellä luvuissa 2.4 ja 2.5 kuvattujen oppimisfunktion teoreettisen lähtökoh-tien mukaan oppimistavoitetta edistävät erityisesti YVA-menettelyyn sisältyvät palautteenantomekanismit, seurantatiedon ja -tulosten dokumentointi, tietojen laaja hyödynnettävyys ja integrointi sekä mukautuva hallinta. Kuten demokraat-tisen funktion tarkastelun yhteydessä mainittiin, direktiivissä säädetty ympäristövaikutusten arviointivelvoite keskittyy hanketta koskevaa päätöksentekoa edeltävään aikaan, eikä vaikutusten jälkikäteiselle arvioinnille anneta suurta painoarvoa. YVA-direktiivissä ei näin ollen säännellä toiminnan alkamisen jäl-keisistä mekanismeista, joiden avulla sidosryhmät voivat osallistua toiminnan ja sen vaikutusten seurantaan ja siten antaa jatkuvaa palautetta toiminnan kehittä-mistä varten.

YVA-muutosdirektiivillä 6(5) artiklaan kirjattiin, että jäsenvaltioiden on varmistettava tarvittavin toimenpitein, että asianmukaisella hallintotasolla on olemassa vähintään keskitetty tietojärjestelmä tai helposti käytettävissä olevat yhteyspisteet, joiden kautta yleisö saa asiaa koskevat tiedot sähköisesti. Lisäyk-sen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa yleisön tiedonsaantia¹⁶⁴, mutta tiedon kokoaminen ja keskittäminen toteuttaa samalla oppimistehtävää.

¹⁶³ Ks. *KOM (2003) 624 lopull.*, s. 3; *Kumpula* 2004, s. 300–301.

¹⁶⁴ Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 18.

YVA-direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti ohjata seurantatoimenpiteitä koskevan tiedon ja seurantatulosten kokoamiseen ja säilyttämiseen, joten lisäys ei varmista seurantatiedon systemaattista dokumentointia jäsenvaltiotasolla.

Direktiivissä tunnustetaan arviointien integroimisen hyödyllisyys sekä kaiken saatavilla olevan tiedon huomioon ottaminen arviointien laadukkuuden varmistamiseksi.¹⁶⁵ Direktiivin johdannossa todetaan myös, että ”hyvään hallintotapaan kuuluu, että otetaan huomioon muista lähteistä, kuten yleisöltä tai viranomaisilta, mahdollisesti saadut oma-aloitteiset kommentit, vaikka virallista kuulemistakaan ei edellytetä tarpeellisuusselvitysvaiheessa”.¹⁶⁶ Direktiivi rakentuu näin ollen oppimisfunktioita ilmentävälle lähtökohdalle, jonka mukaan vaikutusten arvioinnissa on hyödynnettävä laajaa tietopohjaa. Seurantatiedon hyödynnettävyydestä tai seurantaprosessien yhteensovittamisesta direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä.

3.3 Seurannan funktiot Suomen YVA-lainsäädännössä

3.3.2 *Kontrolloiva funktio*

YVAL:n ainoa seurantaan viittaava säännös on arviointiselostusta koskeva YVAL 19.2 §, jonka mukaan ”arviointiselostuksen tulee sisältää tarvittavat tiedot [...] hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta [...]”. YVAL 19.2 §:n mukaan arviointiselostuksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus (YVAA) ei kuitenkaan sisällä tarkempia seurantaan koskevia vaatimuksia. YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tapauksen mukaan ehdotus mahdollisista merkittäviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvistä seurantajärjestelyistä.

YVAL 19.2 §:ssä ja YVAA 4.1 §:n 11 kohdassa ei sanamuodon mukaisesti tulkiten määrätä hankkeen toteuttajan seurantavelvollisuudesta, vaan niissä edellytetään ainoastaan, että arviointiselostukseen sisällytetään tiedot seurannasta, mitä täsmennetään YVAA:ssa siten, että hankkeen toteuttajan on tapauksen mukaan laadittava ehdotus seurantajärjestelyistä.

Edellä tarkastellusti myöskään YVA-direktiivissä ei säädetä nimenomaan hankkeen toteuttajan seurantavelvollisuudesta. YVA-direktiivin vähimmäisvaatimus on, että jäsenvaltiot varmistavat, että todennäköisesti merkittäviä

¹⁶⁵ Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 29 ja 32.

¹⁶⁶ Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 29.

haitallisia vaikutuksia aiheuttaville hankkeille määritetään seurantajärjestelyt (YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artikla). YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklasta on komission tarkoitus huomioon ottaen tulkittavissa, että seurantasäännöksen täytäntöönpanon tavoitteena on välttää päällekkäiset seurantavelvoitteet. YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan valossa tulkiten kansallisen lainsäätäjän voi katsoa tarkoittaneen jättää tapauskohtaisesti määriteltäväksi, onko seuranta tehtävä ja kenen toimesta. Niihin hankkeisiin, jotka edellyttävät ympäristö- tai vesitalouslupaa, soveltuvat YSL:n ja vesilain (587/2011, VL) säännökset tarkkailuvelvoitteista ja viranomaisen jälkivalvonnasta. Päällekkäiset seurantavelvoitteet välttävään tilanteeseen päästään parhaiten, jos seurantajärjestelyt voidaan määrittää tapauskohtaisesti riippuen siitä, tuleeko hankkeelle hakea ympäristö- tai vesitalouslupaa.¹⁶⁷ Näin ollen YVAL:iin ei nähdäkseni sisälly hankkeen toteuttajan velvollisuutta seurantaan.

Direktiivin lähtökohtana on toisaalta, että ympäristövaikutusten arviointi ulottuu laaja-alaisesti ympäristön eri osiin.¹⁶⁸ Myös YVAL:n mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tulee kattaa laajasti erilaiset vaikutukset ja niiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet.¹⁶⁹ Kansallisiin sektorilakeihin sisältyvät seurantavelvoitteet koskevat puolestaan vain lakien soveltamisalaan kuuluvien vaikutusten seuranta, jolloin muut vaikutukset jäävät seurannan ulkopuolelle.¹⁷⁰ Seurantavelvollisuuden ulottaminen ainoastaan osaan YVA-direktiivin ja YVAL:n ympäristövaikutus -käsitteen osatekijöistä on säädösten tarkoitukseen nähden epälooginen ratkaisu.¹⁷¹ Nimenomaisen seurantavelvollisuuden puuttumista YVAL:sta voi kritisoida vastaavasti kontrolloivan funktion näkökulmasta, jonka mukaan hankekohtaisen vaikutusten seurannan tulisi tarpeen mukaan ulottua kokonaisvaltaisesti ympäristön eri osiin.

¹⁶⁷ Ks. myös Pölonen – Perho 2018, s. 148, jotka ovat tulkinneet lainsäätäjän tarkoittaneen, että seuranta järjestetään lähtökohtaisesti sektorilakien puitteissa.

¹⁶⁸ YVA-direktiivin (211/92/EU) 3 artiklan perusteella ympäristövaikutuksen käsite on laaja.

¹⁶⁹ YVAL:n mukaisella ympäristövaikutuksen käsitteellä tarkoitetaan hankkeen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maahan, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen sekä eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen, erityisesti niihin lajeihin ja luontotyyppeihin, jotka on suojeltu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY nojalla, yhdyskuntarakenteeseen, aineelliseen omaisuuteen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön, luonnonvarojen hyödyntämiseen, sekä kaikkien näiden tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

¹⁷⁰ Ks. Pölonen – Perho 2018, s. 148.

¹⁷¹ Ks. myös Pölonen – Perho 2018, s. 148–149, joiden mukaan seurantasääntely jäi YVAL:n uudistuksessa puutteelliseksi seurannan tavoitteiden saavuttamisen ja direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmista.

YVAL:ssa tai lain esitöissä ei täsmennetä seurannan käsitettä. YVAL 19 §:n sanamuodosta on pääteltävissä, että seuranta tulee kohdistaa vain todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin, ja säännöstä täsmentävän YVAA 4.1 §:n 11 kohdan perusteella vain merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Tulkintaa ohjaa myös YVA-direktiivissä ilmaistu seurannan tarkoitus.¹⁷² Koska direktiivin tarkoituksena on jättää seurantajärjestelyt pitkälti tapauskohtaisesti määriteltäväksi, seurantasäännös ja sitä koskevat perustelut eivät kuitenkaan tarjoa kattavaa tulkintaohjetta. YVA-direktiivin johdannossa todetaan seurannan tarkoituksena olevan ennakoitujen vaikutusten varmentamisen lisäksi ennakoimattomien vaikutusten havaitseminen. Seuranta koskeva säännös ei kuitenkaan vaadi seurannalta tiettyä toteuttamistapaa. Ennakoimattomien vaikutusten kontrolloinnin näkökulmasta olisi perusteltua, että seuranta ulotettaisiin tarvittaessa myös muihin kuin todennäköisesti haitallisiin vaikutuksiin.

Tässä yhteydessä on lisäksi huomionarvoista, että ennen voimassa olevaa YVA-direktiiviä seuranta ymmärrettiin lähtökohtaisesti kapeasti ehtojen noudattamisen seurannaksi sekä ennusteiden varmentamiseksi.¹⁷³ Voimassa oleva YVAL ei selkeästi ilmennä, että seurannan merkitys olisi laajentunut ja siten yhdenmukainen teoriassa jäsenneytyn kontrolloivan funktion kanssa. Lain seurantasäännös ei ohjaa epävarmuuksien yksilöimiseen ja mukautuvan hallinnan, eli uudelleenarvioinnin ja mukauttaviin toimenpiteiden suunnitteluun.

3.3.3 Demokraattinen funktio

YVA-direktiiviä mukaillen YVAL:ssa ei säännellä sellaisen tiedon saattamisesta yleisön saataville, joka syntyy vasta lupapäätöksen jälkeen. Sen sijaan arviointiselostuksesta tiedottamisesta säädetään YVAL 20 § ja 17 §:ssä. Arviointiselostuksesta on tiedotettava kuulutuksella, ja kuulutuksesta on käytävä ilmi riittävät tiedot hankkeesta, miten hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista ja niiden arvioimisesta on mahdollista saada tietoa, ja miten niistä voi esittää mielipiteitä. Koska arviointiselostukseen on YVAL 19 §:n mukaisesti sisällytettävä tiedot merkittävien vaikutusten seurannasta, yleisöllä on oikeus saada tietoonsa suunniteltu seurantajärjestely ilman erillistä pyyntöä.

¹⁷² Direktiivin tulkintavaikutuksella tarkoitetaan viranomaisen ja tuomioistuimen velvollisuutta tulkita kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi. Ks. Asia C-106/89 *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395, kohta 8. Direktiivillä tavoiteltu tulos käy ilmi muun muassa direktiivin säännöksistä, johdanto-osan perustelukappaleista ja direktiivistä kokonaisuutena. Ks. *Mäenpää* 2011, s. 118.

¹⁷³ Ks. *European Commission* 1997, s. 11; *KOM (2003) 334 lopull.* s. 99.

Samoissa lainkohdissa säädetään myös yleisön oikeudesta esittää mielipiteensä arviointiselostuksesta. Edelleen YVAL 26 §:ssä säädetään, että lupapäätöksessä on asianmukaisesti otettava huomioon arviointiselostusta koskevien kuulemisten tulokset. Viranomainen ei ole suoraan sidottu esitettyihin mielipiteisiin, vaan sen päätösvalta perustuu lakiin. Vain sellaiset mielipiteet ovat siten merkityksellisiä, joilla on sovellettavien lainkohtien kannalta merkitystä.¹⁷⁴ Seuranta koskeva säännös velvoittaa vain hyvin yleispiirteisesti sisällyttämään arviointiselostukseen ”kuvauksen merkittävien vaikutusten seurannasta”, joten viranomainen ei ole sidottu yleisön esittämiin vaatimuksiin seurannan toteuttamista koskien. YVAL ei myöskään sisällä aineellisia velvoitteita¹⁷⁵, mikä kaventaa yleisön näkemysten huomioon ottamista entisestään.

Aineellisilla normeilla on merkitystä osallistumisnäkökohtien kannalta, sillä ne mahdollistavat osallistumisprosesseissa esitettyjen näkökohtien huomioonottamisen päätöksenteossa.¹⁷⁶ Mitä laaja-alaisemmin ja vahvemmin erilaiset intressit ovat näkyvillä suunnitelmien hyväksymistä ja hankkeiden sallittavuutta määrittävissä aineellisissa normeissa, sitä useammanlaiset näkemykset ja arvostukset saavat oikeudellista painoa suunnitteluvaiheessa. Jos hankkeiden vaikutusten arvioinnille ei aseteta aineellisia vaatimuksia, hankkeen toteuttajalla ei välttämättä ole kannustinta eikä viranomaisella velvollisuutta ottaa huomioon yleisön ympäristöön liittyviä intressejä.¹⁷⁷ Suomen järjestelmässä aineelliset velvoitteet sisältyvät pääasiassa lupalainsäädäntöön, jonka nojalla arvioidaan varsinainen hankkeen sallittavuus. Lupaharkintanormien aineelliset vaatimukset kannustavat yleisön esittämien näkökohtien huomioon ottamista siis jo suunnitteluvaiheessa, vaikka suunnittelua ohjaavaan lainsäädäntöön ei aineellisia normeja sisältyisi. Tähän nähden merkitystä on siis lupalakien soveltamisalalla ja niiden muodostamalla aineellisella ulottuvuudella, sillä ne määrittävät huomioon otettavat yleisön ympäristöön liittyvät näkemykset.

YVAL 21 §:ssä säädetään, että sen lisäksi, mitä YVAL 17 ja 20 §:ssä säädetään, hankkeen toteuttaja ja yhteysviranomainen voivat sopia myös muun osallistumisen järjestämisestä. YVAL:n viimeisimmän uudistuksen tavoitteena oli laajentaa yleisön osallistumismahdollisuuksia¹⁷⁸, minkä myötä YVAL 21 §:n mukaista osallistumissäännöstä tarkennettiin niin, että sen nojalla olisi mahdollista sopia myös muista osallistumismahdollisuuksista kuin tiedottamisesta ja

¹⁷⁴ Ks. *Mäenpää* 2023, s. 474.

¹⁷⁵ Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) on linjannut, että YVA-direktiivissä ei aseteta aineellisia velvoitteita. Ks. asiat C-418/04, *Komissio v. Irlanti*, EU:C:2007:780, kohta 231; C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166, kohta 46.

¹⁷⁶ Ks. *Kumpulä* 2004 s. 17–19; *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 54 alav. 3.

¹⁷⁷ Ks. *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 105.

¹⁷⁸ Ks. *HE 259/2016 vp*, s. 54.

kuulemisesta. Lain esitöissä todetaan, että tällaisia osallistumiskeinoja voisivat olla esimerkiksi arviointiohjelman ja -selostuksen yleisötilaisuudet.¹⁷⁹ Säännös mahdollistaa osallistumisen järjestämisen tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, joten sen nojalla voisi olla mahdollista järjestää esimerkiksi seurantaohjelman suunnitteluun liittyviä tilaisuuksia. Ottaen kuitenkin huomioon YVAL kokonaisuudessaan, erityisesti sen tarkoitus turvata yleisön osallistumismahdollisuudet etukäteisessä vaikutusten arvioinnissa sekä YVA-menettelyn luonne menettelyllisenä informaatio-ohjauksen keinona¹⁸⁰, YVAL 21 § ei ohjaa järjestämään yhteistoiminnallisia seurantajärjestelyitä, joissa määritettäisiin yleisön rooli päätöksenteon jälkeisessä vaikutusten seurannassa ja otettaisiin vaikuttavasti huomioon yleisön seurantaan liittyvät intressit. Tähän tulkintaan vaikuttaa myös se edellä mainittu seikka, että YVAL:ssa ei ole aineellisia velvoitteita tai edes menettelyllisiä vaatimuksia seurannan toteuttamiseen liittyen.¹⁸¹

3.3.4 Oppimiseen tähtäävä funktio

Yleisön lakisäätteiset vaikuttamismahdollisuudet tyhjentyvät edellisessä luvussa kuvattuihin kuulemisoikeuksiin. YVAL:iin ei sen sijaan sisälly toiminnan alkamisen jälkeisiä mekanismeja, joilla yleisö voisi osallistua palautteenantoon toiminnan vaikutuksista ja niiden seurannasta.

YVA-direktiiviin tehdyn muutoksen myötä jäsenvaltioiden tuli varmistaa YVA-menettelyyn sisältyvien tietojen keskitetympi välittäminen sekä menettelyn sujuvoittaminen yhdistämällä eri arvioinnit tarpeen mukaan toisiinsa.¹⁸² Seurannan sääntely jäi kuitenkin edelleen niukaksi ja edellä mainitun mukaisesti seurantajärjestelyt tapauskohtaisesti määriteltäväksi, eikä direktiivissä oteta kantaa seurantatulosten kokoamiseen tai eri seurantaprosessien integroimiseen. Myöskään direktiiviä täytäntöönpanevassa YVAL:ssa ei säädetä seurantatiedon kokoamisesta, dokumentoinnista tai säilyttämisestä, hankekohtaisen seurannan hyödyntämisestä laajemmin, tai eri seurantaprosessien yhteensovittamisesta. Kaiken kaikkiaan tämän voi katsoa johtuvan YVA-lainsäädännön suunnittelua ohjaavasta roolista, minkä vuoksi jälkikäteisiä toimenpiteitä, kuten vaikutusten seurantaa, säännellään lähtökohtaisesti muussa lainsäädännössä.

¹⁷⁹ Ks. HE 259/2016 vp.

¹⁸⁰ Ks. Kokko 2017, s. 311.

¹⁸¹ Heinilä, Pölönen ja Belinskij tuovat esiin ongelman, joka liittyy yhteistoiminnallisten menettelyiden alisteisuuteen suhteessa oikeudellis-hallinnolliseen päätöksentekoon: ”Kun yhteistoiminnassa tuotettu tieto ja käsillä oleviin kysymyksiin tuotetut ratkaisut eivät lopulta sido päätöksentekijää, on tämän mahdollista poiketa enemmän taikka vähemmän yhteistoiminnallisten menettelyjen tuottamista ratkaisuista. Viranomaisella voi toisaalta olla jopa oikeudellinen velvollisuus poiketa yhteistoiminnallisissa menettelyissä tuotetuista suosituksista.” Ks. Heinilä – Pölönen – Belinskij 2021, s. 105.

¹⁸² Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 18 ja 37.

4 SEURANTA YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

4.1 Ympäristönsuojelulain ja vesilain seurantasäännösten taustaa

Sektorilainsäädännöstä YSL ja VL sisältävät hankkeen toteuttajan velvollisuuksia tarkkailla hanketoiminnan aikaisia ympäristövaikutuksia, minkä takia kyseiset lait on valittu tässä artikkelissa tarkastelun kohteiksi. YSL:n pääasiallinen tarkoitus on pyrkiä ehkäisemään ja vähentämään ympäristön pilaantumista. Sitä sovelletaan kaikkiin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön *pilaantumista*.¹⁸³ YSL:n soveltamisala ulottuu näin ollen vain päästöistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin, lain sanamuodon mukaisesti ympäristön pilaantumiseen. Vaikka YSL:n mukaisen ympäristön pilaantumisen merkityssisällön tulkintaa ohjaa YSL:n tavoite turvata ympäristön kokonaisvaltainen huomioon ottaminen, vaikutuksen tulee joka tapauksessa aiheutua päästöstä¹⁸⁴, mikä rajoittaa YSL:llä huomioon otettavien ympäristönäkökohtien alaa.¹⁸⁵ YSL 5.1 §:n 2 kohdan perusteella ympäristön merkityssisältö on laaja, sillä pilaantumisella tarkoitetaan muun ohella ”haittaa luonnolle ja sen toiminnoille”. Siten myös vesien pilaantumisen ehkäisy kuuluu YSL:n soveltamisalaan. Sen sijaan VL:n tehtävänä on säännellä vesien muutoksia aiheuttavaa vesirakentamista.¹⁸⁶ VL:n nojalla huomioon otettavat vesistövaikutukset käyvät ilmi VL 3:2:stä, jonka mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja jos muutos aiheuttaa lainkohdassa tarkemmin määriteltyjä vesiin liittyviä vaikutuksia.

YSL:iin ja VL:iin sisältyvät seurantasäännökset ovat osa lakien niin kutsutua lupamääräyssääntelyä, joka yhdessä lupaharkinnan kanssa muodostaa lupajärjestelmän ytimen. Ympäristöluvan tai vesitalousluvan myöntämistä koskevassa lupaharkinnassa viranomaisen on harkittava, onko hankkeelle määrättävä tarkkailuvelvoitteita, jotta lupa voidaan myöntää (YSL 62 § ja VL 3:11). Lupajärjestelmän tarkoituksena on muotoilla luvanvarainen toiminta sellaiseksi kokonaisuudeksi, että toiminnasta aiheutuvat haitat ympäristölle vältetään tai niitä

¹⁸³ Ks. *Kuusiniemi ym.* 2015, s. 3.

¹⁸⁴ Päästöllä tarkoitetaan aineen tai energian johtamista, laskemista tai muuta vapauttamista ympäristöön. Päästämiseen rinnastuvaa on aineen tai esineen hylkääminen eli jättäminen. Päästömuotoina ovat energian ja aineen päästäminen tai jättäminen. Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 39.

¹⁸⁵ Ks. *HE 84/1999 vp* s. 39; *Kumpula* 2013, VII 1. Ympäristönsuojelulain yleiset tavoitteet ja soveltamisala.

¹⁸⁶ Ks. *Hollo* 2021, s. 26–27.

vähennetään.¹⁸⁷ Lupamääräysten avulla varmistetaan se, että vaikka ympäristöä kuormittavalle toiminnalle annetaan hyväksyntä, se ei kuitenkaan merkittävästi loukkaa lakien turvaamia etuja.¹⁸⁸

YSL:n ja VL:n seurantasäännökset ovat perusteiltaan samanlaisia. Lakien käsitteistö ja ominaispiirteet vastaavat monilta osin toisiaan niiden historiallisen yhteyden vuoksi.¹⁸⁹ Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistuksessa oli tarkoitus jättää lakien päätöksentekojärjestelmät ja menettelylliset säännökset riittävän yhtenäisiksi.¹⁹⁰ Tarkkailuvelvollisuuksien keskeisimpänä erona on näin ollen niiden aineellinen ulottuvuus, mikä ilmenee tapauskohtaisesti laadituissa tarkkailumääräyksissä.

YSL:n ja VL:n mukaiset lupamääräykset perustuvat pitkälti erilaisiin aineellisiin standardeihin, jotka asettavat täsmentäviä rajoja tai tavoitteita ympäristöä pilaavalle tai vesien muutoksia aiheuttavalle toiminnalle.¹⁹¹ Standardit ovat keskeisiä sääntelykeinoja command and control -sääntelyyn perustuvissa lupajärjestelmissä.¹⁹² Yleisesti niillä tarkoitetaan jonkin arvon, päämäärän tai tuloksen saavuttamista määrittelemättä vaadittavia toimia niiden saavuttamiseksi.¹⁹³ Tällaiset rajoina käytettävät mitattavissa olevat suureet varmistavat lupapäätöksenteon ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta.¹⁹⁴ Standardeihin perustuvilla tarkkailumääräyksillä hankkeen toteuttaja veloitetaan seuraamaan, että toiminnan päästöt tai vastaanottavan ympäristön tila tai laatu eivät ylitä standardien mukaisia rajoja ja näin ollen aiheuta laissa kiellettyä seurausta.

Seuraavissa luvuissa tarkastelen YSL:ssä ja VL:ssä säänneltyä hankekohtaisten ympäristövaikutusten seurantakehikkoa. Luvuissa 4.2–4.3 tarkastelen kontrolloivan funktion näkökulmasta keskeisiä säännöksiä, jotka liittyvät ympäristö- tai vesitalousluvanvaraisen hankkeen toteuttajan velvollisuuteen tarkkailla toimintansa ympäristövaikutuksia, siihen liittyvää määräysten täytäntöönpanon valvontaa sekä hanketoiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten

¹⁸⁷ Ks. Kuusniemi 1995, s. 143.

¹⁸⁸ Ks. Kuusniemi 1995, s. 144; Kuusniemi 2013, s. 167.

¹⁸⁹ Ks. Hollo 2021, s. 26–27.

¹⁹⁰ Ks. HE 84/1999, vp s. 21; HE 277/2009, vp s. 9.

¹⁹¹ Ks. Kokko 2017, s. 382.

¹⁹² Ks. Gunningham – Grabosky – Sinclair 1998, s. 39–41. Ks. standardeista pilaamisen torjunnassa *Similä* 2007, s. 42–52. Erilaisten standardien käyttö on lisääntynyt EU-oikeuden myötä, ja esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä käytetään standardeina päästöjen raja-arvoa, jolla tarkoitetaan tietyillä erityisillä parametreillä ilmaistua päästön määrää, pitoisuutta ja/tai tasoa, jota tietyn ajanjakson tai tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ei saa ylittää sekä ympäristölaatumnormia, jolla tarkoitetaan unionin oikeudessa eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tietynä ajankohtana täytettävä.

¹⁹³ Ks. Scott 2010, s. 105.

¹⁹⁴ Ks. Kokko 2017, s. 382.

seurantaan kytkeytyviä luvan mukauttamismahdollisuuksia. Luvuissa 4.4. ja 4.5 tarkastelen keskeisiä YSL:n ja VL:n säännöksiä seurannan demokraattisen funktion ja oppimiseen tähtäävän funktion näkökulmasta.

4.2 Kontrolloiva funktio ympäristönsuojelulaissa

4.2.1 Ympäristöluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset

Ympäristöluvassa annettavasta seuranta ja -tarkkailuvelvoitteesta säädetään YSL 62 §:ssä, minkä lisäksi viranomaisen voi YSL 64 §:n nojalla määrätä seurantasuunnitelman esittämisestä. Seurantasuunnitelmassa tarkennetaan tarkkailun sisältöä. Velvollisuus noudattaa seurantasuunnitelmaa voidaan perustaa tarkkailumääräykseen, jolla velvoitetaan toteuttamaan tarkkailua suunnitelmassa kuvatulla tavalla.¹⁹⁵ Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöjen ja toiminnan tarkkailusta sekä toiminnan vaikutusten tarkkailusta (YSL 62.1 §). Tarkkailun toteuttamiseksi luvassa on määrättävä mittaustelmistä ja mittausten tiheydestä (YSL 62.2 §). Luvassa on myös määrättävä siitä, miten seurannan ja tarkkailun tulokset arvioidaan ja miten tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja voidaan määrätä antamaan valvontaa varten myös muita tarpeellisia tietoja. Toiminnanharjoittajan on toimitettava valvontaviranomaiselle säännöllisesti päästöjen tarkkailun tulokset ja muut valvontaa varten tarvittavat tiedot, siten kuin ympäristöluvassa tarkemmin määrätään (YSL 62.3 §).

Tarkkailu muodostuu päästö-, toiminta- ja vaikutustarkkailusta, joka perustuu lupamääräyksin asetettuihin standardeihin ja muihin ympäristöä koskeviin vaatimuksiin. Tarkkailun tarkoituksena on näin ollen varmistaa, etteivät toiminnan päästöt ylitä raja-arvoja, että hankkeen toiminnot pysyvät määrätyn mukaisina ja että vaikutukset pysyvät tietyissä rajoissa, jotka määrittävät vaaditun ympäristönsuojelun tason. Tarkkailun avulla pyritään siten ylläpitämään tiettyä ympäristönsuojelullista tasoa ja näin ollen noudattamaan lakisääteisiä aineellisia velvoitteita. Kuten YVA-teoriassakin esitetään, seurannan pääasiallisena tehtävänä ei tulisi olla ennakoarviointien varmentamien. Arviointien paikkansapitävyyden varmentamisella on kuitenkin oppimista edistävä tehtävä, sillä arviointien tarkkuudesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää tulevaisuuden samantyyppisten hankkeiden arvioinneissa.¹⁹⁶ YSL:n mukaisen tarkkailun avulla

¹⁹⁵ Tarkkailumääräyksessä voidaan esimerkiksi määrätä, että toiminnan käyttö- ja päästötarkkailua on tehtävä päätöksen liitteenä olevan suunnitelman mukaisesti. Ks. esim. *KHO 2019:72*.

¹⁹⁶ *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004*, s. 155.

voidaan varmentaa ja todentaa ympäristövaikutusten arvioinnissa ennakoituja ja skenarioituja vaikutuksia, sillä YVA-menettelyssä kerätty tieto on otettava huomioon lupaharkinnassa, vaikkakaan arvioinnit eivät sido päätöksentekijää (YVAL 26 §, VL 11:21.2 ja YSL 83.2 §). YSL:n soveltamisalan takia ennakoitujen ja skenarioitujen vaikutusten varmentaminen ulottuu kuitenkin vain pilaantumisvaikutuksiin.

Kokonaisuutena tulkiten YSL:n mukainen tarkkailu sisältää saman rationaliteetin kuin mikä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa jäsenneyllä seurannalla on: tarkoituksena on tarkkailla, pysyvätkö vaikutukset tietyissä hankkeelle etukäteen asetetuissa rajoissa. Toisaalta viranomaisen asettamista määräyksistä riippumatta hanketoiminnasta ei saa aiheutua YSL:n suojaamien, ympäristönsuojeluun liittyvien etujen loukkauksia.¹⁹⁷ Tarkkailun perustavanlaatuisena tarkoituksena on näin ollen varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu ympäristön pilaantumista tai muuta lain mukaan kiellettyä seurausta.¹⁹⁸ Tältä osin YSL:n mukaisen tarkkailun funktio ilmentää ympäristövaikutusten arviointia koskevissa aiemmissä tutkimuksissa peräänkuulutettua tavoiteorientoitunutta seurantaa sen sijaan, että seurannalla varmistettaisiin vain vaikutusennusteiden paikkansapitävyys tai määräysten täytäntöönpano.

YSL:ssä määräysten täytäntöönpanon seurannalla tarkoitetaan viranomaisen suorittamaa luvan noudattamisen valvontaa.¹⁹⁹ Luvassa on määrättävä, miten seurantatulokset ja muut valvontaa varten tarvittavat tiedot toimitetaan viranomaisille. Lupamääräysten täytäntöönpanon ja lain säännösten noudattamisen valvonnasta säädetään lisäksi täydentävästi YSL:n 18 luvussa.

YSL:n mukainen tarkkailuvelvollisuus eroaa YVA-lainsäädännön tarkoitamasta seurannasta siten, että tarkkailumääräykset ovat velvoittavia toisin kuin YVAL:n seurantasäännös. YSL:n mukaista tarkkailua ei ole myöskään rajattu vain merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Lisäksi YSL 63 §:ssä säädetään yhteistarkkailusta, jonka mukaan lupaviranomainen voi tarvittaessa ympäristöluvassa määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan. Yhteistarkkailu voi koskea YSL:iin ja VL:iin perustuvaa tarkkailua. YSL:n esitöissä tarkennetaan, että yhteistarkkailu on tarpeen yleensä silloin, jos samaa aluetta kuormittaa useita toimintoja, joiden vaikutuksia ei voida yksiselitteisesti erottaa toisistaan.²⁰⁰ YSL:n mukainen tarkkailu mahdollistaa näin ollen vaikutusten tarkkailun laajempina kokonaisuutena sekä niihin liittyvien

¹⁹⁷ Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Pilaantumista aiheuttavat toimet.

¹⁹⁸ Ks. *Kuusiniemi* 1995, s. 144; *Kuusiniemi* 2013, s. 167.

¹⁹⁹ Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 72 yksityiskohtaiset perustelut, joiden mukaan toiminnan valvontaa koskevalla määräyksellä pyrittäisiin varmistamaan luvan noudattamista.

²⁰⁰ Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 72.

vuorovaikutussuhteiden huomioon ottamisen. Toisaalta vaikutusten kokonaisvaltaista huomioon ottamista rajoittaa YSL:n soveltamisalan ulottuminen vain päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailuun. Kontrollioivan funktion näkökulmasta puutteena voidaan pitää myös sitä, että tarkkailusäännöksessä tai tarkkailusuunnitelmaa koskevassa säännöksessä ei nimenomaisesti velvoiteta tai ohjata yksilöimään vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

4.2.2 Seurantaan linkittyvä ympäristöluvan muuttaminen ja peruuttaminen

Kontrolloivan funktion näkökulmasta yksi seurannan keskeisistä osatekijöistä on mukauttavien toimenpiteiden tekeminen seurantatulosten perusteella. Lähökohtaisesti ympäristölliset luvat saavuttavat oikeusvoiman, minkä vuoksi pääsääntönä on, ettei niitä voida muuttaa. Toisaalta luottamuksensuojaan perustuvan luvan pysyvyyden ohella myös ympäristönsuojelunäkökohdilla on oikeudellista merkitystä, minkä perusteella luvan pysyvyydestä on mahdollista poiketa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.²⁰¹ Ympäristölupa voidaan kokonaan peruuttaa, jos hankkeesta aiheutuu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, joita ei voida lupaa muuttamalla ehkäistä (YSL 93.1 §:n 3 kohta).²⁰² Luvan peruttaminen on kuitenkin viimesijainen keino, joten luvan mukauttamisen kannalta on keskeistä tarkastella, millaisia luvan muuttamisäännöksiä YSL:iin sisältyy.

Luvanhaltijalla on aina mahdollisuus tehdä toimintaansa sellaisia muutoksia, jotka eivät ole luvanvaraisia²⁰³, ja luvanvaraiset muutoksetkin ovat mahdollisia hakemuksesta (YSL 89.1 §). Viranomaisella on rajoitetumpi mahdollisuus tehdä lupaan muutoksia luvan pysyvyyssuojan vuoksi. Epävarmuuksiin ja ennakkoimattomuuteen liittyvät luvan muutostarpeet on otettu huomioon ensinnäkin siltä osin, että YSL 65 §:n mukaan lupa- tai valvontaviranomainen voi tarvittaessa muuttaa antamiaan tarkkailumääräyksiä tai tarkkailua koskevaa suunnitelmaa niiden voimassaolosta huolimatta.²⁰⁴ Toiseksi YSL 89 §:ssä säädetään luvan

²⁰¹ Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 733–736.

²⁰² Ks. myös esim. *KHO 2018:41*.

²⁰³ Luvanvaraisesta ja ei-luvanvaraisesta muutoksesta vesilain piirissä ks. *Hollo 2021*, s. 202, jonka mukaan luvantarpeesta vapautuminen tulee kysymykseen lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeen rakennelmiin tai käyttötapaan tehdään muutoksia, joilla ei ole vaikutuksia vesistöoloihin eikä niistä riippuviin yleisiin ja yksityisiin etuihin. Esimerkkinä mainitaan laitoksen koneiston vaihtaminen tai ajanmukaistaminen.

²⁰⁴ Ks. esim. ratkaisu *KHO 2019:72*, jossa KHO:n perusteluista käy ilmi, että tarkkailumääräysten ja -suunnitelman muuttamismahdollisuudella on tarkoitus mahdollistaa seurantatoimenpiteiden muuttaminen, täydentäminen ja lisääminen aina tarvittaessa.

muuttamisesta²⁰⁵, mikä kuitenkin edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä, jos muuttamista hakee muu kuin luvanhaltija. Lupaviranomainen ei myöskään voi oma-aloitteisesti laittaa luvan muuttamisasiaa vireille, vaan viranomaisaloitteen on tultava valvontaviranomaiselta.

Hanketoiminnasta aiheutuviin haitallisiin ympäristömuutoksiin liittyvinä mukauttamisen edellytyksinä ovat YSL 89.2 §:n 1 ja 2 kohtien mukaan, että toiminnasta aiheutuva *pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta* tai toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus. Luvan muuttaminen edellyttää ensinnäkin pilaantumista tai sen vaaraa sekä pilaantumisarvioinnin olennaista virheellisyttä. Jo säännöksen sanamuodon perusteella on selvää, että lupaa ja sen määräyksiä ei voida muuttaa pelkästään ennakkolisten arviointien virheellisyyden perusteella. YSL 89 §:ää ei voida toisin sanoen soveltaa tilanteissa, jossa ennakkolliset arvioinnit osoittautuvat virheellisiksi tai määräykset muutoin puutteellisiksi, mutta joissa merkittävän haittavaikutuksen vaaraa ei vielä ole ilmennyt. Lupa- ja valvontaviranomaiskäytännössä on päätelty, ettei lainkohta sovellu ympäristöriskien hallintaan, sillä luvan muuttamiskynnys on tulkittu korkeaksi.²⁰⁶

YSL 89 §:n lisäksi YSL 90 §:ssä säädetään luvan muuttamisesta YSL 54 §:n mukaisen erityisen selvityksen perusteella. YSL 54 §:n mukaan ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. YSL 90 §:n mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa erityisen selvityksen perusteella. YSL 90 §:n soveltamista kuitenkin rajoittaa erityisen selvityksen käyttöala. YSL:n esitöiden mukaan YSL 54 §:ää ei voida soveltaa, jos selvittävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi.²⁰⁷ YSL 90 §:n nojalla ei siten voida tehdä muutoksia sellaisiin lupamääräyksiin, joita ilman lupaa ei olisi voitu myöntää.

Aiemmin YSL:iin sisältyi toistaiseksi voimassa olevan luvan tarkistamismenettely²⁰⁸, jonka mukaan luvassa voitiin määrätä, että lupamääräykset tuli ko-

²⁰⁵ Luvan muuttaminen YSL 89 §:n nojalla eroaa YSL 29 §:n mukaisesta luvan muuttamisesta toiminnan olennaisen muutoksen perusteella siten, että YSL 89 §:n mukainen muutos koskee luvan mukaista ennallaan pysyvää toimintaa, jossa ei ole kyse olennaisesta toiminnan muuttamisesta. Ks. *Hepola* 2007, s. 485–486.

²⁰⁶ Ks. *Ympäristöministeriö* 2019, s. 19–21 ja 34–35.

²⁰⁷ Ks. *HE 214/2013 vp*, s. 114.

²⁰⁸ Nykyisessä hallitusohjelmassa todetaan, että ”Mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä tarkastellaan ja tarkastelun pohjalta tehdään tarpeelliset lainsäädäntömuutokset.” Ks. *Valtioneuvosto* 2023, s. 145.

konaisuudessaan tarkistaa määräajoin.²⁰⁹ Tarkistamismenettely ilmensi sitä, että ympäristöluvanvaraisen toiminnan jälkikäteiseen mukauttamisen tarpeeseen voidaan varautua ennakkollisesti loukkaamatta luvan pysyvyyssuojaa.²¹⁰ Tarkistamismenettely oli kevyempi kuin normaali lupamenettely, vaikkakin tiettyjä menettelysäännöksiä, kuten asianosaisen oikeusturvaa varmistavia sääntöjä, tuli joka tapauksessa soveltaa.²¹¹ Kumottuun YSL:iin (86/2000) sisältyi myös nykyistä YSL 89 §:ää vastaava luvan muuttamissäännös, jonka alakohdan mukaan lupaa oli muutettava, jos lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä.²¹² Lainkohdan taustalla oli ajatus siitä, että jos toiminnasta saatujen tarkkailutietojen tai muutoin saatujen tietojen perusteella tulee esiin, että päästöille lupamääräyksissä annetut sitovat raja-arvot ovat riittämättömiä tai niitä ei ole annettu kaikille ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttaville päästöille, olisi lupamääräyksiä muutettava tosiasiallisia vaikutustietoja vastaaviksi.²¹³ Säännös mahdollisti tahattomien virhearviointien lähinnä teknisluonteiset oikaisut.²¹⁴

Lupamääräysten tarkistamismenettely poistettiin YSL:stä, ja lainsäätäjän mukaan tarkistamismenettelyä koskeva pykälä ”korvattaisiin ehdotettavalla YSL 89 §:llä ja sillä, että valvontaviranomaisella on velvollisuus seurata luvan muuttamisen perusteiden esiintymistä osana säännöllistä ja muutakin valvontaa.”²¹⁵ Voimassa oleva YSL 89 § ei kuitenkaan sisällöllisesti vastaa tarkistamismenettelyä, sillä tarkistamismenettely oli määrättäessä ehdoton, kun taas luvan muuttaminen YSL 89 §:n mukaan edellyttää erityisten vaatimusten täyttymistä. YSL 89 § ei myöskään enää sisällä alakohtaa, jonka nojalla olisi mahdollista muuttaa lupamääräyksiä sen nojalla, että tarkkailussa saatujen tietojen tai muutoin aiemmasta opitun perusteella määräykset perustuvat virhearviointeihin tai ne ovat muutoin puutteellisia. Myös korkein hallinto-oikeus (KHO) on todennut ratkaisukäytännössään, ettei voimassa olevan YSL:n nojalla ole mahdollista laaja-alaisesti tarkistaa lupaa tai sen määräyksiä.

Ratkaisussa 2019:166 KHO totesi, että voimassa olevan YSL:n mukaan ympäristölupa on myönnettävissä vain määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa

²⁰⁹ Kumotun YSL 55.2 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevassa luvassa tuli määrätä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset on tuolloin esitettävä, jollei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

²¹⁰ Ks. *Kuusiniemi* 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista; *Puharinen* 2017, s. 187.

²¹¹ Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 75; *Kuusiniemi* 2015, s. 278.

²¹² Ks. kumottu YSL 58.1 § 3 a) kohta.

²¹³ Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 199; *Kumpula* 2013, VII 1. Luvan voimassaolo ja pysyvyys.

²¹⁴ Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 199.

²¹⁵ Ks. *HE 257/2014 vp*, s. 45.

olevana ilman luvan tarkistamismahdollisuutta. Ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus muuttaa lupaa valvontaviranomaisen tai haitankärsijöiden vaatimuksista edellyttää pilaantumista tai sen vaaraa, jota ei ole voitu ennakoida lupaa myönnettäessä. Lisäksi poikkeamisen ennakoidusta on oltava olennaista.

KHO katsoi lisäksi, että ympäristönsuojelulain säännökset ovat osin puutteellisia EU:n vesipuitedirektiivin täytäntöönpanemiseksi siltä osin kuin luvan muuttamiselle on asetettu YSL 89 §:ssä erityisiä vaatimuksia, sillä vesipuitedirektiivissä edellytetään vesien tilaan vaikuttavien lupien määräaikaista tarkistamista.

YSL 54 §:n osalta KHO katsoi, että erityistä selvitystä koskevan määräyksen käyttöala ei ole yhtä laaja kuin aiemmin lainsäädännössä olleen lupamääräysten tarkistamismenettelyyn. Erityistä selvitystä koskevan määräyksen ei ole tarkoitus korvata aiemmin lainsäädännössä ollut lupamääräysten tarkistamisvelvollisuutta eikä se mahdollista laaja-alaista, koko toiminnan edellytyksiä koskevaa uudelleentarkastelua. Selvitysvelvollisuutta ei siis voida käyttää, jos selvitettävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Tämän perusteella KHO totesi, että tapauksessa kyseessä olevan hankkeen haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voitu hallita asettamalla toiminnanharjoittajalle erityistä selvitysvelvollisuutta hankkeen vaikutusten ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisestä tiedosta.

Tarkkailuvelvoitetta voi siis jatkuvasti täydentää muuttamalla tarkkailusuunnitelmaa tai -määräyksiä, mutta sitä laajemmille luvan muutoksille ei ole automaattista mahdollisuutta. Voimassa olevan YSL:n mukaan luvan muuttamiselle ei ole edellytyksiä muutoin kuin silloin, kun vähintään vaara ympäristön pilaantumisesta on jo käsillä. Tällöin muutos tulisi ympäristönsuojelun näkökulmasta tehdä kiireellisesti, mikä taas edellyttäisi sellaista menettelyllisistä säännöksistä tinkimistä, mikä ei YSL:n puitteissa ole mahdollista.²¹⁶ YSL ei siten nykyisellään ilmennä sellaista mukautuvan hallinnan järjestelmää, joka mahdollistaa laaja-alaisen, joustavan ja nopean uudelleenarviointien ja ympäristönhallintatoimenpiteiden tekemisen aina kun muutoksille olisi ympäristönsuojelullisia perusteita,²¹⁷ eikä näin ollen täysin ilmennä seurannan kontrolloivan funktion toteutumista. Edellä esitetyn vuoksi on myös johdonmukaista, ettei laissa myöskään ohjata mukauttamisen suunnitteluun. Seurantasuunnitelmaa koskevassa YSL 64 §:ssä ei ole vaatimuksia suunnitelman sisällölle vaan se on jätetty tapauskohtaisesti määriteltäväksi.

²¹⁶ Ks. Hepola 2007, s. 496.

²¹⁷ Ks. myös Belinskij – Soininen 2020, s. 3–4.

4.3 Kontrolloituva funktio vesilaissa

4.3.1 Vesitalousluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset

VL 3:11.1:n mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Samassa lainkohdassa säädetään myös toiminnanharjoittajien yhteistarkkailusta ja tarkkailusuunnitelman esittämisestä. VL:n esitöiden mukaan tarkkailua koskeva VL 3:11 sisältää yleisen säännöksen vesitaloushankkeen ja sen vaikutusten tarkkailusta, ja säännös olisi pääosin samansisältöinen kuin kumotun YSL:n tarkkailuvelvoite, joka vastasi nykyistä YSL:n tarkkailuvelvoitetta.²¹⁸ VL 3:11:n mukainen tarkkailuvelvoite eroaa YSL:n vastaavasta siltä osin, ettei siinä määrätä tarkkailun täytäntöönpanon valvonnasta. Määräysten ja säännösten noudattamisen valvonnasta säädetään kuitenkin VL 14 luvussa, jossa muun ohella säädetään viranomaisen oikeudesta saada toiminnanharjoittajalta valvontaa varten tarvittavia tietoja (VL 14:3.1).

Kuten YSL:n, myös VL:n mukainen vaikutusten tarkkailu perustuu lupamääräyksin asetettuihin vaatimuksiin, kuten erilaisiin standardeihin.²¹⁹ Esimerkiksi vedenkorkeuteen vaikuttaville hankkeille asetetaan tarvittaessa määräyksiä veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta. Jos vesitaloushankkeesta voi aiheutua vesien muutoksien lisäksi vesien pilaantumisvaikutuksia, luvassa voidaan asettaa lupa- ja tarkkailumääräyksiä YSL:n nojalla (VL 3:10.3). Myös VL:n mukainen tarkkailu palautuu viime kädessä VL:n tavoitteiden ja vaatimusten täyttämiseen, eikä hankkeen toteuttajan vastuu tyhjenny ainoastaan sen varmentamiseen, että toiminta noudattaa tiettyjä lupamääräyksin asetettuja rajoja. Tämä perustuu VL 2:7:n yleiseen haittojen minimoinnin periaatteeseen, joka soveltuu lupatilanteita laajemmin kaikkeen vesienkäyttöön.²²⁰ VL:n tarkkailusäännös vastaa siten lähtökohdiltaan YSL:n tarkkailusäännöstä. Vastaavasti VL:n mukainen tarkkailu mahdollistaa YVAL:n mukaisten ennakoarviointien varmentamisen ainoastaan lain soveltamisalaan kuuluvien vaikutusten osalta.

VL:n mukainen tarkkailuvelvoite eroaa YSL:n mukaisen tarkkailuvelvoitteen tapaan YVAL:iin sisältyvästä seurantasäännöksestä siten, että säännöksen nojalla viranomainen voi velvoittaa hankkeen toteuttajan toteuttamaan seurantaa, eikä seurantaa rajata merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Kaikkia seurantasäännöksiä yhdistää kuitenkin se, ettei niissä nimenomaisesti ohjata tai velvoiteta yksilöimään tai muutoin ottamaan huomioon vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

²¹⁸ Ks. HE 277/2009 vp, s. 67 ja kumotun YSL:n 46 §.

²¹⁹ Vesilain mukaisella tarkkailulla tarkoitetaan luvansaajalle lain tai lupapäätöksen nojalla asetettua velvoitetta seurata hankkeen toteuttamista ja sen aiheuttamia vaikutuksia. *Hollo* 2021, s. 187–188.

²²⁰ Ks. *Ekroos* 2013, V 2. Lupajärjestelmä.

4.3.2 Seurantaan linkittyvä vesitalousluvan muuttaminen

Ratkaisussa 2023:4 KHO otti pääkysymykseen vastaamiseksi kantaa siihen, mikä on tarkkailusuunnitelman merkitys osana vesilain mukaista lupaa. KHO:n mukaan ”vesilain nojalla myönnetyn vedenottoluvan tarkkailumääräyksillä seurataan hankkeen vaikutuksia ja valvotaan päätöksen lupamääräysten noudattamista sekä varmistetaan lupapäätöksen oikeellisuus ja riittävyys haittojen ehkäisemiseksi. Pohjavedenotto saattaa vaikuttaa vedenottamon lähiympäristössä pohjavedenpinnan korkeuksiin sekä toisinaan myös pohjaveden laatuun. Vaikutuksia voi olla myös yleisemmin vesistöjen vedenkorkeuteen, virtaamiin, veden laatuun tai ottamoalueen lähialueen kaivoihin. Tarkkailu mahdollistaa hankkeen vaikutusten seuraamisen sekä *lupamääräysten riittävyyden ja luvan muutostarpeiden arvioinnin.*”²²¹ (kurs. tässä)

Myös VL:ssä siis tunnistetaan ympäristössä tapahtuvien muutosten mahdollisuus ja niistä johtuvat muutostarpeet hanketoiminnassa.²²² Vesirakentamishankkeissa vesitalousluvan pysyvyys on kuitenkin ympäristöluvan pysyvyyssuojaa vahvempi, sillä vesitalouslupa mahdollistaa pysyväksi tarkoitetun rakennuksen tai rakennelman sijoittamisen tiettyyn paikkaan. Laillisesti rakennetun rakennuksen tai rakennelman määrääminen poistettavaksi ei yleensä ole mahdollista, minkä vuoksi lupapäätöksen peruuttamiseen ei ole laissa valtuutusta.²²³ Ainoastaan luvanhaltija voi hakea luvan määräämistä raukeamaan (VL 3:24.1:n 3 kohta). Vesirakentamishankkeisiin kuuluu usein myös sellaisia muita kuin rakentamistoimintoja, jotka eivät samalla tavalla ole pysyviä.²²⁴ Näitäkin toimintoja ohjataan lupamääräyksillä, joita voidaan tietyn edellytyksin VL:n nojalla muuttaa.

