

HELSINKI LAW REVIEW

**Lohkoketjuprojekteista tuttu
DAO ja perinteisen ESG:n ”G”
– hajautettu hallintotapa**
— *Jon Hautamäki – Max Atallah*

Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?
— *Juha Raitio*

**Ehdotus uuden puitelain-
säädännön selvitystarpeesta
luonnon monimuotoisuuden
suojelemiseksi – vertailukohtana
vuoden 2015 ilmastolaki**
— *Olli Laukkanen*

**Pohdintoja ihmisoikeuksien
universaalisuuden rajallisuudesta**
— *Binga Tupamäki*

Helsinki Law Review 1/2022

BOARD OF EDITORS

EDITOR-IN-CHIEF

Daniel Odabasi

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Anton Odabasi

TECHNICAL EDITOR

Tuomas Tiihonen

EDITORS

Pinja Lindvall

Eero Roslander

Sofia Selkämä

Hanna-Marilla Zidan

ACADEMIC COUNCIL

Professor Emeritus Jukka Kekkonen LL.D.

Professor Päivi Korpisaari LL.D., trained on the bench

Professor Pia Letto-Vanamo LL.D., trained on the bench

Professor Olli Norros LL.D.

Professor Ville Pönkä LL.D., trained on the bench

AUTHORS

PEER-REVIEWED ARTICLES

Olli Laukkanen
Binga Tupamäki

DISCUSSION

Jon Hautamäki – Max Atallah
Juha Raitio

Helsinki Law Review sincerely thanks the referees.

Helsinki Law Review 2022, 16th annum. © Pykälä ry and the respective contributors.

CONTACT INFORMATION

Board of Editors: *hlr-toimitus@pykala.fi*
Editor-in-Chief: *daniel.odabasi@helsinki.fi*
Deputy Editor-in-Chief: *anton.odabasi@helsinki.fi*

Submissions:

Manuscripts may be submitted via our online submission service at
<https://journal.fi/helsinkilawreview/about/submissions>

Contributions are selected for editing shortly after the publication of the previous issue. Helsinki Law Review publishes research articles, case commentaries, discussion, and book reviews in Finnish, English, and Swedish. Manuscripts should not exceed 25 size A4 sheets in length. References should follow the format used in Helsinki Law Review with the full citation appearing in first footnote mention, omitting a separate bibliography. For more detailed editorial instructions, see the last page of this issue. If the author has used a different referencing style, amending it can be done after a positive publishing decision.

Manuscripts selected for publication will be edited in active cooperation with the author(s) by an editorial team composed of members of the Board of Editors. All research articles will be evaluated by two referees in a double-blind review process. Other content will be reviewed by a single referee in a double-blind process.

Authors wishing to submit a manuscript based on their Master's thesis are requested to draft the manuscript to comply with the length constraint above before submitting the manuscript for consideration. A copy of the original thesis may be uploaded in the submission process as supporting material, but not submitted alone as a manuscript.

For further information, please contact the Board of Editors at hlr-toimitus@pykala.fi.

Subscription and Distribution:

Free copies of the journal are distributed to various libraries, law faculties, and student organisations. To obtain a free personal copy, please visit the Pykälä office or contact the Editor-in-Chief or the Deputy Editor-in-Chief.

If you are interested in subscribing the journal, please contact the Editor-in-Chief or the Deputy Editor-in-Chief.

Publisher: Pykälä ry, the law students association of the University of Helsinki (est. 1935).

Address: Mannerheimintie 3B, 00100 Helsinki, Finland.