Valtuuksista vesitalousluvan lupamääräysten muuttamiseen säädetään VL:n 3 luvussa. Hankkeen toteuttaja voi VL 3:23:n nojalla hakea muutettavaksi lupamääräyksiä, jos muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua. Lisäksi yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tehnyt viranomainen voi aina muuttaa päätöstä luvan voimassaolosta huolimatta (VL 3:11.3). Toisin kuin YSL:ssä, VL:ssä on säilytetty luvan tarkistamismenettely (VL 3:20), jolla voidaan etukäteen varata oikeus luvan mukauttamiseen toiminnan aloittamisen jälkeen. Pykälää on tarkoitettu sovellettavan erityisesti hankkeissa, joiden haittavaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Lain esitöissä todetaan myös, että jatkuvaluonteiset hankkeet

²²¹ Ks. KHO 2023:4, kohta 31.

²²² Olosuhteiden muutokset, ympäristön tilaa ja toimintaa koskevan tiedon lisääntyminen sekä muut syyt saattavat johtaa siihen, että vesitaloushankkeelle annettua lupaa on tarkistettava. HE 277/2009 vp, s. 72.

²²³ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 237; Hollo 2021, s. 205.

²²⁴ Esimerkiksi veden säännöstelytoiminnot. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 237.

edellyttävät yleensä dynaamisempaa ohjausta, johon ympäristössä tapahtuneiden muutosten tulisi vaikuttaa.²²⁵ Tarkistamiseen voidaan määrätä vain, jos se on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Tarkistamismääräystä on näin ollen tarkoitettu sovellettavan vain hankkeissa, joista saattaa aiheutua merkittäviä haittavaikutuksia.

VL:ssä otetaan huomioon myös tilanteet, joissa hankkeen toteuttamisesta aiheutuu ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia. VL 3:21:n 1 kohdan mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita *lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu* ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Ennakoimattomuudella tarkoitetaan sellaista vaikutusta, jota ei ole etukäteen arvioitu eikä sitä näin ollen ole edellytetty lupaharkinnassa, tai joka ilmenee olennaisessa osin laajempaan, kuin lupapäätöksessä on arvioitu.²²⁶ Tarkistamisaloitteen on tultava VL 3:21.4:ssä nimetyiltä tahoilta, eikä lupaviranomainen voi oma-aloitteisesti tarkistaa lupamääräyksiä. VL 3:21.2:ssä säädetään lisäksi 10 vuoden aikarajoitteesta lupamääräysten muuttamiselle. VL 3:21:ää on tarkoitettu sovellettavan toissijaisesti VL 3:20:ään nähden eli tilanteissa, joissa haittavaikutukset ovat olleet täysin ennakoimattomia eikä luvassa ole sen vuoksi voitu määrätä tarkistamismenettelystä tai luvan määräaikaaisuudesta.²²⁷

Vaikka vesitalouslupaa ei voida haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi peruuttaa, sen lupamääräyksiä on edellä mainitun mukaisesti mahdollista tarkistaa, toisin kuin voimassa olevan YSL:n nojalla. Tarkistamismenettelymääräyksen voi nähdäkseni hahmottaa eräänlaisena mukautuvuuden suunnittelumekanismina: mikäli hankkeen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta, tarkistamismääräyksellä varataan oikeus määräysten jälkikäteiseen mukauttamiseen. Ne lupamääräykset, jotka on määrätty tarkistettavaksi, eivät näin ollen nauti pysyvyyssuojaa.²²⁸ Näin ollen kontrolloiva funktio toteutuu VL:ssä YSL:iä selkeämmin siltä osin, että VL:iin sisältyy mahdollisuus etukäteen suunnitella lupamääräysten mukauttamista tarkistamismenettelyn keinoin. Toisaalta täysin ennakoimattomien vaikutusten tilanteissa VL:n mukaiselle määräysten muuttamiselle on YSL:iä tiukemmat edellytykset. Edelleen mukautuvan hallinnan lähtökohtana on, että muutokset voidaan tehdä heti, kun muutostarve havaitaan. Hallintomenettelyä soveltavassa lupajärjestelmässä tämä ei ole täysin mahdollista, vaikkakin luvan muuttaminen käsitellään kevennytyssä menettelyssä (VL 3:20.3 ja 3:21.4).

²²⁵ Ks. HE 277/2009 vp, s. 72.

²²⁶ Ks. esim. KHO 2020:164.

²²⁷ Ks. HE 277/2009 vp, s. 73; Hollo 2021, s. 207.

²²⁸ Ks. Hollo 2021, s. 205.

Luvan joustavaa muuttamista rajoittaa myös se, että lupapäätöksen tehnyt viranomainen ei voi oma-aloitteisesti laittaa luvan muuttamisasiaa vireille. Näin ollen mukauttavien toimenpiteiden tekeminen on lupajärjestelmään liittyvistä periaatteellisista syistä rajoitettua. Tämän vuoksi sekä siitä syystä, että VL:n seurantasäännöksessä ei nimenomaisesti määrätä tai ohjata tunnistamaan vaikutusten epävarmuuksia tai muutoin kattavasti suunnittelemaan vaikutusten seurantaan, VL:n seurantasääntely ei täysin ilmennä kontrolloivaa funktiota.

4.4 Demokraattinen funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa

YSL:ssä tai VL:ssä ei velvoiteta tiedottamaan seurantatuloksista. Seurantatiedot on annettava ainoastaan valvontaviranomaiselle valvontaa varten. Viranomaisen hallussa olevat seurantatiedot ja -tulokset ovat kuitenkin pääsääntöisesti julkista tietoa²²⁹, joten yleisöllä on oikeus saada tietoonsa kaikki seurantaan koskevat tiedot. YSL 223 §:ssä velvoitetaan valvontaviranomainen tallettamaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään hankkeiden seuranta- ja tarkkailutiedot sekä YSL 64 §:n mukainen tarkkailusuunnitelma, joten julkiset tiedot tulee olla saatavilla tietojärjestelmässä. Sen sijaan VL:iin ei sisälly vastaavaa säännöstä seuranta- ja tarkkailutietojen tallentamisesta, vaikkakin VL 18:1:n mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään on tallennettava myös erinäiset VL:n nojalla tehdyt päätökset. Vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 32 §:ssä luetellaan tietojärjestelmään merkittävät tiedot VL 18:1:n mukaisista päätöksistä. Käytännössä VL:n nojalla toteutetun tarkkailun tulokset tallennetaan erinäisiin viranomaisten ylläpitämiin tietorekistereihin, sillä viranomainen kerää tietoja valvontatehtäviään varten. Tarkkailutulosten raportointi kuitenkin määritellään tapauskohtaisesti, joten tietojen raportointi ja saatavuus vaihtelee hankkeittain.²³⁰

Tällä hetkellä tietojärjestelmänä käytetään YLVA-tietojärjestelmää²³¹, joka YSL 223 §:ään perustuen toimii pääasiassa valvonnan työkaluna. Tietojärjestelmän tarkoitus on edistää lain täytäntöönpanoa, ja järjestelmä sisältää lain valvomiseksi tarpeellisia tietoja.²³² Vaikka tietojärjestelmään sisältyvät tiedot

²²⁹ YSL:n soveltamisalaan kuuluvien tarkkailutietojen julkisuus perustuu nimenomaisesti YSL 210 §:ään, mutta viime kädessä myös Suomen perustuslain 12.2 §:n julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu.

²³⁰ Ks. *Rintala* 2019, s. 40–43 ja s. 77–80.

²³¹ Ks. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>]

²³² Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 55; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>]

ovat julkista tietoa, yleisöllä ei ole suoraa pääsyä niihin, sillä järjestelmä on tarkoitettu vain valvojen ja toiminnanharjoittajien käyttöön. Yleisö saa tiedot ainoastaan pyydettyä. Tietojen ei YSL:n nojalla edellytetä olevan yleistajuisia tai esittämismuodoltaan muutoinkaan yleisön saavutettavissa olevia. YLVA-järjestelmän kehittämiseksi asetettiin vuonna 2019 hanke, jonka kehittämistoimet liittyivät muun ohella järjestelmän tiedoista koostettavaan raportteihin sekä tietojen julkaisuun internetissä. Toisaalta hankkeen tavoite kiinnittyi YSL 223 §:n taustalla olevaan tarkoitukseen, eli valvonnan edistämiseen, eikä kehittämistoimia perusteltu yleisön tiedonsaannin näkökulmasta.²³³ Yleisöllä ei näin ollen ole suoraa pääsyä seuranta- ja tarkkailutietoihin, eikä tietojen edellytetä olevan yleisölle ymmärrettävässä muodossa, kuten koosteena.

Asianosaisella on pääsääntöisesti aina oltava oikeus esittää näkemyksensä YSL:n ja VL:n mukaisissa lupamenettelyissä. Asianosaisella on siten oikeus esittää mielipiteensä seurantasuunnitelman vahvistamista koskevassa päätösmenettelyssä, tarkkailumääräyksistä lupamenettelyissä sekä mukauttamistoimenpiteistä luvan muuttamisen menettelyissä. Asianosaisen esittämät näkemykset on otettava huomioon siltä osin, kuin niillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta.

Toisin kuin YVAL:n osalta, YSL:iin ja VL:iin sisältyvät aineelliset velvoitteet turvaavat sitä, että asianosainen voi vaikuttavasti vedota lupaharkinnassa huomioon otettaviin ympäristöintresseihin. YSL:n ja VL:n mukaiset tarkkailumääräykset linkittyvät säädösten aineellisiin velvoitteisiin. Tarkkailua on tehtävä, jottei toiminnasta aiheudu YSL:n tai VL:n mukaan kiellettyä seurausta. Asianosaiset voivat siten vedota seurantaan koskien niihin vaikutuksiin, jotka ovat merkityksellisiä YSL:n ja VL:n aineellisten velvoitteiden kannalta. Toisin sanoen YSL:n soveltamisalan mukaisesti asianosaiset voivat vedota vaikuttavasti vain päästölähtöisten vaikutusten seurantaan, ja VL:n soveltamisalan mukaisesti vain vesistövaikutusten seurantaan. Demokraattisen funktion toteutumisen näkökulmasta voidaan pitää puutteena sitä, ettei yleisöllä ole mahdollisuutta esittää vaikuttavasti näkemyksiä kaikista YVAL:n ympäristövaikutus-käsitteen alaisista vaikutuksista ja vaikutustekijöistä.

Seurannan demokraattiseen funktioon kuuluu lisäksi mahdollisuus kuulla yleisöä aina tarvittaessa ja joustavasti, vaikkakin hallinto-oikeudellisen järjestelmän kontekstissa kuulemissäännöksiä on pidetty mukautuvan hallinnan näkökulmasta osin epäedullisina.²³⁴ YSL tai VL eivät sisällä mekanismeja yleisön säännölliselle kuulemiselle muutoin kuin hallintomenettelyiden lähtökohtaisesti asianosaisia koskevien kuulemissäännösten muodossa. Laajempi yleisön

²³³ Ks. *Ympäristöministeriö* 2018.

²³⁴ Ks. edellä luku 2.5.

kuuleminen seurantaan koskien jää näin ollen lakiin perustumattomien järjestelyiden varaan.

YSL 186 §:n ja VL 14:14:n nojalla asianosaisilla ja paikallisilla ympäristöyhdistyksillä on vireillepano-oikeus tilanteissa, joissa hankkeen toteuttaja laiminlyö tai rikkoo lupamääräyksen noudattamista, mikä ilmentää demokraattiseen funktioon kuuluvaa yleisön oikeutta osallistua määräysten noudattamisen seurantaan. YSL 186 §:n ja VL 14:14:n mukaiset normit ovat osa hallintopakkosääntelyä ja niiden tarkoitus on toimia viimesijaisena haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiskeinoina ja lakisäätöiden velvoitteiden noudattamisen turvaajina.²³⁵ Lait eivät sen sijaan sisällä mekanismeja, jotka tarvittaessa mahdollistaisivat yleisön aktiivisin toimin ja aloitteellisesti osallistumaan varsinaiseen toimintaan ja sen vaikutusten seurantaan, tai seurannan suunnitteluun. YSL ja VL eivät ylipäätään sisällä kommunikointia edistäviä yhteistoiminnallisia osallistumisjärjestelyjä, vaan kommunikaatio tapahtuu pääosin hallinto-oikeudellisissa kuulemismenettelyissä, jotka noudattavat kirjallisen menettelyn pääsääntöä. Nähdäkseni tämä ei ole ongelma suuressa osassa hankkeita, mutta tietyissä laajalle ulottuvissa ja pitkäkestoisissa hankkeissa, joissa korostuu pitkän aikavälin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus, olisi demokraattista funktion näkökulmasta perusteltua edellyttää yleisön aktiivisen osallistumisen mahdollisuutta. Vesistövaikutusten osalta demokraattista funktiota toteuttaa kuitenkin se, että yleisöllä on mahdollisuus osallistua laajemman vesien ja meren tilan seurannan suunnitteluun VMJL:n nojalla laadittavien vesien- ja mertenhoitosuunnitelmien kautta, sekä kirjata havaintojaan vesien ja merten tilan seurantaohjelmiin sisältyvien raportointimekanismien kautta.²³⁶ Tätä kautta yleisö voi osallistua myös yksittäisten hankkeiden vaikutusten seurantaan.

4.5 Oppimiseen tähtäävä funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa

Yleisön mahdollisuus hanketoiminnan aikaiseen palautteenantoon rajoittuu edellisessä luvussa kuvattuihin asianosaisia koskeviin kuulemissäännöksiin. Asianosaisilla on siten mahdollisuus lausua toiminnan aikaisissa luvan muutosten menettelyissä, jos sellainen laitetaan vireille. Muutoin YSL:iin tai VL:iin ei sisälly keinoja yleisölähtöiseen palautteenantoon.

Edellisessä luvussa tarkasteltu velvollisuus tiedon tallentamiseen toteuttaa osaltaan oppimisfunktioita, sillä sen nojalla seuranta- ja tarkkailutiedot on

²³⁵ Ks. HE 63/1990 vp, s. 3. Ks. myös *Kumpula* 2013, VII 1. Valvonta ja hallintopakko.

²³⁶ Ks. Ympäristöhallinnon nettisivut. [<https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/vedet-ja-vesistot/vesien-ja-merensuojelu/vesien-ja-merenhoidon-suunnitteluvaiheet-ja-toimijat>]

dokumentoitava tietojärjestelmään. Tältä kannalta puutteena voidaan pitää sitä, että VL:n nojalla kerättävää tarkkailutietoa ei velvoiteta tallennettavan samaan tietojärjestelmään muiden tietojen kanssa. Oppimisfunktioon kuuluu myös seurantatiedon hyödyntäminen tulevaisuudessa arvioinneissa ja eri seurantaprosessien integroiminen toisiinsa, mitkä edistävät paitsi aiemmasta oppimista, myös vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua. Lupapäätöksentekijä ei ole sidottu YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukaiseen arviointiselostukseen liitettävään seurantajärjestelyehtotukseen, mutta se tulee ottaa huomioon ympäristölupaa tai vesitalouslupaa koskevassa päätösharkinnassa. Lupaharkinta tehdään kuitenkin oikeusharkintaisesti itsenäisten, YSL:ssä ja VL:ssä säädettyjen kriteerien nojalla (YSL 48.2 § ja VL 3:2.1). Lisäksi YSL:n ja VL:n ympäristövaikutuksen käsitteet ovat sisällöltään kapeampia kuin YVAL:n ympäristövaikutuksen käsite, joten YVAA 4.1 §:n 11 kohdan seurantajärjestelyehtotus vaikuttaa lupaharkinnassa vain siltä osin, kuin se sisältää YSL:n ja VL:n soveltamisalaan kuuluvia vaikutuksia. YVA-lainsäädännön ja sektorilainsäädännön seurantajärjestelmien välillä ainoa normatiivinen linkki on näin ollen se, että YVA-menettelyssä tehty seuranta-suunnitelma on soveltuvin osin otettava huomioon lupaharkinnassa.

Vesistövaikutukset ovat siltä osin erityisasemassa ympäristösääntelyn kokonaisuudessa, että niiden tarkkailu kiinnittyy osaksi laajempaa vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua. Vesistövaikutusten koordinoitumpi seuranta johtuu etenkin EU:n vesipolitiikasta, jossa vesiekosysteemien suojelua pidetään erityisen tarpeellisena. Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelu EU:n tasolla perustuu mukautuvan hallinnan lähtökohdille, jossa tunnistetaan ekosysteemien toiminnalle luontainen epävarmuus.²³⁷ Vesistöjen seuranta ja tarkkailua ohjataan puitesääntelyllä, jonka tarkoituksena on suojella ja parantaa vesistöjä kokonaisvaltaisesti, suunnitelmallisesti ja koordinoimalla vesistöjä koskevia toimenpiteitä.²³⁸ Vesienhoidon ja merenhoidon suunnitteluinstrumenttiin kuuluu vesien seurantaohjelma, jossa otetaan huomioon eri toimijoiden velvollisuutena oleva vesien tilan tarkkailu. Tällä viitataan YSL:n ja VL:n nojalla määrättäviin seuranta- ja tarkkailuvelvoitteisiin.²³⁹ Vastaavasti YSL:n ja VL:n tarkkailusäännöksissä (YSL 62.4 § ja VL 3:11.4) säädetään, että toiminnan vesiin tai meriympäristöön kohdistuvien vaikutusten tarkkailumääräystä annettaessa on otettava huomioon,

²³⁷ Ks. *Soininen – Platjouw*, s. 17–18.

²³⁸ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista, johdannon kohdat 18 ja 35. Direktiiviin perustuvan VMJL:n eräänä tarkoituksena on tehdä ja toimeenpanna vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua yhteen sovittaen ja yhteinen tavoittein (1.1 §)

²³⁹ Ks. *HE 120/2004 vp*, s. 22 ja 43. VMJL:ssä säädetään, että seurantaohjelmaa laadittaessa otetaan soveltuvin osin huomioon toiminnan harjoittajalle muun lain nojalla kuuluva tarkkailu (9.2 §).

mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettussa vesien tai meriympäristön tilaa koskevassa seurantaohjelmassa on pidetty tarpeellisenä seurannan järjestämiseksi. Toiminnan tarkkailun tietoja voidaan käyttää mainitun lain mukaisessa seurannassa ja vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman laadinnassa. Vesienhoidon ja merenhoidon sääntelykokonaisuudella on tarkoitus varmistaa, että vesistöjen tilan seurantatoimenpiteet integroidaan yhteen mahdollisimman kattavan seurannan järjestämiseksi ja että erillisten seurantaprosessien tiedot hyödyttävät toisiaan.²⁴⁰ Muita YSL:n soveltamisalaan kuuluvia päästölähtöisiä vaikutuksia kuin vesistövaikutuksia ei koske samanlainen seurannan suunnitelmallinen integrointi. Muidenkin päästölähtöisen vaikutusten osalta hankekohtainen seuranta voidaan kuitenkin tarpeen mukaan kytkeä osaksi laajempaa alueellista seuranta. Jo vuoden 2000 YSL:n valmistelussa todettiin, että YSL 46 §:n (nykyinen 63 §) mukainen vaikutusten yhteistarkkailu tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittajat voivat tarvittaessa sopia yhteisestä tarkkailusta tai kunnan seurantaan osallistumisesta.²⁴¹

Suomen oikeusjärjestyksen malli tarkastella ympäristöä sektoreittain rajoittaa oppimiseen tähtäävän funktion toteutumista, mikäli sektoreita ei tarvittavilta osin linkitetä tai yhdistetä toisiinsa. Vaikka YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukainen ehdotus seurantajärjestelyksi on otettava huomioon lupapäätöksenteossa, sen vaikuttavuutta heikentää se, että YSL:n ja VL:n tarkkailumääräykset ja -suunnitelmat muotoillaan lakien itsenäisistä lähtökohdista käsin ilman vahvaa normatiivista linkitystä ennakoarviointeihin. Tämä ei varmista hankkeiden vaikutusten seurannan kattavaa ja kokonaisvaltaista suunnittelua.

5 SEURANTA YHDYSVALTOJEN JA KANADAN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

5.1 Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön taustaa

Ympäristövaikutusten arvioinnin puitteet ovat alun perin lähtöisin Yhdysvalloista, jossa vuonna 1970 säädettiin ympäristövaikutusten arviointiin velvoittava *National Environmental Policy Act* (NEPA). NEPA:ia on hyödynnetty

²⁴⁰ *Seppälä* toteaa ajatuksena olleen, että seuranta varten tietoja kerätään eri lähteistä ja tarvittaessa tehdään erillisiä viranomaisten itsensä kustantamia tutkimuksia riittävän kattavan seurannan järjestämiseksi. Ks. *Seppälä* 2004, s. 101. Vesienhoidossa ja merenhoidossa korostuu suunnitelmallisuus, jossa useat toimenpiteet yhdistyvät yhteen suunnittelukokonaisuuteen. Ks. *Hollo* 2001, s. 43.

²⁴¹ Ks. *HE 84/1999 vp s. 72*. Kunnan velvollisuutena olevasta ympäristön tilan seurannasta säädetään YSL 143 §:ssä.

maailmanlaajuisesti eri maiden, mukaan lukien EU:n, YVA-lainsäädännön pohjana.²⁴² NEPA itsessään ei sisällä nimenomaisia seurantasäännöksiä, vaan seurantasäännökset löytyvät NEPA:n täytäntöönpanosta vastaavan *Council on Environmental Quality* (CEQ) laatimista sitovista määräyksistä, Regulations for Implementing the Procedural Provisions of NEPA (CEQ:n määräykset).²⁴³ Sen sijaan Kanadan (sittemmin kumottu) *Canadian Environmental Assessment Act* oli yksi maailman ensimmäisistä seuranta sääntelevistä YVA-säädöksistä.²⁴⁴ Kanadan voimassa olevan *Impact Assessment Act:n* (IAA) mukaan seurantaohjelman laatiminen on pakollista hankkeille, joilla voi olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.²⁴⁵

Käsiällä olevan luvun tarkoituksena on esittää ja analysoida Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön seurantasäntelymalli Suomen lainsäädännön kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnin tueksi. Rajauksellisista syistä en tarkastele Yhdysvaltojen ja Kanadan lupalainsäädäntöön, tai osavaltio- ja provinssitasoon YVA-lainsäädäntöön sisältyviä seurantasäännöksiä, enkä siten tässä yhteydessä arvioi YVA- ja lupalainsäädännön väliseen suhteeseen liittyviä kysymyksiä. Mukautuvan hallinnan mielekäs tarkastelu edellyttää myös vaikutusten hallintaa ohjaavan sektorilainsäädännön tarkastelua, minkä vuoksi käsitelen mukautuvaa hallintaa ainoastaan siltä osin, kuin lainsäädännössä ohjataan mukauttamisen suunnitteluun.

Yhdysvalloissa ympäristövaikutusten arviointimenettely soveltuu liittovaltion toimiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Liittovaltion toimen käsite on laaja, minkä myötä NEPA:n soveltamisalaan kuuluvat kaikki hankkeet, joihin liittyy jokin liittovaltion toimi. Kytköksenä pidetään esimerkiksi sitä, että liittovaltio rahoittaa hanketta tai myöntää hankkeelle luvan. Näin ollen NEPA:lla säännellään pääsääntöisesti liittovaltion toimintaa, mutta epäsuorasti myös niitä yksityisiä hankkeita, jotka edellyttävät liittovaltion toimia.²⁴⁶ Kanadassa ympäristövaikutusten arviointimenettely soveltuu kaikkiin Kanadassa tai sen liittovaltion mailla toteutettaviin, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttaviin nimettyihin hanketyyppeihin (*designated*

²⁴² Ks. *Nita ym.* 2021, s. 2.

²⁴³ Ks. Yhdysvaltojen ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut, kohta *What is the National Environmental Policy Act?* ja tapaus *Trustee for Alaska v. Hodel*, jossa tuomioistuin katsoi, että ”The CEQ regulations are binding on all federal agencies and provide formal guidance to the courts for interpreting NEPA requirements”. Ohjeistusten oikeuslähdeopillinen asema on käytännössä varsin merkittävä ja esimerkiksi Yhdysvaltojen tuomioistuimet ovat perusteluissaan tukeutuneet niihin. Ks. esim. tapaus *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*

²⁴⁴ Ks. *Sadler* 1996, s. 126.

²⁴⁵ Ks. *Physical Activities Regulations*, SOR/2019-285; IAA 64(4)(b).

²⁴⁶ Ks. tarkemmin CEQ:n määräys § 1508.1(q)(3); *Lindstrom – West* 2022, s. 303.

projects), jotka listataan erillisessä säädöksessä tai jotka ministeri nimeää arvioitavaksi (IAA 109(b)).

Sekä NEPA:ssa että IAA:ssa säädetään ympäristövaikutusten arvioinnista tehtävästä päätöksestä. IAA:n mukaan päätös tehdään kuitenkin vain, jos hankkeen todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin liittyy julkinen intressi (IAA 60(1)). Käytännössä hankkeille tarvitaan lisäksi useita liittovaltion ja alemman tason lupia, minkä lisäksi osavaltioilla ja provinseilla on omia ympäristövaikutusten arviointia koskevia määräyksiä, jotka täydentävät liittovaltion YVA-sääntelyä. YVA-menettelyn luomisen taustalla olikin alkujaan ajatus siitä, että säätämällä kaiken kattava ympäristösäädös päästäisiin eroon liittovaltiolle omien kerroksittaisen ympäristöhallinnon kahleista.²⁴⁷

Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädäntöä yhdistää myös niiden vaiherikas historia, jota ovat leimanneet poliittiset käänneet. Vuonna 2020 Yhdysvaltojen silloisen hallituksen kritiikki koskien NEPA:n teollisuudelle luomaa taakkaa pitkine käsittelyaikoinen kulminoitui siihen, että CEQ:n määräykset uudistettiin ensimmäistä kertaa vuoden 1978 jälkeen. Uudistuksen tavoitteina oli muun muassa keventää YVA-prosessia ja virtaviivaistaa infrastruktuurihankkeiden kehittämistä.²⁴⁸ Tämä poliittinen suunnanmuutos selittää lainsäädännön rikkonaista kehityskulkua.

Jo vuonna 2002 asetettiin NEPA:n kehittämistyöryhmä (NEPA Task Force), jonka oli määrä tutkia NEPA:n täytäntöönpanon kehittämistä muun ohella mukautuvan hallinnan näkökulmasta. Kehittämisyöryhmän raportin lopputuloksena oli perusteellinen analyysi mukautuvasta hallinnasta ja sen soveltamisesta. Työryhmä ehdotti, että mukautuva hallinta tulisi integroida CEQ:n sitoviin määräyksiin tai antaa sitä koskevia ohjeistuksia.²⁴⁹ Vuonna 2011 CEQ laatikin virastoille ohjeistuksen lieventämistoimenpiteiden seuranta ja mukautuvaa hallintaa koskien. Vuonna 2020 uudistettuihin CEQ:n määräyksiin analyysit mukautuvasta hallinnasta eivät kuitenkaan vaikuttaneet. CEQ antoi vuonna 2021 väliaikaisen määräyksen, jossa todettiin, että CEQ on aloittanut vuonna 2020 uudistettujen määräysten uudelleentarkastelun, koska se on huomattavan huolestunut

²⁴⁷ Ks. *Lindstrom – West* 2022, s. 307. Sääntelyn keskittäminen on toisaalta osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Lokakuussa 2023 Kanadan korkein-oikeus antoi merkittävän päätöksen, jossa se linjasi, että IAA on merkittävältä osin perustuslainvastainen siitä syystä, että se antaa liittovaltion ylittää toimivaltansa arvioitavaksi nimettyjen hankkeiden vaikutusten arvioinnin osalta. Ks. *Reference re Impact Assessment Act, 2023 SCC 23*.

²⁴⁸ Ks. *Lindstrom – West* 2022, s. 312 ja 314.

²⁴⁹ Työryhmä ehdotti esimerkiksi, että mukautuvan hallinnan määritelmä lisättäisiin CEQ:n määräyksiin. Samoin työryhmä kannatti, että virastojen olisi otettava käyttöön seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan tarkastella toimen ympäristövaikutuksia, jotta virasto voi määrittää, tarvitaanko muutoksia ennakoimattomien vaikutusten välttämiseksi. Ks. tarkemmin *NEPA Task Force* 2003, s. 45–56.

kyseisten sääntöjen ja niiden laatimisprosessin laillisuudesta.²⁵⁰ Uudelleentarkastelun myötä CEQ antoi kesällä 2023 ehdotuksen määräysten kokonaisuvaltaiseksi uudistamiseksi, ja uudet määräykset tulivat voimaan vuonna 2024.²⁵¹

Myös Kanadan IAA on mutkitellut tiensä nykyhetken poliittisten kiistojen saattamana. Vuonna 2012 voimaan tulleen, alkuperäisen YVA-lain korvaavan *Canadian Environmental Assessment Actin* katsottiin heikentävän YVA:n ympäristönsuojelullista tasoa tavoitteinaan työllistymisen, kasvun ja Kanadan talouden ylläpitämisen tukeminen sekä nopean arviointimenettelyn varmistaminen ja esteiden poistaminen resurssien kehittämisyrityksiltä.²⁵² Uudistuksessa esimerkiksi kavennettiin arvioitavien ympäristövaikutusten ja osallistumiseen oikeutetun yleisön määritelmiä²⁵³ sekä poistettiin alkuperäisessä YVA-laissa mukana ollut viittaus – jota tosin on luonnehdittu pintapuoliseksi ja epämääräiseksi²⁵⁴ – mukautuvaan hallintaan.²⁵⁵ Ympäristönäkökohdat nostettiin kuitenkin jälleen jalustalle vuonna 2019, kun Kanadan uuden hallituksen valinnan jälkimainingeissa säädettiin voimassa oleva IAA, jonka tavoitteiksi asetettiin muun ohella aiempaa kokonaisuvaltaisempi, kestävyuden periaatetta ilmentävä ympäristövaikutusten arviointi ja yleisön osallistumismahdollisuuksien parantaminen.²⁵⁶

5.2 Seurannan funktiot NEPA:ssa

Ympäristövaikutusten seurantaan ohjataan NEPA:n puitteissa, vaikka edellä mainitusti NEPA:iin ei sisälly nimenomaisia ympäristövaikutusten seurantaan koskevia säännöksiä. NEPA:ia täytäntöönpanevissa CEQ:n määräyksissä ja eisitivissa ohjeistuksissa kuitenkin tunnustetaan seurannan tärkeys, ja ohjeistukset sisältävät seurantaan koskevia suosituksia.²⁵⁷ Ohjeistusten oikeuslähdeopillinen asema on käytännössä varsin merkittävä ja esimerkiksi Yhdysvaltojen tuomiois-

²⁵⁰ CEQ muun muassa katsoi, että vuoden 2020 määräykset aiheuttavat sekaannusta NEPA:n täytäntöönpanossa, poikkeavat NEPA:n lakisääteisiä vaatimuksia tulkitsevasta pitkäaikaisesta oikeuskäytännöstä ja saattavat rajoittaa tarkoituksellisesti tai epäasianmukaisesti ympäristövaikutusten arviointia, millä on kielteisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen ja ympäristöoikeudenmukaisuuden kaltaisilla kriittisillä aloilla. Ks. *CEQ* 2021, s. 34155.

²⁵¹ Ks. *CEQ* 2023.

²⁵² Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 336.

²⁵³ Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 336–337.

²⁵⁴ Ks. *Olszynski* 2021, s. 6.

²⁵⁵ Alkuperäisessä YVA-laissa todettiin, että seurantaohjelmien tuloksia voidaan käyttää mukautuvan hallinnan toimenpiteiden toteuttamiseen tai tulevien ympäristöarviointien laadun parantamiseen. Ks. *Canadian Environmental Assessment Act*, 1992, kohta 38(5).

²⁵⁶ Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 338–339.

²⁵⁷ Ks. *CEQ* 1971; *CEQ* 2011. Ks. myös *Bjorkland* 2013, s. 130 ja 133.

tuimet ovat perusteluissaan tukeutuneet niihin.²⁵⁸ Uusissa CEQ:n määräyksissä seurannalle on asetettu tiettyjä vaatimuksia, joita aiempiin määräyksiin ei sisällynyt.

5.2.1 *Kontrolloiva funktio*

Yhdysvaltojen YVA-lainsäädännössä ympäristövaikutusten seurannalla tarkoitetaan hankkeen haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteiden tehokkuuden seuranta. CEQ:n mukaan seuranta on olennaisen tärkeää lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon ja tehokkuuden varmistamiseksi, oikeudellisten velvoitteiden ja lupamääräysten noudattamisen valvomiseksi sekä mahdollisten muutostarpeiden tunnistamiseksi.²⁵⁹ NEPA:iin perustuva seuranta koostuu kahdesta pääelementistä, a) lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon valvonnasta (*vaatimusten noudattaminen*) sekä b) sen varmistamisesta, että lieventämistoimenpiteillä saavutetaan odotetut tulokset (*ympäristöllinen tehokkuus*).²⁶⁰

Voimassa olevassa CEQ:n määräyksessä § 1505.2(3) todetaan, että – toisin kuin Suomen YVA-järjestelmässä – seuranta- ja täytäntöönpano-ohjelman laatiminen on viranomaisen vastuulla. Uusien määräysten myötä seurantaohjelman laatiminen on pakollista silloin, kun hankkeen vaikutusten arviointi tukeutuu vaikutusten lieventämistoimenpiteisiin, sillä määräyksessä § 1505.3(c) säädetään, että viranomaisen on laadittava seuranta- ja täytäntöönpanosuunnitelma, kun ” [...] ympäristövaikutusten arvioinnissa tukeudutaan lieventämistoimiin ehdotetun hankkeen osana, jotta voidaan analysoida kohtuullisesti ennakoitavissa olevia ympäristövaikutuksia, mukaan lukien näiden vaikutusten merkittävyyden määrittäminen, seuraavan mukaisesti:

- (1) Sisältö. Viraston olisi räätälöitävä suunnitelma sen mukaan, miten monimutkaisia lieventämistoimet ovat, ja sen olisi sisällettävä seuraavat tiedot:
 - (i) Peruskuvaus lieventämistoimenpiteestä tai -toimenpiteistä;

²⁵⁸ Ks. esim. *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*

²⁵⁹ Ks. *CEQ* 2011, s. 10.

²⁶⁰ Ks. *CEQ* 2011, s. 11. Vastaavaa jaottelua täytäntöönpanon ja tehokkuuden seurantaan käytettiin jo esimerkiksi NEPA:n ja CEQ:n määräyksiä täytäntöönpanevassa, vuonna 1988 annetussa Yhdysvaltojen *Department of the Army*n säännössä, jossa vahvistettiin toimintaperiaatteet, menettelyt ja vastuualueet armeijan toimien ympäristövaikutusten arviointia varten. Sen mukaan seuranta koostuu täytäntöönpanon seurannasta (*enforcement monitoring*), jolla varmistetaan, että lieventämistoimet toteutetaan asiakirjassa kuvatulla tavalla, lieventämisvaatimukset kirjataan kaikkiin sopimuksiin, ja että näitä määräyksiä noudatetaan, sekä tehokkuuden seurannasta (*effectiveness monitoring*), jolla mitataan lieventämistoimien onnistumista ja/tai ympäristövaikutusten tilaa. Ks. *Department of the Army* 1988, s. 46322–46361.

- (ii) lieventämistoimenpiteiden seurannasta ja täytäntöönpanosta vastaavat osapuolet;
- (iii) tarvittaessa se, miten seurantatiedot saatetaan julkisesti saataville;
- (iv) ennakoitu aikataulu lieventämistoimien toteuttamiselle ja loppuun saattamiselle;
- (v) lieventämistoimien noudattamisen määrittämisstandardit ja niiden noudattamatta jättämisen seuraukset; [...]”

Säännöksestä ilmenee, että seurannan keskeinen tehtävä on seurata arvioinnissa vahvistettujen lieventämistoimenpiteiden toimivuutta, eli seurata ennakoituja vaikutuksia. Samassa säännöksessä säädetään myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan päätöksen täytäntöönpanon seurannasta, jota on tehtävä vähintään tärkeiksi luokiteltujen hankkeiden osalta.²⁶¹

CEQ:n mukaan seurantaohjelman sisältöä koskeva säännös edellyttäisi suunnitelmaa kaikista lieventämistoimista, joihin tukeudutaan ja jotka hyväksytään ehdotetun hankkeen kohtuullisesti ennakoitavissa olevien vaikutusten analysoinnin perustaksi. Suunnitelmien olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia, jotta osallistuville virastoille ja yleisölle voidaan tiedottaa asiaankuuluvista seikoista, kuten lieventämisen kohteena olevien ympäristövaikutusten suuruudesta, siitä, missä määrin lieventäminen edustaa innovatiivista lähestymistapaa, lieventämisen tehokkuuteen liittyvästä epävarmuudesta ja muista asiaankuuluvista seikoista.²⁶² Suomen järjestelmään verrattuna CEQ:n määräyksissä ohjataan yhdenmukaisempaan seurannan suunnitteluun ja esimerkiksi epävarmuuksien yksilöimiseen seurantaa varten.

5.2.2 Demokraattinen funktio

NEPA:n demokraattinen funktio ilmenee ensinnäkin yleisön osallistumista koskevasta CEQ:n määräyksestä § 1501.9, jonka mukaan yleisön osallistumisen tarkoituksena on ”tiedottaa yleisölle viranomaisen ehdottamasta toimesta, mahdollistaa mielekäs osallistuminen NEPA-prosessin aikana ja varmistaa, että päätöksentekijät saavat tietoa yleisön näkemyksistä”. Huomattakoon, että CEQ:n uusissa määräyksissä aiempi otsikko ”public involvement” korvattiin otsikolla ”public engagement”, sillä kyseinen ilmaisu kuvastaa paremmin sitä, miten liittovaltion viranomaisten tulisi olla vuorovaikutuksessa yleisön kanssa. Sana

²⁶¹ CEQ listaa ohjeessaan esimerkkejä kriteereistä, joilla voidaan arvioida hankkeen tärkeys ja siten täytäntöönpanon seurannan tarpeellisuus. Kriteereitä ovat esimerkiksi lainsäädännön ja hanketta koskevien lupien vaatimukset, ihmisten terveys ja turvallisuus, hankkeen kohdistuminen suojeltuihin kohteisiin ja hanketta koskevan yleisen edun aste. Ks. *CEQ* 2011, s. 10.

²⁶² Ks. *CEQ* 2023, s. 49954.

'engagement' kuvastaa prosessia, joka on vuorovaikutteisempi ja yhteistoiminnallisempi kuin pelkkä yleisön mukaan ottaminen (involvement) tai toimenpiteistä tiedottaminen".²⁶³

Määräyksen § 1505.3(d)(3) mukaan seurantaohjelmassa tulisi tarvittaessa yksilöidä, miten seurantatiedot julkaistaan yleisölle. Lisäksi määräyksessä § 1501.9(d) säädetään yleisön osallistumisesta ympäristövaikutusten arvioinnin eri vaiheisiin. Sen mukaan viranomaisen tulee "järjestää julkisia kuulemistilaisuuksia, julkisia kokouksia tai muita yleisön osallistumismahdollisuuksia aina tarvittaessa tai lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi". Vaikka CEQ:n määräyksissä asetetaan NEPA:n säännöksiä tarkempia velvoitteita yleisön osallistumista koskien, niissä ei eksplisiittisesti määrätä ottamaan yleisöä mukaan ympäristövaikutusten seurantaan, sillä edelläkin todetusti YVA-sääntelyllä ohjataan lähtökohtaisesti vain hankkeiden suunnittelua. Toisaalta tarkoitusta ottaa yleisö mukaan myös vaikutusten seurantaan ilmentää CEQ:n ohjeistus, jonka mukaan yleisön osallistuminen on NEPA:n keskeinen menettelyvaatimus, ja siitä olisi huolehdittava täysimääräisesti lieventämis- ja seurantamenettelyitä kehitettäessä. Edelleen CEQ ohjeistaa, että viranomaisten olisi suositeltavaa harkita yleisön osallistumiskeinojen sisällyttämistä lieventämiskeinojen seurantaan, ja että yleisö voi avustaa varsinaisessa vaikutusten seurannassa erilaisten seurantaohjelmien välityksellä.²⁶⁴

CEQ:n tarkoitus huomioon ottaen yleisön osallistumista koskevat määräykset mahdollistavat yleisön osallistumisen seurantaan tiedonsaannin ja näkemysten esittämisen keinoin. Uusissa määräyksissä korostetaan aiempaan nähden yleisön aktiivisen osallistumisen tärkeyttä. Vaikka seurantaan osallistumista ei säännellä nimenomaisesti, määräyksiin sisältyy osallistumismekanismeja, jotka mahdollistavat vuorovaikutteisen osallistumisen myös seurantaa koskien erityisesti seurannan suunnitteluvaiheessa.

5.2.3 Oppimiseen tähtäävä funktio

CEQ:n mukaan NEPA:n alaisen lieventämistoimenpiteiden tehokkuuden seurannan eräänä tarkoituksena on antaa palautetta siitä, onko lieventämistoimenpiteillä sellaisia vaikutuksia ja hyötyjä, joita niillä on ympäristövaikutusten arvioinnissa arvioitu olevan.²⁶⁵ Lieventämistoimenpiteiden toimivuutta seuraamalla hankkeen toteuttajat pystyvät jatkuvasti kehittämään toimintojaan.

²⁶³ Ks. CEQ 2023, s. 49942.

²⁶⁴ Ks. CEQ 2011, s. 13–14.

²⁶⁵ Ks. CEQ 2011, s. 4.

CEQ:n määräyksiin tai NEPA:n puitteisiin muutoinkaan ei toisaalta sisälly kolmansille osapuolille suunnattuja mekanismeja hanketoiminnan aikaista palautteenantoa varten. CEQ:n uusissa määräyksissä korostetaan yleisön osallistumisen laajentamista, mutta itse määräyksiin ei sisälly sidosryhmien tai yleisön palautteenantomekanismeja. Oppimistehtävää konkretisoi lähinnä NEPA:iin lisätty kohta, jossa määrätään CEQ tekemään tutkimus sellaisten digitaalisten menetelmien kehittämisestä, joiden avulla voidaan muun ohella tehostaa arviointeja ja parantaa tiedon saatavuutta, avoimuutta ja keskittämistä. Tavoitteena olisi koota YVA-menettelyä koskevat tiedot samaan paikkaan ja helposti saavutettaviksi.²⁶⁶

5.3 Seurannan funktiot IAA:ssa

Kuten Yhdysvaltojen järjestelmässä, myös Kanadassa toimii YVA-säädösten sisältöä ja tarkoitusta täsmentävä liittovaltion virasto, *Canadian Environmental Assessment Agency* (Kanadan YVA-virasto), joka on laatinut ohjeistuksia IAA:n tulkintaa ja soveltamista koskien. Nämä toimintaohjeistukset (*operational policy statements* tai *policy documents*) eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne ohjeistavat viranomaisia esimerkiksi YVA-menettelyyn liittyvissä prosesseissa ja päätöksenteossa. Myöskään IAA:ssa tai sen edeltäjissä ei ole yksityiskohtaisia määräyksiä vaikutusten seurannasta, vaan seurannan nimetyt tavoitteet ja tehtävät selviävät suurelta osin ei-sitovista ohjeistuksista.

5.3.1 Kontrolloituva funktio

Toisin kuin NEPA:n alaiseen seurantaan, IAA:n tarkoittamaan seurantaohjelmaan (*follow-up program*) ei kuulu lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon seuranta (*compliance monitoring*). Tällä Kanadan YVA-virasto tarkoittaa sitä, että pelkästään lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon seuranta ei täytä YVA-seurannan kriteereitä.²⁶⁷ Tämä on linjassa myös ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa muodostetun määritelmän kanssa, sillä YVA-menettelyyn kuuluva seuranta ymmärretään laajana ”sateenvarjo-terminä”, jonka pääasiallisena tarkoituksena on ympäristövaikutusten seuraaminen, mutta joka voi ulottua myös ehtojen noudattamisen seurantaan.²⁶⁸ Tästä huolimatta IAA sisältää säännökset myös lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon valvonnasta, ne eivät vain kuulu seurantaohjelman piiriin.

²⁶⁶ Ks. tarkemmin NEPA sec. 110; 42 U.S.C. § 4336d.

²⁶⁷ *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 1.

²⁶⁸ Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 2–4.

Kuten Yhdysvaltojen lainsäädännössä, myös IAA:iin sisältyvä seurantasäännös viittaa siihen, että lieventämistoimenpiteiden ympäristöllinen tehokkuus perustuu ennakkolisiin vaikutusarviointeihin. YVA-viraston mukaan lieventämistoimenpiteiden seuranta voidaan käyttää sen todentamiseksi, että lieventämistoimenpiteet ovat lieventäneet ennakoituja haitallisia ympäristövaikutuksia siten kuin hanketta koskevassa päätöksessä on ennakoitu.²⁶⁹ Seurantaohjelman laatiminen on määrätty pakolliseksi merkittäville hankkeille, joihin liittyy julkinen intressi. IAA 22(1) §:n mukaan ”nimettyjen hankkeiden vaikutusten arvioinnissa [...] on otettava huomioon [...] (k) seurantaohjelman vaatimukset”. Lisäksi IAA 64(4) §:n mukaan nimettyä hanketta koskevassa päätöksessä on oltava ehto seurantaohjelman täytäntöönpanosta. Erona YVAL:iin on se, että IAA:ssa määrätään seurantaohjelman täytäntöönpanovelvollisuudesta, sillä seurannan toteuttamiseen määrätään YVA-menettelystä tehtävässä päätöksessä, jollaista Suomen järjestelmä ei tunne.

YVA-viraston mukaan seurannan tarkoituksena on myös epävarmuuksien huomioon ottaminen.²⁷⁰ Sitä ilmentää IAA 64(4) §, jonka mukaan hanketta koskevaan päätökseen on tarpeen mukaan otettava ehto mukautuvaa hallintaa koskevan suunnitelman laatimisesta. Kyseinen säännös ohjaa suunnittelemaan vaikutuksiin liittyvään ennakoimattomuuteen varautumista. Laissa ei tarkemmin määritellä, mitä mukautuvan hallinnan suunnitelman tulee sisältää. YVA-viraston ohjeistuksen mukaan mukautuva hallinta on suunniteltu ja järjestelmällinen prosessi, jossa ympäristönhallintatoimintoja parannetaan jatkuvasti oppimalla niiden tuloksista. Mukautuva hallinta tarjoaa joustavuutta uusien lieventämistoimenpiteiden määrittämiseen ja toteuttamiseen tai olemassa olevien toimenpiteiden muuttamiseen hankkeen elinkaaren aikana. Mukautuvan hallinnan suunnittelu olisi aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ympäristövaikutusten arviointiprosessia. Vaikka erityisiä mukautuvan hallinnan toimenpiteitä ei välttämättä olisi vielä määriteltävissä arviointivaiheessa, olisi laadittava suunnitelma, joka antaa viitekehyksen sille, milloin, miten ja missä mukautuvaa hallintaa voidaan käyttää. Päätökset erityisten mukautuvien hallintatoimenpiteiden toteuttamisesta voidaan tehdä myöhemmin hankkeen elinkaaren aikana, kun seurannan tuottamia tietoja analysoidaan. Mukautuvan hallinnan suunnitelmaa tulee käyttää lieventämistoimenpiteiden tukena, eikä suunnitelman laatiminen itsessään voi kompensoida lieventämistoimenpiteisiin liittyviä merkittäviä epävarmuuksia.²⁷¹

²⁶⁹ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 2.

²⁷⁰ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 2.

²⁷¹ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 3–4.

Vastaavasti *Olszynski* on tulkinnut, että termi mukautuvan hallinnan suunnitelma viittaa monivaiheiseen prosessiin, johon voi kuulua esimerkiksi epävarmuustekijöiden tunnistaminen, hypoteesien kehittäminen, indikaattorien valinta ja seurantaohjelmien suunnittelu. Hänen mukaansa mukautuvan hallinnan suunnitelma on ikään kuin erityinen seurantaohjelma, jossa tavoitteena ei ole pelkästään vaikutusten ennusteiden tai lieventämistoimien tehokkuuden tarkistaminen, vaan mukautumistarpeen määrittäminen.²⁷²

Lisäksi YVA-virasto ohjeistaa, että seurannasta saatujen tietojen perusteella olisi oltava valmis aloittamaan mukautuvan hallinnoinnin toimenpiteet, jos lieventämistoimet eivät riitä poistamaan, vähentämään tai hallitsemaan haitallisia ympäristövaikutuksia. Mukauttavia toimenpiteitä olisi suositeltavaa tehdä silloin, kun toiminta aiheuttaa vaikutuksia, jotka ylittävät ennalta määritellyn kynnyksarvon tai kun uusia ongelmia ilmenee.²⁷³

Edellä kuvatun perusteella myös IAA:n lähtökohtana on ennustettujen vaikutusten seuranta, mikä ilmenee seurantaohjelman määritelmästä. Kontrollointifunktiota vahvistaa merkittävillä hankkeilla kohdistuva seurantaohjelman laatimis- ja täytäntöönpanovetäisyys. IAA:iin perustuvan seurannan tarkoitusta kontrolloida vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia ilmentää lakiin sisällytetty viranomaisen valtuus määrätä tarvittaessa mukautuvan hallinnan suunnitelman laatimiseen. Seurannan ja mukautuvan hallinnan käsitteisiin liittyy myös epäselvyyttä. Seurantasäännöksessä ei tarkemmin määritellä, mitkä tekijät ja vaikutukset seurannan tulisi kattaa tai mitä osatekijöitä seurantaohjelman tulisi sisältää.²⁷⁴ Myöskään mukautuvan hallinnan suunnitelmaa ei määritellä laissa, joten käsite on sisällöltään epäselvä eikä nimenomaisesti ohjaa suunnittelemaan vaikutusten epävarmuuksiin varautumista. Mukautuvan hallinnan määritelmää on kuitenkin avattu seikkaperäisesti YVA-viraston ei-sitovissa ohjeistuksissa, vaikkakaan se ei takaa mukautuvan hallinnan yhdenmukaista soveltamista.

5.3.2 Demokraattinen funktio

IAA 6(1) §:n mukaan säädöksen tavoitteena on ”[...] (h) varmistaa, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn aikana tarjotaan mahdollisuuksia yleisön mielekkääseen osallistumiseen ja että [...] (j) arviointimenettelyssä otetaan huomioon tieteellinen tieto sekä alkuperäiskansojen ja yhteisöjen tietämys.”

²⁷² Ks. *Olszynski* 2021, s. 5–6.

²⁷³ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 6.

²⁷⁴ Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 2, jotka pitävät puutteena sitä, että IAA:n seurantasäännös ei täsmennä, mitä osatekijöitä seurantaohjelmaan tulisi kuulua, kuten vaikutusten merkittävyyden ja varmuuden asteiden seuranta.

IAA 105 ja 106 §:ssä säädetään YVA-viraston ylläpitämästä tietorekisteristä. IAA 105(2)(e) §:n mukaan YVA-viraston tulee varmistaa, että kuvaus nimetyt hankkeen osalta toteutetun seurantaohjelman tuloksista tai yhteenveto tuloksista ja ilmoitus siitä, miten tällainen kuvaus on saatavissa, on julkaistu internetissä. IAA 106(1) §:n mukaan viraston on ylläpidettävä kustakin hankkeesta hankekansiota (Project File) ja saman pykälän (3)(d):n mukaan hankekansion on sisällettävä kaikki seurantaohjelman suunnitteluun tai toteuttamiseen liittyvät asiakirjat.

YVA-viraston ohjeistuksessa tarkennetaan, että YVA-rekisterin tarkoituksena on helpottaa yleisön pääsyä tietoihin ja arkistoihin, jotka liittyvät lain nojalla suoritettuihin ympäristöarviointeihin, ja antaa arvioinneista tietoa oikea-aikaisesti. Rekisteri koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä osasta, hankekansiosta ja internet-sivustosta.²⁷⁵ Yleisön tiedonsaantia toisaalta rajoittavat hankekansion sisältämiä tietoja koskevat salassapitosäännöt, jotka tyypillisesti liittyvät kolmannen osapuolen, kuten ympäristökonsulttien omistamiin tietoihin. Toisaalta julkista intressiä olevien ympäristöä koskevien tietojen ei lähtökohtaisesti tulisi olla salassa pidettävää tietoa.²⁷⁶ Joka tapauksessa yleisöllä on oikeus saada tietoonsa seurantaohjelman tulosten yhteenveto.

Yleisöllä on myös mahdollisuus esittää näkemyksensä ympäristövaikutusten arvioinnista, mukaan lukien siihen sisältyvästä seurantaohjelmasta. YVA-viraston on valmisteltava YVA-menettelyä koskeva raportti, jossa on esitettävä yhteenveto yleisöltä saaduista kommentteista sekä ympäristöviraston suositukset mahdollisista lieventämistoimenpiteistä ja seurantaohjelmasta. Niissä merkittävisissä tapauksissa, joissa seuranta on ehtona hankkeen toteuttamiselle, yleisö voi vaikuttavasti vedota seurantaohjelmaan ja sen täytäntöönpanovelvollisuuteen. Kuulemisen lisäksi yleisölle voidaan IAA 27 §:n nojalla tarvittaessa tarjota kattavampiakin osallistumiskeinoja.²⁷⁷ YVA-viraston ohjeistuksessa täsmennetään, että asianomainen yleisö voidaan tarvittaessa ottaa mukaan seurantaohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen, ja seurantaohjelman tulokset olisi välitettävä heille. Tämä olisi erityisen tärkeää suurissa ja mahdollisesti kiistanalaisissa hankkeissa.²⁷⁸ Yleisöllä on lisäksi oikeus IAA 141(1) §:n nojalla ilmoittaa todennäköisestä hankepäättökseen ehtojenvastaisuudesta, jonka myötä viranomainen voi

²⁷⁵ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 2.

²⁷⁶ Ks. Access to Information Act. R.S., 1985, c. A-1 [ATIA]. Ks. myös *Olzsynski* 2021, s. 4.

²⁷⁷ IAA 27 §:n mukaan "The Agency must ensure that the public is provided with an opportunity to participate meaningfully, in a manner that the Agency considers appropriate, within the time period specified by the Agency, in the impact assessment of a designated project."

²⁷⁸ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 6.

ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.²⁷⁹ Tältä osin IAA ilmentää yleisön vireillepano-oikeutta eli mahdollisuutta reagoida seurantaan liittyvään ehtojenvastaisuuteen.

IAA 156(2)(e) § antaa YVA-virastolle valtuuden perustaa seurantakomiteoita seurantaohjelmien ja mukautuvan hallinnan suunnitelmien täytäntöönpanoon liittyviä asioita varten, myös Kanadan alkuperäiskansojen etujen ja huolenaiheiden osalta. YVA-viraston mukaan seurantakomiteat voivat olla tärkeä väline, jonka avulla voidaan valvoa ja ohjata hankkeiden toteuttajien seurantaohjelmassa asetettuja vaatimuksia. Seurantakomiteat voivat myös auttaa lisäämään luottamusta tieteeseen, alkuperäiskansojen tietämykseen ja muihin seurantaohjelmissä käytettäviin aineistoihin, mikä viime kädessä lisää yleisön luottamusta arviointiprosessiin. Yleisö voi ehdottaa seurantakomitean perustamista sekä osallistua seurantakomitean toimintaan.²⁸⁰ Paikallisyhteisön jäsenten ottaminen mukaan seurantakomiteaan on yksi keino valvoa, että lieventämistoimet on toteutettu onnistuneesti ja että kaikki ennakoimattomat ympäristövaikutukset tunnistetaan ja niihin puututaan mukautuvan hallinnan toimenpiteillä.²⁸¹ YVA-viraston ohjeistuksessa määritetään kriteerit sen arvioimiseksi, milloin seurantakomitean perustaminen voi olla tarpeen.

Komitea voidaan perustaa esimerkiksi hankkeissa, joihin liittyy yleisön huolenaiheita merkittäviä vaikutuksia koskien, ristiriitaisuuksia alkuperäiskansojen oikeuksia koskien, suojeltavia tai muutoin ympäristöllisesti tai kulttuurillisesti herkkiä alueita, uutta teknologiaa tai toimenpiteitä, jotka edellyttävät erityistä tarkkailua, sekä epävarmuutta ympäristövaikutuksista, mukaan lukien alkuperäiskansoihin kohdistuvista vaikutuksista.²⁸²

IAA:n seurantakokonaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa yleisön aloitteellinen ja aktiivinen osallistuminen erityisesti silloin, kun hankkeen luonteeseen nähden on tarkoituksenmukaista. Yleisöllä voi näin ollen olla mahdollisuus tuottaa aktiivisesti tietoa varsinaista seuranta varten osallistumalla seurantaohjelmien suunnitteluun ja seurantakomitean toimintaan. Yhdysvaltojen ja Suomen YVA-lainsäädäntöön verrattuna Kanadan IAA sisältää monimuotoisempia yleisön osallistumismahdollisuuksia ja näin ollen ilmentää selkeimmin seurannan demokraattista funktiota.

²⁷⁹ YVA-viraston ohjeistuksen mukaan yleisö voi osallistua seurantaan muun muassa käyttämällä vapaaehtoista ilmoitusmekanismia. Ks. Kanadan YVA-viraston nettisivut. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>]

²⁸⁰ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020; Kanadan YVA-viraston nettisivut. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>]

²⁸¹ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 7.

²⁸² Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020.

5.3.3 Oppimiseen tähtäävä funktio

Oppimisen edistäminen seurantaohjelmien avulla mainitaan IAA:ssa lain nimellisyyden tavoitteena. YVA-viraston ohjeistuksen mukaan seurannan tarkoituksena on tuottaa ympäristövaikutuksia ja vaikutusten lieventämistä koskevia tietoja, ja näitä tietoja voitaisiin käyttää tulevien vaikutusten arviointien parantamiseen.²⁸³ Lisäksi mukautuvaa hallintaa koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että mukautuvan hallinnan toimenpiteiden avulla voidaan parantaa ympäristönhallintakäytäntöjä oppimalla niiden tuloksista.²⁸⁴

IAA 104–108 §:ssä säädetään YVA-viraston ylläpitämästä tietorekisteristä, johon YVA-menettelyä koskevat asiakirjat tulee dokumentoida. IAA 105(2) §:ssä säädetään, että viraston ylläpitämästä YVA-rekisteristä tulee löytyä muun muassa kaikki tieteelliset tiedot, jotka virasto saa ehdotuksen tekijältä tai liittoa valtion viranomaiselta, tai tiivistelmä tieteellisistä tiedoista ja ilmoitus siitä, miten nämä tiedot voidaan saada, kuvaus sen seurantaohjelman tuloksista, joka toteutetaan kyseisen nimetyn hankkeen osalta, tai yhteenveto tuloksista ja maininta siitä, miten tällainen kuvaus on saatavissa, sekä kaikki muut viraston tarpeelliseksi katsomat tiedot, mukaan luettuna luettelo asiaankuuluvista asiakirjoista. Lisäksi IAA 106(3) §:ssä säädetään, että rekisterissä oleviin nimettyjä hankkeita koskeviin hankekansioihin on sisällytettävä kaikki asiakirjat, jotka on tuotettu, kerätty tai vastaanotettu liittyen viraston valmisteluihin nimetyn hankkeen mahdollisen vaikutustenarvioinnin osalta ja liittyen kyseisen nimetyn hankkeen vaikutustenarviointiin, kuten kaikki seurannan suunnitteluun tai toteuttamiseen liittyvät asiakirjat sekä kaikki tiedot, jotka liittyvät lieventämistoimenpiteiden toteuttamiseen. Rekisterin perustamista koskeva säännös tietojen asettamisesta yleisön saataville viittaa siihen, että rekisterin päällimmäinen tarkoitus on yleisön tiedonsaannin varmistaminen ja läpinäkyvyys (IAA 104(1–3) §). Samalla tietojen systemaattinen kokoaminen toteuttaa seurannan oppimistehtävää.

Myös edellä mainittu mahdollisuus perustaa hankekohtainen seurantakomitea toteuttaa oppimiseen tähtäävää funktiota. Seurantakomitean toimintaa ei säädellä laissa, mutta sen yleisenä tarkoituksena on mahdollistaa joustava palautteenanto ja tiedon lisääminen. Eräs seurantakomitean perustamisen kriteereistä on hanketta koskeva rajallinen tieteellinen tai alkuperäiskansoja koskeva tieto, mikä ei mahdollista vaikutusten täydellistä analysointia.²⁸⁵ Seurantakomitean lisäksi myös mukautuvaan hallintaan ja sen suunnitteluun ohjaavat säännökset ilmentävät aiemmasta oppimisen ja toimenpiteiden kehittämisen merkitystä.

²⁸³ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 2.

²⁸⁴ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 1.

²⁸⁵ Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020.

6 LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEIDEN JA -MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI

6.1 Kokonaisarvio funktioiden toteutumisesta Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä

YVA-direktiivi muodostaa väljät kehykset seurannan toteuttamiselle, ja se sallii jäsenvaltioiden ottavan käyttöönsä direktiivissä säädettyä tiukempia sääntöjä ympäristön suojelemiseksi.²⁸⁶ Direktiivin vähimmäisvaatimuksena on, että jäsenvaltiot määrittävät hankkeiden merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelyt. YVA-direktiivin tarkoittama seuranta vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa omaksuttua seurannan tarkoitusta, mutta samalla direktiivin tarkoituksena on jättää seurantamenettelyt kansallisesti tarkemmin määritettäväksi. Kansallisia ratkaisuja ohjaa YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklassa todettu päällekkäisten seurantamenettelyiden välttämiskehotus, joka on perustana niin ikään Suomessa valitulle ratkaisulle määrittää hankekohtaiset seurantavelvoitteet. Koska lupalainsäädäntö sisältää jo ennestään seurantavelvoitteita, Suomessa päädyttiin olla lisäämättä YVAL:iin seurantavelvoitetta. YVAL 19 §:ään perustuva YVAA 4.1 §:n 11 kohta velvoittaa ainoastaan laatimaan ehdotuksen merkittävien haitallisten vaikutusten seurantajärjestelyiksi. Lainsäädännön muutostarpeiden- ja mahdollisuuksien analysoimiseksi on näin ollen arvioitava, miten seurantasäntely kokonaisuutena ilmentää seurannan funktioita.

Ennustettujen vaikutusten kontrollointitehtävä näkyy sektorilakien tarkkailusäännöksissä ensinnäkin viranomaisen tehtävänä valvoa tarkkailu- ja lupamääräysten täytäntöönpanoa, mitä varten YSL:ssä ja VL:ssä säädetään tietojen antamisesta valvontaa varten. Tarkkailusäännösten tarkoituksena on niin ikään varmistaa ja ylläpitää hanketoiminnan ympäristönsuojelullista tasoa, mikä perustuu etukäteen määritellyille standardeille ja muille määräyksiin asetetuille vaatimuksille. Ennakoitujen vaikutusten tarkkailun osalta on ongelmallista, että sektorilakien ja YVAL:iin perustuvan seurannan suunnittelun välillä ei ole vahvaa normatiivista linkkiä. Seurantaohjelman tiedot voidaan ottaa huomioon YSL:n ja VL:n mukaisten tarkkailumääräysten asettamisessa, mutta ainoastaan siltä osin, kuin ne kuuluvat lakien soveltamisalaan. YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman merkitys jää nykyisen sääntelyn puitteissa jokseenkin epäselväksi, kun sääntelyratkaisuksi on valittu YVAL:n mukaisesta seurantasuunnitelmasta irrallinen sektorilakeihin perustuva seurannan suunnittelu ja täytäntöönpano. Nykyinen malli mahdollistaa sen, että YVAL:n nojalla laaditussa

²⁸⁶ Ks. YVA-direktiivin (2011/92/EU) johdannon kohta 3.

seurantaohjelmassa kuvataan ainoastaan suurpiirteisesti ja lyhyesti seurattavia vaikutuksia sekä todetaan, että seuranta ja sen suunnittelu järjestetään lupalainsäädännön puitteissa. Nykyisen mallin sijaan YVAL:ssa olisi perusteltua edellyttää kattavaa merkittävien vaikutusten seurantasuunnitelmaa, joka perustaisi raamit lupalakien nojalla täytäntöönpantavalle seurannalle.

Seurannan tehtävää kontrolloida ennakoimattomia vaikutuksia ilmentäisi paremmin se, että YVAL:n mukainen seurantavelvollisuus ulotettaisiin kaikkiin merkityksellisiksi arvioituihin vaikutuksiin, eikä ainoastaan todennäköisesti haitallisiin. Myöskään lupalainsäädäntöön sisältyviä seurantavelvoitteita ei ole rajattu vain todennäköisesti haitallisiin vaikutuksiin. Ympäristöluvan saaneiden hankkeiden osalta vain merkittävien haitallisten vaikutusten tarkkailu olisi epäloogista siitä syystä, että luvan saaneella hankkeella ei tulisi etukäteen arviotuna olla YSL:n mukaisia merkittäviä haittavaikutuksia. Ennakoimattomien vaikutusten kontrolloinnin ja seurannan kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta on myös puutteellista, että sektorilakeihin nojautuva seurantavelvollisuus kattaa ainoastaan päästö- ja vesistövaikutusten seurannan. Erityisesti pitkäaikaisilla ja laajalle ulottuvilla hankkeilla saattaa olla ennakoimattomia, ajan kuluessa kumuloituvia vaikutuksia, mikä perustelee seurannan ulottamista tarvittaessa myös muihin hanketoiminnasta aiheutuviin vaikutuksiin. Tällaisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi rakentamisesta muualle kuin vesistöihin aiheutuvat vaikutukset.

Kokonaisuudessaan tarkastelun kohteena oleva hanketason seurantasääntely on puutteellista hankekohtaisen seurannan suunnittelun osalta, eikä se ilmennä koordinoitua seurantaa ja sen suunnittelua. Seurannan kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta seurannan ja sen suunnittelun koordinointi on tärkeää ulottaa tarvittaessa myös laajempaan ympäristön tilan seurantaan. Koordinoitua seurantasääntelyä on esimerkiksi vesiensuojelusektorilla, jossa VMJL edellyttää integroimaan strategista vesien seurantaa velvoitetarkkailuun sekä laatimaan strategisen seurantaohjelman. Laissa viitataan nimenomaisesti lupalainsäädännön velvoitetarkkailuun ja kiinnitetään se osaksi viranomaisjohtoista vesistöjen seurantaa. Kaiken kaikkiaan seurantajärjestelyiden irrallisuus heikentää niin kontrolloivan kuin oppimiseen tähtäävän funktion toteutumista.

Funktioiden toteutumisen näkökulmasta puutteena voidaan pitää lisäksi sitä, että YVAL:iin tai sektorilakeihin perustuvat seurantasäännökset eivät selkeästi ohjaa tai velvoita epävarmuuksien yksilöimiseen ja tarkkailuun, mikä edistäisi ennakoimattomien vaikutusten kontrollointia ja auttaisi hahmottamaan luvan jälkikäteisen tarkistamisen perusteet. Toisaalta myöskään voimassa oleva lupien tarkistamisääntely ei täysin vastaa seurannan tarkoitusta. Ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyssuojan lähtökohdat ovat osittain erilaiset, ja vesitalousluvan pysyvyys on siltä osin ympäristölupaa vahvempi, ettei vesitalouslupaa

voi muiden kuin luvanhaltijan aloitteesta peruuttaa. Myös YSL:n pääsääntönä on, että myönnetty lupa on pysyvä. Hanketoiminnasta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisy on näin ollen tarkoitus varmistaa ensisijaisesti lupamääräysten muuttamisen sääntelyllä. Seurantaan kytkeytyvän mukautuvan hallinnan ideana on mahdollistaa toiminnan mukauttaminen silloin, kun seurannan tulosten perusteella ilmenee muutostarpeita. Mukautuvassa hallinnassa tulisi näkyä mukauttamisen suunnittelu, ja mukauttamisen tulisi olla joustavaa ja nopeaa. Mukautuvaa hallintaa ei ole kuitenkaan systemaattisesti integroitu lupasääntelyyn muun muassa oikeusjärjestelmään liittyvistä periaatteellisista syistä. Vain VL:ssä säädetään luvan tarkistamismenettelystä, ja toisaalta täysin ennakoimattomien vaikutusten tilanteissa VL:n mukaiselle lupamääräysten muuttamiselle on YSL:iä tiukemmat edellytykset. Kummassakaan laissa luvan muuttaminen viranomaisen toimesta ei ole mahdollista ainoastaan virheelliseen tietoon perustuvien tai puutteellisten lupamääräysten perusteella. Vallitsevassa lupajärjestelmässä mukautuvan hallinnan soveltamista rajoittavat lupien pääsääntöisen pysyvyysuojan lisäksi tietyt menettelylliset säännöt, joita luvan tarkistamismenettelyssä tulee noudattaa. Viranomaisten mahdollisuutta laittaa luvan muuttamisasiaa vireille rajoittaa ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä, jossa päätöksenteko eriytetään lupa- ja valvontaviranomaisen kesken riippumattomuuden varmistamiseksi.²⁸⁷ Lisäksi valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden, kuten oikeusturvan vuoksi kaikista menettelysäännöksistä ei ole mahdollista tinkiä.²⁸⁸

Näistä rajoitteista huolimatta mukautuvaa hallintaa olisi mahdollista soveltaa myös vallitsevassa järjestelmässä. Luvan mukauttamisessa on kyse tasapainon löytämisestä ennustettavuuden ja ympäristöarvojen suojaamisen välille. Luvan pysyvyyttä ei pidetä ehdottomana, sillä etenkin pitkän ajan kuluessa toiminnan ympäristössä saattaa tapahtua merkittäviä muutoksia, ja tekniikka, ympäristötutkimus ja ympäristöön liittyvät arvostukset saattavat kehittyä.²⁸⁹ Ympäristönsuojelulliset intressit perustelevat ensinnäkin tarkistamismenettelymääräyksen palauttamista YSL:iin.²⁹⁰ Mukautuvaa hallintaa edistäisi myös seurannan kokonaisvaltaisempi suunnittelu. YVAL:n, YSL:n ja VL:n nojalla laadittavat seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat voisivat toimia myös mukauttamisen suunnittelun välineenä, jossa mukauttamistarve kohdistettaisiin erityisesti niihin seurattaviin tekijöihin ja vaikutuksiin, joihin liittyy epävarmuutta. Tällöin tarkistamismenettelyssä korostuisi suunnitelmallisuus, ja menettelyssä

²⁸⁷ Ks. *Kuusiniemi* 2013, I 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä.

²⁸⁸ Ks. *Mäenpää* 2023, s. 90–91; *Kuusiniemi* 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista.

²⁸⁹ Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 735–736.

²⁹⁰ Tämän artikkelin viimeistelyn aikaan on annettu luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, jolla palautettaisiin lupamääräysten tarkistamismenettely YSL:iin.

voitaisiin arvioida kokonaisvaltaisesti toimintaan liittyvät epävarmuudet, niiden kehittyminen ja lupamääräysten mukauttaminen. Tämä säilyttäisi myös luvan muuttamisen ennakoitavuutta, jolloin luvan pysyvyysuojia suhteellistuisi ympäristönsuojelullisiin intresseihin nähden.²⁹¹

Niin YVA-lainsäädännössä kuin lupalainsäädännössäkin ei lähtökohtaisesti säännellä yleisön osallistumista hankkeen vaikutusten seurantaan. YVA-direktiivi velvoittaa Århusin yleissopimukseen perustuen varmistamaan yleisön osallistumisen hanketta koskevaan päätöksentekoon, johon kuuluvat pääasiassa yleisön kuulemis-, vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. YVA-direktiiviin perustuen YVAL:ssa säädetään yleisön oikeudesta esittää näkemyksiä arviointiselostukseen sisältyvästä merkittävien haitallisten vaikutusten seurantaehdotuksesta. YVAL ei kuitenkaan sisällä aineellisia velvoitteita, joten viranomaisella ei ole velvollisuutta ottaa huomioon yleisön aineellisia vaatimuksia seuranta koskien muutoin kuin luvan myöntämisharkinnassa siltä osin, kuin ne kuuluvat YSL:n ja VL:n soveltamisalaan. YVA- tai lupalainsäädännössä ei myöskään velvoiteta tiedottamaan seurannan tuloksista yleisölle, eikä lainsäädäntö sisällä mekanismeja yleisön osallistumiselle vaikutusten tarkkailuun ja seuranta koskevaan palautteenantoon. YVAL 21 §:n nojalla lienee mahdollista järjestää seuranta käsitteleviä suunnittelutilaisuuksia, mutta YVAL:n tarkoitus huomioon ottaen se ei ohjaa määrittämään yleisön roolia vaikutusten seurannassa. Vesistövaikutusten osalta yleisöllä on myös mahdollisuus osallistua VMJL:n nojalla laadittavien vesien- ja merenhoitosuunnitelmien laadintaan, jossa yleisö voi ottaa kantaa vesien ja meren tilan seurannan suunnitteluun ja sitä kautta hankkeiden vesistövaikutusten seurantaan.

6.2 Kokoavat huomiot NEPA:n ja IAA:n seurantasäätelystä

Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön ominaispiirteet eroavat Suomen YVA-lainsäädännöstä ensinnäkin siten, että NEPA:ssa ja IAA:ssa säädetään YVA-menettelystä tehtävästä päätöksestä, joten YVA-viranomaisella on Suomen järjestelmään verrattuna näkyvämpi rooli YVA-menettelyn toteuttamisessa. Suomessa YVA-menettelyä ei alisteta päätöksentekomenettelyyn, eikä YVA-menettelyssä aseteta vaikutusten arviointia ja hallintaa koskevia ehtoja. Suomessa YVA-menettely on hankkeen toteuttajan vastuulla, vaikka myös viranomaisella on joitakin arviointiin liittyviä velvollisuuksia. Hankkeen toteuttaminen, sen ehdot ja sallittavuus vahvistetaan kokonaisuudessaan vasta vaikutusten arviointiin nähden itsenäisessä lupapäätöksenteossa.

²⁹¹ Ks. Kuusiniemi 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista; Hollo 2021, s. 205.

Osin edellä mainitusta syystä NEPA:n ja IAA:n seurannan keskeisenä tarkoituksena on seurata vaikutusten arvioinnissa ennustettuja vaikutuksia ja näiden pohjalta määriteltyjen vaikutusten lieventämistoimenpiteiden toimivuutta. Koska Suomessa YVA-direktiivin edellyttämä seurantajärjestely on päätetty implementoida kokonaisuudessaan lupasääntelyllä, seuranta ei linkity yhtä vahvasti ympäristövaikutusten arviointiin. Sekä IAA:ssa että CEQ:n määräyksissä säädetään (tietyin edellytyksin) pakollisesta seurannan toteuttamisesta, joka on ehtona hankkeen toteuttamiselle.

CEQ:n uudet määräykset ohjaavat aiempaa kattavampaan seurannan suunnittelun, sillä määräyksissä on täsmennetty seurantaohjelman sisältöä. CEQ:n mukaan seurantaohjelman eräänä tarkoituksena olisi yksilöidä arvioinnissa tunnistetut epävarmuudet ja määritellä seurattavien vaikutusten merkittävyyden aste. Uutena vaatimuksena olisi myös yksilöidä vastuunjako seurannassa. Kyseiset uudistukset selkeyttäisivät erityisesti seurannan suunnittelua.

Tarkastelun kohteena olevia oikeusjärjestyksiä yhdistää se, että vaikutuksiin liittyvän epävarmuuden huomioon ottamista ei ole systemaattisesti pyritty soveltamaan YVA-sääntelyyn. Seurantasääntelyssä näkyy edelleen varsin vahvasti tarkoitus kontrolloida ennustettuja vaikutuksia sen sijaan, että painopiste olisi epävarmuuden huomioon ottamisessa. Etenkin Kanadan YVA-lainsäädännön tavoitteistossa on kuitenkin nähtävissä epävarmuuksia korostavan näkökulman vahvistumista. Vuonna 2003 Kanadan YVA-lain seurantasäännöksen alle kirjattiin, että seurantaohjelmien tuloksia voidaan käyttää mukautuvan hallinnan toimenpiteiden toteuttamiseen tai tulevien ympäristöarviointien laadun parantamiseen. Viimeisimmässä, vuoden 2019 lainsäädäntömuutoksessa lain tavoitteeksi asetettiin muun muassa ympäristövaikutusten alan laajentaminen ja kestävämpi vaikutusten hallinta. Sen myötä IAA:iin lisättiin kohta, jonka mukaan hankkeen hyväksymistä koskevassa päätöksessä olisi tarpeen mukaan määrättävä mukautuvaa hallintaa koskevan suunnitelman tekemisestä. Mukautuva hallinta on näin ollen tunnistettu tärkeäksi lähestymistavaksi, mutta toistaiseksi sen oikeudellinen määritelmä ja soveltamiskehikko ovat epäselviä, eikä IAA:ssa tarkenneta, mitä mukautuvalla hallinnalla tarkoitetaan.

Kanadan IAA edistää edellä tarkastelluista YVA-säädöksistä ilmeisimmin myös demokraattisen funktion toteutumista. IAA:ssa säädetään nimenomaisesti yleisön oikeudesta saada tietoa seurannan tuloksista sekä tietojärjestelmästä, jonne kaikki arviointia koskevat tiedot on tallennettava tiedonsaannin edistämiseksi. Suomen YVA-järjestelmään verrattuna yleisön oikeus esittää näkemyksensä kaikkien ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvien vaikutusten seurannasta on vaikuttavampaa, sillä seurannasta on määrättävä YVA-menettelyn lopuksi tehtävässä päätöksessä. Lisäksi IAA tarjoaa yleisölle mahdollisuuden olla mukana erityisissä seurantakomiteoissa sekä ehdottaa niiden perustamista.

6.3 Suomen seurantasääntelyn kehittämishdotukset YVA- ja lupasääntelyn kokonaisuudessa

6.3.1 Seurannan perusteiden säätäminen YVAL:ssa

YVAL on luonteeltaan menettelyllinen säädös, eikä siihen sisälly aineellisia säännöksiä. Seurannan kannalta merkitykselliset aineelliset velvoitteet perustuvat vain lupalakeihin ja niiden nojalla annettuihin määräyksiin. YVAL:n mahdollista aineellista ulottuvuutta on pohdittu ja perusteltu aiemmissa tutkimuksissa,²⁹² mutta se ei ole tähän päivään asti saanut tukea oikeuskäytännössä²⁹³ tai lainsäätäjältä. Vaikka YVAL:iin ei jatkossakaan sisällytetäisi aineellista elementtiä, lainsäädännön ympäristönsuojelullisten näkökohtien asemaa on mahdollista vahvistaa seurantasäännöstä uudelleen muotoilemalla ja täsmentämällä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen NEPA:iin perustuvien, uusien CEQ:n määräysten mukaan viranomaisen tulisi laatia seurantaohjelma, jonka sisältö määräytyy tarkemmin lainkohdassa listattujen sisältövaatimusten mukaisesti jättäen toisaalta tilaa myös tapauskohtaisille ratkaisuille. Kehittämishdotuksena on näin ollen yleisen seurantavelvollisuuden säätäminen YVAL:ssa, jonka yhteydessä säädettäisiin nykyisenkaltaisesta seurantasuunnitelman tai -ehdotuksen laatimisesta. Koska Suomessa YVA-menettelyssä ei tehdä oikeusvaikutteisia ratkaisuja ehdotetuista lieventämistoimenpiteistä, seurantasuunnitelma ei olisi suoraan YVAL:n nojalla täytäntöön pantavissa. YVAL:ssa voitaisiin kuitenkin yksilöidä seurantasuunnitelman vähimmäisvaatimuksia, kuten epävarmuuksien yksilöiminen, seurattavien tekijöiden merkittävyyden aste sekä seurannasta vastaavat osapuolet. Seurantasäännös olisi lisäksi perusteltua muotoilla yhdenmukaiseksi lupalakien kanssa siten, että seurantavelvollisuutta ei rajattaisi ainoastaan merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin.

Vallitsevan järjestelmän perustavanlaatuisena ongelmana on lupasääntelyn rajattu aineellinen ulottuvuus. Vaikka hankkeen toteuttajalla olisi velvollisuus seurata arvioituja vaikutuksia, hanketoimintaan liittyvät aineelliset määräykset koskevat vain päästö- ja vesistövaikutuksia. Lakien soveltamisalojen myötä lupaviranomaisilla ei näin ollen ole toimivaltaa asettaa muita kuin päästö- ja vesistövaikutuksiin liittyviä määräyksiä, eikä viranomaisvalvonta siten kohdistu muihin YVAL:n mukaisiin ympäristövaikutuksiin. Tätä ongelmaa voidaan paikata muu alueelle ulottuva ympäristön tilan seuranta. Eri seurantaprosessien linkkiä voisi vahvistaa vaatimuksella siitä, että eri lakeihin perustuvat

²⁹² Ks. esim. Holder 2004, s. 237 ja 270; Pölönen 2007, s. 288.

²⁹³ Ks. EUTI:n oikeuskäytännöstä asia C-420/11, Leth, EU:C:2013:166, ja Suomen osalta KHO 2005:70 ja KHO 2005:27, joissa todetaan ympäristövaikutusten arvioinnin menettelyllinen luonne.

seurantajärjestelyt, kuten viranomaisjohtoinen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta ja hankkeen toteuttajan suorittama vaikutusten tarkkailu tulisi koordinoida ja osoittaa hankkeiden seurantasuunnitelmissa. Tämä tarkoittaisi suunnitelmaa siitä, miltä osin alueelle ulottuva muu seuranta voi paikata hankkeen toteuttajan suorittamaa seurantaa. Tämän vuoksi jo seurantasuunnitelmassa olisi perusteltua täsmentää seurantaa koskeva vastuiden jako.

6.3.2 Mukautuva hallinta ja sen suunnittelu

EU:n tai Suomen YVA-lainsäädännössä ei velvoiteta ennakoimattomia haitta-vaikutuksia ehkäiseviin mukautuviin toimenpiteisiin, vaikka YVA-direktiivin tarkoittamaan seurantaan kuuluu asianmukaisten korjaavien toimenpiteiden tekeminen tarvittaessa. YVAL:ssa tai sen esitöissä ei viitata lainkaan mukautuvaan hallintaan. Tämä johtuu pääosin siitä, että YVA-sääntelyn perinteisenä tarkoituksena on ohjata hankkeiden suunnittelua ja valmistelua. Tähän nähden on ongelmallista, että sektorilakeihin sisältyvät mukautuvaa hallintaa ilmentävät säännökset ovat puutteellisia seurannan kontrolloivan funktion toteutumisen näkökulmasta.

Mukautuvan hallinnan lähtöpisteenä tulisi olla mukautuvuuden suunnittelu. Kuten edellä on esitetty, suunnitteluvaiheeseen katsotaan kuuluvan esimerkiksi mukautuvan hallinnan tarpeellisuuden ja tavoitteiden määrittely, keskeiset epävarmuudet ja toimenpidevaihtoehdot niiden hallitsemiseksi. Toisin kuin esimerkiksi Kanadan järjestelmässä, Suomen voimassa oleva YVA- tai lupalainsäädäntö ei nimenomaisesti velvoita tai ohjaa mukautuvuuden suunnitteluun. Vaikka Kanadan IAA sisältää pääosin varsin edistynyttä seurannan sääntelyä, mukautuvan hallinnan suunnitelman laatimisehtoa on kritisoitu sen epämääräisyyden vuoksi. Mikäli tavoitteena on integroida mukautuva hallinta ympäristölainsäädäntöön, sen merkityssisältö tulisi määritellä riittävän tarkasti lain tasolla.

YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman sisältövaatimukseen voisi olla tarpeen lisätä myös mukautuvan hallinnan suunnittelu tarvittaessa, mikäli hankkeeseen liittyvät erityispiirteet, kuten hankkeen pitkäkestoisuudesta aiheutuvat epävarmuudet, sitä perustelevat. Ennen muutosta mukautuvan hallinnan käsite olisi kuitenkin määriteltävä riittävällä tarkkuudella, ja toimivaltaiset viranomaiset voisivat laatia ohjeistuksia mukautuvan hallinnan suunnitteluun. Lisäksi lupalainsäädäntöön sisältyvät luvan muuttamissäännökset tulisi tarkistaa. Kuten artikkelissa on todettu, kontrolloivan funktion toteutuminen edellyttäisi VL:iin jo sisältyvän, kevennettyjä menettelysäännöksiä noudattavan luvan tarkistamis-menettelyn palauttamista myös YSL:iin. Pääsääntöisen luvan pysyvyyssuojan vuoksi nykyisessä lupajärjestelmässä mukautuvan hallinnan soveltaminen on

haastavaa, sillä mukauttavat toimenpiteet ovat poikkeuksellisia ja näin ollen tiettyjen edellytysten alaisia. Ympäristönsuojelullisten tavoitteiden toteutuminen toisaalta perustelee edellytysten suhteuttamista. Voimassa olevaan YSL:iin tai VL:iin ei sisälly luvan muuttamissäännöstä, jonka nojalla tahattomiin virhearviointeihin perustuvia lupamääräyksiä olisi mahdollista muuttaa. Tällaisen säännöksen lisäämistä olisi syytä harkita.

6.3.3 Yleisön osallistumismekanismien kehittäminen

Tarkastelun kohteena olevassa lainsäädännössä seurantaan liittyvää osallistumista säännellään lähinnä asianosaisten kuulemissäännöksin ja vireillepano-oikeuksin, jonka nojalla asianomainen yleisö voi raportoida havaitsemastaan säännösten tai määräysten rikkomisesta. Yksi seurannan keskeisistä elementeistä on kommunikointi, johon ensinnäkin kuuluu seurannasta tiedottaminen. Seurannan läpinäkyvän suunnittelun lisäksi demokraattiseen funktioon kuuluu seurantatulosten aktiivinen raportointi. *Demokraattista funktiota toteuttava ratkaisu olisi lisätä lainsäädäntöön velvollisuus seurantatulosten julkaisuun yleisöä varten.* Samoin tietojärjestelmien kehittämisessä ja keskittämisessä olisi syytä ottaa huomioon yleisön tiedonsaannin tarve. Esimerkiksi Kanadan IAA:ssa säädetään seurantatiedon tallentamisesta kootusti julkiseen rekisteriin, sekä erikseen seurantatulosten tiedottamisesta yleisöä varten. *Niin yleisön tiedonsaantia kuin oppimiseen tähtäävää funktiota edistäisi se, että seurantaa koskevat tiedot olisivat saatavilla samasta paikasta ja yleistajuisessa muodossa.*

Suomen lupajärjestelmässä yleisön aktiivinen osallistuminen toteutuu lähtökohtaisesti asianosaisten ja tarvittaessa muun yleisön kuulemisena lupamenetelyissä. Näin ollen yleisön osallistumisoikeus seurantaan rajautuu näkemysten esittämismahdollisuuteen päätöksenteon yhteydessä. Lupasääntelyn rakenteellisten seikkojen vuoksi demokraattisen funktion elementtejä ei ole mahdollista täysimääräisesti integroida lainsäädäntöön, joten laajimmat osallistumisen keinot jäänevät vapaaehtoisin järjestelyin toteutettavaksi. YVAL:iin perustuva yleinen seurantavelvollisuus voisi kuitenkin ohjata toteuttamaan seurannan yhteistoiminnallista suunnittelua YVAL 21 §:n nojalla. Demokraattisen funktion näkökulmasta pelkkä seurannan suunnitteluun osallistuminen ei toisaalta riitä, vaan yleisöllä tulisi olla tarvittaessa mahdollisuus aktiivisempaan vaikutusten tarkkailuun osallistumiseen. Tästä syystä olisi tarve selvittää yleisön kuulemismahdollisuuksien kehittämistä hanketoiminnan aikaista palautteenantoa varten sekä muuta yleisön mahdollisuutta osallistua ympäristövaikutuksen tarkkailuun. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös laajemman ympäristön tilan seurannan merkitys. Osallistuminen kokonaisvaltaiseen ja integroituihin vaikutusten seurantaan edistää kattavamman kokonaiskuvan saamista. Suomen

seurantasääntelyyn voitaisiinkin ottaa mallia Kanadan IAA:iin perustuvasta eri osapuolista ja sidosryhmistä koostuvasta seurantakomiteasta, jonka tarkoituksena on järjestää seurantaa yhteistoiminnallisesti vaikutusten kannalta keskeisiä osapuolia kuullen.

6.3.4 Seurannan yhteensovittaminen ja kokonaisvaltaisuus

Niin oppimiseen tähtäävän kuin myös kontrolloivan funktion näkökulmasta ongelmana voidaan pitää sitä, että eri lakisääteiset seurantamenettelyt ovat lähtökohtaisesti toisistaan irrallisia. Lupaviranomainen ei ole sidottu YVA-menetelyssä laadittavaan seurantaehdotukseen, joten YVA- ja lupalakien seurantajärjestelyillä ei ole vahvaa normatiivista linkkiä. Linkkiä heikentää se, että lupalakien mukaiset seuranta- ja tarkkailumääräykset laaditaan kyseisten lakien soveltamisalojen puitteissa, joiden aineellinen ulottuvuus eroaa YVAL:sta. Hankkeiden suunnittelua ohjaava lainsäädäntö ei näin ollen ohjaa seurannan perusteelliseen ja kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Kun seurantaan ja sen suunnitteluun määrätään vasta päätöksenteossa, YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman merkitys jää epämääräiseksi. *Oppimisfunktion näkökulmasta keskeinen kehityskohde on näin ollen YVAL:n ja lupalakien mukaisten seurantasäännösten yhteensovittaminen.*

Toiseksi oppimistehtävää tehostaisi se, että yksittäisen hankkeen seurannan suunnittelussa tulisi kartoittaa ja osoittaa alueella toimivat muut seurantajärjestelyt. Seurannasta vastaavien osapuolten erittelyllä voisi olla myös positiivista vaikutusta yleisön luottamuksen rakentamisessa. Mikäli hankkeiden seurantatiedot tulisi tallentaa samaan tietojärjestelmään, edistäisi se hankkeiden seurantatietojen hyödyntämistä muissa tulevaisuudessa arvioinneissa (salassapitosäännösten ja muiden yksinoikeuksien rajoissa).²⁹⁴ Oppimisfunktion toteutumista edistäisivät myös edellä käsitellyt mukautuvan hallinnan soveltaminen sekä erilaiset toiminnan aikaiset yleisön palautteenantomekanismit. Esimerkiksi edellä mainitut seurantakomiteat voisivat myös sitoa tiiviimmin yhteen ympäristön tilan seurannan ja hankkeiden vaikutusten seurannan.

²⁹⁴ Seurantatietojen yhteensovittamista ja hyödynnettävyyttä on pohdittu laajalti aikaisemminkin. Ks. *Ympäristöministeriö 2022*, s. 40.

7 LOPUKSI

Tässä artikkelissa olen lähestynyt hankkeiden ympäristövaikutusten seurantaan velvoittavan ympäristösäätelyn osana. Samaan aikaan kun YVA-tiedeyhteisössä peräänkuulutetaan seurannan ja sen säätelyn kehittämistä, käytännön toiminnasta löytyy jo esimerkkejä vapaaehtoisuuteen ja itsesäätelyyn perustuvista yhteistoiminnallisista seurantamenettelyistä. Vapaaehtoisilla seuranta-järjestelyillä on saavutettu lupaavia tuloksia esimerkiksi kiistanalaisten hankkeiden läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta.²⁹⁵ Yhdenmukaisen ja ympäristötavoitteiden saavuttamista edistävän seurantakehikon luominen ei voi kuitenkaan perustua ainoastaan vapaaehtoisten järjestelyiden varaan, vaan lainsäädännöllä tulee varmistaa tietyt vähimmäisvaatimukset seurannan toteuttamiselle. Näitä reunaehtoja luodessa on tietysti pidettävä mielessä hankkeiden moninaisuuden ja erityispiirteiden edellyttämä tapauskohtaisuus sekä hankekohtaisen seurannan mahdollisuudet kytkeytyä osaksi viranomaisjohtoisesta ympäristön tilan seurantaan, minkä vuoksi seuranta ei ole (sen laajimmassa muodossaan) tarpeen jokaisessa merkittävässä hankkeessa. Nähdäkseni hankekohtaisesta seurannasta hyötyvät lähtökohtaisesti eniten pitkäkestoiset ja laajalle ulottuvat hankkeet, kuten kaivoshankkeet, joiden pitkäaikaisvaikutuksiin liittyy usein epävarmuutta.

Seurantasäätelyä kehitettäessä ei voida myöskään sivuuttaa aineellisten normien merkitystä. Pelkät menettelysäännökset ja informaatio-ohjaus eivät takaa haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisyä tai eri osapuolten ympäristöintressien suojaamista. Seuranta ei tosiasiaassa johda ympäristön kannalta suotuisiin tuloksiin, jos sitä ei kiinnitetä aineelliseen säätelyyn. Tältä osin haasteita aiheuttaa ympäristösäätelyn hajanaisuus, joka synnyttää helposti katvealueita aineelliseen säätelyyn.

Todettakoon myös, että artikkelissa esitettyä lainsäädännön kehittämisanalyysiä ei ole mielekäästä ymmärtää irrallisena ympärillä tapahtuvasta vihreän siirtymän vauhdittamasta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Kun vihreän siirtymän kannalta kriittisillä aloilla pyritään edistämään ilmastomuutosta ehkäisevien ja ympäristönsuojelua edistävien toimintatapojen ja teknologioiden käyttöönottoa, on valtion- ja ympäristöhallinnon rakenteisiin kohdistunut viime vuosina entistä voimakkaampia muospaineita. Paineet ovat johtaneet moniin lainsäädännöllisiin uudistuksiin ja edelleen huomioihin perustavanlaatuisempien

²⁹⁵ Ks. *Luoma ym.* 2023, s. 27–28. Myös EU:n säätelyyn perustuvalla yritysten vapaaehtoisella EMAS-järjestelmällä (the Eco-Management and Audit Scheme) on pyritty edistämään hankkeiden vaikutusten hallintaa, mutta niiden tehokkuudesta on saatu vaihtelevia tuloksia. Ks. *Testa – Iraldo – Daddi* 2018, Discussion and conclusions; *García-Álvarez – Díaz de Junguitu* 2023, s. 9.

uudistusten tarpeesta. Seurantasäätelyyn liittyvä keskeinen meneillään oleva lainsäädännön kehittämishanke on yhden luukun lainsäädäntöhanke, jolla pyritään sujuvoittamaan lupamenettelyitä.²⁹⁶ Menettelyiden sujuvoittamisen ja yhdenmukaistamisen yhteydessä on esitetty pohdintoja myös YVA- ja lupasäätelyn tiiviimmästä yhteensovittamisesta ja rakenteellisista uudistuksista.²⁹⁷ Näkyvissä olevat, mahdollisesti laajatkin ympäristöhallinnon- ja säätelyn uudistukset määrittävät myös seurantasäätelyn kehittämisen suuntaa. Hankekoh- taisen seurannan ohella kehitetään myös ympäristön tilan seurantaa, jossa on vastaavasti tunnistettu puutteita eri seurantaprosessien integroinnissa ja tiedon hyödynnettävyydessä.²⁹⁸ Ehdotukset ja aloitteet säätelyn uudistamiseksi ente- levät toivottua suuntaa myös artikkelissa sivutun ympäristösäätelyn hajanai- suuden problematiikan näkökulmasta.

Ympäristösäätelyn rakenteellisista lähtökohdista puhuttaessa on lopuksi nostettava esille artikkelin eräänä keskeisenä fokuksena oleva vaikutusten mu- kautuva hallinta, joka on hiljalleen vahvistunut tietyillä sektoreilla, etenkin EU:n ympäristöpolitiikassa. Mukautuva hallinta kiinnittyy keskeisesti esimerkiksi EU:n vesien- ja mertensuojelusektorin sääntelystrategiseen lähestymistapaan.²⁹⁹ Mukautuva hallinta ei ole kuitenkaan vielä integroitunut systemaattisesti ympä- ristösäätelyyn ja eri sääntelysektoreiden rakenteisiin etenkin siitä syystä, että käsitteellä ei ole selkeää normatiivista merkitystä, vaan se ilmenee eri tavoin eri konteksteissa. Toisekseen mukautuvan hallinnan sovittaminen oikeusjärjes- telmään edellyttäneenä myös oikeuden syvärakenteisiin kuuluvien rakenteellisten seikkojen haastamista. Mukautuvan hallinnan periaatteelle tukeutuvien säänte- lyinstrumenttien tutkimisella ja kehittämisellä on kuitenkin olennaista merkitys- tä suunnattaessa kohti kestävämpää ympäristösäätelyä.

²⁹⁶ Ks. Ympäristöministeriön nettisivut. [<https://ym.fi/yksiluukku>]

²⁹⁷ Ks. Pölönen 2024.

²⁹⁸ Ks. Ympäristöministeriö 2022, s. 40–43.

²⁹⁹ Ks. esim. Soinen – Platjouw 2018, s. 18–19.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Andersson, Torbjörn*: Rättsskyddsprincipen. EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala 56. Göteborg 1997.
- Arts, Jos*: EIA-follow up: on the role of ex post evaluation in environmental impact assessment. Geo Press 1998.
- Arts, Jos – Caldwell, Paula – Morrison-Saunders, Angus*: Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions — findings from a workshop at the IAIA 2000 conference. Impact Assessment and Project Appraisal 19 2001, s. 175–185.
- Arts, Jos – Meijer, Johan*: Designing for EIA Follow-up: Experiences from the Netherlands. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Arts, Jos – Morrison-Saunders, Angus*: Theoretical Perspectives on EIA and Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. London 2004.
- Au, Elvis – Hui, Simon*: Learning by Doing: EIA Follow-Up in Hong Kong. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Belinskij, Antti – Soininen, Niko*: KHO:n Finnulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020.
- Biber, Eric*: Craig and Ruhl’s Model Adaptive Management Procedures Act: Proposed Amendments. Idaho Law Review 51(1) 2019.
- Bjorkland, Ronald*: Monitoring: The missing piece. A critique of NEPA monitoring. Environmental Impact Assessment Review 43 2013, s. 129–134.
- Braaksma, Lolke – Tolsma, Hanna*: Integrated Pollution Prevention and Control: A Critical Legal Perspective on All-inclusive Integration. Teoksessa Eliantonio, Mariolina (toim.): Research Handbook on EU Environmental Law. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK 2020.
- Carbon, Barry*: An EIA Overview. Australian Journal of Environmental Management 2(2) 1995, s. 62–64.
- De Cruz, Peter*: Comparative Law in a Changing World. Cavendish. London 1995.
- Devlin, John – Tubino, Isabel Denise*: Contention, participation, and mobilization in environmental assessment follow-up: the Itabira experience. Sustainability: Science, Practice and Policy 8(1) 2012, s. 106–115.
- Duinker, Peter*: Ecological effects monitoring in environmental impact assessment: what can it accomplish? Environmental Management 13(6) 1989, s. 797–805.
- Duvic-Paoli, Leslie-Anne*: The Prevention Principle in International Environmental Law. Cambridge University Press Cambridge. United Kingdom 2018.
- Ekroos, Ari*: Ympäristön muuttaminen. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.

- Fitzpatrick, Patricia*: In it together: Organizational Learning Through Participation in Environmental Assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 8(2) 2006, s. 157–182.
- Fitzpatrick, Patricia – Williams, Byron*: Building the System: Follow-Up, Monitoring and Adaptive Management. The University of Winnipeg. Winnipeg 2020.
- Fraser, Gail S. – Russell, Janet*: Following-Up on Uncertain Environmental Assessment Predictions: The Case of Offshore Oil Projects and Seabirds Off Newfoundland and Labrador. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 18(1) 2016, s. 1–33.
- Frohlich, Miguel – Jacobson, Chris – Fidelman, Pedro – F. Smith, Timothy*: 2018. The relationship between adaptive management of social-ecological systems and law: a systematic review. *Ecology and Society* 23(2) 2018. (Frohlich ym. 2018)
- García-Álvarez, María – Díaz de Junguitu, Alberto*: Shedding light on the motivations and performance of the eco-management and audit scheme (EMAS). *Environmental Impact Assessment Review* 99 2023.
- Geißler, Gesa – Köppel, Johann – Grimm, Marie*: The European Union Environmental Impact Assessment Directive. Strengths and weaknesses of current practice. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Glicksman, Robert L. – Page, Jarryd*: Adaptive Management and NEPA: How to Reconcile Predictive Assessment in the Face of Uncertainty with Natural Resource Management Flexibility and Success. *Harvard Environmental Law Review* 46(1) 2021.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter – Sinclair, Darren*: Smart regulation: designing environmental policy. Oxford University Press 1998.
- Hanna, Kevin – Arnold, Lauren*: An Introduction to Environmental Impact Assessment. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Heinilä, Alekski – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti*: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 49–116.
- Hepola, Matti*: Oikeusvoimaopin transformaatio – Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edilex 2007.
- Holder, Jane*: Environmental Assessment. The Regulation of Decision Making. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Hollick, Malcolm*: Report on environmental impact assessment procedures in Western Australia. Nedlands: Department of Civil Engineering. University of Western Australia 1981.
- Holling, C.S (toim.)*: Adaptive Environmental Assessment and Management. Wiley-Interscience 1978.
- Hollo, Erkki*: Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys. Ympäristöjuridiikka 2–3/2001.
- Hollo, Erkki*: Vesioikeus. Toinen, Uudistettu painos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2021.
- Husa, Jaakko*: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Joseph, Chris – Gunton, Thomas – Rutherford, Murray*: Good practices for environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 33(4) 2015, s. 1–17.