Graphic design: Tuomas Tofferi

Layout: Janne Kuisma

ISSN 1797-6251 (Print)

ISSN 2489-687X (Online)

PÄÄKIRJOITUS

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp4-7>

Helsinki Law Review juhlistaa tänä vuonna 15-vuotista taivaltaan. Julkaisun perustaminen oli yli vuoden ponnistelujen tulos monien yritysten ja erehdysten kautta. Kauan odotetun lehden ensimmäinen numero 1/2007 julkaistiin lopulta yhteistyössä asianajotoimisto Dittmar & Indreniuksen kanssa otsakkeella *Sample Issue 2007*.¹ Ensimmäinen numero herätti julkaisun yhteydessä aitoa kiinnostusta ja sai poikkeuksellista näkyvyyttä. Kuvaavaa onkin, kuinka lehden ensimmäinen painoversio loppui pian julkaisua seuraavien kuukausien aikana.²

Viimeisen viidentoista vuoden aikana Helsinki Law Review'n maine on vakiintunut: olemme nykyisin Suomen johtava ja yksi Pohjoismaiden johtavia opiskelijoiden toimittamia law review -julkaisuja. Nyt käsillä oleva lehti on järjestyksessään kahdeskymmenesneljäs, ja artikkeleita on Helsinki Law Review'ssä julkaisu yhteensä jo lähes 150 – se on hieno saavutus. Samalla se on edellyttänyt lukuisilta toimittajilta, kirjoittajilta, yliopiston edustajilta ja muilta sidosryhmitä suuria ponnisteluja. Ilman heidän kaikkien panostaan emme olisi tässä.

Vaikka lehden toiminta on viimeisen viidentoista vuoden aikana kehittynyt, on sen tavoite pysynyt samana: ylläpitää historiallista law review -traditiota. Law review'n varhaisimmat juuret ovat jäljitettävissä 1850-luvulle, kun University of Pennsylvania Law Review perustettiin vuonna 1852. Julkaisua pidetään Yhdysvaltain, ja kenties maailman, vanhimpana opiskelijoiden yhtäjaksoisesti toimittamana oikeustieteellisenä julkaisuna.³

Helsinki Law Review perustettiin 155 vuotta University of Pennsylvania Law Review'n perustamisen jälkeen. Ajatus siitä, että olemme osa kansainvälistä, vakiintunutta ja historiallista law review -perinnettä, on kiehtova. Samalla, kun jatkamme historiallisen tradition ylläpitämistä, tarjoamme lahjakkaille opiskelijoille panoraaman akateemiseen maailmaan ja ensikosketuksen tutkijan uralle. Selvää myös on, että julkaisu tarjoaa kiinnostavia vastauksia moniin akateemisesti relevantteihin tutkimusongelmiin.

1 Myös useat seuraavista numeroista julkaistiin yhteistyössä asianajotoimisto Dittmar & Indreniuksen kanssa.

2 Ville Kari, ensimmäinen päätoimittaja ja yksi Helsinki Law Review'n perustajista, kuvasi 10-vuotisnumerossa julkaisun syntyhistoriaa. Ks. Kari, Ville: On the Foundation of the Helsinki Law Review. Helsinki Law Review 2/2017, vol. 11(2), s. 6–9.

3 Harper, James W.: Why Student-Run Law Reviews. Minnesota Law Review 1998, vol. 82, s. 1261–1295.

Lehden 15-vuotisjuhlan kunniaksi käsillä oleva julkaisu on teemanumero, jossa paneudutaan monipuolisesti vastuullisuuteen. Aihe on tältä osin ymmärrettävä varsin laaja-alaisesti siten, että se kattaa paitsi vastuullisuuden liiketoimintaympäristössä, myös esimerkiksi oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin liittyvät teemat. Aihevalinnan merkityksellisyys on kenties itsestäänselvä, kun otetaan huomioon aiheen ajankohtaisuus. Toisaalta koska keskustelu vastuullisuudesta on usein rajoittunut vain esimerkiksi yritysten liiketoimintatapoihin, emme ole halunneet tehdä tämän teemanumeron osalta näin tarkkoja rajauksia.