- Kokko, Kai:* Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita 2017.
- Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2004.
- Kumpula, Anne:* Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristölupa. Toinen, Uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus 1995.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV:2001.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika, Siitari, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö (Uudistettu laitos). Edita. Helsinki 2015. (*Kuusiniemi ym.* 2015)
- Kwasniak, Arlene:* Use and abuse of adaptive management in environmental assessment law and practice: A Canadian example and general lessons. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 12(4) 2010, s. 425–468.
- Lawrence, David P.* Impact significance determination – Back to basics. *Environmental Impact Assessment Review* 27 2007.
- Lindstrom, Matt – West, Ben:* The United States National Environmental Policy Act. History, Process, and Politics. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Luoma, Emma – Kotilainen, Juha – Kettunen, Anni – Turunen, Juha-Pekka:* Yhteistoinnallinen vesistövaikutusten seuranta Sodankylässä: Kokemuksia seurantar ryhmän ensimmäisen vuoden työskentelystä. Akordi Oy julkaisuja 2023. (*Luoma ym.* 2023)
- Mantel, Jessica:* Procedural Safeguards for Agency Guidance: A Source of Legitimacy for the Administrative State. *Administrative Law Review* 61 2009.
- Marshall, Ross – Arts, Jos – Morrison-Saunders, Angus:* International principles for best practice EIA follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3) 2005, s. 175–181.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos:* Introduction to EIA Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up*. Earthscan. London 2004.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos:* Learning from experience: emerging trends in environmental impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3) 2005, s. 170–174.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Baker, Jill – Caldwell, Paula:* Roles and stakes in environmental impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19(4) 2001, s. 289–296. (*Morrison-Saunders ym.* 2001)
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Bond, Alan – Pope, Jenny – Retief, Francois:* Reflecting on, and revising, international best practice principles for EIA follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 89 2021, s. 1–10. (*Morrison-Saunders ym.* 2021)

- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Pope, Jenny – Bond, Alan – Retief, Francois:* Distilling best practice principles for public participation in impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(1) 2023, s. 48–58. (*Morrison-Saunders ym.* 2023)
- Morrison-Saunders, Angus – Bailey, John:* Exploring the EIA/Environmental Management Relationship. *Environmental Management* 24 1999, s. 281–295.
- Morrison-Saunders, Angus – Baker, Jill – Arts, Jos:* Lessons from practice: towards successful follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(1) 2003, s. 43–56.
- Morrison-Saunders, Angus – Jenkins, Bryan – Bailey, John:* EIA Follow-up and Adaptive Management. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up*. Earthscan. London 2004.
- Morrison-Saunders, Angus – Pope, Jenny – Bond, Alan – Retief, Francois:* Towards sustainability assessment follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 45 2014, s. 38–45. (*Morrison-Saunders ym.* 2014)
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas, Uudistettu painos. Talentum 2011.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Kolmas, Uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Määttä, Tapio:* Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Edilex 2005.
- Nishima-Miller, Jeff:* Environmental Assessment Reform in Canada. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Nita, Andreea:* Researchers' perspective on the main strengths and weaknesses of Environmental Impact Assessment (EIA) procedures. *Environmental Impact Assessment Review* 92 2022.
- Noble, Bram – Storey, Keith:* Towards increasing the utility of follow-up in Canadian EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 24 2005, s. 163–180.
- Olszynski, Martin:* Monitoring, Follow-Up, Adaptive Management, and Compliance in the Post-Decision Phase. Teoksessa Doelle, Meinhard (toim.) – Sinclair John: *The next generation of impact assessment: a critical review of the Canadian Impact Assessment Act*. Irwin Law Inc 2020.
- Paloniitty, Tiina:* Law, ecology, and the management of complex systems: the case of water governance. Routledge 2023.
- Pinto, Elise – Morrison-Saunders, Angus – Bond, Alan – Pope, Jenny – Retief, Francois* 2019. Distilling and Applying Criteria for Best Practice EIA Follow-Up. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 21(2) 2019, s. 1–32. (*Pinto ym.* 2019)
- Puharinen, Suvi-Tuuli:* Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, s. 151–226.
- Pölönen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2007.
- Pölönen, Ismo:* YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2013.
- Pölönen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arvioinnin uudet EU-oikeudelliset raamit. Ympäristöjuridiikka 2–3/2016 s. 6–26.

- Pölonen, Ismo*: Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu: miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään? Akordi Oy julkaisuja 2024.
- Rintala, Jari*: Pohjavedenoton velvoitetarkkailu. Nykytila sekä suositukset tarkkailusuunnitelman laadintaan ja tarkkailun järjestämiseksi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 42/2019.
- Ross, William*: The Independent Environmental Watchdog: A Canadian Experiment in EIA Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Ruhl, J.B.*: A Manifesto for the Radical Middle. 38 Idaho Law Review 2002.
- Ruhl, J.B.*: Regulation by Adaptive Management – Is It Possible? Minnesota Journal of Law 7(1) 2005.
- Ruhl, J.B.*: Adaptive Management for Natural Resources – Inevitable, Impossible, or Both? Rocky Mountain Mineral Law Institute Proceedings 54(343) 2008.
- Ruhl, J.B. – Cosens, Barbara – Soininen, Niko*: Resilience of Legal Systems: Toward Adaptive Governance. Teoksessa Ungar, Michael (toim.): Multisystemic Resilience. Adaptation and Transformation in Contexts of Change. Oxford University Press 2021.
- Ruhl, J. B. – Craig, Robin*: Designing administrative law for adaptive management. Vanderbilt Law Review 2014.
- Sadler, Barry*: International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. Minister of Supply and Services Canada 1996.
- Sánchez, Luis – Mitchell, Ross*: Conceptualizing impact assessment as a learning process. Environmental Impact Assessment Review 62 2017, s. 195–204.
- Scott, Colin*: Standard Setting in Regulatory Regimes. Teoksessa Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (toim.): The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press 2010.
- Seppälä, Mika*: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004 s. 91–103.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Similä, Jukka*: Regulating industrial pollution: the case of Finland. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2007.
- Soininen, Niko – Platjouw, Froukje*: Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD. *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* 87 2018, s. 17–79.
- Tala, Jyrki*: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) – Wikström, Kauko: Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005.
- Tarlock, Dan*: The Nonequilibrium Paradigm in Ecology and the Partial Unraveling of Environmental Law. Loyola of Los Angeles Law Review 27(3) 1994.
- Testa, Francesco – Iraldo, Fabio – Daddi, Tiberio*: The Effectiveness of EMAS as a Management Tool: A Key Role for the Internalization of Environmental Practices. Organization & Environment 31(1) 2018, s. 48–69.

- Thrower, Julie*: Adaptive Management and NEPA: How a Nonequilibrium View of Ecosystems Mandates Flexible Regulation. *Ecology Law Quarterly* 33(3) 2006, s. 871–895.
- Tung, Odile Juliette Lim*: Rethinking the Regulation of Environment Impact Assessment and Precaution in Mauritius. *Journal of African Law* 61 2017, s. 227–251.
- Vihervuori, Pekka*: Ympäristövastuu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Zamboni, Mauro*: Goals and Measures of Legislation: Evaluation. Teoksessa Karpen, Ulrich (toim.) – Xanthaki, Helen: Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Hart Publishing 2017, s. 97–108.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Hein*: Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Clarendon Press. Oxford 1998.

Virallislähteet

- Alueiden komitea*: Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin muuttaminen”. 2013/C 218/07.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Operational policy statement – adaptive management measures under the Canadian Environmental Assessment Act. 2009.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Follow-up programs under the Canadian Environmental Assessment Act. 2011.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Operational Guidance: Framework for determining whether a Monitoring Committee is warranted for a Designated Project under the Canadian Environmental Assessment Act 2012 and under the Impact Assessment Act. 2020.
- Council on Environmental Quality*: Statements on proposed federal actions affecting the environment. Federal Register 36(79) 1971. (CEQ 1971)
- Council on Environmental Quality*: Appropriate Use of Mitigation and Monitoring and Clarifying the Appropriate Use of Mitigated Findings of No Significant Impact. 2011. (CEQ 2011)
- Council on Environmental Quality*: Update to the Regulations Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act. Federal Register 85(137) 2020. (CEQ 2020)
- Council on Environmental Quality*: Deadline for Agencies to Propose Updates to National Environmental Policy Act Procedures. Federal Register 86(122) 2021. (CEQ 2021)
- Council on Environmental Quality*: National Environmental Policy Act Implementing Regulations Revisions Phase 2. Federal Register 88(145) 2023. (CEQ 2023)
- Department of the Army*: Environmental Effects of Army Actions (Army Regulation 200–2). Headquarters, Department of the Army. Washington DC 1988.
- Euroopan parlamentti*: Euroopan parlamentin tarkistukset 9. lokakuuta 2013 ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta. 2016/C 181/30.

- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea:* Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta”. 2013/C 133/07.
- European Commission:* Directive 85/337/EEC: Report 1997.
- European Commission:* Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). 2017.
- European Commission:* Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). 2017.
- European Commission:* Guidance on integrating climate change and biodiversity into environmental impact assessment. Directorate-General for Environment. Publications Office 2013.
- KOM (80) 313 lopullinen:* Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects.
- KOM (93) 28 lopullinen:* Report from the Commission of the implementation of Directive 85/337/EEC. Brussels 2.4.1993.
- KOM (2003) 334 lopullinen:* Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta. Bryssel 23.6.2003
- KOM (2009) 378 lopullinen:* Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta (Direktiivi 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY ja direktiivillä 2003/35/EY). Bryssel 23.7.2009.
- KOM (2012) 628 lopullinen:* Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta. Bryssel 26.10.2012.
- KOM (2019) 640 lopullinen:* Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan Vihreän Kehityksen Ohjelma.
- NEPA Task Force:* Report to the Council on Environmental Quality. Modernizing NEPA Implementation. 2003.
- Valtioneuvosto:* Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58.
- Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys:* Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011.
- Suomen ympäristökeskus:* Ympäristölupapäätösten valmistelu. Pienet ja keskiuuret toiminnot. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2007.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristön tilan seurannan strategia 2030. Ympäristöministeriön julkaisu 2022:28.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset. Viranomaishaastattelujen tulokset. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:10.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävän YLVA-järjestelmän kehittämisen jatkohanke. Ympäristöministeriö 20.12.2018.

Internetlähteet

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>] (23.3.2024)
- Hong Kongin ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut. [<https://www.epd.gov.hk/eia/>] (4.4.2024)
- Kanadan YVA-viraston nettisivut. Impact Assessment Process Overview. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>] (10.10.2023)
- Yhdysvaltojen ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut. What is the National Environmental Policy Act? [<https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act>] (13.11.2023)
- Ympäristöhallinnon nettisivut. Vesien- ja merenhoidon suunnitteluvaiheet ja toimijat. [<https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/vedet-ja-vesistot/vesien-ja-merensuojelu/vesien-ja-merenhoidon-suunnitteluvaiheet-ja-toimijat>] (18.10.2024)
- Ympäristöministeriön nettisivut. Yhden luukun palvelut ja sujuvat lupamenettelyt. [<https://ym.fi/yksiluukku>] (5.4.2024)

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

- Asia C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, EU:C:1990:395
- Asia C-418/04, *Euroopan yhteisöjen komissio v Irlanti*, EU:C:2007:780
- Asia C-404/09, *Euroopan komissio v Espanjan kuningaskunta*, EU:C:2011:768
- Asia C-420/11, *Jutta Leth v Itävallan tasavalta – Land Niederösterreich*, EU:C:2013:166

Korkein hallinto-oikeus

- KHO 2005:27
- KHO 2005:70
- KHO 2018:41
- KHO 2019:72
- KHO 2019:166
- KHO 2020:164
- KHO 2022:38
- KHO 2023:4

Muut oikeustapaukset

Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu *Trustee for Alaska v Hodel*, 806 D.2d 1378, 1382 (9th Cir. 1986)

Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*, 326 F. Supp. 3d 1227, 1243 n.5 (D.N.M. 2018)

Kanadan korkeimman oikeuden ratkaisun yhteenvedo *Reference re Impact Assessment Act*, 2023 SCC 23

Muut lähteet

IAP2 Spectrum of Public Participation. International Association for Public Participation [https://www.iap2.org/page/pillars] (13.11.2023)

OECD: Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policymaking. OECD Publishing, Paris 2001.

LYHENTEET

CEQ	Council on Environmental Quality
CEQ:n määräykset	Regulations for Implementing the Procedural Provisions of NEPA
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
IAA	Impact Assessment Act
Kanadan YVA-virasto	Canadian Environmental Assessment Agency
KHO	korkein hallinto-oikeus
NEPA	National Environmental Policy Act
Osallistumisdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
Rion julistus	YK:n Rio de Janeiron huippukokouksen julistus 1992
VMJL	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
VL	Vesilaki (587/2011)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
YVA-direktiivi	Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista
YVA-muutosdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta
Århusin yleissopimus	Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004)

Terhi Raikas

YMPÄRISTÖJÄRJESTÖT
MINISTERIÖ- JA VALIOKUNTATASON
LAUSUNNONANTOMENETTELYSSÄ

Ympäristöjärjestöt ministeriö- ja valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä

Environmental organisations in giving opinions to ministries and committees

Hakusanat: ympäristöjärjestö, lainsäädäntöprosessi, ministeriö, valiokunta, lausunto
environmental NGO, law drafting, Ministry, Committee, opinion

TIIVISTELMÄ

Århusin yleissopimus (SopS 121–122/2004) sekä Suomen perustuslaki (731/1999) mahdollistavat ympäristöjärjestöille monipuoliset mahdollisuudet ottaa osaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöjärjestöjen osallistuminen näkyy myös lainsäädäntöprosessissa: lausuntojen antaminen on muodostunut erittäin merkitykselliseksi sekä ministeriö- että valiokuntatasolla. Ympäristöjärjestöjen lisäksi lausunnonantoon osallistuu jonkin verran myös esimerkiksi eläinsuojelujärjestöjä. Antaessaan lausuntoja järjestöt voivat tuoda tehokkaasti esiin näkemyksensä ja käyttää lainsäädäntöprosessin kohteena olevaan aiheeseen liittyvää substanssiosaamistaan. Samalla kansalaiset pääsevät vaikuttamaan ympäristöasioihin: Suomessa eri intressiryhmiä integroidaan poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon nimenomaisesti kansalaisjärjestöjen kautta.

Artikkelissa tutkitaan empiirisesti ympäristöjärjestöjen lausunnonantoa ympäristö- ja maa- ja metsätalouden ministeriöissä ja valiokunnissa. Empiirinen tutkimus perustuu artikkelissa tilastoaineistoon sekä ympäristöjärjestöjen edustajien ja ministeriöissä ja valiokunnissa työskentelevien virkamiesten haastatteluihin. Teoreettisena pohjana toimivat osallistava ja deliberatiivinen demokratia – teorit siitä, kuinka demokraattisen päätöksenteon tulisi olla nykyisin osallistavaa ja keskustelevaa.

Empiirisen tutkimusmateriaalin perusteella on selvää, että vaikka järjestöjen lausuntomahdollisuuksia arvostetaan sekä järjestöissä että viranomaisten keskuudessa, on osallistavan ja deliberatiivisen demokratian toteutumisessa Suomessa vielä puutteita. Haasteina nähdään erityisesti lyhyet vastausajat sekä se, että järjestöjen edustajat kokevat heitä kuultavan valmistelun vaiheissa, joissa he eivät koe voivansa vaikuttaa valmisteltavan lain sisältöön. Haastattelussa esiintyi myös näkemyksiä ympäristöjärjestöjen laadukkaista lausunnoista, lausuntoja antavien sidosryhmien mahdollisimman tasapuolisesta kohtelusta ja toiveista kuulla enemmän sidosryhmiä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	148
	1.1 Ympäristöjärjestöjen osallistaminen lausunnonantoon	148
	1.2 Tutkimuksen merkitys	150
	1.3 Tutkimuksen rajaukset ja tutkimuskysymykset.....	150
	1.4 Tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien toimialat	151
2	TEOREETTINEN JA OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS	152
	2.1 Osallistava demokratia	152
	2.2 Deliberatiivinen demokratia	156
	2.3 Oikeudelliset kysymykset.....	158
3	AINEISTO JA MENETELMÄT	159
	3.1 Tutkimuskysymys osana lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta	159
	3.2 Empiirinen tutkimus oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä.	160
	3.3 Tilastot.....	162
	3.3.1 Tilastot empiirisessä tutkimuksessa	162
	3.3.2 Artikkelia varten tehdyt tilastot.....	162
	3.4 Haastattelut.....	165
	3.4.1 Haastattelut empiirisessä tutkimuksessa	165
	3.4.2 Artikkelia varten kerätyt haastattelut	165
4	ANALYYSI	167
	4.1 Ministeriövaihe.....	167
	4.1.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus	167
	4.1.2 Haastatteluanalyysi	171
	4.2 Valiokuntavaihe	175
	4.2.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus	175
	4.2.2 Haastatteluanalyysi	179
5	JOHTOPÄÄTÖKSET: TOTEUTUVATKO OSALLISTAVA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA YMPÄRISTÖJÄRJESTÖJEN KOHDALLA?	181
	LÄHDELUETTELO.....	184
	LIITTEET	192

1 JOHDANTO

1.1 Ympäristöjärjestöjen osallistaminen lausunnonantoon

Demokratian ytimenä on integroida eri intressiryhmiä poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon – esimerkiksi ympäristölainsäädännöstä eivät ole päättämässä vain ympäristöviranomaiset, vaan päätöksentekoprosessiin voivat osallistua myös esimerkiksi ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt, joiden osallistumista ympäristö- sekä maa- ja metsätalousasioita koskevaan ministeriö- ja valiokuntatason lainsäädäntöprosessin lausunnonantoon tutkitaan tässä artikkelissa.¹ Suomessa ja Euroopan unionissa integrointi tapahtuukin erityisesti kansalaisjärjestöjen kautta, joihin osallistuminen on puoluetoiminnan ohella yksi yhteiskunnallisen päätöksenteon keskeisiä muotoja.² Järjestötoiminta on merkityksellistä varsinkin osallistavan ja deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta: osallistavaan demokratiaan lukeutuu monia keinoja, joilla kansalaiset osallistuvat välittömämmin poliittiseen päätöksentekoon ja keskusteluun, joka on oleellinen osa deliberatiiviseen demokratiaan kuuluvaa keskustelua.

Osallistavan demokratian keinot edesauttavat sitä, että lainsäädäntöprosessiin osallistuu toimijoita, joilla ei välttämättä ole oikeudellista koulutusta, vaan sen sijaan esimerkiksi niin sanottua substanssiosaamista kulloisenkin lainsäädäntöehdotuksen aihepiiristä. Tällaisia keinoja ovat muun muassa kansanäänestykset, viranomaisten ja hallinnon yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa sekä erilaiset lausunnot ja kuulemistilaisuudet. Nämä keinot liittyvät myös deliberatiiviseen demokratiaan, jolla on monia yhteisiä tavoitteita osallistavan demokratian kanssa, vaikka osallistava demokratia onkin teoriana laajempi.³ Tällä kaikella pyritään mahdollistamaan kansalaisten oma, osittain suora osallistuminen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin, koska äänestämistä ei pidetä riittävänä vaikuttamiskeinona.⁴ Matalan äänestysaktiivisuuden ja poliittisten puolueiden aiheuttamat pettymykset ovat aikaansaaneet sen, että ihmiset ovat alkaneet kaivata muitakin vaikuttamisen muotoja ja ”ruohonjuuritason” toimijoiden laajempaa osallistumista päätöksentekoon.⁵ Ympäristöasioissa kansalaisten osallistumisen on katsottu edistävän julkisen päätöksenteon parempia lopputuloksia ympäristön suhteen – tällaisten positiivisten kokemusten vuoksi voidaan

¹ Christiansen – Rommetvedt 1999, s. 215; Lisi 2024, s. 162.

² Butler 2017, s. 1; Keinänen – Pajuoja 2020, s. 49; Golmohammadi 2023, s. 66.

³ Jyränki 2003, s. 118; Dacombe – Parvin 2021, s. 148. Osallistavasta ja keskusteleavasta demokratiasta ks. lisää Kotilainen – Peltonen – Sairinen 2021.

⁴ Setälä 2003, s. 103; Oikeusministeriö 2010, s. 30–31; Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 259.

⁵ Keinänen – Lehtoviita 2014, s. 1. Ks myös Saurugger – Eberwein 2009.

pitää yllättävänä, että Pohjoismaista laajamittaista ja avointa kuulemisprosessia käytetään nykyisin vain Norjassa.⁶

Ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt ovat olleet tyypillisesti niin sanottuja ulkopiirin vaikuttajia ja käyttäneet vaikuttamiseen ulkoisen vaikuttamisen tapoja, kuten kansalaisten mobilisointia erilaisiin mielenosoituksiin ja muuhun julkiseen mielipiteenilmaisuun, millä pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon.⁷ Vaikka julkinen mielipiteenilmaisu on ympäristöjärjestöille ominaista toimintaa, järjestöjä on viime vuosikymmeninä haluttu entistä enemmän mukaan viralliseen päätöksentekoon. Ministeriöt pyrkivät nykyisin lainvalmisteluprosessissaan siihen, että ne lähettäisivät lausuntopyynnöt keskeisille toimijoille, jotteivat eri sidosryhmät joutuisi aktiivisesti seuraamaan ministeriöissä käynnissä olevia lainvalmisteluprosesseja. Yleisimpiä järjestöjä, joille pyynnöt lähetetään, ovat Suomen Luonnonsuojeluliitto ja WWF sekä Natur och Miljö rf, mikäli katsotaan, että pyynnön kohteella on vaikutusta ruotsinkieliseen väestöön.⁸

Ministeriötasolla lausunnotonettely on eri lainvalmistelun vaiheista sidoksissa perusvalmisteluun, jota kutsutaan myös virkatyöksi. Perusvalmistelulla tarkoitetaan prosessia, joka tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Ministeriö antaa toimeksiannon erilliselle valmisteluelimelle, kun valmistelu tehdään laajemmassa kokoonpanossa kuin virkatyönä. Perusvalmistelu alkaa hankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen.⁹ Ministeriössä tapahtuvan lainvalmistelun sidosryhmiä, kuten ympäristöjärjestöjä, voidaan kuulla asiantuntijoina myöhemmin myös valiokuntavaiheessa.

Tässä artikkelissa empiirisesti toteutettavan tutkimuksen¹⁰, eli haastattelujen ja tilastoinnin kautta pyritään arvioimaan, ovatko osallistava ja deliberaatiivinen demokratia toteutuneet ympäristöjärjestöjen kohdalla ympäristö- sekä maa- ja metsätalousasioita koskevassa lainsäädäntöprosessissa ministeriö- ja valiokuntatasoilla, joilla ne ovat vakiintuneet yhdeksi kuuluvista sidosryhmisistä. Lausunnotonettelyyn osallistuminen on kansalaisjärjestöille tärkeää – siinä sidosryhmät voivat vaikuttaa laadittavan ehdotuksen sisältöön tarjoamalla erilaisia tietoja, näkökohtia ja argumentteja, joiden hankkiminen on viranomaisille merkityksellistä valmisteltavana olevien säädösten kehittämiseksi.¹¹ Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista lainvalmisteluvaiheessa on pidetty

⁶ *Newig ym.* 2018, s. 269; *Aula* 2022, s. 13.

⁷ *Oikeusministeriö* 2021, s. 87; *Abbot – Lee* 2021, s. 27; *Climate Change Committee* 2022, s. 27.

⁸ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021; *Ympäristöministeriön viranomainen B* 10.7.2024.

⁹ *Valtioneuvosto* 4.2.2016, kohta 2b; *Lonka ym.* 2020, s. 11; *Finlex* 6.6.2024.

¹⁰ Ks. tutkimuksessa käytettävistä metodeista tarkemmin luku 3.

¹¹ *Ahtonen – Keinänen* 2012, s. 3; *Valtioneuvosto* 2013, s. 31.

oikeuskirjallisuudessa tärkeänä tutkimusteemana, sillä siihen tarkemmin perehtymällä voidaan saada tietoa kansalaisten todellisista osallistumismahdollisuuksista lainvalmistelussa.¹² Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin todettu kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien olevan kuulemismenettelyssä suhteellisen pieniä verrattuna muihin intressitahoihin.¹³

1.2 Tutkimuksen merkitys

Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien ajantasainen kartoittaminen on tärkeää. Aiemmin kirjallisuudessa on arvioitu, että niillä on heikommat toimintamahdollisuudet kuin esimerkiksi taloudellisilla eturyhmillä tai muilla vahvoilla eturyhmillä, joiden on aiemman lainsäädäntöprosessiin kohdistuneen empiirisen tutkimuksen perusteella katsottu voivan ohjalla voimakkaastikin lakiuudistusten sisältöä. Tämä epätasapaino on saattanut johtua varsinkin siitä, että useissa tilanteissa esimerkiksi teollisuudella on saattanut olla useita tahoja antamassa lausuntoja samalla, kun ympäristöjärjestöistä lausunnon antaa samaan aikaan vain yksi toimija.¹⁴

Ympäristöjärjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien tutkiminen on oleellista paitsi tutkimuksellisesti, myös käytännön kannalta: kun ministeriöt ja valiokunnat arvioivat osallistamiskäytäntöjään, tulee niillä olla tietoa eri sidosryhmien osallistamisen muodoista. Sidoryhmien aktiivisemmalla ja aikaisemmalla osallistamisella voidaan vahvistaa lainsäädäntöprosessin tietoperustaa ja siten lainsäädännön laatua, sääntelyn hyväksyttävyyttä ja noudattamista.¹⁵ Ympäristöjärjestöjen vakiinnuttua merkittäväksi sidoryhmäksi ympäristö- ja maa- ja metsätalousministeriöissä sekä näiden alojen valiokunnissa, tutkimus ympäristöjärjestöjä koskevasta osallistamisesta palvelee täten myös viranomaisia ja poliittisia päätöksentekijöitä.

1.3 Tutkimuksen rajaukset ja tutkimuskysymykset

Tässä artikkelissa vastataan empiirisen aineiston ja sitä täydentävän oikeuskirjallisuuden perusteella seuraaviin kysymyksiin: 1) Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemismenettelyyn ympäristö- sekä maa- ja metsäta-

¹² Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 276–277. Nuorten osallistumisesta ks. Albrecht ym. 2021.

¹³ Keinänen 2012, s. 141.

¹⁴ Pakarinen 2011, s. 4, 52; Rantala ym. 2021, s. 4. Ks. myös Vesa – Kantola 2016.

¹⁵ Borgström 2011, s. 67; Keinänen – Vartiainen 2023, s. 30, 60.

lousministeriössä? 2) Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa? 3) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantam mahdollisuuden suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä? sekä 4) Voidaanko osallistavan demokratian ja deliberatiivisen demokratian tavoitteiden katsoa toteutuvan ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden ja valiokuntien kuulemis- menettelyihin?

Tärkein rajausta tutkimuksessa on, että ympäristöjärjestöillä tarkoitetaan sellaisia rekisteröityjä ja voittoa tavoittelemattomia kansalaisjärjestöjä, joiden tehtävänä on edustaa ympäristö- ja luonnonsuojeluintressejä, vaikka nykypäivänä myös muut kuin ympäristöjärjestöt ovat laajentaneet agendaansa ympäristökysymyksiin.¹⁶ Lisäksi on tehty myös muita rajauksia: EU-tasolla tapahtuvaan lainvalmisteluun osallistuminen sekä muut kotimaisen lakien säätämisen vaiheet kuin lausunnonanto ministeriö- ja valiokuntatasolla on rajattu tutkimuksesta pois tutkimuksen tiivistämiseksi.¹⁷ Rajauksia on tehty myös ministeriöiden ja valiokuntien osalta. Vaikka artikkelissa tutkittavien ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristövaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan lisäksi relevanttia ympäristötietoa käsitellään nykyisin jotakuinkin kaikilla valtioneuvoston hallinnonaloilla, on tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien määrää rajattu näihin useimmiten ympäristöön liittyviä kysymyksiä käsitteleviin toimijoihin.¹⁸

1.4 Tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien toimialat

Maa- ja metsätalousministeriön sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan kuuluvat maa- ja puutarhatalous, maaseudun kehittäminen ja metsätalous, kala- ja riista- ja porotaloutteen kuuluvat kysymykset, elintarvikkeiden ja maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi

¹⁶ Ympäristöjärjestöjen lähikäsitteitä ovat mm. luonnonsuojelujärjestö ja eläinsuojelu- tai eläinoikeusjärjestö – artikkelin selkeyttämiseksi käytetään ympäristö-termiä ja laajentaen keskustelua myös lähikäsitteisiin, kun se on aihepiiriin käsittelyn kannalta olennaista. Eläinsuojelujärjestöt mainitaan ensisijaisesti tilastoinnin yhteydessä, sillä ne on otettu mukaan tilastointiaessa järjestöjen osallistumista lausunnonantoon. Ympäristöliikkeiksi puolestaan kutsutaan toimijoita, jotka eivät ole rekisteröityjä kansalaisjärjestöjä yhdistyslain (503/1989) nojalla. Ympäristöjärjestö-käsitteen määrittelystä ks. *Mäntylä* 2006, s. 24. Muiden kuin ympäristöjärjestöjen ympäristötoiminnasta ks. *Pakarinen* 2011, s. 17, 29.

¹⁷ Suomalaisten kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksista vaikuttaa EU-tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon ks. *Hyvärinen* 2008; *Kingston ym.* 2023. Järjestöjen roolista kansainvälisessä ympäristöä koskevassa lainvalmistelussa ks. *Spiro* 2006.

¹⁸ *Vuola* 2009, s. 239.

sekä kasviterveys. Lisäksi ministeriö hoitaa maanmittaukseen ja paikkatietojen yhteiskäyttöön sekä kiinteistöjen kirjaamisasioihin liittyviä asioita.¹⁹ Maa- ja metsätalousministeriön sääntelyn alalla esiintyy jonkin verran ristiriitoja ympäristöjärjestöjen intresseihin liittyvissä kysymyksissä – niinpä ympäristöjärjestöjen laaja-alainen edustaminen ympäristöministeriön lisäksi myös sen lainsäädäntöhankkeissa on usein perusteltua.

Ympäristöministeriön toimialaan lukeutuvat puolestaan ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu, rakentaminen ja asuminen. Sen perusvalmistelun kohteina ovat muun muassa ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu sekä rakentaminen ja asuminen.²⁰ Ympäristövaliokunta käsittelee toiminnassaan vastaavia aihepiirejä.²¹

2 TEOREETTINEN JA OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS

2.1 Osallistava demokratia

Osallistava demokratiateoria, jota kirjallisuudessa on kutsuttu myös siviilidiialogiksi, sai alkunsa 1900-luvun kansalaisaktivismiliikkeessä, jolloin esiin nousi paljon muun muassa kansalaisoikeuksiin ja naisten vapautusliikkeeseen liittyviä teemoja. Ihmiset osoittivat mieltään vaatiakseen aktiivisempaa osallistumista hallinnolliseen päätöksentekoon.²² Kun osallistuminen on sittemmin vakiintunut osaksi demokraattisten yhteiskuntien päätöksentekoa edustuksellisen demokratian alettua täydentyä osallistavalla demokratialla, on teorian merkitys vähentynyt. Kirjallisuudessa on tästä huolimatta esitetty arvioita myös osallistavan demokratiateorian elpymismahdollisuuksista. Teorian merkittävimpinä vuosina se vaikutti järjestödiplomatian ja ympäristöpolitiikan kehitykseen järjestöjen ollessa olennaisia toimijoita ensimmäisten ympäristösektorin neuvottelujen kehittämisessä.²³ Ympäristöongelmien ratkaisussa osallistavan demokratian merkitys on tiedostettu jo vuosikymmeniä, ja tämä on heijastunut myös ympäristödemo-

¹⁹ Niemivuo 2020, s. 112; *Eduskunta* 11.7.2024a.

²⁰ Niemivuo 2020, s. 113, 115.

²¹ *Eduskunta* 14.11.2019, s. 27–28; *Eduskunta* 11.7.2024b.

²² Beger 2004, s. 3. Ks. myös *Elstub – Carson* 2019.

²³ Hokkanen 2008, s. 23; *Hilmer* 2010, s. 43–44.

kratian ajatuksen kehittämiseen, johon kuuluu merkityksellisenä osana myös osallistava hallinto.²⁴

Kirjallisuudessa osallistamiselle lainvalmistelussa on määritelty kuusi tavoitetta. Näitä ovat 1) säädöshankkeesta tiedottaminen ja valmistelun avoimuus, 2) säädöshankkeen tietopohjan vahvistaminen, 3) säädöksen legitimitetin vahvistaminen, 4) poliittisen hyväksyttävyyden arviointi, 5) säädöksen sovellettavuuden ja täytäntöönpanon parantaminen sekä 6) lainsäädännön laadun vahvistaminen.²⁵ Kansalaisjärjestöistä on muodostunut olennainen toimija näiden kaikkien tavoitteiden saavuttamisessa, joilla osaltaan toteutetaan osallistavan demokratian ja demokraattisen päätöksenteon ideaa sekä valtionhallinnon viestinnän periaatteita muun muassa avoimuudesta ja luotettavuudesta.²⁶ Järjestöjen merkitystä kasvattaa erityisesti se, että ne ovat tyypillisesti keskittyneet ajamaan jotain tiettyä asiaa, kuten työväestön, yritysten, kuluttajien tai ympäristön etuja. Järjestöissä tätä tiettyä aihepiiriä kohtaan mielenkiintoa kokevilla kansalaisilla on mahdollisuus kokoontua yhteen ja vaikuttaa täten tehokkaammin aihepiiriä koskevaan päätöksentekoon kuin mikäli he toimisivat yksittäisinä kansalaisina.²⁷

Kuuleminen on kirjallisuudessa todettu osallistavan demokratian kannalta välttämättömäksi.²⁸ Kuulemisen pohjana on Suomessa osallistavan päätöksenteon perinne, joka turvataan perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisella ja päätöksentekoon vaikuttamisella on kansanvaltaisuu- den kannalta tärkeä merkitys, vaikka se ei automaattisesti tarkoitaakaan sitä, että tulisi aidosti kuulluksi ja huomioiduksi tai että pystyisi aidosti vaikuttamaan.²⁹ Kansalaisten tulee saada tietoa valmisteilla olevista päätöksistä ja voida ilmaista mielipiteensä valmisteilla olevista päätöksistä, jotta heidän tosiasialliset vaikuttamismahdollisuutensa parantuisivat nykyisestä.

Kansalaisten osallistumismahdollisuus on perinteisesti organisoitu kuulemismenettelyn kautta: menettelyssä hankitaan eri sidosryhmien näkemyksiä, tietoja ja kokemuksia parantamaan tietopohjaa koskien valmisteilla olevaa asiaa. Sidosryhmät voivat osallistua säädösten valmisteluun eri valmisteluelimissä tai heidän näkemyksiään voidaan kuulla muilla tavoilla valmistelun kuluessa esimerkiksi lausuntokierrosten, kuulemistilaisuuksien tai keskustelufoorumien

²⁴ Hayward 1995, s. 215; Pickering – Bäckstrand – Schlosberg 2020, s. 2.

²⁵ Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 2–3; Jukka ym. 2023, s. 5.

²⁶ Pateman 2012, s. 7; Kuivalainen – Keinänen 2016, s. 8.

²⁷ Pakarinen 2011, s. 1.

²⁸ Paukku – Jaakko 2021, s. 345.

²⁹ HE 1/1998 vp, s. 75; Hantula ym. 2024, s. 12.

välityksellä.³⁰ Mitä merkittävämmästä lainsäädäntöhankkeesta on kyse, sitä enemmän tulee keskittyä myös sidosryhmien osallistamiseen.³¹ Osallistumismahdollisuuksien käyttäminen edesauttaa kansalaisten ympäristöön kohdistuvaa arvopohjaa sekä halukkuutta osallistua ympäristöongelmien ratkaisemiseen.³² Perustuslain 14 §:n 4 momentin sisältö ei rajoitu vain yksityisiin kansalaisiin, vaan 13 §:n turvaama kokoontumis- ja yhdistymisvapaus mahdollistaa myös ympäristöjärjestöjen osallistumisoikeudet, jotka ovat juonnettavissa myös Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista, kuten Århusin yleissopimuksesta (SopS 121–122/2004).³³

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat lisääntyneet Suomessa vasta viime vuosikymmeninä. Monisävyisemmäksi kehittynyt järjestötoiminta on vaikuttanut myös osallistavan demokratian monimutkaistumiseen. Suomessa on ollut pitkät perinteet edustuksellisesta vallankäytöstä, jossa päätöksenteko on ohjattu kansalaisyhteiskunnan sijaan asiantuntijoille, virkamiehille ja luottamushenkilöille. Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintamahdollisuudet olivat Suomessa varsin rajallisia, kunnes ne alkoivat kehittyä 1990-luvulla.³⁴ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että erilaisten kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia tulisi kehittää osallistavan demokratian näkökulmasta yhä edelleen: kirjallisuudessa on muun muassa esitetty, että kansalaisjärjestöjä osallistetaan usein sellaisissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa, joissa muutosten aikaansaaminen voi todellisuudessa olla vaikeaa.³⁵ Asian ratkaiseminen edellyttäisikin paremmin sen toteuttamista, mitä vuonna 2016 annetussa valtioneuvoston *Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa* sanotaan: ohjeen mukaan sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi kuulla valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.³⁶

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen lisääntyminen on tärkeää, sillä osallistuminen ja tiedonsaanti ovat keskeisiä elementtejä ympäristöpolitiikan toteuttamisessa niin ympäristölainsäädännön valmistelussa kuin sen toimeenpanemisessa.³⁷ Lausunto- ja kuulemismenettelyssä eri intressitahojen eriävät käsitykset tulevat selkeästi näkyviin – esimerkiksi ympäristöjärjestöjen näkemykset voivat erota maanomistajatahon tai muiden aihepiirin sidosryhmien näkemyksistä.³⁸ Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriöön tulevissa ympäristöjärjestöjen

³⁰ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 3; Keskinen 13.10.2023, s. 3.

³¹ Eduskunta 2020, s. 114.

³² Pickering 2023, s. 144.

³³ Viljanen ym. 2014, s. 21.

³⁴ Hokkanen 2008, s. 23.

³⁵ Rantala ym. 2021, s. 4.

³⁶ Valtioneuvosto 4.2.2016, kohta 1.4.

³⁷ Honkonen 2023, s. 53; Konttinen ym. 2024, s. 50.

³⁸ Tala 2005b, s. 225.

lausunnoissa on usein eroavaisuuksia verrattuna elinkeinoelämän edustajien lausuntoihin. Vaikka lausuntojen sisällöt voivat olla toisistaan poikkeavia, on niissä havaittavissa kuitenkin tiettyjä yhteneväisyyksiä esimerkiksi lausuntojen rakenteen osalta. Vaikka hyvin perustellut lausunnot vaikuttavatkin usein lainsäädäntöprosessiin, ei tilanne ole aina selkeä: toisinaan lausunnot voivat jopa kumota toisensa tai jokin olemassa olevan lainsäädännön sisältö estää lausunnon esitetyn näkemyksen toteuttamisen. Suhteellisen usein lausunnot johtavat kuitenkin hallituksen esitysluonnoksen tarkistamiseen.³⁹

Ongelmia osallistavan demokratian toteuttamisessa suomalaisessa lainsäädäntötyössä aiheuttaa myös se, että sidosryhmiä ei voida ottaa huomioon täysin tasapuolisesti. Tämä aiheuttaa hankaluuksia ympäristöjärjestöjen osallistumismahdollisuuksille. Koska kuulemisella pyritään parantamaan tiedonsaantia, on lainvalmistelun rajallisten resurssien puitteissa pyrittävä arvioimaan, mitkä tahot omaavat tietoa kulloinkin käsiteltävästä aiheesta. Tämä voi vähentää kuultavien tahojen tarvetta ja aiheuttaa sen, että varsinkin pienempiä ympäristöjärjestöjä kuullaan harvemmin.⁴⁰ Lausuntopyyntöjen valikoivalla lähettämällä voi olla kielteisiä seurauksia järjestöjen vaikuttamishalukkuuteen – tämä voi vähentää kansalaisyhteiskunnan osallistumista lakien valmisteluun ja säätämiseen. Kielteistä vaikutusta saattaa olla myös nettikeskusteluilla, joita kohtaan viranomaisen suhtautuminen on tosin aiempaa kielteisempää. Kielteinen suhtautuminen kohdistuu siihen, katsovatko viranomaiset mahdolliseksi viranomaisten ja kansalaisten välisen kommunikaation tapahtumisen niiden välityksellä.⁴¹ Nettikeskustelut ovat ylipäättään osa laajempaa poliittisen järjestelmän ja demokratian muutosta, johon on vaikuttanut erityisesti sosiaalinen media ja jonka myötä järjestöjen toiminnan voidaan myös katsoa muuttuneen järjestötoiminnan osallistumiskynnyksen laskemisen myötä.⁴²

Osallistavan demokratian toteuttamisessa hankaluuksia esiintyy myös siksi, että ministeriöt osaavat kuulla oman alansa järjestöjä, mutteivat aina välttämättä vieraiden alojen järjestöjä, vaikka käsiteltävät asiat saattaisivatkin koskea niitä. Ympäristöjärjestöt ovat tästä hyvä esimerkki – vaikka ympäristökysymykset liittyvät nykypäivänä tavalla tai toisella kaikkeen päätöksentekoon, ympäristöjärjestöjä on tyypillisesti kuultu vain tässä artikkelissa tarkasteltavissa ministeriöissä ja valiokunnissa. Muissa ministeriöissä tai valiokunnissa ympäristöjärjestöjä kuullaan lähinnä yksittäisissä kysymyksissä, kuten valtiovarainministeriön käsittelemissä kaivoskysymyksissä.⁴³ Täten onkin perusteltua

³⁹ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D 26.9.2023.*

⁴⁰ *Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 4.*

⁴¹ *Vesa – Kantola 2016, s. 63.*

⁴² *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D 26.9.2023.*

⁴³ Ks. esim. *Lausuntopalvelu 15.6.2024.*

sanoa, ettei ympäristöjärjestöjen kannalta kaikkien ministeriöiden sidosryhmytyötä voida vielä pitää kokonaisvaltaisesti osallistavana.

Ministeriöissä tapahtuvassa kuulemisessa järjestöjen osallistaminen on merkityksellistä myös siksi, että se vaikuttaa osaltaan valiokuntakuulemisiin. Kun valiokunnissa valitaan, mitä tahoja kuullaan pakollisesti kuultavan lähetävän ministeriön lisäksi, valitaan kuultavaksi usein samat tahot kuin ministeriövaiheessa – kuultavien tahojen valinnat ovat sidosryhmien kannalta tärkeitä, sillä ne vaikuttavat siihen, millä tahoilla on valiokuntakuulemisessa vaikutusvaltaa. Vuonna 2011 tehdyn tutkimuksen perusteella vaikutusvaltaisimpia valiokunnissa ovat lähetävän ministeriön edustajat, joiden jälkeen eniten valtaa on riippumattomilla asiantuntijoilla, kuten tutkimuslaitosten ja yliopistojen tutkijoilla. Näiden jälkeen vaikutusvaltaisimpia ovat muiden ministeriöiden edustajat sekä tahot, jotka edustavat elinkeinoelämää, palkansaajajärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä, joihin myös ympäristöjärjestöt lukeutuvat.⁴⁴

2.2 Deliberatiivinen demokratia

Ympäristöhallinnon voidaan kaikkein laajimmillaan tulkita tarkoittavan yhteiskunnallisia ja poliittisia prosesseja, joilla pyritään ohjailemaan ihmisten luontoon ja ympäristöön kohdistuvaa toimintaa. Tällainen ohjailu pitää sisällään monipuolista päätöksentekoa, virallisten ja epävirallisten instituutioiden muodostamista sekä keskustelua erilaisten toimijoiden kanssa.⁴⁵ Viimeksi mainitun ympäristöhallinnon osan vuoksi tässä artikkelissa nousee esiin edellä esitellyn osallistavan demokratian lisäksi tärkeäksi teoreettiseksi näkökulmaksi myös deliberatiivinen, eli niin sanottu keskusteleva demokratia.⁴⁶ Keskustelevan demokratian keskiössä on yhteisymmärryksen löytäminen: tämä löydetään keskustelun eri osapuolten intressien tasapainottamisella ja sovittelevan ratkaisun muodostamisella.⁴⁷

Deliberatiivinen demokratia muodostui 1990-luvun lopulla demokratiateoreettisen keskustelun kulmakiveksi ja on säilyttänyt asemansa myös 2000-luvun aikana. Kokonaisuutena se ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen – tutkimuskirjallisuuden näkemykset koskien deliberatiivista demokratiaa ovat varsin

⁴⁴ *Kyllönen* 2011, s. 18; *Keinänen* 2012, s. 148; *Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomainen E 7.3.2023*; *Seppänen ym.* 2023, s. 7.

⁴⁵ *Rodela – Udovc – Boström* 2017, s. 2. Deliberatiivisesta demokratiasta ympäristökysymyksissä ks. lisää *Smith* 2003; *Pellizzoni* 2010.

⁴⁶ *Rask – Karjalainen* 9.6.2015.

⁴⁷ *Brand – Blok – Verweij* 2019, s. 6, 9; *Kotilainen – Peltonen – Sairinen* 2021, s. 22.

monimuotoisia.⁴⁸ Kirjallisuudessa deliberatiivinen demokratia on nähty eräänlaisena postmodernin yhteiskunnan vastauksena ja korvikkeena aiemmille demokratian teorioille ja muodoille, kuten äänestykseen ja edustamiseen perustuvalla demokratialle, jossa päätöksenteko perustuu eniten kannatusta saaneen ehdotuksen valitsemiselle.⁴⁹

Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista on kirjallisuudessa pidetty deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä, sillä järjestöillä on mahdollisuus tuoda esiin erilaisia mielipiteitä sekä tarjota vaihtoehtoisia näkemyksiä ja parantaa täten osaltaan laadittavien säännösten laatua.⁵⁰ Ympäristöjärjestöjen kaltaisten toimijoiden, joilla on selkeä ”agenda”, tulee kuitenkin ottaa deliberatiivisen demokratian mukaisessa keskustelussa huomioon, että deliberatiivisen teorian malliin kuuluu ajatus siitä, että keskustelu on luonteeltaan järkipäristä sekä irti oman tai ryhmän edun tavoittelusta ja sananvapaus on keskeinen tapa mahdollistaa keskustelu.⁵¹ Ympäristöjärjestöjen kohdalla tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että järjestöjen tulee pyrkiä puolueettomaan ratkaisuun ja ottamaan keskustelussa huomioon myös muiden sidosryhmien näkemykset.

Deliberatiivisen demokratian mahdollisuudet on tunnustettu myös kirjallisuudessa, sillä se on nähty lupaavana vaihtoehtona vahvistaa ympäristöön kohdistuvaa päätöksentekoa. Tämä tarjoaa mahdollisuuden inkluusiiviseen ja kunnioittavaan keskusteluun, joka edistää pitkäaikaisia ja yhtenäisiä intressejä.⁵² Deliberatiivisen demokratian entistä paremmaksi toteuttamiseksi tarvitaan kommunikoinnin parantamista ja tiedonvälitystä, jonka turvin keskusteluun osallistuvat tahot voivat monipuolisemmin analysoida keskustelunalaista aihepiiriä ja muodosta täten perustellut mielipiteensä.⁵³

Tässä artikkelissa käytettyjen teorioiden, osallistavan ja deliberatiivisen demokratian, voidaan katsoa tukevan toisiaan merkittävällä tavalla. Samalla, kun osallistavassa demokratiassa keskitytään toimijoihin ja niiden väliseen yhteistyöhön, deliberatiivinen demokratia painottaa kieltä ja argumentointia. Deliberatiivisessa hallinnossa painopisteenä on ei-hierarkkinen hallintojärjestelmä, jonka avulla eri sidosryhmät voivat pyrkiä kaikkia miellyttävään ja kaikkien hyväksyttävissä olevaan kompromissiin.⁵⁴ Puutteellisten resurssien vuoksi ympäristöjärjestöt ovat usein päätöksenteossa eräänlaisessa altavastaajan asemassa

⁴⁸ Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 261.

⁴⁹ Pekkanen 2012, s. 630; Mustalahti – Matschoss – Hyle 2015, s. 395.

⁵⁰ Nasiritousi – Hjerpe – Buhr 2014, s. 177; Jauhiainen 2023, s. 1.

⁵¹ Neuvonen 2019, s. 993.

⁵² Pickering – Bäckstrand – Schlosberg 2020, s. 2.

⁵³ Kyllönen 2006, s. 605.

⁵⁴ Savola 2013, s. 143; Ludwig – Kok 2018, s. 9.

verrattuna esimerkiksi yrityksiin, joten niiden kannalta deliberatiivista hallintoa voidaan pitää ihanteellisena – siinä tavoitteena oleva tasapuolinen keskustelu edesauttaa juurikin järjestöjen kaltaisia toimijoita.

2.3 Oikeudelliset kysymykset

Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, lainsäädäntöprosessia koskien on vain vähän lainsäädäntöä. Lakitasoinen sääntely on ohutta, ja sen soveltuminen on paikoin tulkinnanvaraista. Lainsäädäntöä täydennetään eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan valmisteluun liittyvällä käytännöllä. Lisäksi on olemassa erilaisia periaatepäätöksiä, ohjeita, suosituksia ja oppaita, kuten *Lainvalmistelun prosessiopas*, johon on kirjattu ohjeistuksia hallituksen esitysten laatimisesta, kuulemisesta ja lain kirjoittamisesta.⁵⁵

Yleisen lakien valmistelua ja säätämistä koskevan sääntelyn lisäksi artikkelin kannalta olennaista on myös sääntely, joka koskee ympäristöjärjestöjen toimintaa ja osallistumista. Yhtenä merkittävimmistä ympäristöjärjestöjen osallistumista koskevista säädöspohjista voidaan EU:n jäsenmaissa pitää Århusin yleissopimusta (1998), joka on vahvasti sidoksissa osallistavaan demokratiaan ja kansalaisten ympäristöoikeuksiin. Sopimuksella edistetään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia heidän elinympäristöään koskeviin päätöksiin.⁵⁶ Århusin yleissopimuksen mukaan tehokkaiden oikeudellisten mekanismien tulisi olla saavutettavia yleisölle, mukaan lukien järjestöille.⁵⁷

Järjestöjen asema on oikeudellisten mekanismien saavutettavuuden toteutumisessa oleellinen kysymys, sillä ympäristöjärjestöt voivat vaikuttaa tehokkaammin päätöksentekoon kuin yksittäiset kansalaiset – järjestöissä yksityishenkilöt yhdistävät osaamisensa ja osallistuvat päätöksentekoon käyttäen yhdistysten resursseja. Århusin yleissopimuksessa yhteisötason päätöksenteon kannalta merkityksellinen osa on varsinkin 8 artikla, joka edellyttää osallistumismahdollisuuksien turvaamista viranomaisten vastuulla olevien ja mahdollisesti merkityksellisiä ympäristövaikutuksia omaavien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen. Sopimusmääräys on kuitenkin vain heikosti velvoittava.⁵⁸ Niinpä on hyvä tiedostaa, että lainsäädäntöprosessiin osallistumisen lisäksi ympäristöjärjestöt vaikuttavat

⁵⁵ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 194; *Finlex* 6.6.2024.

⁵⁶ *Kravchenko* 2006, s. 106; *Mäntylä* 2011, s. 117; *Albrecht – Viljanen – Vaara* 2020, s. 380.

⁵⁷ *Passarini* 2023, s. 291.

⁵⁸ *Kumpula* 2004, s. 143; *Abbot – Lee* 2024, s. 89.

yleisellä tasolla usein myös osallistumalla ympäristöpoliittiseen keskusteluun, jolla on ympäristölainsäädännön kehittämisessä merkittävä rooli.⁵⁹

Ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksista huolehtiminen on Suomessa kansallisella tasolla merkityksellistä myös perustuslain kannalta: perustuslain 20 §:n turvaama ympäristöperusoikeus sekä 2 §:n turvaama, kansanvaltaan sisältyvä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen kannustavat aktiiviseen kansalaisosallistumiseen edistämällä tiedonsaantia, osallistumista päätöksentekoon sekä vahvistamalla muutoksenhakuoikeutta. Ympäristöperusoikeus merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.⁶⁰ Ympäristöperusoikeus edellyttää, että laadittaessa ympäristölainsäädäntöä etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet huomioidaan ja täten laajennetaan eri ympäristöalan toimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa.⁶¹ Ympäristöjärjestöjen aseman on kirjallisuudessa todettu olevan yksi ympäristöperusoikeuden painoarvoon vaikuttavista kysymyksistä.⁶²

3 AINEISTO JA MENETELMÄT

3.1 Tutkimuskysymys osana lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta

Artikkelissa tehtävän tutkimuksen kannalta on oleellista kiinnittää huomiota siihen, että se yhdistelee tutkimuskysymyksen luonteen vuoksi lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta. Ilmiö – ympäristöjärjestöjen vaikuttamismahdollisuudet ympäristöasioita koskevaan lakien valmisteluun ja säätämiseen – koskee sinänsä lainsäädäntötutkimusta, jossa tutkimuksen kohteena ovat olleet muun muassa vaihtoehdot sääntelyratkaisut, vaikutusarvioinnit, avoimuus, jälkiarviointi ja kuuleminen, joihin tässä artikkelissa perehdytään.⁶³

Ympäristöjärjestöihin kohdistuva rajausta tekee aiheesta samalla myös ympäristöoikeudellisen. Kun pohditaan lakien säätämiseen liittyviä kysymyksiä jollain tietyllä oikeudenalalla, ei lainsäädäntötutkimusta voida koskaan erottaa täysin tästä kyseisestä oikeudenalasta – lainvalmistelu on olennainen osa niin

⁵⁹ Nyman 2005, s. 80.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 67.

⁶¹ Mäntylä 2011, s. 7; Albrecht ym. 2021, s. 388.

⁶² Boyd 2011, s. 119–120.

⁶³ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 196.

ympäristöoikeudellisten kuin muihinkin oikeudenaloihin kuuluvien säädösten elinkaarta. Jokainen säädetyn oikeuden normi syntyy lainvalmistelutoiminnassa, jossa selvitetään sääntelyn tarve, sisältö, vaihtoehdot ja ennakoidaan eri säädösvalintojen vaikutuksia.⁶⁴

Lainsäädäntötutkimuksen elementit ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä nostavat esiin tehokkaasti elementtejä, jotka vastaavat lopulta siihen, toteutuvatko osallistava ja deliberatiivinen demokratia ympäristöjärjestöjen lausunnonantomahdollisuuksien osalta Suomessa. Demokraattisissa kansallisvaltioissa vaaleilla valitut parlamentit ovat lainlaadinnan tärkeimpiä toimijoita. Lainlaadintaa edeltää kuitenkin monipuolinen julkinen keskustelu ja mielipiteiden antaminen lainvalmisteluvaiheessa ja parlamenttikäsittelyssä. Myös ympäristöjärjestöt edistävät toiminnallaan näitä seikkoja, jotka takaavat lopulta sen, että oikeussääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä ja sitovana.⁶⁵ Kuten tämä artikkelin alussa todettiin, Suomessa suuri osa kansalaisten ja eri intressiryhmien integroinnista lainvalmisteluun tapahtuu kansalaisjärjestöjen kautta. Niinpä järjestöjen osallistamisella demokratiaan on myös ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla merkittävä rooli siinä, että lakeja voidaan niiden voimaantulon jälkeen pitää oikeutettuina.

Edellä kuvattu tekeekin merkityksellistä sen selvittämisestä, miten ympäristöjärjestöt todellisuudessa osallistuvat ministeriöiden ja valiokuntien lausunnonantoon. Århusin yleissopimuksen tuomat ympäristöjärjestöjen oikeudet tuovat esiin myös yhteyden kansalaisten ja järjestöjen sekä ympäristönsuojelun välillä, kuten myös ihmisoikeuksien ja ympäristön välillä. Århusin yleissopimuksen järjestöille tuottamat oikeudet liittyvät vahvasti ihmisoikeuskysymyksiin, kuten sananvapauden käyttämiseen ja vapaaseen tiedonsaantiin.⁶⁶ Kansainvälisesti on arvioitu, ettei varsinkaan ihmisoikeuksiin liittyviä ympäristökysymyksiä otettaisi tarpeeksi huomioon lainvalmistelussa.⁶⁷ Lainsäädäntötutkimuksen elementtejä voidaankin hyödyntää myös selvittäessä ympäristöoikeudessa sitä, kuinka järjestöjen asemaa hyödynnetään ympäristönsuojelussa.

3.2 Empiirinen tutkimus oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä

Aiemmin empiiriset tutkimusmenetelmät eivät ole olleet oikeudellisessa tutkimuksessa yleisiä – sittemmin muun muassa ympäristöoikeudelliseen tutki-

⁶⁴ *Tala* 2004, s. 379; *Tala* 2005, s. 1321.

⁶⁵ *Tala* 2004, s. 382; *Berger* 2016, s. 84–85.

⁶⁶ Ks. luku 2.2.

⁶⁷ *Abbot – Lee* 2024, s. 95.

mukseen on ilmestynyt runsaasti empiiristen aineistojen analyysiin perustuvia selvityksiä ja tutkimuksia.⁶⁸ Ympäristöoikeudessa empiirinen tutkimus pyrkii analysoimaan neljää sidosta lainsäädännön ja yhteiskunnan välillä. Näitä ovat uusien lakien säätäminen, voimaansaattaminen, ympäristösääntelyn kohteena olevien tahojen käytöksen muuttaminen sekä maapallon ympäristöön liittyvien ja muiden olosuhteiden parantuminen.⁶⁹

Tässä artikkelissa empiirisellä tutkimuksella tarjotaan käytännön tietoa ympäristöjärjestöjen osallistumisesta lainsäädäntöprosessin valtioneuvoston päätöksentekoa edeltäviin vaiheisiin lukeutuvaan lausunnonantoon ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriössä ja myöhemmin lain jo edettyä eduskuntaan ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa.⁷⁰ Täten tutkimuksen tarkoituksena ei ole ensisijaisesti lainopillisesti tulkita tai systematisoida oikeusnormeja, jotka mahdollistavat ympäristöjärjestöjen osallistumisen lainvalmisteluun, vaan todellisuudessa selvittää, miten ympäristöjärjestöt käyttävät mahdollisuuksiaan ja kuinka niihin suhtaudutaan. Lainopillisia havaintoja käytetään ainoastaan täydentämään ja täsmentämään analysoinnin kohteena olevasta empiirisestä tutkimusmateriaalista esiin nousevia huomioita.⁷¹

Kuten edellä todettiin, tutkimus edustaa ympäristöoikeudellisen tutkimuksen lisäksi myös lainsäädäntötutkimusta. Empiiristä lainsäädäntötutkimusta laadittaessa ei analysoida vain tavoitteita, vaan voidaan syventyä lainvalmistelun ihanteisiin, merkityksiin ja todellisuuteen.⁷² Todellisuuden esiin nostaminen edustaa tutkimuksessa osaltaan myös oikeussosiologista tutkimusperinnettä ja niin sanottua *Law in action* -näkökulmaa, joka tuo esiin tosiasiallisia, monesti vallitsevasta lainsäädännöstä poikkeavia juridisia käytänteitä.⁷³ Todellisuuden selvittäminen on merkityksellistä, jotta voidaan arvioida, toteutuvatko osallistava ja deliberatiivinen demokratia Suomessa ympäristöjärjestöjen toimintamahdollisuuksien osalta.

Kirjallisuudessa on esiintynyt voimakkaankin eriäviä mielipiteitä siitä, mikä oikeastaan on empiirisen tutkimuksen asema oikeustieteessä.⁷⁴ Tässä artikkelissa empiirinen tutkimus on luonteeltaan sekä *kvalitatiivista* että *kvantitatiivista*. Kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus perustuu artikkelia varten tehtyihin haastatteluihin. Kvantitatiivinen, eli määrällinen tutkimus perustuu

⁶⁸ *Ervasti* 2011, s. 66; *Määttä* 2016, s. 186; *Mateeva* 2023, s. 44.

⁶⁹ *Coglianse – Courcy* 2010, s. 485.

⁷⁰ *Ervasti* 2004, s. 12.

⁷¹ *Hirvonen* 2011, s. 21.

⁷² *Rantala – Alasuutari* 2021, s. 71.

⁷³ *Ervasti* 1998, s. 364; *Ervasti* 2015, s. 68. *Law in action* -näkökulman ja lainsäädäntöä tutkivan *Law in books* -näkökulman eroista ks. lisää *Leeuw – Schmeets* 2016, s. 2.

⁷⁴ *Mäntylä* 2012, s. 82.

ympäristöjärjestöjen osallistumismäärää koskevaan tilastointiin. Tutkimuksen empiirisesti kerätyn tutkimusmateriaalin tulkintaa⁷⁵ ohjaamaan on valittu edellä luvussa 2 esitellyt osallistava ja deliberatiivinen demokratia. Laadullinen ja määrällinen näkökulma täydentävät tutkimuksessa toisiaan⁷⁶: niiden avulla saadaan sekä lukumäärällistä että viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen edustajien kokemuksiin perustuvaa tietoa ympäristöjärjestöjen osallistumisesta ympäristö- sekä maa- ja metsätalouselämin ministeriöiden ja valiokuntien harjoittamaan lainsäädäntöprosessiin.

3.3 Tilastot

3.3.1 Tilastot empiirisessä tutkimuksessa

Empiirisessä oikeustutkimuksessa tilastoja hyödynnetään näyttämään lainsäädännössä määriteltyjen seikkojen käytäntöä ja edistämään niiden tutkimusta – tilastoilla voidaan esimerkiksi osoittaa, miten erilaisia lainsäädännössä turvattuja oikeuksia todellisuudessa hyödynnetään.⁷⁷ Tilastot ja erilaisten tilastollisten korrelaatioiden etsiminen ovat varsinkin aiemmin olleet merkittävien empiirisen oikeustutkimuksen menetelmä.⁷⁸ Tilastollisen tutkimuksen ja koulutuksen, kuten myös laajemminkin empiirisen oikeustieteen tarpeen, on arvioitu kasvavan oikeustieteessä, ja niinpä tämän metodin käyttö on ajankohtaista.⁷⁹

Tilastojen käyttö tutkimuksessa lukeutuu *kvantitatiiviseen* tutkimukseen, ja sen tavoitteena on kuvailla ja selittää lukumäärällisesti tutkimuksessa tehtyjä havaintoja. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa voidaan tarkastella useamman muuttujan vaikutusta samanaikaisesti.⁸⁰ Tässä artikkelissa on tilastollista dataa keräämällä tutkittu, miten paljon ympäristöjärjestöt hyödyntävät mahdollisuutta lausunnonantoon tutkituissa ministeriöissä ja miten paljon niitä myöhemmin kuullaan asiantuntijoina valiokuntakäsittelyn vaiheessa.

3.3.2 Artikkelia varten tehdyt tilastot

Tilastotaessa ympäristöjärjestöjen osallistumista ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön sidosryhmien kuulemisiin käytettiin apuna lausuntopalvelu.

⁷⁵ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 11, 24.

⁷⁶ Wulf 2016, s. 39; Korai ym. 2021, a. 571.

⁷⁷ Pemjakov 2007, s. 45; Khadka 2019, s. 444.

⁷⁸ Argyrou 2017, s. 98; Engert 2022, s. 9.

⁷⁹ Leeuw 2015, s. 22; Herrera – Serrano 2021, s. 82.

⁸⁰ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 27–28.

fi-nettipalvelua. Tilastoinnissa on otettu huomioon myös tapaukset, joissa lausunnon on antanut jokin eläinoikeusjärjestöksi luokiteltava järjestö. Nettipalvelun tavoitteena on tehostaa lausuntomenettelyä tarjoamalla kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille sekä muille mahdollisille sidosryhmille yhdenmukainen verkkopalvelu, missä lausuntopyyntöjä voidaan julkaista sekä käsitellä ja antaa lausuntoja. Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset.⁸¹ Ministeriöiden lainvalmisteluprosessin aikana lausuntopalvelu.fi-palvelussa julkaisemat lausuntopyynnöt mahdollistavat kansalaisjärjestöjen tehokkaan osallistumisen lausunnonvalmisteluun. Kyseinen verkkopalvelu tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti, ja tämän artikkelin ministeriötason lausunnonantoa koskevat tilastoinnit on tehty sivuston sisältämien tietojen perusteella.

Tutkimuksessa tarkasteltiin nettipalvelussa julkaistujen ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöjen avulla sitä, kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuivat tuona aikana ministeriöiden lausuntopyyntöihin. Tutkimuksessa käytiin läpi kaikki ennen tutkimuksen aloittamista 5.6.2024 lausuntopalvelu.fi:ssä suljetut lausuntopyynnöt. Avoimia lausuntopyyntöjä ei otettu käsittelyyn, koska tällaisiin lausuntopyyntöihin saattoi tulla lausuntoja vielä tutkimuksen teon jälkeenkin. Lausuntopyyntöjä on täten käsitelty ajalta ennen koronapandemiaa, sen ajalta ja lisäksi ajalta pandemian jälkeen. Covid-19-pandemian on kirjallisuudessa arvioitu aiheuttaneen ministeriöiden lainvalmistelulle lukuisia haasteita muun muassa siksi, että ministeriöt joutuivat muuttamaan toimintatapojaan kasvokkain tapahtuvan kanssakäymisen ja täten erilaisten kuulemistilaisuuksien käyttömahdollisuuksien vähentymisen vuoksi.⁸²

Tulokset poikkesivat ministeriöiden kesken voimakkaasti toisistaan lähinnä julkaistujen lausuntopyyntöjen lukumäärien perusteella. Ympyräkuviot järjestöjen osallistumisesta artikkelissa tutkittujen ministeriöiden lainvalmisteluprosesseihin esitellään artikkelin luvuissa 4.1.1 ja 4.1.2. Kesäkuun 2024 alkua edeltävänä aikana ympäristöministeriö oli julkaissut lausuntopalvelu.fi:ssä 236 lausuntopyyntöä, kun taas maa- ja metsätalousministeriön julkaisemia lausuntopyyntöjä oli sivulla julkaistuna 38 kpl. Ympäristöjärjestöjen osallistamisen osalta ministeriöiden käytännöt ovat melko yhteneväisiä: ympäristöministeriö oli välittänyt 69 %:ssa lausuntopyynnöistään (164 kpl) lausuntopyynnön yhdelle tai useammalle ympäristöjärjestölle, kun taas maa- ja metsätalousministeriö oli välittänyt ympäristöjärjestölle 73 % (28 kpl) julkaisemistaan lausuntopyynnöistä. Molemmissa ministeriöissä lausuntoja pyydetään hallituksen esityksien lisäksi myös muusta ministeriöissä tehtävästä työstä, kuten erilaisista

⁸¹ *Lonka ym.* 2020, s. 12–13; *Uusikylä ym.* 2023, s. 123.

⁸² *Jukka ym.* 2023, s. 16.

suojelusuunnitelmista. Myös tällaisten töiden valmisteluun kohdistuvat lausuntopyyntö on otettu tilastoinnissa huomioon.

Vaikka lausuntopyyntöjen määrät vaihtelevatkin merkittävästi ministeriöittäin, kiinnostava seikka tässä kohtaa on, että maa- ja metsätalousministeriön on kirjallisuudessa tilastoitu antavan enemmän hallituksen esityksiä kuin ympäristöministeriön. Tämä aiemmin julkaistu tilasto koski vain vuosia 2010–2020, joten se ei ole ajallisesti täysin verrattavissa tätä artikkelia varten tehtyyn tilastointiin, mutta antaa kuitenkin suuntaviivoja ministeriöiden julkaisemien hallituksen esitysten kokonaismäärille. Tuona aikavälinä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla annettiin 192 hallituksen esitystä, kun taas ympäristöministeriössä niitä annettiin 125.⁸³ Vaikka maa- ja metsätalousministeriössä onkin annettu huomattavasti enemmän hallituksen esityksiä kuin ympäristöministeriössä, osallistuvat ympäristöjärjestöt silti eniten ympäristöministeriön harjoittamaan perusvalmisteluun.

Ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokuntien osalta tilastoinnissa käytettiin hyödyksi eduskunnan valiokuntien julkisia kuulemisia ja avoimia kokouksia lähettävää sivua⁸⁴ sekä eduskunnan sivuja⁸⁵, joissa oli listattuna mietintöjä valiokuntien mukaan jaoteltuina. Eduskunnan sivuilla olleita nauhoituksia avoimista kuulemisista käytiin läpi 16 kpl vuosilta 2017–2024. Niistä 31 %:ssa (5 kpl) oli mukana ympäristöjärjestön edustaja. Tilastoinnissa yhdistettiin ympäristövaliokunta sekä maa- ja metsätalousvaliokunta yhteen tilastoon, sillä kuulemisissa oli mukana myös kyseisten valiokuntien yhteiskuulemisia. Eduskunnan sivulla, jossa oli hallituksen esityksiä valiokuntien mukaan jaoteltuina, oli 280 kpl maa- ja metsätalousvaliokunnan ja 167 kpl ympäristövaliokunnan käsittelemää mietintöä. Näiden aikaväli oli huomattavasti laajempi, sillä hallituksen esityksiä koskevat mietinnöt olivat vuosilta 1995–2024. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöistä 24 %:ssa (68 kpl) ympäristöjärjestön edustaja oli joko kuultava tai järjestö oli antanut lausunnon. Ympäristövaliokunnan mietinnöistä ympäristöjärjestön edustaja oli ollut joko kuultavana tai antanut lausunnon 49 %:ssa (81 kpl) tapauksista.

⁸³ *Keinänen – Pajuoja 2022, s. 20, 25.*

⁸⁴ *Eduskunta 17.7.2024.*

⁸⁵ *Eduskunta 18.7.2024.*

3.4 Haastattelut

3.4.1 Haastattelut empiirisessä tutkimuksessa

Haastattelut ovat merkittävimpiä laadullisessa empiirisessä tutkimuksessa käytetyistä metodeista.⁸⁶ Niiden käyttäminen tutkimuksessa on yleistä varsinkin poliittisissa ja yhteiskuntatieteissä, mutta oikeustieteessä sen sijaan harvinaisempaa, vaikka niiden avulla on mahdollista saada monipuolisesti informaatiota haastateltavan työtehtävistä ja muusta kokemuksesta peräisin olevan asiantunteumuksen seurauksena.⁸⁷

Harvinaisuudesta huolimatta tämän artikkelin empiiriseen oikeustutkimukseen haastattelut ovat valikoituneet yhdeksi keinoksi kerätä aineistoa – niiden avulla on saatu kokoon käytännön kokemuksia, jotka antavat tietoa siitä, miten ympäristöjärjestöissä sekä tutkituissa viranomaisissa suhtaudutaan järjestöjen mahdollisuuksiin antaa lausuntoja. Haastattelut on käyty läpi sisällönanalyysillä.⁸⁸

3.4.2 Artikkelia varten kerätyt haastattelut

Tätä artikkelia varten kerättiin puolistrukturoituja⁸⁹ haastatteluja: näissä haastatteluun osallistuneille henkilöille laaditaan etukäteen kullekin omat kysymykset, joihin he saavat vastata. Lisäksi jokaisen haastattelun lopussa oli myös avoin kysymys, mikäli haastateltava halusi lisätä jotain vastauksiinsa.

Haastatteluita kertyi 9 kpl, ja ne kerättiin ympäristöviranomaisilta ja ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden edustajilta. Koska yhdessä haastattelussa vastaajia oli kolme ja yhdessä kaksi samanaikaisesti, oli vastaajia yhteensä 12 kpl. Kaikkien haastateltujen vastaukset on käsitelty anonymisoituna ja tietosuojaan liittyvät kysymykset huomioiden.

Haastateltavat on valikoitu ministeriöiden virkamiesten osalta sekä järjestöjen edustajista siten, että vastaukset saatiin mahdollisimman monipuolisesti ja asiantuntevasti.⁹⁰ Tällä on pyritty selvittämään kattavasti ympäristöjärjestöjen sekä viranomaisten suhtautumista järjestöjen lausunnonantoon sekä välttämään haasteet, joita voisi syntyä tiedon luotettavuuden osalta. Kun haastateltavia on useampia sekä viranomaisista että ympäristöjärjestöistä, on heidän

⁸⁶ Bell 2016, s. 266; Grabham 2022, s. 11.

⁸⁷ Korkea-aho – Leino 2019, s. 18; Lähteenmäki 2021, s. 167.

⁸⁸ Määttä 2016, s. 200–201. Ks. sisällönanalyysistä menetelmänä Sarajärvi – Tuomi 2018, s. 133–134.

⁸⁹ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 16. Ks. puolistrukturoiduista haastatteluista Albaret – Dess 2023.

⁹⁰ Linos – Carlson 2017, s. 220.

näkemyksiään yhdistelemällä ja analysoimalla saatavissa luotettavampi kuva tutkittavasta aihepiiristä. Ympäristöjärjestöjen edustajat on valittu haastateltaviksi siten, että haastateltavia saatiin mahdollisimman eri kokoisista järjestöistä.

Artikkelia varten toteutettiin seuraavat haastattelut:

- Ympäristöministeriöstä haastatteluun vastasivat virkamiehet A (19.1.2021) ja B (10.7.2024).⁹¹
- Maa- ja metsätalousministeriöstä haastatteluun vastasi kolme virkamiestä C1, C2 ja C3 (5.2.2021) sekä virkamies D (26.9.2023).⁹²
- Maa- ja metsätalousvaliokunnasta haastatteluun vastasi virkamies E (7.3.2023).⁹³
- Ympäristövaliokunnasta kysymyksiin vastasi ympäristövaliokunnan virkamies F (11.7.2024).⁹⁴
- Ympäristöjärjestöistä haastatteluun vastasivat Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G (1.3.2021)⁹⁵, Luonto-Liiton edustaja H (28.12.2022)⁹⁶ sekä Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat I1 ja I2 (28.12.2022)⁹⁷.

Sekä viranomaisista että ympäristöjärjestöistä haastatelluille esitetyt kysymykset ovat luettavissa tämän artikkelin liitteistä 1–7. Kysymykset liittyvät vahvasti osallistavan ja deliberatiivisen demokratiateorian käytännön toteutumisen selvittämiseen. Kysymyksillä perehdyttiin siihen, miten paljon järjestöiltä pyydetään lausuntoja ja kuinka paljon näihin pyyntöihin vastataan, millaisilta muilta sidosryhmiltä lausuntoja pyydetään ja miten saatuja lausuntoja käsitellään. Näillä kysymyksillä selvitetään paitsi järjestöjen osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon, myös säädöshankkeiden tietopohjan ja säädösten legitimitettiin vahvistamiseen liittyviä teemoja sekä järjestöjen kokemuksia.⁹⁸

⁹¹ Kysymykset liitteessä 1.

⁹² Kysymykset liitteessä 2.

⁹³ Kysymykset liitteessä 3.

⁹⁴ Kysymykset liitteessä 4.

⁹⁵ Kysymykset liitteessä 5.

⁹⁶ Kysymykset liitteessä 6.

⁹⁷ Kysymykset liitteessä 7.

⁹⁸ *Keinänen – Pälvimäki 2022*, s. 2–3.

4 ANALYYSI

4.1 Ministeriövaihe

4.1.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus

Lainvalmisteluprosessiin kuuluu merkityksellisenä osana sidosryhmien kuuleminen. Tyypillistä on, että hallituksen esitysluonnokseen pyydetään kirjallisia lausuntoja siten, että pyyntö suunnataan keskeisimmille sidosryhmille. Merkittävimmissä yhteiskuntapoliittisissa lakiuudistuksissa lausuntoja saattaa olla jopa toistasataa, mutta useimmiten lausuntojen määrät jäävät pienemmiksi. Kirjallisten lausuntopyyntöjen ohella mahdollisia kuulemismenetelmiä voivat olla muun muassa kyselyt, kuulemistilaisuudet, työpajat, seminaarit, asiantuntijakuulemiset työryhmissä ja muissa toimielimissä sekä erilaiset verkkokeskustelut. Lisäksi sidosryhmiä voidaan joskus kuulla myös epävirallisesti.⁹⁹

Seuraavassa analysoidaan järjestöjen osallistumisesta ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön lainvalmisteluprosesseihin tehtyjä tilastoja ja niistä esiin nousevia huomioita (luvut 4.1.1 ja 4.1.2). Tilastoihin kohdistuvalla analyysillä vastataan artikkelin kysymykseen 1) *Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemismenettelyyn ympäristö- ja maa- ja metsätalousministeriössä?*

4.1.1.1 Ympäristöministeriö

Kuvio 1. Ympäristöministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat lausuntopyynnöt, jotka on suljettu 5.6.2024 mennessä.



⁹⁹ Tala 2016, s. 6; Rantala – Alasuutari 2021, s. 87.

Ympäristöministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, tätä artikkelia varten analysoidut lausunnot ovat ajalta 12.3.2016–5.6.2024. Aikavälillä julkaistuja lausuntoja analysoitiin 236 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 1 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet ympäristöministeriön lausuntopyyntöön.

Ympäristöministeriön viranomaisen A kuvaili haastattelussaan (19.1.2021) ympäristöministeriön työtä sidosryhmäkuulemisten osalta kunnianhimoiseksi ja sellaiseksi, että ministeriö saa kunnioitusta ympäristöjärjestöiltä. Ministeriön lausuntopyyntöjen menestyksekkyydestä tehdystä tilastosta on kuitenkin havaittavissa, ettei tällä kunnianhimolla ja ministeriön sidosryhmäkuulemisella kovinkaan usein saavuteta toivottua lopputulosta.¹⁰⁰ Välittäessään lausuntopalvelu.fi:ssä lausuntopyynnön ympäristöjärjestölle tai muulle sidosryhmälle, viranomaisen arvioi, että sidosryhmä olisi lausuntopyynnön aiheen perusteella kykenevä antamaan asiassa lausunnon. Kovinkaan usein ympäristöministeriön lainvalmistelijoiden arviot eivät ole olleet oikeita: ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöt jättivät täysin vastaamatta 50 ympäristöministeriön lausuntopyyntöön, ja 69 lausuntopyynnön kohdalla vastauksia kertyi vähemmän kuin ministeriö oli välittänyt lausuntopyyntöjä ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöille.

Tämä ei kuitenkaan kerro siitä, etteivätkö ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöt olisi aktiivisia lausuntojen antamisen suhteen: tutkimus osoitti, että 21 kertaa vastanneiden järjestöjen lukumäärä oli suurempi kuin määrä, joille ympäristöministeriö oli välittänyt lausuntopyynnön, ja 4 tapauksessa ympäristöministeriö oli saanut vastauksen vähintään yhdeltä järjestöltä, vaikkei se ollut välittänyt lausuntopyyntöjä yhdellekään. Järjestöjen lukumäärän kasvuun vaikutti vahvasti se, että Suomen luonnonsuojeluliiton kaltaisilla kansallisilla toimijoilla, joille lausuntopyyntöjä välitetään, on mahdollisuus välittää niitä eteenpäin. Tästä seurasi se, että vaikka lausuntopyyntö oli lähetetty ”vain” Suomen Luonnonsuojeluliitolle, saattoi lausunnon antajissa olla monesti useampia Luonnonsuojeluliiton paikallisyhdistyksiä.

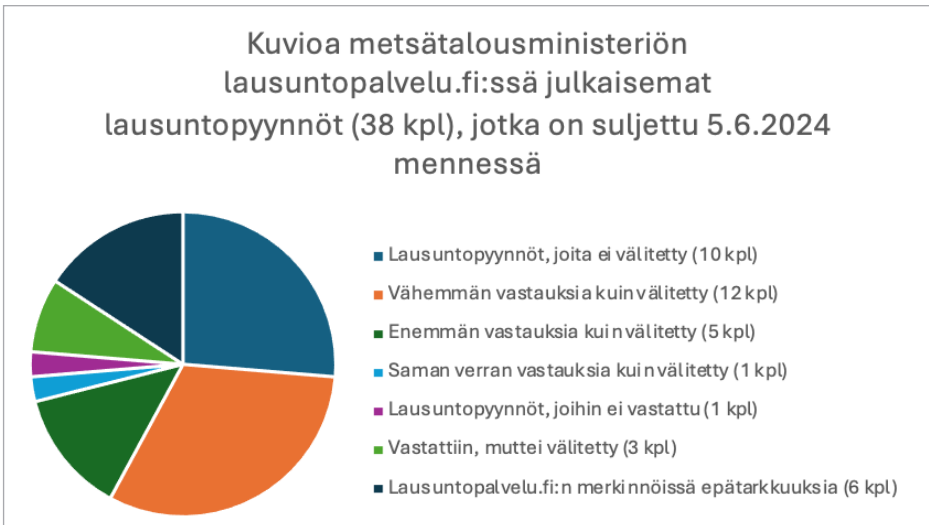
Tilastoja tarkasteltaessa on hyvä tiedostaa, etteivät lausuntopyyntöjä saaneet järjestöt ja lausunnon antaneet järjestöt useinkaan välttämättä ole olleet samoja toimijoita. Koska lausuntopalvelu.fi:ssä minkä tahansa sidosryhmän jäsenellä on mahdollisuus antaa lausunto avoimna olevaan lausuntopyyntöön, on tarkastellulla aikavälillä ollut useita tilanteita, joissa pyynnön saaneet ja pyyntöihin vastanneet järjestöt eivät ole olleet samoja. Tätä seikkaa ei voida kuitenkaan pitää ministeriön lainvalmistelutyön kannalta olennaisena seikkana, sillä mikä tahansa järjestö tai muu sidosryhmätoimija voi tuottaa merkityksellistä tietoa.

¹⁰⁰ *Ympäristöministeriön viranomaisen A 19.1.2021.*

Tilastosta esiin nousee niiden lausuntopyyntöjen määrä, joihin ympäristöministeriö ei ole joko saanut lainkaan lausuntoja tai niitä on tullut vähemmän kuin lausuntopyyntöjä välitettiin. Lausuntojen vähäinen määrä osoittaa tarpeen laajemmalle jatkoselvitykselle: olisi aiheellista tutkia, millä keinoin pystyttäisiin edistämään sitä, että ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt vastaisivat niille välitettyihin lausuntopyyntöihin, jotta järjestöt saataisiin todellisuudessa käyttämään Århusin yleissopimuksen ja perustuslain niille takaamia mahdollisuuksia ja osallistumaan entistä tehokkaammin ja aktiivisemmin lainvalmisteluun.

4.1.1.2 Maa- ja metsätalousministeriö

Kuvio 2. Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, 5.6.2024 mennessä suljetut lausuntopyynnot.



Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, tätä artikkelia varten analysoidut lausunnot ovat ajalta 26.4.2017–5.6.2024. Aikavälillä julkaistuja lausuntoja analysoitiin 38 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 2 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöön.

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöjä koskevan tilaston analysoinnin laatua heikensivät lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistujen lausuntopyyntöjen edellä esiteltyyn ympäristöministeriöön verrattuna huomattavasti pienempi lukumäärä sekä se, että ministeriön julkaisemista lausuntopyynnöistä kuudessa ei ollut listattu, mille sidosryhmille kyseinen lausuntopyyntö oli lähetetty. Ympäristöministeriötä huomattavasti pienempi lausuntopyyntöjen lukumäärä

on osittain seurausta siitä, että maa- ja metsätalousministeriö on julkaissut ensimmäisen lausuntopyyntönsä lausuntopalvelu.fi:ssä yli vuotta ympäristöministeriötä myöhemmin.

Tapauksista, jotka oli mahdollista analysoida (32 kpl), on kuitenkin havaittavissa, että ministeriö välittää noin 2/3 lausuntopyyntöistään yhdelle tai useammalle ympäristö- tai eläinoikeusjärjestölle (22 kpl). Artikkelia varten tehty tilastointi osoittaa, ettei maa- ja metsätalousministeriö saa ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöiltä kuitenkaan kaipaamaansa määrää vastauksia: yli puolessa tapauksista, joissa lausuntopyyntö oli välitetty järjestölle, siihen tuli järjestöiltä joko vähemmän lausuntoja kuin niitä oli pyydetty (12 kpl), tai niitä ei tullut ollenkaan (1 kpl). Tilanteet, joissa järjestöiltä saatiin joko enemmän (5 kpl) tai saman verran (1 kpl) lausuntoja kuin pyydettiin, olivat lukumäärällisesti huomattavasti harvinaisempia. Kuten ympäristöministeriön tilanteessa, myös maa- ja metsätalousministeriön kohdalla annettujen lausuntojen suurempi määrä suhteessa lausuntopyyntöihin johtui useimmiten siitä, että Suomen Luonnonsuojeluliitto oli välittänyt lausuntopyyntöä eteenpäin paikallisryhmilleen, jotka antoivat lausunnon sittemmin omissa nimissään.

Oikeusministeriön vuonna 2021 julkaiseman selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön lainsäädäntöhankkeisiin annetaan huomattavasti enemmän lausuntoja kuin ympäristöministeriön hankkeisiin. Ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöistä kuullaan erityisesti Suomen Luonnonsuojeluliittoa, Animaliaa, SEY:tä ja WWF:ää.¹⁰¹ Tieto aktiivisemmasta lausunnonannosta sekä havainto, että maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat tiedot ovat osittain puutteellisia, ovat viitteitä siitä, että ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen sekä myös muiden sidosryhmien osallistuminen edellyttäisi ministeriötasolla laajempaa ja tarkempaa tutkimusta, jossa otettaisiin huomioon myös lausuntojen välitystiedoissa lausuntopalvelu.fi:ssä esiintyneet lievät epätarkkuudet.

Ennen mahdollista laajempaa tutkimusta tähän artikkeliin laadittua tilastoa voidaan pitää kuitenkin osoituksena maa- ja metsätalousministeriön lausunnonannon tuloksellisuuden tasosta: on havaittavissa suuria linjoja siitä, kuinka maa- ja metsätalousministeriö pääsee melko harvoin tavoitteisiinsa järjestöiltä pyydettyjen lausuntojen määrässä. Aihepiiriä koskevassa jatkotutkimuksessa tulisikin selvittää myös sitä, miten ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjä voitaisiin paremmin saada osallistumaan lausunnonantoon.

¹⁰¹ Oikeusministeriö 2021, s. 55.

4.1.2 Haastatteluanalyysi

4.1.2.1 Ympäristöjärjestöjen rooli lausunnotmenettelyssä

Haastattelujen avulla kerättiin ministeriöiden viranomaisten sekä ympäristöjärjestöjen edustajien näkemyksiä ympäristöjärjestöjen osallistumisesta ministeriöiden lausunnonantomenettelyyn. Tällä tavoin vastataan ministeriöissä tapahtuvan lausunnonannon osalta artikkelin kysymykseen 3) *Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantamismahdollisuuteen suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä?*

Vaikka ainakin ympäristöministeriö pyytää haastatteluvastausten perusteella lausuntoja yleensä varsin laajapohjaisesti, ministeriöiden tulee kuitenkin jonkin verran myös keskittää lausuntopyyntöjään.¹⁰² Tällöin tärkeää on ottaa huomioon ympäristöjärjestöjen profiloituminen, joka heijastuu erityisesti siihen, miltä järjestöiltä lausuntoja pyydetään.¹⁰³ Ympäristöjärjestöiltä toivotaan erityisesti näkemystä hallituksen esityksen vaikutuksesta luonto- ja ympäristöarvoihin ja paikallista tai alueellista näkemystä esityksen vaikutuksesta. Lisäksi ministeriötasolla kiinnostavat myös ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen näkemykset järjestöjen osallistumisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä ja järjestöjen yleinen suhtautuminen lausuttavana olevaan asiaan.¹⁰⁴ Ministeriöiden lisäksi myös ympäristöjärjestöt harjoittavat toiminnassaan karsimista: samaan tapaan kuin ministeriöt valikoivat, mille järjestöille lausuntopyyntöjä kulloinkin lähetetään, myös ympäristöjärjestöt valikoivat, mitä lausuntopyyntöjä ne pitävät tärkeinä ja mihin ne jättävät vastaamatta.¹⁰⁵

Järjestöjen profiloitumisen seurauksena Suomen Luonnonsuojeluliittoa kuullaan, kun lausuntopyyntö koskee ympäristönsuojelua, luonnonsuojelua tai alueiden käytön suunnittelua. Natur och Miljö rf on kuultavien listalla varsinkin, mikäli lausuttavalla asialla on vaikutusta ruotsinkielisiin alueisiin. WWF:n katsotaan profiloituneen vesiluontoon, luonnonsuojelulakiin sekä tiettyihin yksittäisiin hankkeisiin. BirdLife Suomi -järjestöä kuullaan usein luonnonsuojeluasioissa. Greenpeace, Maan ystävät ry tai erilaiset alueelliset järjestöt eivät sen sijaan ole kovin usein olleet mukana lausuntopyyntöissä. Näiden eri painopisteiden tiedostaminen tehostaa paitsi ministeriöiden lainvalmistelua, myös järjestöjen toimintaa. Osassa ympäristöjärjestöistä työ kohdistuu enemmän

¹⁰² *Ympäristöministeriön viranomaisen B* 10.7.2024.

¹⁰³ *Ympäristöministeriön viranomaisen A* 19.1.2021; *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021.

¹⁰⁴ *Ympäristöministeriön viranomaisen B* 10.7.2024.

¹⁰⁵ *Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G* 1.3.2021.

käytännön toimintaan, eikä hallinnolliseen lausunnon kirjoittamiseen välttämättä tällöin ole käytettävissä henkilöresursseja.¹⁰⁶

4.1.2.2 Ministeriöiden suhtautuminen järjestöjen lausunnonantoon

Viranomaisten suhtautumista järjestöjen lausunnonantoon leimaa vastausten perusteella neutraalius: viranomaisten tulee tiedostaa, että järjestöt eivät poikkeakaan muista sidosryhmistä, joilta pyydetään lausuntoa, ja niinpä tärkeimmässä roolissa onkin annettavien lausuntojen sisältö. Se, että kaikki lausunnonantajat ovat ”samalla viivalla”, heijastuu siihen, että lausuntoyhteenvedossa ei katsota, kuka on antanut lausunnon, vaan miten eri lausunnonantajat ovat suhtautuneet eri kysymyksiin.

Myöskään hallituksen esityksissä ei luetella jokaista lausunnonantajaa erikseen. Muita sidosryhmiä, joilta lausuntoja pyydetään, ovat esimerkiksi ELY-keskukset, aluehallintovirastot (AVI), erilaiset edunvalvontajärjestöt, korkein hallinto-oikeus (KHO) tai Vaasan hallinto-oikeus sekä teollisuuden ja tieteen edustajat. Järjestöjen – kuten muidenkin sidosryhmien – tuleekin perustella lausuntonsa huolellisesti ja rakentavasti. Tärkeäksi ja keskeiseksi haastatteluvastauksissa nostettiin erityisesti huomion kiinnittäminen siihen, mikäli lausunnonalainen ehdotus vaikuttaisi parantavasti tai heikentävästi osallistumisoikeuteen.¹⁰⁷ Tällaisten näkökulmien esiintyminen olisi Suomessa olennaista: vuonna 2021 julkaistussa Euroopan perusoikeusviraston raportissa Suomen kansalaisjärjestöjen toiminnasta todettiin, ettei Suomessa kansalaisjärjestöjä ole kuultu tarpeeksi lainvalmisteluprosesseissa, joissa valmisteltavalla lailla on vaikutusta kansalaisyhteiskunnan toimintaan.¹⁰⁸

Ympäristöjärjestöjen antamien lausuntojen mahdollinen poikkeaminen muiden sidosryhmien antamista lausunnoista on ympäristöministeriöstä annettujen vastausten perusteella tapauskohtaista. Positiivisena piirteenä pidetään sitä, että ympäristöjärjestöt tuovat esille käytännön tilanteita lain uudistamisen tarpeen tueksi. Se on auttanut ministeriöitä nykytilanteen arvioinnissa monipuolisesti ympäri Suomea ja tuonut esille, millaisia perusteita lainsäädännön muuttamiselle esiintyy.¹⁰⁹ Ympäristöjärjestöjen antamien lausuntojen sisällön lisäksi järjestöt poikkeavat muista sidosryhmistä myös aktiivisuutensa osalta: maa- ja metsätalousministeriössä 5.2.2021 toteutetussa viranomaishaastattelussa vastauksissa nousi esiin vahvasti se, että kyseisessä ministeriössä järjestöt vastaavat

¹⁰⁶ *Ympäristöministeriön viranomaisen A 19.1.2021.*

¹⁰⁷ *Ympäristöministeriön viranomaisen A 19.1.2021; Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021. Ks. myös *Ervasti 2015*, s. 88; *Nieminen ym. 2019*.*

¹⁰⁸ *Lundell – Hanski 2021*, s. 3.

¹⁰⁹ *Ympäristöministeriön viranomaisen A 19.1.2021.*

eri sidosryhmistä lausuntopyyntöihin kaikkein tunnollisimmin. Tunnollisuus on heijastunut myös järjestöjen antamien lausuntojen sisältöön, sillä ympäristöjärjestöjen lausunnoille tyypillistä on ollut se, että niissä on paneuduttu asiaan ja niistä tulee esille asiantuntijuus.¹¹⁰ Tätä näkemystä tukee myös kirjallisuus, jossa on todettu ympäristöjärjestöjen nousseen lainvalmistelussa asiantuntijasemaan sen lisäksi, että ne ovat oppineet käyttämään poliittisen vaikuttamisen kieltä ja päässeet mukaan Säätyalolla tapahtuviin neuvotteluihin.¹¹¹

4.1.2.3 Ympäristöjärjestöjen suhtautuminen lausuntopyyntöihin

Järjestöjen suhtautuminen lausuntopyyntöihin on ollut positiivista: järjestöt ilmaisevat lausunnoissaan tyypillisesti olevansa kiitollisia lausunnonantomahdollisuudesta ja tilaisuudesta edistää lainvalmistelua.¹¹² Järjestöt ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä osallistumismahdollisuuksiinsa.¹¹³ Lausunnonantomahdollisuutta itsessään ei kuitenkaan katsota järjestöissä merkittäväksi: tärkeimmäksi vaikuttamisen keinoksi katsotaan sen sijaan erilaisiin työryhmiin osallistuminen.¹¹⁴

Ympäristöjärjestöjen toimintaa leimaa usein taloudellisten ja henkilöresurssien vähyys niiden toimiessa pääasiassa vapaaehtoisvoimin. Tämä tarkoittaa sitä, että varsinkin tilanteissa, joissa ministeriöt lähettävät kerralla useampia lausuntopyyntöjä, järjestöt joutuvat priorisoimaan, mihin näistä pyynnöistä niillä on mahdollisuus vastata. Järjestöjen toimintamahdollisuuksia tuetaan kuitenkin aktiivisella tiedottamisella: järjestöt saavat ajoissa tiedon tulevista lausuntopyynnöistä ja täten voivat valmistautua niihin. Lisäksi varsinkin kuultaessa laajemmista lakiehdotuksista, ministeriöt tehostavat järjestöjen toimintaa tiedottamalla tarkemmin, mistä asioista lausuntoja pyydetään.¹¹⁵

Toimintamahdollisuuksien tukemisesta huolimatta järjestöt antavat ajoittain negatiivista palautetta liittyen lyhyeen valmistelu-aikaan tai kesällä tapahtuvaan valmisteluun. Kritiikki tällaisiin kysymyksiin kohdistuen ei tyypillisesti ole kuitenkaan järjestöjen suunnalta ollut ainakaan ympäristöministeriössä merkittävää.¹¹⁶ Ympäristöjärjestöjen ja muiden lausunnonantajien lausuntoaika on kuusi tai loma-aikana kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa tulee pidentää, mikäli

¹¹⁰ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021.

¹¹¹ *Pakarinen* 2011, s. 49.

¹¹² *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

¹¹³ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021; *Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen B* 26.9.2023.

¹¹⁴ *Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G* 1.3.2021.

¹¹⁵ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

¹¹⁶ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustelluista syistä.¹¹⁷ Maa- ja metsätalousministeriön toiminnassa leimallista on ollut, että lausunnonantoajat ovat olleet lyhyitä ja lyhyempiä kuin oikeusministeriön lausunnonantoaikoja koskevissa suosituksissa. Tämä on johtunut haastatteluvastausten perusteella esimerkiksi siitä, että metsästyksen rajoittamisen kaltaiset kysymykset saattaisivat ”tulla turhiksi”, jos lausuntoaikoja venytettäisiin. Tällaisista lyhyitä lausuntoaikoja oikeuttavista käytännön kysymyksistä huolimatta myös maa- ja metsätalousministeriössä ympäristöjärjestöt kohdistavat konkreettista kritiikkiä nimenomaan lyhyisiin lausuntoaikoihin.¹¹⁸

Kysymys lausuntoaajan lyhyydestä ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen: ympäristöjärjestöjen osalta haastatteluun annetuissa vastauksissa nousi esiin se, että lausuntopyyntöt tulevat usein melko myöhään. Lainvalmistelun alussa tapahtuva lausuntojen pyytäminen koetaan harvinaisemmaksi, ja enemmän pyydetään loppulausuntoja. Järjestöistä toivottaisiinkin enemmän vaihtoehtoja. Myöhäisen lausunnonantomahdollisuuden katsotaan vaikuttavan myös siihen, että lausunnonantokierroksella asiat ovat jo pitkälti sovittuja. Tästä syystä lainvalmisteluprosessin myöhemmässä vaiheessa annettujen lausuntojen koetaan tuovan muutoksia vain harvoin.¹¹⁹

Järjestöistä esiin noussut näkemys loppulausunnoilla tapahtuvan vaikuttamisen haasteellisuudesta tuo hyvin esiin myös kirjallisuudessa esiin tulleen käsityksen siitä, kuinka sidosryhmiä osallistetaan lainvalmisteluun vain vaiheissa, joissa vaikuttaminen todellisuudessa on vaikeaa.¹²⁰ Huomionarvoista kuitenkin on, että Suomessa toimivat ympäristöjärjestöt eivät ole yksin tämän näkemyksen kanssa – sama näkemys on esiintynyt ympäristöjärjestöjen keskuudessa myös esimerkiksi Alankomaissa huolimatta siitä, että Alankomaissa ympäristöjärjestöjä kannustetaan lausuntojen antamiseen ja mielipiteenilmaisuun.¹²¹ Ongelman kansainvälisyydestä huolimatta liian lyhyisiin määräaikoihin liittyviä ongelmia tulisi kuitenkin pyrkiä poistamaan, sillä ne aiheuttavat haasteita mielipiteiden huolelliselle laadimiselle. Mielipiteiden vaikuttavuus varsinaiseen päätöksentekoon saattaa heikentyä asianmukaisten argumenttien puuttuessa, ja tämä onkin nostettu ongelmaksi erityisesti paikallisten ympäristöjärjestöjen toiminnan kannalta.¹²²

Ympäristöjärjestöjen suhtautuminen lausunnonantoon poikkeaa muista sidosryhmistä osittain myös sisällöllisen tunteisiin vetoamisen vuoksi. Maa- ja

¹¹⁷ Niemivuo 2020, s. 134.

¹¹⁸ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹¹⁹ Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

¹²⁰ Rantala ym. 2021, s. 4.

¹²¹ Kingston ym. 2023, s. 484.