Olli Laukkasen artikkelissa *Ehdotus uuden puitelainsäädännön selvitystarpeesta luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi – vertailukohtana ilmastolaki* tarkastellaan mahdollisen uuden lain säätämistä luonnon monimuotoisuuden suojelutarpeiden turvaamiseksi. Binga Tupamäen artikkelissa *Pohdintoja ihmisoikeuksien universaalisuuden rajallisuudesta* hahmotellaan keskeisiä haasteita, joita ihmisoikeuksien universaalisuuteen voidaan katsoa liittyvän.

Näiden lisäksi Max Atallahin ja Jon Hautamäen asiantuntijakirjoituksessa *Lohkoketjuprojekteista tuttu DAO ja perinteisen ESG:n ”G” – hajautettu hallintotapa* pohditaan uudenlaisen digitaalisen hajautetun päätöksenteon ja hyvän hallinnon välisiä rajapintoja. Juha Raition asiantuntijakirjoituksessa *Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?* kuvataan oikeusvaltioperiaatteen sisältöä sekä Suomen että Euroopan unionin tasolla.

Toivon tämän juhluvuoden teemanumeron herättelevän lukijoissa ajatuksia ja vilkasta keskustelua. Koska julkaisun tarkoituksena on heijastaa opiskelijoiden ja tutkijoiden tutkimustyötä ja kiinnostuksia, toivotamme jälleen vastaisuudessa kirjoituksia kaikilta aloilta tervetulleeksi. Helsinki Law Review'n ensimmäisen numeron 1/2007 pääkirjoituksessa toivottiin lehden innostavan lukijoita myös opetuksen ulkopuoliseen harrastuneisuuteen ja herättävän vetovoimaa akateemista tutkimusta ja kirjoittamista kohtaan.⁴ Uskon Helsinki Law Review'n onnistuneen tässä tehtävässään viisitoistavuotisen taipaleensa aikana.

Daniel Odabasi

Päätoimittaja

4 Komulainen, Ville: From the Editors. Helsinki Law Review 1/2007, vol. 1(1), s. 3.

EDITORIAL

Helsinki Law Review is celebrating its 15th anniversary this year. The foundation of the review was the product of more than a year's efforts through many trials and errors. The long-awaited journal finally published its first issue 1/2007, titled a *Sample Issue 2007*, in cooperation with Dittmar & Indrenius Attorneys.⁵ The first issue received, when launched and published, keen interest and extensive publicity: the print version of the first issue ran out quickly during the following months after the publication.⁶

In the past 15 years, the Helsinki Law Review has established a reputation as a leading student-run law review in Finland and one of the leading law journals in the Nordics. This jubilee edition of the review is 24th, and a total of nearly 150 articles have been published in the Helsinki Law Review – it is an outstanding achievement. At the same time, it has required tremendous efforts from several editors, writers, university personnel, and other contributors. We would not be here without all their efforts and contributions.

Although the journal has developed during the past 15 years, its fundamental purpose has remained: to uphold a historical tradition of law reviews. The earliest origins of law reviews can be traced to the 1850s when the University of Pennsylvania Law Review was founded in 1852. The journal is considered to be the oldest continuously published student-run law journal in the United States, and perhaps one of the oldest in the world.⁷

Helsinki Law Review was founded 155 years after the foundation of the University of Pennsylvania Law Review. The fact that we are a part of an international, well-established, and historical law review tradition is invigorating. At the same time, as we continue to uphold historical tradition, we offer a panorama of an academic realm to gifted and talented students and give them a taste of a career in research. Finally, the review offers intriguing answers to numerous academically relevant research questions.

⁵ Also, several of the following issues were published in cooperation with Dittmar & Indrenius Attorneys.

⁶ Ville Kari, the first Editor-in-Chief and one of the founders of Helsinki Law Review, shed light on the foundation of the review in a 10-year anniversary issue. See, Kari, Ville: On the Foundation of the Helsinki Law Review. Helsinki Law Review 2/2017, vol. 11(2), s. 6–9.