¹²² Viljanen ym. 2014, s. 47.

metsätalousministeriön viranomaisten vastauksista kävi ilmi, että ministeriössä on kiinnitetty huomiota siihen, että ympäristöjärjestöjen vastaukset poikkeavat muista sidosryhmistä siksi, että ne tulevat usein ulos tiedotteella tai muulla uutisoinnilla omilla nettisivuillaan, kun taas muut sidosryhmät lausuvat ”*vähän pienemmällä profiililla*”.¹²³ Joskus lausunnot etenevät myös mediaan. Hyvänä esimerkkinä tästä on Turun Sanomien uutinen vuodelta 2018: tuolloin uutisoitiin WWF:n suhteellisen kärkevin sanavalinnoin kuvatusta näkemyksestä siitä, kuinka maa- ja metsätalousministeriö olisi ”*jättänyt luonnon sivurooliin ja esimerkiksi kasvavien hakkuumäärien jalkoihin*”.¹²⁴

Ympäristöjärjestöjen toiminnassa tunteisiin vetoavuutta kasvattaa myös se, että ne usein keskittyvät johonkin tiettyyn aihepiiriin, johon ne pyrkivät vaikuttamaan usein eri tavoin. Esimerkiksi Luonto-Liitto on erikoistunut toiminnassaan vahvasti metsästykseseen ja suurpetoihin liittyviin teemoihin: Liitolla on toiminnassaan oma susiryhmä, ja lisäksi Liiton edustaja H totesi haastattelussaan, kuinka järjestö on ollut paitsi mukana kampanjoimassa kansalaisaloitteesta liittyen metsästysrautojen kieltämiseen, myös viitannut lausunnoissaan karhujen loukkaantumisten kaltaisiin teemoihin.¹²⁵ Tällainen selkeisiin aihekokonaisuuksiin keskittyminen on omiaan lisäämään ympäristöjärjestöjen lausuntojen vaikuttavuutta ja edustaa juuri sitä profiloitumista, joka nousi esiin ministeriöistä tulleissa haastatteluvastauksissa.¹²⁶

4.2 Valiokuntavaihe

4.2.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus

Kun lainvalmistelu on saatu valmiiksi ministeriössä, etenevät lait eduskunnan käsittelyyn, jossa valiokuntavaihe on tärkeässä roolissa lain viimeistelyn kannalta. Myös tässä vaiheessa tapahtuu asiantuntijakuulemisia – seuraavaksi käsitellään, kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristösekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa ja millainen vaikutus näillä kuulemisilla on. Näiden valiokuntien lisäksi ympäristöasioita käsitellään myös muissa valiokunnissa, kuten perustuslakivaliokunnassa, joissa ympäristöaktivisteja voidaan tilaisuuden tullen myös kuulla asiantuntijoina¹²⁷, mutta ne on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

¹²³ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹²⁴ Jokinen 10.12.2018. Suora lainaus lehtiartikkelista.

¹²⁵ Borgström 2011, s. 367; Luonto-Liiton edustaja H 28.12.2022.

¹²⁶ Ks. luku 4.1.2.1.

¹²⁷ Dahlberg 2022a, s. 1072; Dahlberg 2022b, s. 502.

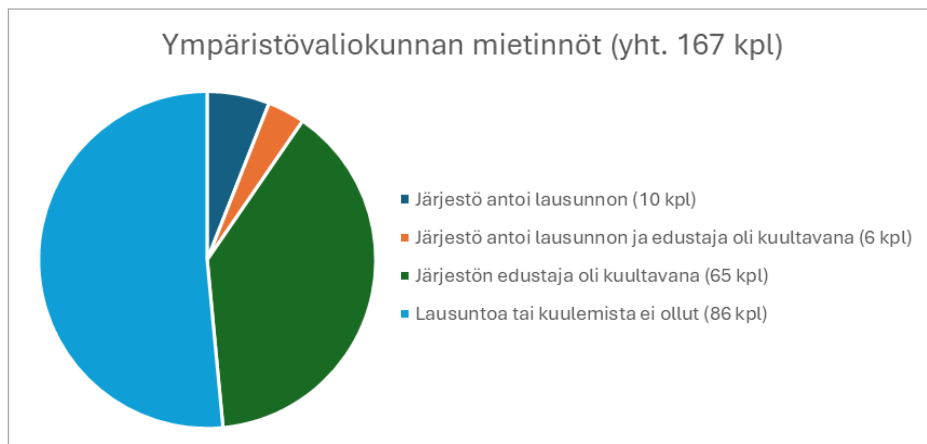
Valiokuntavaiheeseen siirryttäessä asian käsittely jatkuu hankkimalla käsittelyn kannalta tarpeellista selvitystä: tällöin eri sidosryhmiä edustavia asiantuntijoita kuullaan sekä suullisesti että kirjallisesti. Aiemmin kirjallisuudessa on todettu, että kuultavana olevat asiantuntijat voidaan jaotella viiteen ryhmään:

1. oman ministeriön edustajat
2. toisen ministeriön edustajat
3. muut viranomaiset
4. sitoutumattomat asiantuntijat ja
5. jonkin intressiryhmän edustajat.¹²⁸

Ympäristöjärjestöt lukeutuvat näistä kuultavista ryhmistä ryhmään 5, eli edustavat toiminnallaan tiettyä intressiryhmää. Heidän kuulemisensa käsittelyllä vastataan artikkelin kysymykseen 2) *Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristö- ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa?*

4.2.1.1 Ympäristövaliokunta

Kuvio 3. Ympäristövaliokunnan mietinnöt, jotka koskevat eduskunnan sivuilla julkaistuja hallituksen esityksiä vuosina 1995–2024.



Eduskunnan sivuilla julkaistut hallituksen esitykset ja niitä koskevat ympäristövaliokunnan mietinnöt, ovat ajalta 1995–2024. Tuona aikana mietintöjä kertyi 167 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 3 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet ympäristövaliokunnan mietintöihin.

Tilastoista on havaittavissa, että järjestöjen edustajia on kuultu ympäristövaliokunnassa asiantuntijoina yli puolessa tutkimuksessa käsitellyistä

¹²⁸ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 17; Eduskunta 14.11.2019, s. 90.

ympäristövaliokunnan mietinnöistä: 51 %:ssa mietinnöistä oli valiokunnassa kuultu vähintään yhtä ympäristöjärjestön edustajaa. Tämän lisäksi järjestöjen edustajat olivat antaneet lausunnon 10 mietintöön, ja lisäksi kuudessa mietinnössä oli eri järjestöjen edustajia sekä kuultu asiantuntijoina että järjestö oli antanut lausunnon. Täten yhteensä 61 %:ssa tutkimuksessa käsitellyistä mietinnöistä ympäristöjärjestö oli tuonut jossain muodossa näkemyksensä esiin.

Ympäristöjärjestöjen osallistumisen määrää voidaan pitää suurena erityisesti siihen nähden, että kirjallisuudessa on aiemmin todettu muun muassa erilaisten etujärjestöjen tuoneen esille, että eduskunnan valiokuntakäsittely ei ole enää kovin keskeinen vaihe lakien sisältöön vaikuttamisen kannalta. Vaikuttamisen tuloksellisuuden kannalta on korostettu aikaisemmin osallistumisen merkitystä.¹²⁹ Kun otetaan huomioon, että kirjallisuudessa on arvioitu järjestöjä kuultavan varsinkin vaiheissa, joissa muutosten aikaansaamista ei voida enää pitää erityisen todennäköisenä, ei järjestöjen edustajien laaja kuuleminen asiantuntijoina enää valiokuntavaiheessa välttämättä saa aikaan järjestöjen toivomia muutoksia, vaikka asiantuntijakuulemisia voidaankin pitää yhtenä valiokuntavalmistelun keskeisimmistä vaiheista.¹³⁰

Täten valiokunnan tulisikin kiinnittää huomiota siihen, vaikuttavatko ympäristöjärjestöjen ja muiden usein kuultavien sidosryhmien näkemykset valiokuntavaiheessa laadittavien lakien sisältöön sidosryhmien näkökulmasta riittävässä määrin, ja tulisiko tilannetta kehittää jotenkin. Aiemmin tehdyissä tutkimuksissa on selvitetty, että suurin osa valiokuntaneuvoksista ja puheenjohtajista on sitä mieltä, että valiokunnissa kuullaan sopivassa määrin asiantuntijatahoja – osa on jopa katsonut, että valiokunnissa kuullaan liikaa asiantuntijoita. Samassa tutkimuksessa haastatellut katsoivat, että valiokuntien tulisi kuulla ”*enemmän tutkijoita ja muita kyseiseen asiaan erityisesti perehtyneitä tahoja*” ja lisäksi tulisi kuulla ”*enemmän käytännön toteuttajia, vähemmän perusvirkamiehiä*”.¹³¹ Ympäristöjärjestöjen edustajilla on usein paljon tietoa ympäristövaliokunnan mietinnöissään käsittelemistä kysymyksistä, ja järjestöt myös toimivat monien ympäristöjuridiikan kysymysten käytännön toteuttajina, joten mikäli valiokunnassa haluttaisiin kuulla enemmän asiantuntijoita, olisivat järjestöissä työskentelevät ja vapaaehtoistyötä tekevät asiantuntijat monessa tapauksessa perusteltu vaihtoehto.

¹²⁹ Pakarinen 2011, s. 51–55. Ks. myös Keinänen – Kilpeläinen 2013.

¹³⁰ Vainio 2007, s. 186; Rantala ym. 2021, s. 4.

¹³¹ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 15.

4.2.1.2 Maa- ja metsätalousvaliokunta

Kuvio 4. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt, jotka koskevat eduskunnan sivuilla julkaistuja hallituksen esityksiä vuosina 1995–2024.



Eduskunnan sivuilla julkaistut hallituksen esitykset ja niitä koskevat maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt ovat ajalta 1995–2024. Tuona aikana mietintöjä kertyi 280 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 4 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöihin.

Tilastosta on havaittavissa, että ympäristöjärjestöjen edustajien lausunnon-anto tai kuuleminen asiantuntijoina on tuona aikana ollut huomattavasti harvinaisempaa maa- ja metsätalousvaliokunnassa kuin ympäristövaliokunnassa (Ks. luku 4.2.1.1). Valiokunnan analysoiduista 280 mietinnöstä ympäristöjärjestö oli antanut lausuntonsa 34:ään, minkä lisäksi edustajia oli kuultu asiantuntijana 23 kertaa, ja 11 mietinnössä ympäristöjärjestön edustajaa oli sekä kuultu asiantuntijana että ympäristöjärjestö oli myös antanut mietintöä koskien lausuntonsa. Täten ympäristöjärjestöjen mielipiteet olivat tuotuina esiin 24 %:ssa valiokunnan mietinnöistä.

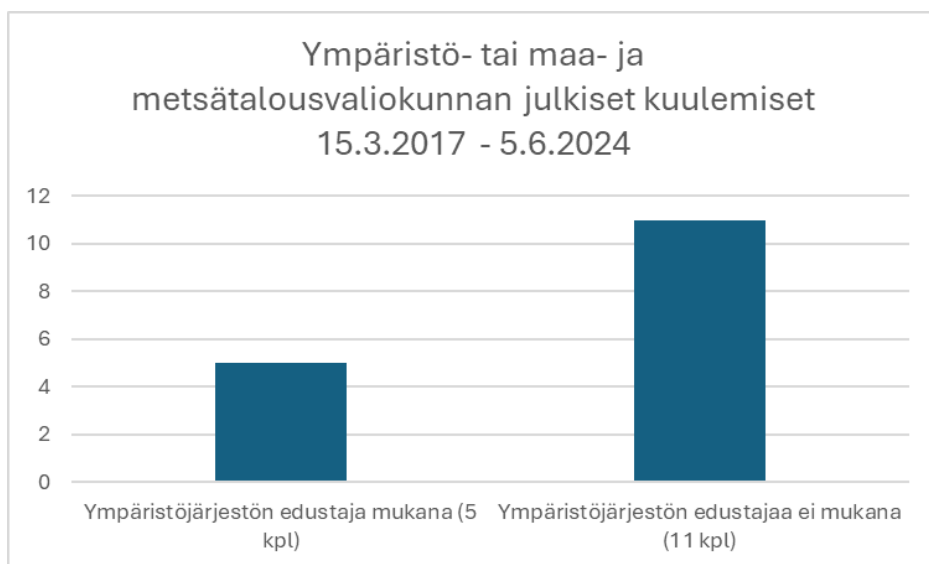
Mietintöjen läpikäynnistä oli havaittavissa, että valiokunnassa on tapahtunut selkeitä muutoksia suhtautumisessa ympäristöjärjestöihin ja niiden edustajien asiantuntemukseen. 1990-luvulta peräisin olevissa maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöissä ei eduskunnan sivuilla¹³² ollut havaittavissa melkein pä ollenkaan ympäristöjärjestöjen kuulemisia tai lausuntoja. Lausuntojen määrä on kasvanut myöhemmin huomattavasti. Kehityslinjaa voidaan pitää positiivisena sekä osallistavan että deliberatiivisen demokratian näkökulmasta – suullisissa asiantuntijakuulemisissa toteutuu sekä osallistaminen että myös keskustelun mahdollisuus paremmin kuin virallisessa kirjallisessa lausumisessa. Keskustelu

¹³² Eduskunta 18.7.2024.

on valiokuntakuulemisissa muodoltaan varsin virallista: tämä edistää myös osaltaan deliberatiivisen demokratian toteutumista, sillä virallinen keskustelu edistää eri sidosryhmien edustajien kunnioittamista ja inklusiivisuutta, jotka ovat tärkeitä piirteitä deliberatiivisen demokratian tavoitteiden toteutumisessa.

4.2.1.3 Valiokuntien julkiset kuulemiset

Kuvio 5. Ympäristöjärjestöjen osallistuminen ympäristövaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan julkisiin kuulemisiin aikavälillä 15.3.2017–5.6.2024.



Valiokunnissa keskustelevuutta edistävät osaltaan myös julkiset kuulemiset, joita eduskunnan sivuilla on taltioituina ympäristö- tai maa- ja metsätalousvaliokunnan pitäminä 16 kpl vuosina 2017–2024. Ympäristöjärjestöjen edustajia oli kuultavina näistä kuulemistilaisuuksista viidessä. Julkiset kuulemiset on kirjattu kuvioon 5 jaotellen sen mukaan, onko ympäristöjärjestöjen edustajia osallistunut julkiseen kuulemiseen.

Julkisia kuulemisia oli tuona aikana järjestetty paitsi ympäristö- tai maa- ja metsätalousvaliokunnan yksin pitäminä, myös näiden valiokuntien yhteisinä kuulemistilaisuuksina. Tästä syystä julkisia kuulemisia ei tässä artikkelissa tilastoitu molempien valiokuntien osalta erikseen, vaan yhteisenä kuviona.

4.2.2 Haastatteluanalyysi

Kun valmisteltavat lait siirtyvät käsiteltäviksi ministeriöistä valiokuntiin, voidaan ympäristöjärjestöjen ja muiden sidosryhmien näkemyksiä kuulla vielä

monin eri tavoin. Ympäristöjärjestöjä kutsutaan vaihtelevasti kuultavaksi eduskunnan valiokuntiin. Tässä luvussa tarkastellaan näitä kuulemisia ja vastataan valiokuntien osalta artikkelin kysymystä 3) *Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantamismahdollisuu- teen suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä?*

Valiokunnista ympäristövaliokunta on tyypillisesti kutsunut ympäristöjärjestöjä eniten kuultavaksi asiantuntijoina verrattuina muihin valiokuntiin – tämä on luonnollisesti seurausta valiokunnan käsittelemistä aihepiireistä.¹³³ Eläinky- symyksiin keskittyvät järjestöt ovat puolestaan olleet edustettuina maa- ja metsätalousvaliokunnassa: esimerkiksi suurpetoja suojelevan Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat kuvasivat haastattelussaan, kuinka he ovat pyrkineet vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin antamalla lausuntoja paitsi maa- ja metsätalousministeriölle ja ympäristöministeriölle, myös maa- ja metsätalousvaliokunnalle.¹³⁴ Ympäristövaliokunnassa eläinoikeuksiin keskittyvien järjestöjen kuuleminen on sen sijaan huomattavasti harvinaisempaa, koska valiokunnan käsittelemät teemat eivät tyypillisesti ole eläinoikeudellisia.¹³⁵

Ministeriövaiheessa tapahtuvien kuulemisten tavoin eri ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen profiloituminen vaikuttaa osaltaan myös valiokuntavaiheessa tapahtuvaan kuulemiseen. Kuultavissa järjestöissä ovat korostuneet järjestöt, joilla on laajempi toimintakenttä. Suomen Luonnonsuojeluliitto on tästä syystä yleisesti kuultavien joukossa valiokunnassa, ja lisäksi se on suurempana järjestönä saattanut olla jo aiemmin mukana eri työryhmissä ja omata täten paremmat pohjatiedot käsiteltävästä asiasta. Monia pienempiä järjestöjä ei edes yritetä kuulla ainakaan maa- ja metsätalousvaliokunnan toiminnassa. Kuulemismahdollisuuksiin saattaa vaikuttaa järjestön koon lisäksi myös esimerkiksi se, toimitaanko järjestössä vapaaehtoisohjalta.¹³⁶

¹³³ Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

¹³⁴ Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat II ja I2 28.12.2022.

¹³⁵ Ympäristövaliokunnan viranomainen F 11.7.2024; Eduskunta 11.7.2024b.

¹³⁶ Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomainen E 7.3.2023.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET: TOTEUTUVATKO OSALLISTAVA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA YMPÄRISTÖJÄRJESTÖJEN KOHDALLA?

Tässä artikkelissa on analysoitu empiirisiä metodeja käyttämällä ministeriöiden ja valiokuntien lainsäädäntöprosessissaan käyttämää lausunnonantomahdollisuutta ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön ja samojen alojen valiokuntien osalta. Tutkimuksessa on selvitetty, miten paljon ympäristöjärjestöt käyttävät tätä mahdollisuuttaan ja miten ympäristöjärjestöjen lausunnonantomahdollisuuksiin suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä sekä tarkastelluissa ministeriöissä ja valiokunnissa. Empiirisen tutkimuksen ja lainsäädännön tarjoaman tiedon sekä käytettyjä teorioita koskevan tiedon perusteella vastataan lopuksi artikkelin kysymykseen 4) *Voidaanko osallistavan demokratian ja deliberatiivisen demokratian tavoitteiden katsoa toteutuvan ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden ja valiokuntien kuulemismenettelyihin?*

Tutkimus osoitti, että ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden lausunnonantoon on edelleenkin havaittavissa puutteita. Tätä näkemystä puoltavat paitsi tilastoinnissa havaitut ympäristöjärjestöjen ministeriöille antamien lausuntojen vähäiset vastausmäärät, myös haastatteluissa esiin tulleet näkemykset järjestöjen lausunnonannon haasteista. Haasteita on havaittavissa myös aihepiiriä koskevasta aiemmasta kirjallisuudesta. Ministeriöt kuulevat ympäristöjärjestöjen lisäksi lausunnonantomenettelyssä muun muassa eri viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia sekä tutkijoita, ja muilla sidosryhmillä on usein paremmat mahdollisuudet vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin kuin ympäristöjärjestöillä. Kirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan kaikilta näiltä sidosryhmiltä toivotaan lisää hyödynnettävää tietoa, joten sidosryhmiltä saatavan tiedon hyödyntämisen puutteellisuus näyttäisi olevan laajemminkin nykypäivän lainvalmistelun ongelma.¹³⁷

Ympäristöministeriöstä annetuista haastatteluvastuksista nousi esiin, että ympäristöjärjestöt saatetaan myös unohtaa muita sidosryhmiä helpommin. Tästä huolimatta tavoitteena on, ettei lainvalmistelun eri vaiheissa kiinnitettäisi huomiota siihen, mikä taho on lausunnon antanut.¹³⁸ Haastatteluissa esille nousseet näkemykset olivatkin keskenään kuitenkin jonkin verran ristiriitaisia. Samalla, kun ympäristöministeriön vastauksista nousi esiin epäily siitä, että suhtautuminen eri sidosryhmiin ei olisi tasapuolista, maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2021 ryhmähaastattelussa esitettiin näkemys, että maa- ja

¹³⁷ *Uusikylä ym. 2023, s. 105.*

¹³⁸ *Ympäristöviranomaisen A 19.1.2021.*

metsätalousministeriön lainvalmistelussa ympäristöjärjestöjen rooli olisi tasarvoinen verrattuna muihin sidosryhmiin. Haastatellut lainvalmistelijat kertoivat suhtautuvansa kaikkien lausunnonantajien lausuntoihin samalla painoarvolla suosimatta mitään yksittäistä tahoja.¹³⁹

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksissa esiintyneestä positiivisesta näkemyksestä huolimatta vastauksista nousi esiin kuitenkin myös toive siitä, että osallistumismahdollisuuksia voisi olla enemmän. Esteenä osallistumismahdollisuuksien lisäämiselle on ollut erityisesti se, että maa- ja metsätalousministeriössä ei ole paljon laajoja hankkeita, ja niinpä pienemmissä muutoksissa ei tarvita välttämättä kuin normaali lausuntokierros.¹⁴⁰ Parempi kuuleminen ja osallistavan ja deliberatiivisen demokratian tehostaminen vaatisivat parempaa suunnittelua, sillä kiire supistaa lausuntopyyntöprosessia.¹⁴¹ Halu kuulla lisää heijastelee ympäristöjärjestöjä kohtaan koettua arvostusta, joka on seurausta ympäristöjärjestöjen huolellisesta lausunnonannosta ja ahkerasta ministeriöiden lainvalmistelutoiminnan seuraamisesta.¹⁴² Ilmiö on tavallaan itseään ruokkiva: järjestöjen ahkera osallistuminen vaikuttaa positiivisella tavalla niiden substanssiosaamisen kehittymiseen ja mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainvalmisteluhankkeisiin.

Kun otetaan huomioon molempien ministeriöiden viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen edustajien haastattelut, ympäristöjärjestöjen osallistumista ministeriöiden lainvalmisteluun koskeva tilastointi ja osallistavaa demokratiaa koskeva kirjallisuus, on selvää, että osallistavan demokratian tavoitteiden ei voida katsoa kokonaisuudessaan toteutuvan Suomessa ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden kuulemismenettelyihin toivotulla tavalla. Ongelmia esiintyy erityisesti lyhyissä lausunnonantoajoissa sekä järjestöjen kuulemisessa sellaisissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa, joissa järjestöt eivät koe voivansa todellisuudessa vaikuttaa prosessin lopputulokseen. Deliberatiivisen demokratian tavoitteet ovat saavutettavissa erityisesti valiokunnissa toteutettavissa suullisissa asiantuntijakuulemisissa. Kansalaisjärjestötoimijoiden osallistumista on kirjallisuudessa pidetty erittäin tärkeänä elementtinä keskustelevan demokratian toteutumiseksi, ja tilastot osoittavat, että ympäristöjärjestöjä on viime vuosina alettu kuulla asiantuntijoina huomattavasti enemmän kuin aiemmin.

Kuten alussa todettiin, osallistamisella on lainvalmistelun näkökulmasta arvioituna kuusi tavoitetta: säädöshankkeesta tiedottaminen ja valmistelun avoimuus, säädöshankkeen tietopohjan vahvistaminen, säädöksen legitimitetin

¹³⁹ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹⁴⁰ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹⁴¹ Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen D 26.9.2023.

¹⁴² Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen C1, C2 ja C3 5.2.2021.

vahvistaminen, poliittisen hyväksyttävyyden arviointi, säädöksen sovelletavuuden ja täytäntöönpanon parantaminen sekä lainsäädännön laadun vahvistaminen.¹⁴³ Haastatteluissa esiin tulleet näkemykset siitä, että ympäristöjärjestöille jää liian vähän aikaa vastata ja valmistautua lausuntopyyntöihin, viittaavat siihen, ettei säädöshankkeista ja tulossa olevista lausuntopyyntöistä tiedoteta ajoissa. Tämän lisääminen edellyttäisi samalla myös valmistelun avoimuuden lisäämistä.

Tällaisiin käytännön kysymyksiin puuttuminen edistäisi osallistavan demokratian toteutumista ja tämän seurauksena myös säädöshankkeiden tietopohjaa ja legitimitettä sekä tätä kautta myös lainsäädännön laatua. Tilanne ei ole vielä toivotun kaltainen – toistaiseksi järjestöjen ei voida katsoa osallistuvan lausuntojen antamiseen tarpeeksi monipuolisesti. Tämä aiheuttaa sen, että ympäristöjärjestöt eivät ole riittävästi tarjoamassa panostaan säädöshankkeiden tietopohjan vahvistamiseksi. Kun kansalaisjärjestöt eivät ole aktiivisesti mukana säädöshankkeissa, ei säädösten legitimitetti ole kansalaisten silmissä tarpeeksi vahvaa, eikä lainsäädäntö ole laadultaan yhtä hyvää kuin se voisi olla, mikäli sen laatiminen perustuisi laajempaan tietopohjaan. Onkin selvää, että ministeriöiden sekä valiokuntien tulisi kehittää lainsäädäntöprosessiaan, jotta ympäristöjärjestöillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua siihen ja eri sidosryhmät voitaisiin paremmin integroida päätöksentekoon demokratian ydinajatuksen mukaisesti.

¹⁴³ Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 2–3; Jukka ym. 2023, s. 5.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

- Abbot, Carolyn – Lee, Marie*: Environmental Groups and Legal Expertise – Shaping the Brexit process. UCLPress 2021.
- Abbot, Carolyn – Lee, Maria*: NGOs Shaping Public Participation Through Law: The Aarhus Convention and Legal Mobilisation. *Journal of Environmental Law*, 36(1) 2024. s. 85–106.
- Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi*: Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. Edilex 2012/5.
- Albaret, Mélanie – Deas, Joan*: Semistructured interviews. Teoksessa Fanny Badache – Leah R. Kimber – Lucile Maertens. *International Organizations and Research Methods: An Introduction*. University of Michigan Press 2023. s. 82–89.
- Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka – Vaara, Elina*: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyys ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Teoksessa Ismo Pölonen (toim.): *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020*. s. 369–415.
- Albrecht, Eerika – Leppäkoski, Elina – Vaara, Elina – Meriläinen, Niina – Viljanen, Jukka*: Nuorten osallistuminen ilmastolain valmisteluun. *Nuorisotutkimus* 2021 39(2). s. 46–61. (Albrecht ym. 2021)
- Argyrou, Aikaterini*: Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research. *Utrecht Law Review*. 13(3) 2017. s. 95–113.
- Aula, Ville*: Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalta. Sitran työpaperi. Sitra 2022.
- Beger, Nicolas*: Participatory Democracy: Organised Civil Society an the “New” Dialogue. *Federal True Constitutional Online Paper* 2004 No. 09/04. s. 1–8.
- Berger, Miia*: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma: päämäärä, vaikutusmekanismit ja vaikuttavuuden haasteet. Teoksessa Tapio Määttä et al. (toim.): *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016*. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2016.
- Bell, Felicity*: Empirical research in law. *Griffith Law Review* 2016, 25 (2). s. 262–282.
- Borgström, Suvi*: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* nro 20. Publications of the University of Eastern Finland. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2011.
- Boyd, David R.* The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011.
- Brand, Teunis – Block, Vincent – Verweij, Marcel*: Stakeholder Dialogue as Agonistic Deliberation: Exploring the Role of Conflict and Self-Interest in Business-NGO Interaction. *Business Ethics Quarterly* 2020; 30(1):3, s. 3–30.
- Butler, Israel*: Participatory democracy under threat: Growing restrictions on the freedoms on NGOs in the EU. *Civil Liberties Union for Europe* 2017.
- Christiansen, Peter Munk – Rommetvedt, Hilmar*: From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22(3) 1999, s. 195–220.

- Climate Change Committee*: The role of deliberative public engagement in climate policy development – A report for the Climate Change Committee. Climate Citizens ja Lancasterin yliopisto 2022.
- Coglianse, Cary – Courcy, Catherine*: Environmental Regulation. Teoksessa Peter Cane – Herbert Kritzer: The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford University Press 2010. Luku 8.
- Dacombe, Rod – Parvin, Phil*: Participatory Democracy in an Age of Inequality. Journal of Representative Democracy 57(2) 2021. s. 145–157.
- Dahlberg, Maija*: Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia. Lakimies 7–8/2022. s. 1052–1084. (Dahlberg 2022a)
- Dahlberg, Maija*: Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. Oikeus 4/2022. s. 486–515. (Dahlberg 2022b)
- Eduskunta* 2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Elstub, Stephen – Carson, Lyn*: Comparing participatory and deliberative democracy. newDEMOCRACY 04/03/2019. Newcastle University 2019. s. 1–6.
- Engert, Andreas*: Empirische Rechtswissenschaft – Vorstellung einer Forschungsrichtung. BRZ Berliner Rechtszeitschrift 1/2022. s. 3–13.
- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäytöstä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998. s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Heidi Lindfors (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004. s. 9–16.
- Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Oikeustiede – Jurisprudentia. XLIV Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011. s. 65–132.
- Ervasti, Kaijus*: Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteen seuranta ja arviointi. Teoksessa Tapio Määttä et. al. (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2015.
- Golmohammadi, Gloria*: Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU – The Role of Law-making Consultation. Tukholman yliopisto 2023.
- Grabham, Emily*: The crafty power of text: methods for a sociology of legislative drafting. Journal of Law and Society 49: Socio-Legal Methodologies (Part II) 2022. s. 1–118.
- Hantula, Kirsi – Lauha, Heikki – Mäkelä, Rosa-Maria – Vahti, Jukka*: Demokratia osaksi arkea – Selvitys yhteiskunnallisen osallistumisen esteistä nuorten aikuisten elämässä. Sitran selvityksiä 238 2024. (Hantula ym. 2024)
- Hayward, Bronwyn M.*: The Greening of Participatory Democracy: A Reconsideration of Theory. Environmental Politics 1995 4(4). s. 215–236.
- Herrera, Silvio José Castellanos – Serrano Stella Moreno*: Competencies of the area of statistics in legal research. Journal of Business and entrepreneurial July – September Vol. 5–3 2021. s. 80–95.
- Hilmer, Jeffrey D.*: The State of Participatory Democratic Theory. New Political Science 2010 32:1, s. 43–63.

- Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto 2011.
- Hokkanen, Pekka:* Kansalaisosallistaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tampereen yliopisto 2008.
- Honkonen, Tuula:* Ilmastoneuvottelujen avoimuus ja sidosryhmien osallistuminen Suomessa: käytännöt, oikeudelliset haasteet ja legitimiteetti. Ympäristöjuridiikka 2–3/2023. s. 52–94.
- Hyvärinen, Anna:* Miten suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluville EU:n päätöksentekoprosessissa? Oikeus 2008 (37)3. s. 365–372.
- Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne.* Lainvalmistelun oikeudelliset piirteet. Lakimies 2/2024, s. 194–222.
- Jauhiainen, Jyrki:* Keskustelevästä kuulemisesta laatua lakeihin: Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230. Sitra 2023.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria:* Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022/24.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria – Vartiainen, Niko.:* Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? Edilex 2023/23. (Jukka ym. 2023)
- Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Talentum. Helsinki 2003.
- Keinänen, Anssi:* Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.): LAINVALMISTELU, TUTKIMUS, YHTEISKUNTA – Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopisto 2012. s. 137–149.
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia:* Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013. s. 3–20.
- Keinänen, Anssi – Lehtoviita, Juho:* Keitä kuullaan hallintovaliokunnassa? – Empiirinen tarkastelu vuosien 2008–2013 valiokuntamietinnöistä. Edilex 2014/27.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi:* Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi:* Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma 2022.
- Keinänen, Anssi – Pälvimäki, Leona:* Näkyykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Edilex 2022/47.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko:* Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Datan hyödyt säädösjohtamisessa. Sitran selvityksiä 233 2023.
- Keskinen, Lisa-Maaria:* Lisääkö kansainvälinen vertailu lainvalmistelun laatua? – Empiirinen tutkimus hallituksen esityksistä vuosilta 2020–2021. Edilex 13.10.2023.
- Khadka, Chandra Shekhar:* Empirical Method in Legal Research. Nepal Law Review 2019, vol. 35. s. 434–459.
- Kingston, Suzanne – Alblas, Edwin – Callaghan, Micheál – Foulon, Julie:* Empowering Through Law: Environmental NGOs as Regulatory Intermediaries in EU Nature Governance. Transnational Environmental Law, 12:3 (2023). s. 469–497. (Kingston ym. 2023)

- Konttinen, Lea – Ala-Peijari, Jenni – Harrinvirta, Markku – Hiilamo, Henna – Välimaa, Anna:* Miten päätöksenteosta tehdään kansalaislähtöistä? – Digitaalisuuden mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämisessä. Sitran selvityksiä 239 2024. (Konttinen ym. 2024)
- Korai, Abdul Ghaffar – Memon, Imtiaz Ahmed – Ghaffar, Ahad – Samad, Abdul:* Empirical Research in Context of Law. *Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/ Egyptology* 2021 18(4). s. 5665–5676. (Korai ym. 2021)
- Korkea-aho, Emilia – Leino, Päivi:* Interviewing lawyers: a critical self-reflection on expert interviews as a method of EU legal research. *European journal of legal studies* 2019, SI. s. 17–47.
- Kravchenko, Svitlana:* Aarhus Convention: a work in progress. *South African Journal of Environmental Law and Policy.* 13(1) 2006. s. 105–113.
- Kuivalainen, Matti – Keinänen, Anssi:* Valiokunnat säädöksistä informoimisen varmistajana: analyysi valiokuntien kannanotoista säädöksistä informoimiseen. *Edilex* 2016/3.
- Kumpula, Anne:* Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset. Teoksessa Pekka Viljanen ym. (toim.): *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä: Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005.* Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopisto 2005.
- Kyllönen, Simo:* Ympäristöongelmat ja demokraattinen legitimitetti. *Oikeus* 2006 (35);4. s. 595–610.
- Kyllönen, Simo:* Public Participation and the Legitimacy of Climate Policies: efficacy versus democracy. Teoksessa O. Loukola – W. Gasparski (toim.): *Environmental Political Philosophy.* Transaction Publishers 2011. s. 113–137.
- Leeuw, Frans L.:* Empirical Legal Research: The Gap between Facts and Values and Legal Academic Training. *Utrecht Law Review* 2015 11(2). s. 19–33.
- Leeuw, Frans L. – Schmeets, Hans:* *Empirical Legal Research – A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators.* Edward Elgar Publishing 2016.
- Linos, Katerina – Carlson, Melissa:* Qualitative Methods for Law Review Writing. *University of Chicago Law Review.* 2017 84(1). s. 213–238.
- Lisi, Marco:* Can Interest Groups Improve Democratic Representation? A Citizen Perspective. *Representation* 2024 60(1). s. 161–184.
- Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli:* Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? *Edita Publishing Oy* 2020. (Lonka ym. 2020)
- Ludwig, Kathrin – Kok, Marcel T.J.:* Exploring New Dynamics in Global Environmental Governance. Literature review. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency 2018.
- Lundell, Susanna – Hanski, Raija:* Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights. *Euroopan perusoikeusvirasto* 2021.
- Lähteenmäki, Noora:* Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kriminologinen tutkimus. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): *Empiirinen oikeustutkimus.* Gaudeamus. Tallinna 2021. s. 161–178.
- Mateeva, K.M.:* Эмпирические методы в юридических исследованиях: особенности и проблемы применения. *Вестник Поволжского института управления* 2023. 23(4). Volgan alueen hallinto-instituutti 2023. s. 43–50.

- Mustalahti, Irmeli – Matschoss, Kaisa – Hyle, Maija:* Vuorovaikutteinen hallinto ilmastokysymyksissä – kansalainen keskiössä. Teoksessa Tapio Määttä et al. (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2015.
- Mäntylä, Niina:* Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 20–38.
- Mäntylä, Niina:* Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia nro 225. Vaasan yliopisto 2011.
- Mäntylä, Niina:* Mutkia metodissa? Monitieteisyyden haaste oikeustieteelle: neljä käytännön ongelmaa. Teoksessa Kristian Siikavirta (toim.): Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot. XIV Oikeustieteen päivät. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 299, Oikeustiede 18. Vaasan yliopisto 2012.
- Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Marttinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. s. 135–222. Edita Publishing Oy 2016.
- Nasiritousi – Naghmeh – Hjerpe, Mattias – Buhr, Katarina* 2014. Pluralising climate change solutions? Views held and voiced by participants at the international climate change negotiations. Ecological Economics 105 (2014). s. 177–184.
- Neuvonen, Riku:* Sananvapautta uusin silmin? – Viestinnälliset oikeudet yksilön oikeuksien turvaajina. Lakimies 7–8/2019. s. 984–1009.
- Newig, Jens – Challies, Edward – Jager, Nicolas W. – Kochskaemper, Elisa – Adzersen, Ana:* The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. Political Study Journal 2018 46(2), s. 269–297. (Newig ym. 2018)
- Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto, Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvi-kangas, Inka – Hiltunen, Elina – Rantala, Kati:* Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38. (Nieminen ym. 2019)
- Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora:* Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimukseen. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus. Tallinna 2021.
- Niemivuo, Matti:* Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020.
- Nyman, Jaana:* Luontotyyppien suojelu ja edunvalvonnallinen osallistuminen. Ympäristöjuridiikka 2/2005. s. 76–112.
- Kotilainen, Juha – Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno:* Yhteistoiminnallinen ympäristönhallinta erityispiirteineen ja sovelluksineen. Teoksessa Ismo Pölönen ym. (toim.): Ympäristöpolitiikka ja -oikeus XIV 2021. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2021, s. 7–48.
- Oikeusministeriö:* Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki 2010.
- Oikeusministeriö:* Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja 2021:6 – Selvityksiä ja ohjeita.
- Pakarinen, Auri:* Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011.

- Passarini, Federica*: Legal Standing of Individuals and NGOs in Environmental Matters under Article 9(3) of the Aarhus Convention. *The Italian Review of International and Comparative Law* 3 2023. s. 283–305.
- Pateman, Carole*: Participatory Democracy Revisited. APSA Presidential Address 2012.
- Paukku, Eelis – Markus, Jaakko*: Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. *Oikeus* 2021 (50); 3. s. 340–362.
- Pekkanen, Joonas*: Deliberatiivinen demokratia – case: Avoin ministeriö. *Oikeus* 4/2012, s. 630–634.
- Pellizzoni, Luigi*: Environmental Knowledge and Deliberative Democracy. Teoksessa Matthias Gross – Harald Heinrichs (toim.): *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges*. Springer 2010. s. 159–182.
- Pemjakov, Juriy Evgenevich*: Эмпирические основания юридической науки. Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2007 No 1. s. 43–54.
- Pickering, Jonathan – Bäckstrand, Karin – Schlosberg, David*: Between environmental and ecological democracy: theory and practice at the democracy-environment nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning* 2020, 22(1). s. 1–15.
- Pickering, Jonathan*: Can democracy accelerate sustainability transformations? Policy coherence for participatory co-existence. *International Environmental Agreements* 2023 23. s. 141–148.
- Rantala, Kati – Alvesalo-Kuusi, Anne – Salminen, Janne – Harrikari, Timo – Valros, Anna – Hänninen, Laura – Katainen, Anu – Hakkarainen, Pekka – Uusikylä, Petri*: Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin (SILE). Tilannekuvaraportti 2021, Strateginen tutkimus. (Rantala ym. 2021)
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora*: Lainsäädäntötutkimus: esimerkkeinä lainvalmistelun analyysi. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021. s. 70–91.
- Rodela, R. – Udovc, A. – Boström, M.* 2017. Developing Environmental NGO Power for Domestic Batters in a Multilevel Context: Lessons from a Slovenian case. *Environmental Policy and Governance*. *Environmental Policy and Governance*. 2017 27(3). s. 244–255.
- Sarajarvi, Anneli – Tuomi, Jouni*: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.
- Saurugger, Sabine – Eberwein, Wolf-Dieter*: Professionalization and Participation. NGOs and global participatory democracy? A Research Agenda. *International Political Science Convention*. Chile 2009.
- Savola, Pekka*: Internet-operaattori ja perusoikeudet. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XLVI:2013. s. 127–222.
- Seppänen, Janne-Tuomas – Nokelainen, Ossi – Nygård, Stefan – Ojala, Jari*: Kuuleeko eduskunta tieteenekijöitä? *Tieteessä tapahtuu* 2023 (3). s. 5–14. (Seppänen ym. 2023)
- Setälä, Maija*: Demokratian arvo – Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus. Helsinki 2003.
- Smith, Graham*: *Deliberative Democracy and the Environment*. Routledge 2003.
- Spiro, Peter J.*: *NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models*. Temple University Legal Studies Research Paper No. 26. Temple University 2006.

- Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004 33(4). s. 378–397.
- Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. *Defensor Legis* 6/2005, s. 1321–1322. (Tala 2005a)
- Tala, Jyrki*: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa *Jyrki Tala – Kauko Wikström (toim.): Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta* 2005. s. 217–236. (Tala 2005b)
- Tala, Jyrki*: Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua. *Lakimies* 1/2016. s. 3–25.
- Uusikylä, Petri – Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko – Ervasti, Kaijus – Salminen, Vesa – Keittinen, Juha – Lintinen, Urho – Köppä, Lassi – Lindström, Elina*: Kohti laadukasta lainvalmistelua – Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023. (Uusikylä ym. 2023)
- Vainio, Jouni*: ”Varsinainen työhän tehdään eduskunnassa”. Teoksessa *Voitto Helander ym. Valiokunnan lähikuvissa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Edita. Helsinki 2007. s. 9–138.
- Valtioneuvosto*: Lainvalmistelun laati ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013. Edita Prima Oy. Helsinki 2013.
- Valtioneuvosto*: Periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. 4.2.2016.
- Vesa, Juho – Kantola, Anu*: Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- 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 ym. 2014)
- Vuola, Lasse*: Environmental due diligence viranomaisen neuvonnan, salassapidon ja vastuun kannalta. Teoksessa *Tapio Määttä (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2009. Joensuun yliopisto. s. 227–273.
- Vuorela, Miikka – Keinänen, Anssi – Lehtoviita, Juho*: KYLLÄ KANSA TIETÄÄ! Argumentaatioanalyysi kansalaisten ja järjestöjen ehdotuksista sääntelyn vähentämiseksi. *Oikeus* 2015(44);3, s. 259–280.
- Wulf, Alexander*: The Contribution of Empirical Research to Law. *Journal of Jurisprudence*, 29, 2016. s. 29–49.

Virallislähteet:

- HE 309/1993 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Internet-lähteet:

- Eduskunta* 14.11.2019. Valiokuntaopas. Luonnos. [<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-279594.pdf>]. (20.7.2024)

Eduskunta: Maa- ja metsätalousvaliokunta. [[https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/maa- ja mets%C3%A4talousvaliokunta/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/maa-ja-mets%C3%A4talousvaliokunta/Sivut/default.aspx)]. (11.7.2024a)

Eduskunta: Ympäristövaliokunta. [<https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/ymparisto-valiokunta/Sivut/default.aspx>]. (11.7.2024b)

Eduskunta: Valiokuntien julkiset kuulemiset ja avoimet kokoukset. [<https://verkkolaheitys.eduskunta.fi/fi/valiokuntien-julkiset-kuulemiset-ja-avoimet-kokoukset>]. (17.7.2024)

Eduskunta: Valtioapäiväasiat ja -asiakirjat. [<https://www.eduskunta.fi/FI/search/sivut/vaskiresults.aspx>]. (18.7.2024)

Finlex: Lainvalmistelun prosessiopas. [<https://lainvalmistelu.finlex.fi>]. (6.6.2024)

Jokinen, Jami: Ympäristöjärjestö: Elonkirjo ja ilmasto vaikutukset jäävät ministeriön metsästrategiassa hakkuiden jalkoihin. Turun Sanomat 10.12.2018. [<https://www.ts.fi/uutiset/4411576>]. (10.2.2023)

Lausuntopalvelu: Lausuntopyyntö VN/32478/2021 Kaivosveron toteuttamisesta arvioivan työryhmän arviomuistiosta. [[https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation? proposalId=16b1c8c9-fecd-44a2-a289-a57191f28901](https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=16b1c8c9-fecd-44a2-a289-a57191f28901)]. (15.6.2024)

Rask, Mikko – Karjalainen, Maija: Suositus ”deliberatiivinen demokratia” -käsitteen suomenkielisestä vastineesta. Kotimaisten kielten keskus. Helsinki 9.6.2015. [https://www.kotus.fi/files/3301/Suositus_deliberatiivinen_demokratia-kasitteen_suomenkielisesta_vastineesta.pdf]. (23.7.2024)

Valtioneuvosto: Säädösvalmistelun kuulemisopas. [<https://kuulemisopas.finlex.fi/>]. (16.6.2024)

Haastattelut:

Ympäristöministeriön viranomaiset A 19.1.2021 ja *B* 10.7.2024.

Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021 ja *D* 26.9.2023.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomaiset E 7.3.2023.

Ympäristövaliokunnan viranomaiset F 11.7.2024.

Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

Luonto-Liiton edustaja H 28.12.2022.

Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat I1 ja I2 28.12.2022.

LIITTEET

Liite 1

Kysymykset ympäristöministeriön viranomaisen A 9.1.2021.

Samat kysymykset esitetty ympäristöministeriön viranomaisen B:lle 10.7.2024.

- 1) Kuinka paljon ympäristöministeriö lähettää lausuntopyyntöjä ympäristöjärjestöille?
- 2) Miten arvioisit, että kuinka paljon järjestöt antavat lausuntoja ja kuinka paljon jättävät vastaamatta pyyntöihin?
- 3) Miten järjestöt suhtautuvat niille esitettyihin lausuntopyyntöihin?
- 4) Millaisia vastauksia ympäristöministeriössä toivottaisiin järjestöjen antavan, jotta niistä olisi mahdollisimman paljon hyötyä?
- 5) Millaisilta muilta tahoilta ympäristöministeriö pyytää lausuntoja lainvalmisteluun liittyen ja eroavatko ympäristöjärjestöjen lausunnot jotenkin muiden lausunnonantajien lausunnoista?
- 6) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoja käsitellään lainvalmisteluprosessissa?
- 7) Minkälainen vaikutus lausunnoilla on lainvalmisteluprosessissa?
- 8) Otetaanko näissä asioissa jotenkin huomioon se, että isoin osa ympäristöjärjestöissä toimivista vapaaehtoisista on maallikoita?
- 9) Tulisiko lausuntojen antamista ja siihen liittyviä käytäntöjä jotenkin kehittää?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisit kertoa aiheesta?

Liite 2

Kysymykset maa- ja metsätalousministeriön metsästys- ja riistahallinnon työntekijöille 5.2.2021.

Vastaajina virkamiehet C1, C2 ja C3.

Samat kysymykset esitetty maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D:lle 26.9.2023.

- 1) Kuinka paljon maa- ja metsätalousministeriö lähettää vastuualallanne lausuntopyyntöjä ympäristöjärjestöille?
- 2) Miten arvioisitte, että kuinka paljon ympäristöjärjestöt antavat lausuntoja ja kuinka paljon jättävät vastaamatta pyyntöihin? Poikkeavatko ympäristöjärjestöt tässä kohtaa jotenkin eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animaliaasta?
- 3) Miten järjestöt suhtautuvat niille esitettyihin lausuntopyyntöihin?
- 4) Millaisia vastauksia maa- ja metsätalousministeriössä toivottaisiin järjestöjen antavan, jotta niistä olisi mahdollisimman paljon hyötyä?
- 5) Millaisilta muilta tahoilta maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoja lainvalmisteluun liittyen ja eroavatko ympäristöjärjestöjen lausunnot jotenkin muiden lausunnonantajien lausunnoista?
- 6) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoja käsitellään lainvalmisteluprosessissa?
- 7) Minkälainen vaikutus lausunnoilla on lainvalmisteluprosessissa?
- 8) Otetaanko näissä asioissa huomioon se, että ympäristöjärjestöissä suuri osa toimivista henkilöistä on maallikkoja?
- 9) Tulisiko lausuntojen antamista ja siihen liittyviä käytäntöjä näkemyksenne mukaan jotenkin kehittää?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisitte kertoa aiheesta?

Liite 3

Kysymykset Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G:lle 1.3.2021.

- 1) Ennen kuin käydään varsinaiset kysymykset läpi, niin kysyisin, mitä töitä teet SLL:ssä?
- 2) Kuinka paljon SLL lähettää lausuntoja ministeriöiden lausuntopyyntöihin? Entä pyrittekö vastaamaan kaikkiin pyyntöihin, vai valikoittekö, mihin annatte lausunnon?
- 3) Oletteko olleet mukana ympäristöasioita koskevissa kansalaisaloitehankkeissa? Millainen rooli ympäristöjärjestöillä on mielestäsi siinä, että ympäristöasioita koskeva kansalaisaloite voi menestyä?
- 4) Onko SLL tehnyt yhteistyötä muiden ympäristöjärjestöjen kanssa lausuntojen tai kansalaisaloitteiden osalta? Millaiseksi koet yhteistyön merkityksen?
- 5) Pidetäänkö Suomessa ympäristöjärjestöjen näkökulmasta riittävästi huolta Århusin sopimuksen asettamista vaatimuksista? Millainen mahdollisuus ympäristöjärjestöillä on näkemyksesi mukaan vaikuttaa lainvalmisteluun?
- 6) Tulisiko ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluun SLL:n kokemuksen perusteella jotenkin kehittää?
- 7) Onko vielä jotain, jota haluaisit kertoa?

Liite 4

Ympäristövaliokunnan viranomaisen F:n vastaamat haastattelukysymykset 11.7.2024.

- 1) Työskentelet ympäristövaliokunnassa viranomaisena. Miten kuvailisit valiokuntatyössä käsiteltävän sidosryhmien antamia asiantuntijanakemyksiä?
- 2) Miten nämä asiantuntijanakemykset vaikuttavat valiokuntatyöskentelyyn? –
- 3) Kuinka paljon ympäristöalan kansalaisjärjestöt osallistuvat valiokuntatyön asiantuntijakuulemisiin?
- 4) Poikkeako ympäristöjärjestöjen asiantuntijatoiminta valiokuntatyöskentelyssä mitenkään eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animaliaasta, mikäli niitä siis kuullaan ympäristövaliokunnassa?
- 5) Vaikuttaako järjestöjen asiantuntijuuteen mitenkään se, että suuri osa järjestötoimijoista työskentelee vapaaehtois pohjalta? Miten katsoisitte järjestöjen vapaaehtois pohjan vaikuttavan niiden mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainvalmisteluprosessissa?
- 6) Keiltä muilta pyydätte lausuntoja kuin erilaisilta järjestöiltä ja viranomaisilta?
- 7) Onko järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksissa lainsäädäntötyöhön näkemysenne mukaan ilmennyt minkäänlaisia kehityskohteita?
- 8) Poikkeavatko näkökohdat, joihin ympäristöjärjestöt kiinnittävät huomiota, mitenkään seikoista, joihin muut asiantuntijat antavat kommenttejaan lainvalmistelussa?
- 9) Onko vielä jotain, jota haluaisitte tuoda esille aiheesta?