⁷ Harper, James W.: Why Student-Run Law Reviews. Minnesota Law Review 1998, vol. 82, s. 1261–1295

In honor of the 15th anniversary of the Helsinki Law Review, this jubilee edition is a special issue, delving into the various aspects of sustainability. Sustainability in this regard is to be understood rather broadly so that it includes not only a sustainable business but also, for example, the rule of law and human rights issues. The importance of the topic is perhaps self-evident, given that it is an extremely hot topic. On the other hand, since the discussions on sustainability are often only limited to, for example, companies' business models, we have decided not to do such strict exclusions with respect to this jubilee edition.

Olli Laukkanen's article *Suggestion to Assess New Framework Legislation to Protect Biodiversity – Climate Change Act of 2015 as a Reference Point* examines the need for potential new legislation to ensure the protection of biodiversity. Binga Tupamäki's article *On the Limitations of the Universality of Human Rights* identifies fundamental challenges that come into question when considering the universality of human rights.

In addition, Max Atallah's and Jon Hautamäki's paper *Lohkoketjuprojekteista tuttu DAO ja perinteisen ESG:n "G" – hajautettu hallintotapa* reviews the intersection between digital decentralized decision-making and good governance. Juha Raitio's article *Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?* describes the content of rule of law both in Finland and the European Union.

I hope this anniversary year's special edition will inspire readers to think and generate lively debate. As the purpose of the review is to reflect the work and interests of the students and researchers, we once again welcome submissions on all fields of law in the future. In the very first editorial of issue 1/2007, it was hoped that the journal would inspire its readers to invoke extracurricular interest and vigor towards academic research and writing.⁸ I believe, now 15 years later, that the Helsinki Law Review has succeeded in this mission.

Daniel Odabasi

Editor-in-Chief

⁸ Komulainen, Ville: From the Editors. Helsinki Law Review 1/2007, vol. 1(1), s. 3.

SISÄLLYSLUETTELO

- 10 Lohkoketjuprojekteista tuttu DAO ja perinteisen ESG:n ”G” –
hajautettu hallintotapa
Jon Hautamäki – Max Atallah
- 18 Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?
Juha Raitio
- 24 Ehdotus uuden puitelainsäädännön selvitystarpeesta luonnon
monimuotoisuuden suojelemiseksi – vertailukohtana ilmastolaki
Suggestion to Assess New Framework Legislation to Protect
Biodiversity – Climate Change Act of 2015 as a Reference Point
Olli Laukkanen ↗
- 54 Pohdintoja ihmisoikeuksien universaalisuuden rajallisuudesta
On the Limitations of the Universality of Human Rights
Binga Tupamäki ↗

LOHKOKETJUPROJEKTEISTA TUTTU DAO JA PERINTEISEN ESG:N ”G” – HAJAUTETTU HALLINTOTAPA

Hautamäki, Jon – Atallah, Max¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp10-17>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 10–17

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.

I. JOHDANTO

DAO on lyhenne englanninkielisistä sanoista *decentralized autonomous organization*, ja siinä on kyse hajautetusta autonomisesta organisaatiosta, jossa organisaatioon liittyvä päätöksenteko ja toiminta on varmistettu älysovimuksilla. DAO on lohkoketju- ja niin sanotun Web3-maailman murroksessa syntynyt uudenlainen tapa hallinnoida lohkoketjuprojektien liiketoimintaa, jolloin hieman mutkia oikoen voidaan todeta, että DAO mahdollistaa lohkoketjuprojektin perustajille, kehittäjille ja *tokenhaltijoille*² tavan tehdä hajautettuja päätöksiä lohkoketjuprojektista. Vaikka DAO siis muistuttaaakin luonteeltaan osakeyhtiötä tai osuuskuntaa, siinä ei ole kyse Suomessa rekisteröitävästä taikka rekisteröimättömästä yhteisömuodosta, vaan vielä sääntelemättömästä hajautetusta yhteisöstä.³