Liite 5

Luonto-Liiton edustaja H:n asiantuntijahaastattelu 28.12.2022

- 1) Oliko Luonto-Liitto mitenkään vaikuttamassa siihen, että kansalaisaloite metsästysrautojen kieltämiseksi sai alkunsa?
- 2) Mitä Luonto-Liitto on tehnyt metsästysrautojen kieltöä vaativassa kansalaisaloitteessa sen käynnistämisen jälkeen?
- 3) Oletteko tehneet yhteistyötä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa kansalaisaloitteen tiimoilta?
- 4) Entä oletteko tehneet yhteistyötä yksityishenkilöiden kanssa? Ainakin netin perusteella vaikuttaisi, että kansalaisaloitteen taustalla olisi yksityishenkilöitä.
- 5) Mikä sai Luonto-Liiton lähtemään mukaan kansalaisaloitteen asian edistämiseen?
- 6) Ovatko viranomaiset ottaneet teihin yhteyttä tai oletteko te olleet yhteydessä viranomaisiin kansalaisaloitteen tiimoilta?
- 7) Onko Luonto-Liitto jättänyt aloitteesta lausuntoa? Netistä löytyi Suomen Luonnonsuojeluliiton edustajan lausunto.
- 8) Onko kansalaisaloitteen ajamisessa ollut mitään ongelmia tai olisiko Luonto-Liitto toivonut voivansa tehdä jotain enemmän edistääkseen kansalaisaloitetta?
- 9) Sana on vapaa: Jos tulee mieleen jotain lisää, kuulen mielelläni.

Liite 6)

Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomaisen E asiantuntijahaastattelu 7.3.2023.

- 1) Työskentelet maa- ja metsätalousvaliokunnassa viranomaisena. Miten kuvailisit valiokuntatyössä käsiteltävän sidosryhmien antamia asiantuntijänäkemyksiä?
- 2) Miten nämä asiantuntijänäkemykset vaikuttavat lainvalmisteluun ja valiokuntatyöskentelyyn?
- 3) Kuinka paljon ympäristöalan kansalaisjärjestöt osallistuvat valiokuntatyön asiantuntijakuulemisiin?
- 4) Poikkeako ympäristöjärjestöjen asiantuntijatoiminta valiokuntatyöskentelyssä mitenkään eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animalista?
- 5) Vaikuttaako järjestöjen asiantuntijuuteen mitenkään se, että suuri osa järjestötoimijoista työskentelee vapaaehtois pohjalta? Miten katsoisitte järjestöjen vapaaehtois pohjan vaikuttavan niiden mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainsäädäntöprosesseissa?
- 6) Millaisilta muilta tahoilta pyydätte lausuntoja kuin erilaisilta järjestöiltä ja viranomaisilta?
- 7) Onko järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksissa lainsäätämistyöhön näkemysenne mukaan ilmennyt minkäänlaisia kehityskohteita?
- 8) Poikkeavatko näkökohdat, joihin ympäristöjärjestöt kiinnittävät huomiota, mitenkään seikoista, joihin muut asiantuntijat antavat kommenttejaan lakeja säädettäessä?
- 9) Julkaisit vuonna 2019 artikkelin järjestöjen valitusoikeuden laajentumisesta ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehityksestä. Oletko seurannut aihetta myöhemmin?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisitte tuoda esille aiheesta?

Liite 7)

Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajien I1 ja I2 haastattelu 28.12.2022.

- 1) Koska tutkin ympäristöjärjestöjen roolia Suomessa, minua kiinnostaa erityisesti se, miten Tapiola ry on muodostunut. Miten yhdistys on saanut alkunsa?

Eelis Pauku

RAPORTOINTI KEINONA SAAVUTTA VIHREYTTÄ? EU:N UUDEN RAPORTOINTISÄÄNTELYN VAIKUTUKSET

1 JOHDANTO

Ilmastonmuutoksen torjunta ja kestävä kehitys ovat olleet jo vuosia sääntelyn kehittämisen keskiössä, ja niiden rooli tuskin ainakaan heikkenee tulevaisuudessa. Erityisesti EU:sta on viime vuosina tullut runsaasti uutta sääntelyä aiheesta. Vuonna 2020 annettiin paljon julkista keskusteluakin herättänyt taksonomia-asetus¹. Vuonna 2022 annettiin kestävyysraportointidirektiivi², joka sinänsä ei ole uusi direktiivi, vaan kolmen aiemman direktiivin muuttaminen. Muutokset erityisesti listatuille yhtiöille ja rahoituslaitoksille ovat todella suuria, ja ne alkavat näkyä lähivuosina. Nämä molemmat ovat olleet runsaan akateemisen keskustelun ja tutkimuksen kohteena.³ Suomessa aiheesta ei ole juurikaan vielä kirjoitettu oikeustieteellistä tutkimusta.⁴ Tämän katsauksen tarkoituksena on tarkastella sekä kestävyysraportointidirektiiviä että taksonomia-asetusta. Katsauksen tavoite on tarkastella vihreään rahoitukseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta ja siellä kehitettyjä politiikkasuosituksia, ja verrata niitä EU-sääntelyn tavoitteisiin ja sääntelyvalintoihin. Tarkastelen seuraavia kysymyksiä: 1) Mitkä ovat raportointisääntelyn kannalta keskeisiä seikkoja vihreän rahoituksen edistämässä, ja 2) Miten EU:n taksonomia-asetus ja kestävyysraportointidirektiivi suhtautuvat näihin keskeisiin seikkoihin?

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, 18.6.2020, kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta PE/20/2020/INIT. EUVL L 198, 22.6.2020, s. 13–43.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta PE/35/2022/REV/1 EUVL L 322, 16.12.2022, s. 15–80.

³ Katso esimerkiksi kestävyysraportointidirektiivistä *Falkenberg — Schneeberger — Poehtrager* 2023; *Krasodomska — Zarzycka — Zieniuk* 2023; *Baumüller — Grbenic* 2021; *Michalak — Staszkiwicz - Waniak-Michalak* 2023. Taksonomia-asetuksen osalta katso esimerkiksi *Lorenzo — Mastromatteo — Molocchi* 2021; *Hilde ym.* 2023; *Conea*, 2022; *Pacces* 2021.

⁴ *Pauku* 2022; *Rajavuori —Turtiainen* 2021.

Yksi keskeinen asia on valittava termistö. Kansainvälisessä kirjallisuudessa käytetään samoista ilmiöistä termejä ”*sustainable finance*” ja ”*green finance*” eli vapaasti suomennettuna kestävä rahoitus ja vihreä rahoitus.⁵ Käytännössä molemmilla termeillä puhutaan kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa samoista ilmiöistä ja asioista, vaikkakin termeillä on jossain määrin erilaisia painotuksia.⁶ Suomessa monet viranomaiset, teemaan liittyen varmaankin tärkeimpänä Finanssivalvonta, käyttävät termiä ”kestävä rahoitus”.⁷ Monet pankit ja rahoituksen antajat käyttävät viestinnässään sen sijaan termiä ”vihreä rahoitus”. Kestävä rahoitus olisi siitä näkökulmasta selkeämpi valinta, että kestävyys voitaisiin sanoa kattavan ympäristöasioiden eli vihreiden asioiden lisäksi myös taloudellisen ja sosiaalisen näkökulman. Tämä katsaus on tarkoitettu asemoida pääosin ympäristöoikeudelliseen kontekstiin, jolloin selkeämpi valinta on termi ”vihreä” eikä ”kestävä”. Kirjoituksessa hyödynnetään toki myös kestävästä rahoituksesta käsittelevää tutkimuskirjallisuutta. Kestävyysraportointidirektiivin nimen kohdalla on myös selkeämpää puhua kestävyysraportoinnista, vaikka tarkastelukulma onkin pääasiassa ympäristöoikeudellinen.

2 VIHREÄ RAHA

Vihreä rahoitus, englanniksi ”*green finance*”, kärsii käsitteenä samoista ongelmista kuin mikä tahansa yhteiskunta- tai ihmistieteellinen käsite. Sitä ei kyetä määrittelemään tarkasti ja useat akateemiset tutkimukset pyrkivät määrittelemään sen eri tavoin, usein keskenään ristiriitaisilla tai yhteensopimattomilla tavoilla.⁸ Määritelmät jakautuvat kolmeen pääryhmään: 1) ympäristönsuojelun tasoa parantava rahoitus (”*environmental finance*”), 2) rahoitusmarkkinatuote, jolla pyritään vähentämään ympäristöstä aiheutuvia riskejä sijoituskohteille tai johon kootaan vihreitä eli matalan ympäristöriskin sijoituskohteita ja 3) sijoitustoimintaa, joka pyrkii edistämään ympäristölle hyödyllistä toimintaa sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista sijoittamisen ja investointien kautta.⁹

Rahoittajien näkökulmasta vihreän rahoituksen määritelmä on kuitenkin yksinkertainen: vihreys tai kestävyys määritellään jollain kriteeristöllä ja

⁵ Kestävästä rahoituksesta käytetään esimerkiksi seuraavissa teksteissä *Starks 2023, Ahlström – Monciardini 2022, Nedopil Wang – Christoph – Wang 2022*. Vihreästä rahoituksesta taas puhuvat *Zhang – Zhang – Managi 2019; Tran 2022; Qingxian 2023*.

⁶ *Naeem ym. 2023*.

⁷ *Finanssivalvonta 2023*. Kestävä rahoitus. [<https://www.finanssivalvonta.fi/kestava-rahoitus/>] Viitattu [26.11.2023]

⁸ *Zhang – Zhang – Managi 2019*.

⁹ *Lee – Lee 2022*.

sellaisia kohteita, jotka eivät täytä tätä kriteeristöä, ei rahoiteta.¹⁰ Kestävyyttä on määritelty rahoituksen puolella siten, että kestävästi toimiva yritys kykenee tuottamaan voittoa osakkeenomistajille aiheuttamatta negatiivisia sosiaalisia- tai ympäristövaikutuksia.¹¹ Käsitteen epäselvästä sisällöstä huolimatta useissa tutkimuksissa on löydetty empiirisiä korrelaatioita siihen, että vihreä rahoitus edistää ympäristölle hyödyllisiä tavoitteita ja usein myös talouskasvua ja usein myös muita yhteiskunnallisesti hyviä tavoitteita.¹² Vihreän rahoituksen on todettu, vähemmän yllättävästi, korreloivan vahvasti vihreäksi luokiteltavan teollisen toiminnan määrän ja tuottavuuden kanssa.¹³ Toisaalta on myös ristiriitaisia kansantaloustasolla tehtyjä tutkimuksia, joiden perusteella merkittäviä vaikutuksia ei olisi toistaiseksi vielä havaittavissa ainakaan merkittävimmässä kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttajamaissa.¹⁴

Puhuttaessa ympäristö- ja kestävyysraportoinnista ei voida jättää mainitsematta sen lieveilmiötä, eli viherpesua. Viherpesu voidaan määrittellä yksinkertaisuudessaan toiminnaksi, jossa sijoituskohteet viestivät olevansa vihreämpiä/kestävämpiä, kuin ne tosiasiaassa ovat.¹⁵ Tämän ilmiön taustalla on se, että johdon kannustimena on pääsääntöisesti aina tarkastella yhtiön osakekurssin kehitystä, ja koska kestävyys- ja ympäristöraportoinnilla voidaan saavuttaa osakekurssin nousua, tehdään tällaista raportointia.¹⁶ Kevyimpänä viherpesun muotona pidetään yleensä toimintaa, jossa yritykset esittävät ympäristö- ja kestävyysasiat itselleen positiivisessa valossa antamalla sinänsä väärää tietoa.¹⁷ Englanninkielisessä kirjallisuudessa tästä käytetään usein ilmaisua ”*cherry picking*”, jolla viitataan siihen, että yrityksen toiminnasta poimitaan ilmaston kannalta parhaat asiat, ja viitataan niihin.¹⁸

Kestävyysraportointi on säännönmukaisesti ylioptimisista ja sen ei aina voida katsoa edes pyrkivän totuudenmukaiseen esittämiseen.¹⁹ Ainakin EU:ssa sääntelyllä on pyritty ratkaisemaan sitä ongelmaa, että vapaaehtoinen raportointi on usein keskittynyt yrityksen kannalta edullisiin seikkoihin eikä niihin, joita useat sijoittajat tahtoisivat tietää.²⁰ Väärien tietojen antamisen sijaan ongelmana on kuitenkin nähty enemmän läpinäkyvyyden puute, joka mahdollistaa sen, että

¹⁰ *Allevi ym.* 2019

¹¹ *Camodeca – Almici – Sagliaschi* 2018.

¹² Katso esimerkiksi *Tran* 2022; *YunQian* 2023; *Hongji – Guoyin* 2022.

¹³ *Lee – Lee* 2022.

¹⁴ *Qingxian* 2023.

¹⁵ *Kleffel – Muck* 2023.

¹⁶ *Camodeca – Almici – Sagliaschi* 2018.

¹⁷ *Tatomir ym.* 2023.

¹⁸ *Bingler ym.* 2022.

¹⁹ *Laskin – Nesova* 2022.

²⁰ *Pizzi ym.* 2022.

yritykset jättävät raportoimatta itselleen epäedullisista seikoista, mutta viestivät edullisista.²¹

Yksi selitys vihreiden rahoitustuotteiden yleistymiselle on niin sanottu signaalointiteoria.²² Signaalointiteoria on peliteoreettinen konsepti, jossa toimija ryhtyy itselleen kalliisiin tai muutoin epäedullisiin toimenpiteisiin viestiäkseen olevansa tietynlainen toimija.²³ Taloustieteen piirissä onkin selitetty vihreiden rahoitustuotteiden yleistymistä nimenomaan rahoituslaitosten signaloinnilla, jotta ne voivat viestiä ulospäin ottavansa ympäristöasiat huomioon ja siten saada sijoittajilta rahaa paremmilla ehdoilla.²⁴ Samaa teoriaa on käytetty selittämään myös yritysten toimintaa, jolloin kyse on siitä, että kestävämmät tai ”vihreämmät” yritykset pyrkivät saamaan kilpailuetua siitä, että ne hoitavat asiansa sijoittajien näkökulmasta paremmin.²⁵ Aikaisemmin jo vihreiden rahoitustuotteiden laskeminen markkinoille toimi yhdenlaisena signaalina markkinoille. Tosin tämän vaikutusmekanismina selitettiin sitä, että sijoittajat eivät muutoin saaneet tietoa sijoituskohteen ympäristöasioista.²⁶ Signaloinnin arvo nähtiinkin nimenomaan siinä, että tällä yritysten ympäristöasioista saatiin vakuutettua sijoittajia, koska muuta luotettavaa tietoa ei ollut tarjolla.²⁷

Kestävyysraportointiin liittyy myös toinen peliteoreettinen ongelma, ”cheap talk”²⁸, eli katteettomien väitteiden esittäminen sillä perusteella, että väitteiden kuulija ei kykene tai halua tarkistaa väitteiden paikkansapitävyyttä ennen päätöksentekohetkeä.²⁹ Peliteoria selittää ilmiötä, jossa toimijat tahtovat antaa katteettomia lupauksia, koska niillä saadaan hyötyä niin kauan, kun katteettomien lupauksien antamisesta ei aiheudu kustannuksia ja lupausten paikkansapitävyyttä ei voida tarkastaa.³⁰ Toisaalta asiassa on huomioitava, että peliteoriassa signaalointia voidaan käyttää väärin antamalla virheellinen signaali, mikä vihreillä sijoitusmarkkinoilla tarkoittaisi vihreän sijoituskohteen laskemista liikkeelle, vaikka yhtiöllä ei kokonaisuutena olisikaan aikomusta panostaa ympäristöasioihin.³¹ Tällöin päästään taas viherpesuun, mutta toimijalle kalliiseen sellaiseen.

²¹ Kleffel – Muck 2023.

²² Nguyen ym. 2023.

²³ Teorian kehitti alun alkaen Spence, ja teoriaa on kehitetty myöhemmin runsaasti eteenpäin. Katso alkuperäisteoriasta Spence 1973.

²⁴ Nguyen ym. 2023.

²⁵ Pineiro-Chousa ym. 2016.

²⁶ Nguyen ym. 2023.

²⁷ Flammer 2021.

²⁸ Alkuperäisteoriasta katso tarkemmin Farrell – Rabin 1996.

²⁹ Ilmiöstä kestävyysraportoinnin yhteydessä ks. Lyon – Montgomery 2015.

³⁰ Camodeca – Almici – Sagliaschi 2018.

³¹ Flammer 2021.

Vihreät velkakirjat ovat yksi merkittävimpiä sijoituskohteita vihreiden sijoituskohteiden markkinoilla.³² Vihreiden velkakirjojen laajamittainen markkina käynnistyi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla. Yksi syy näiden yleistymiseen on, että sijoittajat arvostavat sitä, että rahoituslaitos laskee liikkeelle vihreitä velkakirjoja.³³ Yhteiskunnallisesta näkökulmasta vihreä rahoitus ratkaisee sitä ongelmaa, että maailmassa tarvittaisiin 5-7 biljoonaa dollaria investointeja, jotta YK:n kestävän kehityksen tavoitteet saavutettaisiin.³⁴ Käytännössä moniin tällaisiin tarkoituksiin olisikin rahoitusta saatavilla, koska merkittävä osa sijoittajista suosii vihreitä ja kestäväksi katsomiaan sijoituskohteita.³⁵ Myös investointipäätöksiä tekevät institutionaaliset tahot ovat etenevissä määrin alkaneet ottaa huomioon sijoituskohteiden ”vihreyttä”, osin riskinhallintasyistä mutta osin myös asiakkaiden paineesta.³⁶ Summa on myös hyvin pieni verrattuna koko maailman pääomamarkkinoilla olevaan varallisuuteen, yli 150 biljoonaan dollariin.³⁷ Käytännössä näiden yhteensovittamista haittaa eniten tällä hetkellä soveltuvien luokittelujärjestelmien puute.³⁸

Vihreässä rahoituksessa ja kriteerien luomisessa nähdään merkittäviä mahdollisuuksia. Esimerkiksi OECD katsoo, että julkisen tahon onnistuessa määrittelemään vihreä rahoitus parantaa markkinoiden selkeyttä ja läpinäkyvyyttä sekä mahdollistaa vihreiden rahavirtojen seuraamisen ja parantaa vihreiden hankkeiden rahoituksen saantia merkittävästi helpottaessa sijoituspäätöksiä.³⁹ Sijoittajat ovat valmiita hyväksymään hieman matalampia tuottoja sellaisilta hankkeilta, jotka täyttävät vihreyden tai kestävyyskriteerit, mikä voi helpottaa useiden hankkeiden rahoituksen saantia.⁴⁰ Myös pääomasijoitusmarkkinoilla on teoreettista keskustelua, ja tätä tukevaa empiirisiä havaintoja siitä, että sijoittajat tahtoisivat edistää kestävyyttä ja olisivat valmiita tarkastelemaan matalampia tuottoja kestävyyskriteerien hintana.⁴¹

Osakemarkkinoilla listatuissa yhtiöissä globaalisti yhtiöt, joiden tuotoista suurempi osa on ”vihreitä”, tuottavat yleensä paremmin kuin kyseisen

³² Ryan 2021, s. 221–258.

³³ Jakubik – Uguz 2021.

³⁴ United Nations. 2020. The Sustainable Development Agenda. United Nations Sustainable Development.

³⁵ Zerbib 2019.

³⁶ Qingxian 2023.

³⁷ Zerbib 2019.

³⁸ Wang – Christoph – Wang 2022.

³⁹ Martini 2020.

⁴⁰ Zerbib 2019.

⁴¹ Fiskerstrand ym. 2020.

markkinan keskiarvo.⁴² Toisaalta taas kestävyyttä tarkastelevissa tutkimuksissa on ristiriitaa, joillain markkinoilla kestävämpää liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden osakkeet menestyvät verrokkeja paremmin, joillain huonommin, ja joillain markkinoilla eroa ei ole havaittavissa.⁴³ Joillain markkinoilla sijoittajat ovat tosin valmiita maksamaan vihreistä sijoituskohteista niin paljon enemmän, että niiden tuotto laskee alemmaksi kuin perinteisten sijoituskohteiden, vaikka sijoituskohteet itsessään menestyisivät.⁴⁴ Yleisesti ottaen sijoittajien tyytyväisyys sijoitukseensa on myös korkeampi vihreiden sijoituskohteiden tapauksessa, vaikka tämä ei aina realisoituisikaan taloudellisissa seikoissa.⁴⁵ Tässä on selvyuden vuoksi syytä korostaa, että vaikka sijoituskohteet, kuten osakeyhtiöt, menestyisi, voi se olla sijoittajalle kannattamaton sijoitus, jos hän on maksanut osakkeista korkeamman hinnan niiden ”vihreyden” vuoksi. Tähän liittyy mahdollisesti myös se, että sijoittajat myös uskovat vihreiden hankkeiden tuottavan pitkällä aikavälillä paremmin, mistä on myös jonkin verran puoltavaa empiiristä näyttöä.⁴⁶

Käytännössä kaikki olemassa olevat luokittelu- ja määrittelyjärjestelmät ovat sisältäneet merkittäviä heikkouksia, jotka ovat johtaneet hyödyllisten vaikutusten lisäksi haitallisiin sosiaalisiin, ympäristö- tai talousvaikutuksiin.⁴⁷ Ennen EU:n käyttöön ottamaa sääntelyä luokittelusta markkinoilla oli globaalisti tarjolla valtava määrä erilaisia enemmän tai vähemmän toimivia luokittelujärjestelmiä, mikä oli sijoittajien ja muiden rahoituspäätösten tekijöiden näkökulmasta hyvin negatiivinen asia ja johti ylimääräiseen työhön rahoituskohteiden etsimisessä.⁴⁸ Yksi valtavirtaselitys, jolla selitetään sijoittajien syytä kestävä matalampia tuottoja, liittyy nimenomaan riskeihin, koska kestävien sijoituskohteiden arvioidaan sisältävän matalampia riskejä.⁴⁹ Läpinäkyvyyden, erityisesti lainsäädäntöpakolla luodun sellaisen, on nähty vähentävän näitä riskejä, koska tällöin sijoittajilla on jo ennakolta parempaa tietoa sijoituskohteista ylipäätään.⁵⁰ Myös tutkimukset, joissa todetaan vihreiden sijoituskohteiden tuottavan paremmin, esittävät suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi, jotta sijoittajat voisivat

⁴² *Bassen – Shu – Tan 2023.* Tämä tutkimus hyödynsi FTSE Russelin mittaria ”Green revenues” jolla tarkasteltiin yrityksen liikevaihtoa sektoreittain sen mukaan, mitkä sektorit katsottiin ”vihreiksi”.

⁴³ *Fiskerstrand ym. 2020.*

⁴⁴ *Xianfang 2021.*

⁴⁵ *Song – Kangkang – Zhang 2017.*

⁴⁶ *Hartzmark – Sussman 2019.*

⁴⁷ *Slootweg 2022.*

⁴⁸ *Marcacci 2023.*

⁴⁹ *Fiskerstrand ym. 2020.*

⁵⁰ *Zhang ym. 2023.*

paremmin löytää nämä sijoituskohteet, jolloin pääomasijoitusmarkkina toimisi tehokkaammin.⁵¹

Sijoittajia ovat kiinnostaneet erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvät riskit sijoituskohteissa ja sijoituskohteen kasvihuonekaasupäästöt.⁵² Hiiliverot ovatkin aiheuttaneet negatiivisia vaikutuksia vähemmän ”vihreille” yrityksille, minä vuoksi verotasojen noustessa vihreämmät sijoituskohteet ovat menestyneet verrokkeja paremmin.⁵³ Myös tämän ilmiön selittämisessä on hyödynnetty signaalointiteoriaa: yritykset pyrkivät oma-aloitteisesti viestimään olevansa vihreitä, jotta ne välttäisivät uuden pakottavan sääntelyn, ja tämän onnistumista voidaan arvostaa positiivisesti markkinoilla.⁵⁴ Verratessa fossiilisen ja uusiutuvan energian yhtiöiden osaketuottoja puhutaankin jopa energiamurrosriskistä (*energy transition risk*) eli ilmiöstä, jossa sijoittajat pyrkivät ennustamaan energiamuroksen nopeutta ja sitä kautta fossiilisen ja puhtaan energian yhtiöiden tulevia tuottoja, ja osakemarkkinat reagoivat ennusteiden muutoksiin.⁵⁵ EU-komissio jaottelee yritykseen kohdistuvat ilmatoriskit kahteen ryhmään, 1) fysikaalisiin riskeihin, jotka johtuvat ilmastonmuutoksen fysikaalisista vaikutuksista, kuten lämpötilan ja vedenpinnan nousu, ja 2) siirtymäriskiksi, jotka johtuvat vähähiiliseen ja ilmastonkestävään talouteen siirtymisestä, jotka nostavat yrityksen kustannuksia tai vaativat investointeja.⁵⁶

Yrityksen näkökulmasta vihreys ja kestävyys ovat erityisesti strategisia kysymyksiä, joilla voidaan vaikuttaa yrityksen tulevaan kehitykseen useilla tavoilla.⁵⁷ Ympäristöön liittyvänä haasteena nähdäänkin varsinaisen ympäristötoiminnan lisäksi se, miten siitä onnistutaan viestimään uskottavasti sidosryhmille.⁵⁸ Pääoman hankkimisen kannalta ympäristö- ja kestävyysraportointi on nähty kannattavana, koska raportointi alentaa pääomakustannuksia enemmän, kuin mitä raporttien tuottamisesta aiheutuu yritykselle kustannuksia.⁵⁹

⁵¹ *Bassen – Shu – Tan* 2023.

⁵² *Gebhardt ym.* 2023.

⁵³ *Fiskerstrand ym.* 2020.

⁵⁴ *Nguyen ym.* 2023.

⁵⁵ *Hassan* 2022.

⁵⁶ *Komission tiedonanto C/2019/4490.*

⁵⁷ *Kumar ym.* 2021.

⁵⁸ *Radhouane ym.* 2018.

⁵⁹ *Tatomir ym.* 2023.

3 EU:N RAPORTOINTISÄÄNTELYSTÄ

3.1 Yleistä

Yhteenvetona sekä rahoituksen tutkimuksesta voidaan todeta, että kestävyysraportoinnin merkittävimmät ongelmat, ja myös lainsäädännöllä ratkaistavat asiat, liittyvät kahteen seikkaan: yritysten mahdollisuuteen korostaa raportoinnissaan positiivisia seikkoja, ja yritysten mahdollisuuteen jättää negatiivisia seikkoja raportoimatta. Nämä kaksi voisivat joidenkin näkemysten mukaan olla sama asia, mutta peliteoreettisesti kyseessä on kahdesta eri ongelmasta: vangin dilemmasta ja innovoijan dilemmasta, joiden ratkaisut ovat myös erilaisia.⁶⁰ Kestävyysraportointi on myöskin vaikea toteuttaa perinteisillä numeraalisilla ja laskentatoimessa hyväksytyillä menetelmillä, koska informaatio on tyypillisesti laadullista ja vaikeasti mitattavaa.⁶¹ Aikaisemmassa tutkimuksessa on myös tunnistettu, että niissä valtioissa, joissa kestävyysraportointia säännellään lainsäädännöllä, kestävyysraportoinnin laatu on yleisesti ottaen parempaa kuin niissä valtioissa, joissa raportointi perustuu vapaaehtoisuuteen.⁶²

Kestävyysraportoinnin ensimmäiset askeleet otettiin direktiivillä 2003/51/EY⁶³. Tällöin toimintakertomusta koskevaa sääntelyä laajennettiin siten, että yritysten tuli raportoida tarvittavassa määrin myös ei-taloudellisia tulosindikaattoreita, jotka saattoivat sisältää myös ympäristöä ja työnteijöitä koskevia seikkoja. Tämä tosin perustui yksinkertaisen olennaisuuden periaatteelle siten, että tietoja raportoitiin nimenomaan tarkoituksena antaa perinteisen tilinpäätösraportoinnin tavoitteena oleva oikea ja riittävä kuva, jotta osakkeenomistajat ja muut tilinpäätöksen käyttäjät voisivat muodostaa yrityksestä ja sen taloudellisesta asemasta oikean kuvan.⁶⁴ Tämä vapaaehtoisuuteen perustuva ympäristöraportointi sai jo 2000-luvun alussa kritiikkiä sekä EU-parlamentilta että joiltain sidosryhmiltä.⁶⁵ Tämän jälkeen vuonna 2006 täydennettiin tilinpäätösraportointiin liittyviä corporate governance -raportointivaatimuksia direktiivillä 2006/46/

⁶⁰ *Pineiro-Chousa ym.* 2016.

⁶¹ *Christensen – Hail – Leuz* 2021.

⁶² *Caputo ym.* 2020.

⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/51/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2003, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden, pankkien ja muiden rahoituslaitosten sekä vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettujen direktiivien 78/660/ETY, 83/349/ETY, 86/635/ETY ja 91/674/ETY muuttamisesta EUVL L 178, 17.7.2003, s. 16–22.

⁶⁴ Direktiivi 2003/51/EY, perustelukappale 10.

⁶⁵ *Raith* 2023.

EY⁶⁶. Tällöin tietyille listayrityksille luotiin veloitteet sisällyttää toimintakertomukseen tiettyjä tietoja hallinto- ja ohjausjärjestelmästä. Tässä yhteydessä nähtiin myös, että samalla yritykset voisivat sisällyttää raporttiin lisää merkittäviksi katsomiaan ympäristö- ja yhteiskunnallisia näkökohtia, jotka ovat välttämättömiä niiden kehityksen, toiminnan tuloksen ja aseman ymmärtämiseksi.⁶⁷

Ensimmäinen merkittävä nimenomaan vihreyteen ja kestävytyteen liittyvä säännös oli EU:n ESG-direktiivi 2014/95⁶⁸.⁶⁹ Direktiivi oli heikosta oikeudellisesta velvoittavuudesta huolimatta erittäin merkittävä muutos globaalissa kestävyysraportointisääntelyssä.⁷⁰ Tätä ennen tosin moni jäsenvaltio oli jo ottanut käyttöön kansallista sääntelyä aiheesta.⁷¹ Direktiivi käsittelee yritysten julkistamia ei-taloudellisia tietoja, mutta käytännössä nämä tiedot ovat ympäristöön tai kestävytyteen liittyviä tietoja.⁷² Direktiiviä edelsi komission tiedonanto ”Yhdessä uuteen kasvuun” vuodelta 2011,⁷³ jossa käsiteltiin 12 eri toimenpidettä sisämarkkinoiden kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi. Tätä seurasi EU:n yhteiskuntavastuuta käsittelevä strategia vuosille 2011–2014⁷⁴, jonka kohdassa 4.5 käsiteltiin yritysten yhteiskunta- ja ympäristötiedottamisen parantamista. Tiedottamisen mainittiin olevan tärkeää sidosryhmille ja erityisesti riskien tunnistamiseksi. Tällä perusteella alettiin valmistelemaan näiden tietojen raportointilainsäädäntöä. EU-parlamentti otti tosin muutamissa päätöslauselmissaan kannan, joka oli ainakin taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella vaarassa johtaa tehottomaan raportointiin. Vuoden 2013 päätöslauselmassa

⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/46/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY, konsolidoiduista tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 83/349/ETY, pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä annetun neuvoston direktiivin 86/635/ETY sekä vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 91/674/ETY muuttamisesta EUVL L 224, 16.8.2006, s. 1–7.

⁶⁷ Direktiivi 2006/46/EY, perustelukappale 10.

⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/95/EU, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, neuvoston direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta tietyiltä suurilta yrityksiltä ja konserneilta edellytettävien muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamisen osalta VL L 330, 15.11.2014, s. 1–9.

⁶⁹ *Cerrato – Ferrando* 2020.

⁷⁰ *Raith* 2023.

⁷¹ *Caputo ym.* 2020.

⁷² *Michalak – Staszkievicz - Waniak-Michalak* 2023.

⁷³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi ”Yhdessä uuteen kasvuun” /* KOM/2011/0206 lopull. */

⁷⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, Yritysten yhteiskuntavastuuta koskeva uudistettu EU:n strategia vuosiksi 2011–2014 /* KOM/2011/0681 lopullinen */

korostettiin, että raportointisääntelyn pitäisi vertailukelpoisuuden lisäksi mahdollistaa joustavuutta, jotta yritysten eri tavat täyttää yhteiskuntavastuuta voitaisiin huomioida.⁷⁵ Taloustieteellisessä kirjallisuudessa nimenomaan tämä joustavuus nähtiin haasteena, koska se mahdollisti *cherry picking* -ilmiön, jossa yritykset raportoivat itselleen edullisia seikkoja, mikä taas vaarantaa vertailukelpoisuutta.

Käytännössä direktiivi osoittautui kuitenkin sijoittajien tarpeisiin liian ”pehmeäksi” ja raportointi jäi sijoittajien tiedonintressien näkökulmasta vajaaksi.⁷⁶ Yrityksille jäi merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten kestävyysasioita esitetään ja millaista kuvaa sijoittajille annetaan.⁷⁷ Direktiivi sisälsi kyllä listauksen merkittävistä raportoitavista seikoista, mutta noudata-tai-selitä -periaate teki sääntelystä käytännössä *soft law* -instrumenttia vastaavan.⁷⁸ Ongelmaksi jäikin taloudelliselle raportoinnille keskeisen vertailukelpoisuuden ja harmonisoinnin puute.⁷⁹ Tätä ei kuitenkaan nähty riittävänä EU:n ympäristö- ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi EU-komissio antoi vuonna 2018 kestävä kasvun rahoituksen toimintasuunnitelman.⁸⁰ Yhtenä ongelmana direktiivin vaikuttavuudessa nähtiin kestävyystietojen heikko vertailukelpoisuus, ja toisena yritysten mahdollisuus jättää itselleen epäedullisia seikkoja raportoimatta.⁸¹ Tämä taas perustui kestävä rahoituksen asiantuntijaryhmän loppuraporttiin.⁸²

Vuoden 2014 direktiivin artiklalla 29 a lisättiin suurille listayhtiöille ja muille merkittävälle yhtiöille (PIE, Public Interest Entity) velvoite julkaista tietoja vähintään ympäristöasioista, sosiaalisista ja työntekijöihin liittyvistä seikoista, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä korruption ja lahjonnan torjuntaan liittyvistä seikoista. Tietoja piti antaa myös näiden seikkojen aiheuttamista riskeistä sekä tulosindikaattoreista, joilla mitataan ei taloudellisia seikkoja, ja jotka ovat merkityksellisiä konsernin liiketoiminnalle. Tältä osin direktiivi vastasikin muutamaan keskeiseen kirjallisuudessa tunnistettuun vaatimukseen. Direktiivi pantiin Suomessa täytäntöön lisäämällä kirjanpitolakiin uusi 3a-luku, joka otsikoitiin ”Selvitys muista kuin taloudellisista tiedoista”.

⁷⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma 6. helmikuuta 2013 yritysten yhteiskuntavastuusta: tilivelvollinen, avoin ja vastuullinen yritystoiminta sekä kestävä kasvu (2012/2098(INI)) kohta 26.

⁷⁶ Pizzi ym. 2022.

⁷⁷ Beretta – Demartini – Sotti 2023.

⁷⁸ Primec – Belak 2022.

⁷⁹ Pizzi – Venturelli – Caputo 2021.

⁸⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävä kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma COM/2018/097 final.

⁸¹ Direktiivi 2022/2464, perustelukappale 13.

⁸² Final Report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance.

Direktiivi sisälsi myös *comply or explain* eli noudata tai selitä -periaatteen.⁸³ Periaate on artiklassa 29a(1). Tämä periaate asettaa yritykselle mahdollisuuden olla raportoimatta jotain artiklassa 29 a vaadittua seikkaa, mutta tällöin yrityksen on annettava selkeä ja perusteltu selvitys, miksi se ei tee niin. Periaate oli kuitenkin sidosryhmien kannalta ongelmallinen. Käytännössä se mahdollisti ilmiön, jossa itselle epäedulliset seikat jätettiin raportoimatta ja raportoinnissa keskityttiin edullisiin seikkoihin.⁸⁴ Direktiiviä pidettiin myös riittämättömänä viherpesun ehkäisemiseksi.⁸⁵ Suomessa periaate on kirjanpitolain (1336/1997) 3a:2:n neljännessä momentissa: *Jos kirjanpitovelvollinen ei joiltain osin noudata 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja toimintaperiaatteita [toimintaperiaatteet ESG-asioiden huolehtimisesta] suhteessa 1 ja 3 momentissa mainittuihin seikkoihin, selvityksessä on perusteltava syy noudattamatta jättämiselle.* Tämän lisäksi toisessa momentissa on olennaisuusrajaus: *Tiedot on annettava siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kirjanpitovelvollisen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi.*

Direktiivin kaksi merkittävintä kritiikkiä olivat noudata tai selitä -periaatteen mahdollistama vapaaehtoisuus, sekä informaation varmennuksen puutteet.⁸⁶ Kirjallisuudessa kyllä todettiin, että tällaisen ei-taloudellisen tiedon varmennus lisäisi sen käytettävyyttä ja käyttäjien halukkuutta luottaa tietoon, mutta tästä huolimatta moni yritys päätti olla varmentamatta raportointia.⁸⁷ Direktiivin voimaantulo lisäsi kyllä varmennettujen raporttien osuutta kaikista raporteista, vaikka varmennus oli tässä vaiheessa vapaaehtoista.⁸⁸

Seuraava merkittävä EU-lainsäädännön muutos oli asetus 2019/2088⁸⁹ kestävyysraportoinnista rahoituspalvelusektorilla. Asetus tunnetaan usein sen englanninkielisellä lyhenteellä SFDR (Sustainability Related Disclosures in Financial service sector), ja suomenkielisessä tekstissä se tunnetaan joissain tapauksessa tiedonantovelvoiteasetuksena. Tällä asetuksella tavoiteltiin, että kestävyysasioiden huomiointi päätöksenteossa ja neuvontamenettelyssä kehityisi, koska näihin liittyvien tietojen antamiseen alettaisiin soveltaa yhdenmukaisia menettelyä.⁹⁰ Samalla tavoiteltiin myös pääomien etenevää mobilisointia EU:n tavoitteisiin ehkäistä ilmastonmuutosta ja muita kestävyysliittyviä

⁸³ Termistä tarkemmin *Pizzi – Venturelli – Caputo* 2021.

⁸⁴ *Caputo ym.* 2021.

⁸⁵ *Caputo ym.* 2021.

⁸⁶ *Stefanescu* 2022.

⁸⁷ *Stefanescu* 2022.

⁸⁸ *Ottenstein ym.* 2022.

⁸⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyysliittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla PE/87/2019/REV/1 VL L 317, 9.12.2019, s. 1–16.

⁹⁰ Asetus (EU) 2019/2088, perustelukappale 5.

kysymyksiä.⁹¹ Tässä myös jossain määrin onnistuttiin, ja asetuksen sääntely, tai asetus osana EU:n muuta kestävyysraportointisääntelyä, johti muutoksiin useilla muilla markkina-alueilla, joilla alettiin tuottaa paremmin EU-vaatimusten kanssa yhteensopivaa informaatiota.⁹²

Tässä huomionarvoista on myös tavoitteiden painottuminen nimenomaan ilmastomuutokseen, kun muut kestävyysseikat mainittiin sivulauseessa. Perusteluissa mainittiin myös pirstaloitumisen riski sekä sijoituspäätösten vääristyminen erilaisten vapaaehtoisten raportointikäytösten vuoksi, sekä kestävyysriskeihin liittyvä päämies-agenttisuhteen epäsymmetria sijoittajia kiinnostavista kestävyysseikoista.⁹³ Asetuksen osalta ongelmalliseksi jäi varmentamattomien raporttien puute rahoituksen kohdeyrityksiltä, pankkien ja muiden sijoituslaitosten tuli raportoida sijoitusten kestävyys- ja ympäristöseikkoja, mutta ne eivät voineet täysin luottaa sijoituskohteiden raportointiin, koska merkittävä osa raporteista oli varmentamattomia.⁹⁴

Käytännössä tämäkin pankkeja ja muita rahoituslaitoksia koskenut asetus johti vaihteleviin raportointikäytäntöihin, mikä jätti myös tilaa viherpesulle sekä valikoivalle kestävyysraportoinnille, mihin osasyynä oli sääntelyn epätarkka luonne.⁹⁵ Asetuksessa nähtiin myös useita sijoittajia hyödyttäviä seikkoja, erityisesti se, että rahoituslaitokset joutuivat julkaisemaan tietoja siitä, miten ne arvioivat kestävyysriskejä ja miten ne huomioidaan sijoituskohteiden valinnassa.⁹⁶ Tämä perustuu asetuksen artiklaan 7, jonka mukaan rahoituslaitoksen on tietyissä tilanteissa annettava ”selkeä ja perusteltu selvitys siitä, otetaanko rahoitustuotteessa huomioon pääasialliset haitalliset vaikutukset kestävyystekijöihin, ja jos otetaan, miten.”

Toinen huomionarvoinen lähestyminen on kaksinkertaisen olennaisuuden periaate (*double materiality*).⁹⁷ Taloudellisten ja ei-taloudellisten tietojen raportoinnissa peruseriaate on, että vain olennaiset seikat raportoidaan, jolloin tietojen luokittelu olennaiseksi ratkaisee sen, raportoidaanko sitä ylipäätään.⁹⁸ Kyseessä on alun perin kestävyysraportointitutkimuksen piirissä kehitetty konsepti, jota EU-lainsäädännössä on vahvasti kannustettu hyödyntämään osana

⁹¹ Asetus (EU) 2019/2088, Perustelukappale 6.

⁹² *Alamillos – de Mariz* 2022.

⁹³ Asetus (EU) 2019/2088, perustelukappale 9–10.

⁹⁴ *Moneva* 2023.

⁹⁵ *Komarnicka – Komarnicki* 2022, s. 699.

⁹⁶ *Balcerzak ym.* 2023.

⁹⁷ Käännöksestä esimerkiksi COM(2021) 189 final 2021/0104(COD) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta {SEC(2021) 164 final} - {SWD(2021) 150 final} - {SWD(2021) 151 final}.

⁹⁸ *Abhayawansa* 2022.

kestävyyseraportointia, kaksinkertainen olennaisuus viittaa perinteisen laskentatoimen olennaisuuden lisäksi siihen, mitä olennaisia vaikutuksia raportoivan yksikön toiminnalla on planeettaan ja elinympäristöömme.⁹⁹ Osa kirjoittajista tiivistääkin kaksinkertaisen olennaisuuden siten, että toinen olennaisuus on taloudellinen ("financial") ja toinen sosiaali- ja ympäristöolennaisuus.¹⁰⁰ Yksinkertainen olennaisuus mahdollistaa sijoittajien harhaanjohtamisen tai viherpesun. Tällöin yritys voi joko raportoida vain toimintansa ulkoisia vaikutuksia jättäen liiketoiminnan ympäristö- ja kestävyysriskit raportoimatta, tai sitten yritys voi raportoida näitä vain liiketoiminnan näkökulmasta jättäen raportoimatta ulkoisia vaikutuksia.¹⁰¹ Perinteinen laskentatoimen olennaisuuden periaate on ohjannut yrityksiä siihen, että ne raportoivat ainoastaan niiden liiketoiminnan kannalta merkittäviä eli yritykseen ja sen tuleviin kassavirtoihin vaikuttavia ympäristö- ja kestävyysseikkoja, ja itse ympäristövaikutusten raportointi on jäänyt vähäisemmälle.¹⁰² EU-tason lainsäädäntö on tosin perustunut sille olettamalle, että on sidosryhmiä, joille olennaista on myös toiminnan ulkoiset vaikutukset.¹⁰³ Tämä oletama on kuitenkin osoittautunut haastavaksi käytännön raportointivelvoitteille: yrityksillä on ollut käytännön haasteita tiedostaa, mitä tietoja tulisi raportoida osakkeenomistajille ja mitä muille sidosryhmille.¹⁰⁴

Ensimmäiset askeleet kaksinkertaisen olennaisuuden käyttöönottoon olivat vuoden 2019 direktiivin käyttöönotossa, jolloin otettiin käyttöön ensimmäistä sääntelyä, joka mahdollisti ulospäin suuntautuvien ympäristövaikutusten raportointipakon tulevaisuudessa.¹⁰⁵ Ensimmäisen kerran kaksinkertaisen olennaisuuden periaate mainittiin komission vuoden 2019 tiedonannossa ei-taloudellisten tietojen raportoinnin suuntaviivoista¹⁰⁶.¹⁰⁷ Näiden suuntaviivojen kohdassa 2.2 mainittiin, että nimenomaan yrityksen ulkopuolelleen aiheuttamien vaikutusten huomiointi on raportoinnille uusi olennaisuuden käsite, joka olisi tullut omak-sua jo aiemman sääntelyn perusteella, mutta jota tulisi tulevassa sääntelyssä ja suuntaviivoissa korostaa vielä entisestään. Kohdan 2.3 mukaan vuoden 2014 direktiiviä ei-taloudellisten tietojen julkistamisesta tulisi tulkita siten, että ilmastoon liittyviin tietoihin pitäisi tarvittavassa laajuudessa kuulua sekä yrityksen kehitykseen, tulokseen ja asemaan kohdistuvat ilmastonmuutoksen aiheuttamat merkittävimmät riskit että yrityksen toiminnoista johtuvien ilmastoon

⁹⁹ Chiu 2022, s. 97.

¹⁰⁰ Abhayawansa 2022.

¹⁰¹ Fiandrino ym. 2022.

¹⁰² Ng – Yorke – Nathwani 2022.

¹⁰³ Direktiivi 2022/2464, perustelukappale 37.

¹⁰⁴ Abhayawansa 2022.

¹⁰⁵ Chiu 2022,

¹⁰⁶ Komission tiedonanto C/2019/4490.

¹⁰⁷ Historiasta katso Abhayawansa 2022.

kohdistuvien kielteisten vaikutusten aiheuttamat merkittävimmät riskit. Tässä korostettiin vahvasti kaksinkertaisen olennaisuuden näkökulmaa.

Kirjallisuudessa ei juurikaan ole korostettu sijoitusten mahdollisia haitallisia ympäristö- tai kestävyysvaikutuksia. Asetuksen 2019/2088 perusteluissa nämä sen sijaan mainittiin useaan kertaan. Perustelukappaleessa todettiin, että koska sijoitusneuvonta ja -päätökset voivat aiheuttaa kestävyydelle haitallisia epäsuoria tai suoria vaikutuksia, minkä vuoksi kestävien sijoitusten osalta otettiin käyttöön ”ei merkittävää haittaa”- eli ”*do no significant harm*” -periaate.¹⁰⁸ Periaate tosin mainittiin ainoastaan *kestävän sijoituksen määritelmässä* asetuksen artiklassa 2. Periaate sai myöhemmin suuremman roolin taksonomia-asetuksessa ja siihen asetettiin myös kirjallisuudessa merkittäviä odotuksia, kun teknisiä kestävyysstandardeja odotettiin.¹⁰⁹ Käytännössä periaate jäikin vaikutuksiltaan heikoksi ennen taksonomia-asetuksen julkaisua, minkä jälkeen merkittävää harmia tuottavat sijoituskohteet pystyttiin määrittelemään tarkemmin, mikä taas poisti viherpesun mahdollistavan valinnanvapauden.¹¹⁰

3.2 Taksonomiasta

EU:n taksonomia-asetus perustui korkean tason asiantuntijaryhmän vuonna 2018 julkaisemaan raporttiin kestävä kasvun rahoituksen edistämisestä.¹¹¹ Raportissa suositeltiin luokittelujärjestelmän perustamista sen vuoksi, että tämä lisääisi sijoittajien luottamusta ja yritysten ymmärrystä kestävyydestä, järjestelmä estäisi viherpesua. Raportissa myös todettiin, että vihreiden velkakirjojen kohdalla markkinoilla vakiintuneet luokittelujärjestelmät mahdollistavat sijoittajien luottamuksen ja tehokkaat markkinat, mutta useimpien sijoituskohteiden kohdalla tällaisia ei ole, ja monien sijoituskohteiden osalta on erilaisia kilpailevia järjestelmiä, jotka sekoittavat markkinaa.¹¹²

Komission kestävä rahoituksen toimintasuunnitelmassa nämä konkretisoituivat vielä pidemmälle. toimintasuunnitelmassa esitettiin mm. numeraalisten vertailuarvojen luomista viherpesun riskin vähentämiseksi.¹¹³ Luokittelujärjestelmää puollettiin myös luotettavuuden lisäämisellä, sijoittajien työmäärän vähentymisenä, vapaaehtoisten luokittelujärjestelmien puutteilla ja piensijoittajien

¹⁰⁸ Asetus (EU) 2019/2088, perustelukappale 5.

¹⁰⁹ *Balcerzak ym.* 2023.

¹¹⁰ *Tomassetti* 2023.

¹¹¹ *EU High-level expert group on sustainable finance* 2018.

¹¹² *EU High-level expert group on sustainable finance* 2018, s. 45-50.

¹¹³ COM/2018/097 final, kohta 2.5.

sijoituspäätösten helpottamisella.¹¹⁴ Samassa toimintasuunnitelmassa päädyttiin myös suunnittelemaan ei-taloudellisten tietojen julkaisemisen kehittämistä, koska vuoden 2018 uudistus ympäristö-, hallinnointi, ja yhteiskunnallisista riskeistä jätti vielä liikaa joustavuutta yrityksille valita, mitä raportoidaan.¹¹⁵

Taksonomia-asetusta sovelletaan samalla tavalla kuin tilinpäätösdirektiivin 2013/34/EU mukaisia velvoitteita julkaista muita kuin taloudellisia tietoja, eli käytännössä pörssiyhtiöihin ja muutamiin muihin yleisen edun kannalta merkittäviin yrityksiin (PIE, *Public Interest Entity*). Tämän lisäksi asetusta sovelletaan asetuksen 2019/2088 soveltamisalalla eli finanssimarkkinatoimijoihin. Asetuksen keskeiset velvoitteet astuivat sen artiklan 27 mukaan voimaan 1.1.2022 ja 1.1.2023. Käytännössä taksonomia-asetus ei sisältänyt vielä toimialalle vaikuttavaa sääntelyä, vaan komissiolle delegoitiin oikeus ja velvoite julkaista tekniset arviointikriteerit, miten eri toiminnot luokiteltaisiin taksonomiassa, ja vasta nämä arviointikriteerit aiheuttivat merkittäviä oikeusvaikutuksia.¹¹⁶ Vuoden 2023 loppuun mennessä komissio on antanut delegoidut asetukset ilmastonmuutoksen hillinnästä¹¹⁷, ympäristönsuojelusta¹¹⁸ ja kestävyystietojen esittämisestä.¹¹⁹ Tämän

¹¹⁴ COM/2018/097 final, kohta 2.2.

¹¹⁵ COM/2018/097 final kohta 4.1.

¹¹⁶ *Bond — Dusík 2022; Paukku 2022*, s. 75.

¹¹⁷ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2139, annettu 4 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 täydentämisestä vahvistamalla tekniset arviointikriteerit, joilla määritetään, millä edellytyksillä taloudellista toimintaa pidetään ilmastonmuutoksen hillintää tai ilmastonmuutokseen sopeutumista merkittävästi edistävänä ja aiheuttaako kyseinen taloudellinen toiminta merkittävää haittaa millekään muulle ympäristötavoitteelle C/2021/2800 EUVL L 442, 9.12.2021, s. 1—349.

¹¹⁸ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2486, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2023, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 täydentämisestä vahvistamalla tekniset arviointikriteerit, joilla määritetään, millä edellytyksillä taloudellisen toiminnan katsotaan edistävän merkittävästi vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja suojelua, siirtymistä kiertotalouteen, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja vähentämistä tai biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista ja aiheuttaako kyseinen taloudellinen toiminta merkittävää haittaa millekään muulle asiaankuuluvalla ympäristötavoitteelle, sekä komission delegoidun asetuksen (EU) 2021/2178 muuttamisesta kyseisiä taloudellisia toimintoja koskevien erityisten tietojen antamisen osalta C/2023/3851 EUVL L, 2023/2486, 21.11.2023.

¹¹⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2178, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2021, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 täydentämisestä täsmentämällä niiden tietojen sisältö ja esitystapa, jotka direktiivin 2013/34/EU 19 a tai 29 a artiklan soveltamisalaa kuuluvien yritysten on annettava ympäristön kannalta kestävästä taloudellisista toiminnoista, sekä kyseisen tiedonantovelvollisuuden noudattamiseksi käytettävä menetelmä C/2021/4987 EUVL L 443, 10.12.2021, s. 9—67.

lisäksi ilmastonmuutoksen hillintää käsitteleviä teknisiä arviointikriteereitä on muutettu kahdesti.¹²⁰

Taksonomia-asetuksen perusvelvoite on sen artiklassa 3, jonka mukana tietty taloudellinen toiminta voidaan määrittää ympäristön kannalta kestäväksi, jos se täyttää neljä kriteeriä:

- a) edistää merkittävästi yhtä tai useampaa 9 artiklassa asetettua ympäristötavoitetta;
- b) ei aiheuta merkittävää haittaa millekään 9 artiklan ympäristötavoitteelle (ei merkittävää haittaa);
- c) toteutetaan vähimmäistason suojatoimien mukaisesti (sosiaalinen kestävyys); ja
- d) täyttää komission delegoidulla asetuksella annetut tekniset arviointikriteerit.

Artiklan 9 mukaisia ympäristötavoitteita ovat: 1) ilmastonmuutoksen hillintä; 2) ilmastonmuutokseen sopeutuminen; 3) vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu; 4) siirtyminen kiertotalouteen; 5) ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen; 6) biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Artiklan 18 mukaiset vähimmäistason suojatoimet ovat OECD:n ja YK:n toimintaohjeiden ja periaatteiden mukaisia toimia ihmisoikeuksien vähimmäistason varmistamiseksi. Tähän sisältyi myös sosiaalinen ”ei merkittävää haittaa” -periaate, joka sisältyy asetuksen 2019/2088 artiklan 2 alakohtaan 17. Tämän artiklan mukaan toiminta ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa millekään seuraavista: eriarvoisuuden torjunta, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, yhteiskuntaan integroituminen, työmarkkinasuhteet, inhimillinen pääoma ja/tai panostukset taloudellisesti tai sosiaalisesti heikommassa asemassa oleviin yhteisöihin.

EU:n taksonomiasäätelyn katsottiin olevan pääasiassa yhdenmukainen kansainvälisten standardien kanssa, vaikkakin EU:n taksonomia sisältää huomattavasti yksityiskohtaisempia vaatimuksia verrattuna kaikkiin muihin

¹²⁰ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2485, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/2139 muuttamisesta vahvistamalla täydentäviä teknisiä arviointikriteereitä, joilla määritetään, millä edellytyksillä taloudellista toimintaa pidetään ilmastonmuutoksen hillintää tai ilmastonmuutokseen sopeutumista merkittävästi edistävänä ja aiheuttaako kyseinen taloudellinen toiminta merkittävää haittaa millekään muulle ympäristötavoitteelle C/2023/3850 EUVL L, 2023/2485, 21.11.2023; Komission delegoitu asetus (EU) 2022/1214, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2022, delegoidun asetuksen (EU) 2021/2139 muuttamisesta tiettyjen energia-alojen taloudellisten toimintojen osalta ja delegoidun asetuksen (EU) 2021/2178 muuttamisesta kyseisiä taloudellisia toimintoja koskevien tiettyjen tietojen antamisen osalta C/2022/631 EUVL L 188, 15.7.2022, s. 1—45.

luokittelujärjestelmiin.¹²¹ Asetuksella 2021/2139 pyrittiin määrittämään taloudellinen toiminta, joka edistää merkittävästi ilmastonmuutoksen hillintää tai ilmastotavoitteeseen toteutumista. Asetuksessa tehtiin tämän perusteella hyvin tarkoitushakuisia valintoja, asetuksen ensimmäisessä versiossa käsiteltiin vain niitä toimialoja, joiden osuus kasvihuonekaasupäästöistä on suuri ja joilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä päästövähennyksiä.¹²² Maataloudelle ei vahvistettu kriteereitä maatalouspolitiikan keskeneräisten neuvottelujen vuoksi, vaan nämä lykättiin tulevaisuuteen.¹²³ Asetus kattaa yhdeksän eri toimialaa, ja runsaasti niiden alatoimialoja: 1) Metsätalous, 2) Ympäristön suojeluun ja ennallistamiseen liittyvä toiminta, 3) Valmistus, 4) Energia, 5) Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito, 6) Liikenne, 7) Rakennus- ja kiinteistöalan toiminta, 8) Informaatio ja viestintä, 9) Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta.

Taksonomia-asetuksen yksi julkisuudessa merkittävästi kritiikkiä saanut kohta on 10(2) artikla, jonka mukaan myös kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavaa toimintaa voidaan pitää tietyin edellytyksin ilmastonmuutoksen hillintää merkittävästi edistävänä toimintana: 1) toiminnalla ei ole ei ole teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista vähähiilistä vaihtoehtoa, 2) se on linjassa EU:n 1,5 celsiusasteen tavoitteen kanssa, 3) sen kasvihuonekaasupäästötasot vastaavat alan tai toimialan parasta suorituskykyä, 4) se ei haittaa vähähiilisten vaihtoehtojen kehittämistä ja käyttöönottoa, 5) se ei aiheuta lukkiutumista hiili-intensiivisiin omaisuuseriin, kun otetaan huomioon kyseisten omaisuuserien taloudellinen elinkaari. Asetuksessa 2021/2139 tällaisiksi toiminnoiksi luettiin esimerkiksi sementin, alumiinin, raudan ja teräksen, hiilimustan, soodan, kloorin, orgaanisten petrokemikaalien, typpihapon ja muoviaineiden valmistus, rautateiden henkilökauliikenne ja tavaraliikenne, erilaiset liikennepalvelut ajoneuvoilla, tieliikenteen tavaraliikennepalvelut, sisävesi- ja meriliikenteen henkilö- ja tavarakuljetus, rakennusten korjaus sekä tietojenkäsittely ja palvelintilan vuokraus. Merkittävään osaan näistä toiminnoista sallittiin yhä suorien kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttaminen, kunhan päästöt olivat tiettyjen raja-arvojen alla.

Vielä mahdollisesti enemmän julkisuudessa keskustelua herättänyt asetus oli asetus 2022/1214, jolla vahvistettiin tiettyjen energia-alan toimintojen luokittelu ilmastonmuutoksen hillintää edistäväksi. Ydinvoiman roolia kasvihuonekaasupäästöjä vähentävänä toimintana pidettiin selkeänä, mutta enemmän haasteita aiheutti sen suhde ”ei merkittävää haittaa” -periaatteeseen, erityisesti

¹²¹ *Zetsche – Bodellini – Consiglio* 2022.

¹²² Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2139 perustelukappale 7.

¹²³ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2139 perustelukappale 14.

ydinjätteen osalta. Asetuksessa 2022/1214 tämä kuitenkin katsottiin kestäväksi, osin sillä perusteella, että hiilestä irtautumista ei pidetty mahdollisena ilman merkittäviä investointeja ydinvoimaan, mikä taas edellytti sen saamista kestävästä rahoituksen piiriin.¹²⁴ Myös fossiilinen kaasu katsottiin välttämättömäksi siirtymäkauden polttoaineeksi hiilestä irtautumiseksi.¹²⁵ Tältä osin asetuksessa viitattiin lähinnä komission aiempiin tiedonantoihin. Tiedonannossa COM/2021/188 EU-komissio viittasi lähinnä EU-parlamentin, jäsenvaltioiden ja Neuvoston kannanottoihin siitä, että nykyinen luokittelujärjestelmä ei edistä riittävästi ilmastoneutraalisuuteen siirtymistä lähitulevaisuudessa, minkä vuoksi komissio päätyi harkitsemaan maakaasun sisällyttämistä kestävien toimintojen luokitteluun.¹²⁶ Myös tiedonannossa COM/2021/390 viitattiin pitkälti 11.12.2020 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joissa tunnustettiin maakaasun rooli siirtymätoimintona.¹²⁷ Näiltä osin päätöslauselma¹²⁸ oli hyvin pelkistetty, kohdassa 14 mainittiin useita perusteluja sille, miksi EU:n tulisi kunnioittaa jäsenvaltioiden oikeutta valita itselleen kaikkein soveltuvin energiaportfolio ja tekniikat, huomioiden myös siirtymävaiheen tekniikat, kuten kaasu. Tätä perusteltiin useilla seikoilla: solidariteetti jäsenvaltioiden välillä, reiluus, EU:n kilpailukyky, kansalliset olosuhteet ja päästövähennyspotentiali, energiavarmuus sekä energian hinta kotitalouksille ja yrityksille. Kaasu oli ainoa yksittäinen energiantuotantomuoto, joka päätöslauselmassa mainittiin, mikä oli sinänsä jo vahva viesti.

Tämän lisäksi yritykset velvoitettiin asetuksen artiklalla 2 raportoimaan ydinvoiman ja fossiilisen kaasun osuuden niiden keskeisissä tulosindikaattoreissa. Tätä perusteltiin sillä, että näillä tiedoilla saattaa olla merkitystä sijoittajille.¹²⁹ Rahoitusmarkkinoilla onkin viitteitä siitä, että vihreä rahoitus suosisi nimenomaan uusiutuvaan energiaan investoivia yrityksiä, ja fossiilinen maakaasu olisi vasta toissijainen vaihtoehto.¹³⁰

¹²⁴ Komission delegoitu asetus (EU) 2022/1214 perustelukappale 10.

¹²⁵ Komission delegoitu asetus (EU) 2022/1214 perustelukappale 3.

¹²⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n kestävyysluokitusjärjestelmä, yritysten kestävyysraportointi, kestävyysmieltymykset luottamusvelvollisuudet: rahoituksen suunta kohti Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa COM/2021/188 final, s. 8.

¹²⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävään talouteen siirtymisen rahoitusstrategia COM/2021/390, s. 6.

¹²⁸ European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions. EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8.

¹²⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 2022/1214 perustelukappale 15.

¹³⁰ *Kosowski – Kosowska* 2021.

Vaikka maakaasu ja ydinvoima ovat kestävyysnäkökulmasta kritiikille alttiita polttoaineita, mahdollistettiin taksonomia-asetuksessa näiden luokittelu kestäväksi, ainakin siirtymäkaudella. Toki poiketen muista kestävästä toiminnosta, nämä tulee esittää erikseen kestävyysraportoinnissa, jotta viime kädessä sijoittajat voivat tehdä omat johtopäätöksensä. Tältä osin on kuitenkin aiheellista korostaa, että taksonomia-asetus, ja sen nojalla annetut Komission asetukset muovaavat osin myös sijoittajien ja muiden sidosryhmien näkemystä tiettyjen toimintojen hyväksyttävyydestä, minkä vuoksi perustelu sijoittajien mahdollisuudesta tehdä lopullinen valinta ei ole täysin riidaton.¹³¹ Tämän lisäksi EU:n valtioneuvoston sääntelyä ollaan sovittamassa yhteen taksonomian kestävyysluokittelun kanssa.¹³² EU-politiikassa on vahva olettama, että valtiontukea tullaan käyttämään sellaiseen tavoitteeseen, mihin sitä sallitaan EU:n puolesta käytettävän.¹³³ Tästä syystä tietyn toiminnan luokittelu kestäväksi taksonomia-asetuksessa tai sen teknisissä kriteereissä tulee siis ohjaamaan myös julkisten varojen käyttöä.

Sosiaalisten ja hallintoasioiden osalta EU:n taksonomia-asetuksessa pääasiassa viitataan muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten OECD:n, standardien vaatimuksiin.¹³⁴ Taksonomia-asetuksen perusteella raportoitavien seikkojen hyödyllisyys eri sidosryhmille sai vaihtelevan vastaanoton, koska asetus huomioi merkittävästi myös muita sidosryhmiä kuin pääomamarkkinoilla toimivia sijoittajia.¹³⁵ Taksonomiaa on kritisoitu siitä, että se ylikorostaa ympäristönäkökulmia muiden näkökulmien kustannuksella.¹³⁶ Toisaalta yhtenäisen luokittelujärjestelmän on nähty mahdollistavan sen, että erilaiset taloudellisin perustein sijoituksia tekevät institutionaaliset tahot, kuten eläkerahastot, voivat huomioida kestävyys- ja ympäristöasioita sijoitustoiminnassaan, mikä ennen on ollut mahdollista vain rajoitetusti.¹³⁷

Taksonomia-asetuksen “ei merkittävää haittaa” -periaate nähtiin merkityksellisenä, koska se vähensi monella tapaa ympäristöön liittyvien trade-offien hyväksyttävyyttä, koska talous- ja yhteiskunnallisilla näkökulmilla ei voitu aiheuttaa enää merkittävää ympäristöhaittaa ja kuvata toimintaa tästä huolimatta kestäväksi.¹³⁸ Periaatteen noudattaminen aiheutti jonkin verran epävarmuutta eri sidosryhmissä.¹³⁹ Periaate omaksuttiin myös ilmastotoimien, ympäristönsuojelun

¹³¹ Bond — Dusík 2022.

¹³² Jourdan-Andersen – Brunt 2022.

¹³³ Paukku 2020, s. 280–282.

¹³⁴ Zetzsche – Bodellini – Consiglio 2022.

¹³⁵ Moneva 2023.

¹³⁶ Zetzsche – Bodellini – Consiglio 2022.

¹³⁷ Tomassetti 2023; Paukku 2022, s. 65–87.

¹³⁸ Bond — Dusík 2022:98.

¹³⁹ Hilde ym. 2023.

ja energia-alan valtiontukisuuntaviivoihin¹⁴⁰ osana sen tarkastelua, miten tuen hyödyt ylittävät sen haitat.¹⁴¹ Toisaalta periaatetta kritisoitiin myös riittämättömänä sen yksityiskohtaisuuden vuoksi, koska merkittävä harmi määritettiin teknisissä kriteereissä hyvin tarkasti, minkä vuoksi monien harmia aiheuttavien toimintojen katsottiin jäävän sen ulkopuolelle.¹⁴²

3.3 CSR

Kestävyysraportointidirektiivin juuret ovat vuoden 2014 ei-taloudellisten tietojen direktiivissä. Yksi merkittävä muutos oli terminologinen muutos; enää ei puhuttu ei-taloudellisten tietojen raportoinnista, vaan raportoinnin nimi vaihtui suoraan kestävyysraportoinniksi.¹⁴³ Yhtenä perusteluna tälle oli, että ilmaisu luo harhakäsityksen siitä, että tiedoilla ei olisi taloudellista merkitystä, ja alalle oli vakiintunut termi ”kestävyysraportointi”.¹⁴⁴ Euroopan parlamentti antoi 2018 päätöslauselman, jossa todettiin, että tarvitaan yksityiskohtaisempaa ja avoimuuteen pakottavaa sääntelyä, jotta sijoittajat saavat tietoja sijoituskohteista, minkä lisäksi viherpesun torjuminen edellyttää pidemmälle menevää lainsäädäntöä.¹⁴⁵

Direktiivin keskeinen ero yritysten kannalta oli, että aikaisemmin noudatta tai selitä -periaatteen nojalla vapaaehtoisesti raportoitu informaatio muuttui nyt pakolliseksi.¹⁴⁶ Kestävyysraportointidirektiivi rakentuu vielä vahvemmin kaksinkertaisen olennaisuuden periaatteelle.¹⁴⁷ Kaksinkertaisen olennaisuuden tarvetta perusteltiin kahdella käyttäjäryhmällä: sijoittajilla ja sidosryhmillä, jotka tahtovat saada yritykset paremmin vastuuseen niiden vaikutuksista ihmisiin ja ympäristöön.¹⁴⁸ Direktiivillä muutettiin tilinpäätösdirektiivin 19a artiklaa siten, että yritysten tuli raportoida liiketoimintamallin ja -strategian resilienssi kestävyysseikkoihin liittyviin riskeihin nähden eli perinteinen olennaisuus, ja kuvaus siitä, miten yrityksen liiketoiminta ja tulevaisuuden suunnitelmat ovat

¹⁴⁰ Komission tiedonanto – Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle C/2022/481 EUVL C 80, 18.2.2022, s. 1–89.

¹⁴¹ Jourdan-Andersen – Brunt 2022.

¹⁴² Bernstein ym. 2023, s. 508-517.

¹⁴³ Primec – Belak 2022.

¹⁴⁴ Direktiivi 2022/2464, perustelukappale 8.

¹⁴⁵ Euroopan unionin virallinen lehti, C 76, 9. maaliskuuta 2020 s. 33.

¹⁴⁶ Primec – Belak 2022.

¹⁴⁷ Abhayawansa 2022.

¹⁴⁸ Direktiivi 2022/2464, perustelukappale 8.

yhteensopivia Pariisin ilmastopimuksen¹⁴⁹ tavoitteiden ja EU:n hiilineutraalisuustavoitteiden¹⁵⁰ kanssa. Pariisin ilmastopimuksen artiklan 2 mukainen sitoumus on rajata lämpeneminen 2 celsiusasteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan ja sitoumus tavoitella lämpenemisen jäämistä vain 1,5 celsiusasteeseen. EU:n oma hiilineutraalisuustavoite on vahvistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 2021/1119, jonka artikla 2 sisältää jäsenvaltioita sitovat velvoitteet vuoden 2050 nettonollapäästöistä. Tämän lisäksi asetuksen artiklassa 4 on välitavoitteita, 55 % vähennys kasvihuonekaasupäästöistä vuoden 1990 tasosta vuoden 2030 tasoon, ja Komissiolle asetettu velvoite määrittää vuoden 2040 välitavoite.

Kestävyysraportointidirektiivillä tilinpäätösdirektiiviin tehty 34 artiklan muutos teki kestävyysraportoinnin varmentamisesta pakollista. Artiklan perusteella yhteisön tilintarkastajan tai muun kestävyysraportin varmentajan on annettava tarvittaessa rajoitetun varmuuden antavan toimeksiannon perusteella lausunto siitä, noudatetaanko kestävyysraportoinnissa direktiivin ja sen perusteella hyväksytyyn standardin vaatimuksia. Talous- ja raha-asioiden valiokunta korosti lausunnossaan sen laajemmin asiaa perustelematta, että lakisääteisten tilintarkastajien toimiminen myös kestävyysraportoinnin varmentajana tulisi mahdollistaa.¹⁵¹

Direktiivi lisäsi myös sosiaalisten seikkojen raportointivelvoitteita. Toisaalta useiden valmisteluun osallistuneiden valiokuntien mielestä näitä ei otettu huomioon tarpeeksi.¹⁵² Kestävyysraportointistandardeja käsittelevän tilinpäätösdirektiiviin lisätyn 29b artiklan kohdan (2)(b) perusteella myös useita yhdenvertaisuuteen, häirintään, työoloihin, yhdistymisvapauteen, ihmisoikeuksiin, perusvapauksiin, demokratian periaatteisiin, YK:n ihmisoikeusasiakirjoihin

¹⁴⁹ Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen nojalla 12 päivänä joulukuuta 2015 hyväksytyn Pariisin sopimuksen hyväksytyt valtioneuvoston asetuksella 76/2016.

¹⁵⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (EUVL L 243, 9.7.2021, s. 1).

¹⁵¹ Lausunto talous- ja raha-asioiden valiokunnalta oikeudellisten asioiden valiokunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta (COM(2021)0189 - C9-0147/2021 - 2021/0104(COD)) AD/2022/700636, kohta 56.

¹⁵² Lausunto naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunnalta oikeudellisten asioiden valiokunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta (COM(2021)0189 - C9-0147/2021 - 2021/0104(COD)) AD/2022/700408, s. 1; Lausunto AD/2022/700718.

ja Kansainvälisen työjärjestön asiakirjoihin kuuluvia seikkoja tuli ottaa huomioon raportointistandardeissa. Merkittävä osa näistä velvoitteista lisättiin EU-parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan muutosehdotusten perusteella, vaikka esitys sisälsi jo ennen muutosehdotuksia useita raportointivelvollisuuksia sosiaalisten asioiden osalta.¹⁵³

Kuten aiemmin peliteorian yhteydessä todettiin, kestävyysinformaation varmentaminen on keskeisessä roolissa tarkasteltaessa sen käytettävyyttä. Signaalointiteoria olikin yksi pääasiallisista tutkimussuuntauksista, joiden lähtökohdista vuoden 2014 direktiivin kritiikkiä rakennettiin.¹⁵⁴ Tämä tiedostettiin myös kestävyysraportointidirektiivin valmistelutöissä jolloin todettiin, että kestävyysraportointitietojen luotettava varmentaminen on erityisen tärkeää tiedon käyttäjille. Varmentamisen merkitys nähtiin erityisesti kaksinkertaisen laskennan ja viherpesun välttämiseksi.¹⁵⁵ Jo aiemmin sidosryhmät olivat nähneet varmentamisen tärkeänä.¹⁵⁶ Laajan kirjallisuuskatsauksen perusteella merkittävä osa aiemman kirjallisuuden politiikkasuosituksista otettiin huomioon direktiivin laadinnassa, tosin tämän katsauksen rajoituksena on, että suurin osa tutkimuksista ei sisällä selkeitä politiikkasuosituksia.¹⁵⁷

Suomessa kestävyysraportointidirektiivi pantiin täytäntöön 21.12.2023 hyväksytyillä muutoksilla kirjanpitolakiin (1336/1997 alkuperäinen, muutos 1249/2023), tilintarkastuslakiin (1141/2015 alkuperäinen, muutos 1250/2023), osakeyhtiölakiin (624/2006 alkuperäinen, muutos 1252/2023), osuuskuntalakiin (421/2013 alkuperäinen, muutos 1253/2023). Kirjanpitolain muutos oli merkittävin: vanha ei-taloudellisten tietojen julkistamista käsitellyt 3a-luku kumottiin, ja lakiin lisättiin uusi 7 luku otsikolla ”kestävyysraportti”. Kirjanpitolain osalta muutos vastaa pitkälti direktiivin sisällön kirjoittamista uudestaan kotimaisen lainsäädännön vaatimaan muotoon, eikä sisällä juurikaan itsenäisiä muutoksia.

Sääntelyn ulottaminen osuuskuntiin oli kansallinen valinta, direktiivi ei edellyttänyt muiden kuin osakeyhtiöiden ottamista soveltamisalaan, mutta yhdenmukaisuuden vuoksi Suomessa tahdottiin ulottaa sääntely myös osuuskuntiin.¹⁵⁸ Perusteluna tälle käytettiin yhtiöoikeudellista neutraliteettiperiaatetta, jonka mukaan samanlaista toimintaa harjoittavia tahoja kohdellaan samalla tavalla oikeudellisesta muodosta riippumatta.¹⁵⁹ Tässä yhteydessä tehtiin kuitenkin

¹⁵³ Lausunto (COM(2021)0189 - C9-0147/2021 - 2021/0104(COD)).

¹⁵⁴ *Michalak – Staszkiwicz – Waniak-Michalak* 2023.

¹⁵⁵ Direktiivi 2022/2464, perustelukappale 13.

¹⁵⁶ *Vander Bauwhede — Van Cauwenberge* 2022.

¹⁵⁷ *Michalak – Staszkiwicz – Waniak-Michalak* 2023.

¹⁵⁸ HE 20/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 14.

¹⁵⁹ HE 20/2023 vp, s. 14-15.

kin valinta suojata alkutuotantoa lisäkustannuksilta tarjoamalla mahdollisuus jättäytyä kestävyysraportointisääntelyn ulkopuolelle.¹⁶⁰

Osakeyhtiölaista taas muutettiin 6-luvun 16-alkuisia pykälää siten, että pörssiyhtiöiden ja muiden yleisen edun kannalta merkittävien yhtiöiden hallituksen ja tarkastusvaliokunnan velvoitteet ulotettiin kattamaan myös kestävyysraportoinnin laatimista. Tältä osin tehtiin kansallinen valinta ulottaa vastuu hallitukselle kollektiivina eikä sen alaiseen elimeen, kun kestävyysraportointidirektiivillä muutetut artiklat 39(4) ja 39(6) mahdollistaisivat, että kestävyysraportointiin ja kestävyysraportoinnin varmentamiseen liittyvät tehtävät suorittaa hallinto- tai valvontaelin eli kotimaisessa osakeyhtiössä kokonaisuutena tai hallinto- tai valvontaelimen perustama erityinen elin eli Suomessa tarkastusvaliokunta. Tältä osin Suomessa aiemmin valittu sääntelyrakenne oli asettaa vastuu lähtökohtaisesti hallitukselle ja korostaa tarkastusvaliokunnan roolia elimenä, jolla ei ole itsenäistä päätöksentekovaltaa.¹⁶¹ Tämän lisäksi lukuun 7 lisättiin 6 a §:llä erityinen velvollisuus valita kestävyysraportointitarkastaja niissä yhtiöissä, joihin tulee kirjanpitolain mukaan valita kestävyysraportointitarkastaja.

4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä katsauksessa oli kaksi tutkimuskysymystä. Ensimmäinen niistä oli ”*Mitkä ovat raportointisääntelyn kannalta keskeisiä seikkoja vihreän rahoituksen edistämisessä?*”. Rahoittajien näkökulmaa tarkastellessa keskeisessä roolissa on kaksi seikkaa. Ensimmäinen niistä on akateemisessa tutkimuksessa riidattomampi havainto siitä, että on runsaasti sijoittajia, jotka tahtovat painottaa vihreyttä ja kestävyyttä sijoituspäätöksissään. Tämän vuoksi markkinoilla on myös merkittävä määrä pääomia, joita voidaan sijoittaa muiden sijoituskohteiden sijasta vihreämpiin ja kestävämpiin kohteisiin. Tämän rahoituksen kohdistumisen esteitä on tutkittu runsaasti aiemmassa akateemisessa tutkimuksessa. Merkittävin este on sijoituskohteen ja sijoittajan välinen informaatioepäsymmetria, mikä johtaa siihen, että sijoittajat eivät voi tietää, kuinka vihreitä sijoituskohteet tosiasiaissa ovat.

Erilainen vapaaehtoinen kestävyys- ja ympäristöraportointi ei ole merkittävästi parantanut tilannetta. Syitä tähän on kuvattu erilaisilla liiketaloustieteellisillä menetelmillä, erityisesti peliteoreettisilla, kvantitatiivisilla ja kvalitatiivisilla. Perussyö ongelmaan on, että koska vihreisiin ja kestäviin sijoituskohteisiin on saatavilla rahoitusta enemmän ja paremmilla ehdoilla kuin taloudellisilta

¹⁶⁰ HE 20/2023 vp, s. 14–15.

¹⁶¹ HE 20/2023 vp, s. 45–46.

ominaisuuksiltaan vastaaviin ei-vihreisiin ja ei-kestäviin, sijoituskohteelle on kannattavaa yrittää vakuuttaa sijoittajia omasta vihreydestään ja kestävydestään. Sijoituskohteet voivat päättää itse mitä raportoivat, ja tähän asti sijoittajaviestinnän sääntelyssä on keskitytty lähinnä totuusarvoltaan väärin yksittäisten väittämien kieltämiseen.

Toinen vihreän rahoituksen kannalta merkittävä seikka on, että kestävyys- ja ympäristöasiat vaikuttavat sijoituskohteiden tuottoon. Empiiristen tutkimusten perusteella on kiistanalaista, tuottavatko vihreät ja kestävät sijoituskohteet paremmin. Merkittävä osa tutkimuksista puoltaa sitä, että näihin liittyy vähemmän tiettyjä riskejä, mutta toisaalta toiset riskit vaikuttaisivat korostuvan. Vihreiden ja kestävien sijoituskohteiden tuottoon vaikuttaa alentavasti myös se, että monet sijoittajat ovat valmiita maksamaan enemmän kestävämmistä ja vihreämmistä sijoituskohteista, mikä taas vähentää niiden tuottoa.

Toinen tarkasteltava tutkimuskysymys oli, ”*Miten EU:n taksonomia-asetus ja kestävyysraportointidirektiivi suhtautuvat näihin keskeisiin seikkoihin?*”. Tutkimuskysymystä on selkein lähestyä vuoden 2014 ei-taloudellisten tietojen direktiivin kautta. Tällöin luotiin ensimmäinen laajempi pakottava järjestelmä ympäristö- ja kestävyystietojen raportointiin. Järjestelmä jäi kuitenkin vajaaksi useista syistä, jotka korostavat kestävyysraportoinnin ongelmia. Ensimmäinen näistä oli noudata tai selitä -periaate, joka mahdollisti sen, että yritykset saattoivat jättää joitain seikkoja raportoimatta oman harkintansa mukaan. Tämä mahdollisti sen ilmiön jatkumisen, että yritykset jättivät raportoimatta itselleen epäedullisia seikkoja. Toinen ongelma oli raportointikehyksen puute. Yritykset pystyivät raportoimaan seikkoja haluamallaan tavalla, mikä mahdollisti sekä itselle edullisten seikkojen ylikorostamisen että esti tehokkaan vertailun yritysten välillä.

Näihin ongelmiin pyrittiin puuttumaan ensin taksonomia-asetuksella. Asetus loi ensimmäisen kriteeristön siitä, milloin jokin toiminta pystyttiin luokittelemaan kestäväksi. Asetuksella on toistaiseksi vahvistettu ilmastomuutokseen ja ympäristöön liittyviä kriteeristöjä. Asetuksen luoma kriteeristö vaikuttaa erityisesti rahavirtojen ohjailuun isossa mittakaavassa ja instituutioiden tasolla. Taksonomia-asetuksen nähtiin vaikuttavan erityisesti vihreiden velkakirjojen markkinoilla, mutta vaikutukset nähtiin merkittävänä myös suorissa sijoituksissa. Taksonomia-asetuksen yksi keskeinen kritiikki on, että se painottuu liiaksi ympäristöseikkoihin muiden kestävyysosatekijöiden kustannuksella. Myös kestävyysraportointidirektiivin valmistelussa esitettiin runsaasti samaa kritiikkiä, mikä vaikutti myös sen valmistelussa siten, että direktiivin johdanto-osassa ja myös itse direktiivin tekstissä painotettiin aiempaa enemmän muita kestävyysosatekijöitä.

Kestävyysraportointidirektiivi poikkeaa merkittävästi aikaisemmasta tilinpäätösraportoinnista. Aikaisemmin myös ei-taloudellisten raporttien käyttäjäryhmänä on pidetty nimenomaisesti sijoittajia ja rahoittajia, jotka tekevät sijoituskohdetta koskevia taloudellisia päätöksiä raportoinnin perusteella. Tällöin riittäväksi on katsottu niin sanottu yksinkertainen olennaisuus, jolla yritys raportoi itseensä ja toimintaansa liittyviä merkittäviä kestävyysseikkoja. EU:n uudemmassa kestävyysraportointisääntelyssä on kuitenkin kiinnitetty huomiota myös muihin sidosryhmiin, kuten kansalaisjärjestöihin, ammattiliittoihin, alkuperäiskansoihin ja paikallishallintoihin, joita ei perinteisesti ole pidetty tilinpäätösraportoinnin käyttäjinä. Tavoitetta kuvattiin politiikkatasolla ilmaisulla ”mahdollistaa yritysten ympäristövastuun toteuttaminen”. Käytännössä tarkoituksena olikin mahdollistaa raportointisääntelyn laajentaminen siten, että ulkopuoliset tahot voisivat vaikuttaa yrityksen ympäristövastuuasioihin erilaisilla vaikuttamiskeinoilla. Tämä on merkittävä ero aiempaan sääntelyyn, ja tämä saattaa olla myös raportointisääntelyä tulevaisuudessa ohjaava seikka.

LÄHTEET

- Abhayawansa, Subhash*: Swimming against the tide: back to single materiality for sustainability reporting. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal (Print)* 13(6) 2022, s. 1361–1385.
- Ahlström, Hanna – Monciardini, David*: The regulatory dynamics of sustainable finance: paradoxical success and limitations of EU reforms. *Journal of Business Ethics* 177(1) 2022, s. 193–212.
- Alamillos, Rocío Redondo – Frédéric Rozeira de Mariz*: How can European regulation on ESG impact business globally? *Journal of Risk and Financial Management* 15(7) 2022, s. 1–19.
- Allevi, Elisabetta – Basso, Antonella – Bonenti, F. – Oggioni, Giorgia – Riccardi, Rossanna*: Measuring the Environmental Performance of Green SRI Funds: A DEA approach. *Energy Economics* 79/2019, s. 32–44.
- Balcerzak, Adam P. – MacGregor, Robert Kenyon – MacGregor Pelikánová, Radka – Rogalska, Elżbieta – Szostek, Dawid*: The EU regulation of sustainable investment: the end of sustainability trade-offs? *Entrepreneurial Business and Economics Review* 11, no. 1 (2023): 199-212. (*Balcerzak ym.* 2023)
- Bassen, Alexander – Shu, Hao – Tan, Weiqiang*: Green revenues and stock returns: cross-market evidence. *Finance Research Letters* 52/2023, s. 103550.
- Beretta, Valentina – Demartini, Maria Chiara – Sott, Francesco*: Board composition and textual attributes of non-financial disclosure in the banking sector: evidence from the Italian setting after directive 2014/95/EU. *Journal of Cleaner Production* 385 (2023): 135561.
- Bernstein, Michael J. – Franssen, Thomas – Smith, Robert D. J. – de Wilde, Mandy*: The European commission's green deal is an opportunity to rethink harmful practices of research and innovation policy. *Ambio* 52(3) 2023, s. 508–517.
- Bhutta, Umair Saeed – Tariq, Adeel – Farrukh, Muhammad – Raza, Ali – Iqbal, Muhammad Khalid*: Green bonds for sustainable development: review of literature on development and impact of green bonds. *Technological Forecasting & Social Change* 175/2022, s. 12.
- Bingler, Julia Anna – Kraus, Mathias – Leippold, Markus – Webersinke, Nicolas*: Cheap talk and cherry-picking: what ClimateBert has to say on corporate climate risk disclosures. *Finance Research Letters* 47/2022, s. 102776.
- Bond, Shaun A. – Devine, Avis*: Certification matters: is green talk cheap talk? *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 52(2) 2016, s. 117–140.
- Camodeca, Renato – Almici, Alex – Sagliaschi, Umberto*: Sustainability disclosure in integrated reporting: does it matter to investors? a cheap talk approach. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 10(12) 2018, s. 4393.
- Candelon, Bertrand – Hasse, Jean-Baptiste – Lajaunie, Quentin*: ESG-Washing in the mutual funds industry? from information asymmetry to regulation. *Risks (Basel)* 9(11) 2021, s. 1–23.
- Caputo, Fabio – Leopizzi, Rossella – Pizzi, Simone – Milone, Virginia*: The non-financial reporting harmonization in Europe: evolutionary pathways related to the transposition of the directive 95/2014/EU within the Italian context. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 12(1) 2020, s. 1–13.

- Caputo, Fabio — Pizzi, Simone — Ligorio, Lorenzo — Leopizzi, Rossella*: Enhancing environmental information transparency through corporate social responsibility reporting regulation. *Business Strategy and the Environment* 30(8) 2021, s. 3470–3484.
- Cerrato, Davide – Ferrando, Tomaso*: The financialization of civil society activism: sustainable finance, non-financial disclosure and the shrinking space for engagement. *Accounting, Economics, and Law* 10(2) 2020.
- Christensen, Hans B. – Hail, Lutz – Leuz, Christian*: Mandatory CSR and sustainability reporting: economic analysis and literature review. *Review of Accounting Studies* 26(3) 2021, s. 1176–1248.
- Chiu, Iris H-Y*: The EU Sustainable finance agenda: developing governance for double materiality in sustainability metrics. *European Business Organization Law Review* 23(1) 2022, s. 87–23.
- Conea, Alina Mihaela*: EU taxonomy: qualifying as green. *Lex Et Scientia* XXIX 2/2022, s. 26–39.
- D’Amico, Eugenio — Coluccia, Daniela — Fontana, Stefano — Solimene, Silvia*: Factors influencing corporate environmental disclosure. *Business Strategy and the Environment* 25(3) 2016, s. 178–192.
- Dusík, Jiří — Bond, Alan*: Environmental assessments and sustainable finance frameworks: will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? *Impact Assessment and Project Appraisal* 40(2) 2022, s. 90–98.
- Esposito, Lorenzo — Mastromatteo, Giuseppe — Molocchi, Andrea*: Extending ‘environment-risk weighted assets’: EU taxonomy and banking supervision. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 11(3) 2021, s. 214–232.
- Falkenberg, Christof — Schneeberger, Carina — Poechtrager, Siegfried*: Is sustainability reporting promoting a circular economy? analysis of companies’ sustainability reports in the agri-food sector in the scope of corporate sustainability reporting directive and EU taxonomy regulation. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 15(9) 2023, s. 7498.
- Farrell, Joseph – Rabin, Matthew*: Cheap talk. *Journal of Economic perspectives* 10.3/1996, s. 103–118.
- Fiandrino, Simona – Gromis di Trana, Melchior – Tonelli, Alberto – Lucchese, Antonella*: The multi-faceted dimensions for the disclosure quality of non-financial information in revising directive 2014/95/EU. *Journal of Applied Accounting Research* 23(1) 2022, s. 274–300.
- Gebhardt, Maria – Schneider, Anne – Seefloth, Marcel – Zülch, Henning*: Institutional investors’ information needs in the context of the sustainable finance disclosure regulation (EU/2019/2088): the implications for companies’ sustainability reporting. *Journal of Applied Accounting Research* 2023.
- Fiskerstrand, Sondre R. – Fjeldavli, Susanne – Leirvik, Thomas – Antoniuk, Yevheniia – Nenadić, Oleg*: Sustainable investments in the Norwegian stock market. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 10(3) 2020, s. 294–310.
- Flammer, Caroline*: Corporate green bonds. *Journal of Financial Economics* 142(2) 2021, s. 499–516.

- Guermond, Vincent – Iskander, Dalia – Michiels, Sébastien – Brickell, Katherine – Fay, Gráinne – Ly Vouch, Long – Natarajan, Nithya – Parsons, Laurie – Picchioni, Fiorella – Green, W. Nathan:* Depleted by debt: “green” microfinance, over-indebtedness, and social reproduction in climate-vulnerable Cambodia. *Antipode* 2023.
- Hartzmark, Samuel M. – Sussman, Abigail B.:* Do investors value sustainability? A natural experiment examining ranking and fund flows. *The Journal of Finance* 74.6/2019, s. 2789–2837.
- Hassan, Aminu:* Does Clean energy financial market reflect carbon transition risks? evidence from the NASDAQ clean energy stock volatility. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 2022, s. 1–19.
- Jakubik, Petr – Uguz, Sibel:* Impact of green bond policies on insurers: evidence from the European equity market. *Journal of Economics and Finance* 45(2)/2021, s. 381–393.
- Jourdan-Andersen, Birgitte – Brunt, Astrid Skjønborg:* State aid (CEEAG) and taxonomy: two novel pieces of legislation at the heart of Europe’s green transition. *European State Aid Law Quarterly* 21(3) 2022, s. 266–277.
- Kim, Eun-Hee – Lyon, Thomas P.:* Greenwash Vs. brownwash: exaggeration and undue modesty in corporate sustainability disclosure. *Organization Science (Providence, R.I.)* 26(3)/2015, s. 705–723.
- Kleffel, Philipp – Muck, Matthias:* Aggregate confusion or inner conflict? an experimental analysis of investors’ reaction to greenwashing. *Finance Research Letters* 53/2023, s. 103421.
- Komarnicka, Anna – Komarnicki, Michał:* Challenges in the EU banking sector as exemplified by Poland in view of legislative changes related to climate crisis prevention. *Energies (Basel)* 15(3) 2022, s. 699.
- Kosowski, Piotr – Kosowska, Katarzyna:* Valuation of energy security for natural gas—European Example. *Energies (Basel)* 14(9) 2021, s. 2678.
- Kozłowski, Anika – Searcy, Cory – Bardecki, Michał:* Corporate sustainability reporting in the apparel industry an analysis of indicators disclosed. *International Journal of Productivity and Performance Management* 64(3) 2015, s. 377–397.
- Krasodomska, Joanna — Zarzycka, Ewelina — Zieniuk, Paweł:* Voluntary sustainability reporting assurance in the European union before the advent of the corporate sustainability reporting directive: the country and firm-level impact of sustainable development goals. *Sustainable Development (Bradford, West Yorkshire, England)* 2023.
- Kumar, Satish – Sureka, Riya – Lim, Weng Marc – Mangla, Sachin Kumar – Goyal, Nisha:* *What do we know about business strategy and environmental research? insights from business strategy and the environment.* *Business Strategy and the Environment* 30(8)/2021, s. 3454–3469.
- Laskin, Alexander V. – Nesova, Natalya Mikhailovna:* The language of optimism in corporate sustainability reports: a computerized content analysis. *Business and Professional Communication Quarterly* 85(1)/2022, s. 80–98.
- Lee, Chi-Chuan – Lee, Chien-Chiang:* How does green finance affect green total factor productivity? evidence from China. *Energy Economics* 107/2022, s. 105863.
- Lyon, Thomas P. – Montgomery, A. Wren:* *The means and end of greenwash.* *Organization & Environment* 28(2) 2015, s. 223–249.

- Marcacci, Antonio*: Global finance and the anthropocene: regulatory shifts and prospective effects. *European Business Law Review* 34(4) 2023, s. 619–664.
- Michalak, Jan — Staszkiwicz, Piotr — Waniak-Michalak, Halina*: Is academic recommendation translated into the European union corporate sustainability reporting directive proposal? *Journal of Cleaner Production* 412/2023, s. 137186.
- Martini, Mireille*: Developing sustainable finance definitions and taxonomies. OECD, 2020.
- Moneva, José M. — Scarpellini, Sabina — Aranda-Usón, Alfonso — Alvarez Etxeberria, Igor*: Sustainability reporting in view of the European sustainable finance taxonomy: is the financial sector ready to disclose circular economy? *Corporate Social-responsibility and Environmental Management* 30(3) 2023, s. 1336–1347.
- Naeem, Muhammad Abubakr — Karim, Sitara — Rabbani, Mustafa Raza — Bashar, Abu — Kumar, Satish*: Current state and future directions of green and sustainable finance: a bibliometric analysis. *Qualitative Research in Financial Markets* 15(4) 2023, s. 608–629.
- Ng, Artie W. — Yorke, Sally Mingle — Nathwani, Jatin*: Enforcing double materiality in global sustainability reporting for developing economies: reflection on Ghana’s oil exploration and mining sectors. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 14(16) 2022, s. 9988.
- Nguyen, Ngoc Minh — Luu, Nguyen Hanh — Hoang, Anh — Nguyen, Mai Thi Ngoc*: Environmental impacts of green bonds in cross-countries analysis: a moderating effect of institutional quality. *Journal of Financial Economic Policy* 15(4/5) 2023, s. 313–336.
- Ottenstein, Philipp — Erben, Saskia — Jost, Sébastien — Weuster, Carl William — Zülch, Henning*: From voluntarism to regulation: effects of directive 2014/95/EU on sustainability reporting in the EU. *Journal of Applied Accounting Research* 23(1) 2022, s. 55–98.
- Paccas, Alessio M.*: Will the EU taxonomy regulation foster sustainable corporate governance? *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13(21) 2021, s. 12316.
- Paukku, Eelis*: Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn. Väitöskirja. *Acta electronica Universitatis Lapponiensis*, 2020.
- Paukku, Eelis*: EU:n kestävän rahoituksen taksonomian potentiaali kestävän sijoittamisen edistäjänä Suomessa. *Liikejuridiikka* 1/2022 s. 65–87.
- Peattie, Ken*: Golden goose or wild goose? the hunt for the green consumer. *Business Strategy and the Environment* 10(4) 2001, s. 187–199.
- Pineiro-Chousa, Juan — Vizcaíno-González, Marcos — López-Cabarcos, M.*: Reputation, game theory and entrepreneurial sustainability. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 8(11) 2016, s. 1196.
- Pizzi, Simone — Venturelli, Andrea — Caputo, Fabio*: The “comply-or-explain” principle in Directive 95/2014/EU. A rhetorical analysis of Italian PIEs. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal (Print)* 12(1) 2021, s. 30-50.
- Pizzi, Simone — Del Baldo, Mara — Caputo, Fabio — Venturelli, Andrea*: Voluntary disclosure of sustainable development goals in mandatory non-financial reports: the moderating role of cultural dimension. *Journal of International Financial Management & Accounting* 33(1) 2022, s. 83–106.

- Primec, Andreja — Belak, Jernej*: Sustainable CSR: legal and managerial demands of the new EU legislation (CSRD) for the future corporate governance practices. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 14(24) 2022, s. 16648.
- Radhouane, Ikram – Nekhili, Mehdi – Nagati, Haithem – Paché, Gilles*: The impact of corporate environmental reporting on customer-related performance and market value. *Management Decision* 56(7) 2018, s. 1630–1659
- Raith, Dirk*: The contest for materiality. what counts as CSR? *Journal of Applied Accounting Research* 24(1) 2023, s. 134–148.
- Rajavuori, Mikko – Turtiainen, Matti*: Kestävä rahoitus ja sijoituspalvelun tarjoajan velvollisuudet: kestävyysmieltymykset osana soveltuvuusarviota. *Liikejuridiikka* 3/2021, s. 85–109.
- Ryan, Chan*: Ensuring impactful performance in green bonds and sustainability-linked loans. *Adelaide Law Review*, 42(1) 2021, s. 221–258.
- Slootweg, Roel*: Response to Dusík and Bond. *Impact Assessment and Project Appraisal* 40(2) 2022, s. 99–101.
- Song, Hua – Yu, Kangkang – Zhang, Songbo*: Green procurement, stakeholder satisfaction and operational performance. *The International Journal of Logistics Management* 28(4) 2017, s. 1054–1077.
- Starks, Laura T.*: Presidential address: sustainable finance and ESG issues—value versus values. *The Journal of Finance (New York)* 78(4) 2023, s. 1837–1872.
- Stefanescu, Cristina Alexandrina*: Linking sustainability and non-financial reporting directive 2014/95/EU through isomorphism lens. *Meditari Accountancy Research* 30(6) 2022, s. 1680–1704.
- Tatomir, Mirel – Dreyer, Johannes K. – Sund, Kristian J. – Yu, Jiang*: WARM-GLOW Investing and the Greenwashing Hypothesis. *Journal of Cleaner Production* 419/2023, s. 138229.
- Tomassetti, Paolo*: Between stakeholders and shareholders: pension funds and labour solidarity in the age of sustainability. *European Labour Law Journal* 14(1) 2023, s. 73–91.
- Tran, Quyen Ha*: The impact of green finance, economic growth and energy usage on CO2 emission in Vietnam – a multivariate time series analysis. *China Finance Review International* 12(2) 2022, s. 280–296.
- Vander Bauwhede, Heidi – Van Cauwenberge, Philippe*: Determinants and value relevance of voluntary assurance of sustainability reports in a mandatory reporting context: evidence from Europe. *Sustainability (Basel, Switzerland)* 14(15)/2022, s. 9795.
- Wang, Nedopil – Larsen, Christoph Mathias Lund – Wang, Y.*: Addressing the missing linkage in sustainable finance: the SDG finance taxonomy. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 12(2) 2022, s. 630–637.
- Zetsche, Dirk A. – Bodellini, Marco – Consiglio, Roberta*: The EU sustainable finance framework in light of international standards. *Journal of International Economic Law* 25(4) 2022, s. 659–679.
- Zerbib, Olivier David*: The effect of pro-environmental preferences on bond prices: evidence from green bonds. *Journal of Banking & Finance* 98/2019, s. 39–60.
- Zhang, Dayong – Zhang, Zhiwei – Managi, Shunsuke*: A bibliometric analysis on green finance: current status, development, and future directions. *Finance Research Letters* 29/2019, s. 425–430.

Kirjoittajat

Outi Penttilä

OTT, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus, outi.penttila@syke.fi

Anni Kärkkäinen

OTM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto, anni.karkkainen@uef.fi

Terhi Raikas

OTM, DI, M.Soc.Sc, FM, Väitöskirjatutkija, Vaasan yliopisto,
terhinvaivoskirja@gmail.com

Eelis Paukku

OTT, KTM, DI, KHT, vieraileva tutkija, Lapin yliopisto,
eelis.paukku@ulapland.fi; eelis.paukku@kpflaki.com