DAO:n ollessa siis ytimeltään täysin uudenlainen älysovimukseen kirjattuihin sääntöihin perustuva hallintotapa lohkoketjuprojekteille, on mielenkiintoista yleisellä tasolla pohtia, kuinka DAO voidaan ymmärtää ESG-viitekehetyksessä, ja kuinka DAO:lla voitaisiin mahdollisesti edistää ESG-tavoitteiden toteutumista. ESG on lyhenne englanninkielisistä sanoista *environmental, social,*

-
- 1 OTM Hautamäki ja OTM, CIPP/E Atallah ovat lakiasiantuntijatoimisto Nordic Law'n osakkaita. Kirjoittajat ovat erikoistuneet teknologiaoikeuteen ja eritoten uusiin teknologisiin innovaatioihin, kuten Web3-, virtuaalivaluutta- ja lohkoketjuhankkeisiin.
 - 2 Koska *token* ymmärretään yleisellä tasolla virtuaalivaluutaksi, tokenhaltijalla tarkoitetaan käytännössä virtuaalivaluutusta hallitsevaa henkilöä.
 - 3 Konkretian vuoksi lienee paikallaan kuvata DAO:a käytännön esimerkillä, ja Uniswap toimii erinomaisena sellaisena sekä lohkoketjuprojektista että DAO:sta. Uniswapissa on kyse Ethereum-lohkoketjulle perustetusta lohkoketjuprojektista, jossa Uniswap-palvelun käyttäjät voivat hajautetusti vaihtaa tokeneita keskenään – eli Uniswapin palvelussa tokeneiden vaihtoon ei osallistu kukaan ulkopuolinen keskitetty taho, kuten vaikkapa virtuaalivaluuttapörssi, vaan palvelu tarjotaan puhtaasti hajautetusti käyttäjien kesken. Uniswap-projektilla on myös oma DAO:nsa nimeltä Uniswap DAO, ja siinä UNI-tokeneita hallitsevat henkilöt voivat osallistua Uniswap-projektia koskevaan päätöksentekoon käyttämällä UNI-tokeneiden äänioikeutta.

ja *governance*, ja sillä tarkoitetaan yhteisön toimintaan liittyviä ympäristö-, ihmisoikeus- sekä etiikka- ja hallintotapaliitännäisiä kysymyksiä.⁴

Viimeisen vuosikymmenen aikana ESG-kysymykset ovat tulleet erittäin ajankohtaisiksi etenkin sijoittajien keskuudessa, ja sijoituspäätöksissä etusijalle asetetaan tyypillisesti ESG-standardien mukaan toimivat yritykset.⁵ Tulisiko siten DAO-vetoisella lohkoketjuprojektilla olla tulevaisuudessa ESG-tavoitteita? Jos kyllä, millaisia niiden tulisi olla, kuinka ne asetettaisiin ja kuka niitä valvoisi?

Pitäen edellä todetun mielessä, Suomessa on jo tovin valmisteltu kansallista yritys vastuulakia, jonka arviomuistiossa tarkastellaan suunnitteilla olevan yritys vastuulain mukaista yrityksiä koskevaa asianmukaisen huolellisuuden veloitetta yritysten toiminnassa.⁶ Yritys vastuulain kaltainen kansallinen normikehikko voisi tuoda tulkinta-apua myös siihen, miten DAO:a voisi muun muassa vastuullisuuden ja hyvän hallintotavan osalta arvioida. On kuitenkin myös huomattava, että yrityksille veloitteita luova uusi sääntely perustuu laajalti siihen, että veloitteen noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä seuraamuksia laiminlyöjälle viranomaisen toimesta. Koska DAO:n kaltaisessa hajautetussa organisaatiossa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tiettyä keskitettyä tahoa, johon voitaisiin kohdistaa seuraamuksia, johtaisi tämänkaltaisen sääntelyn soveltaminen sellaisenaan DAO:oon eittämättä erinäisiin haasteisiin.

Huomioiden artikkelille valikoidun, harvakseltaan oikeuskirjallisuudessa käsitellyn teeman, on tässä artikkelissa valittu keskittyä enimmäkseen toisaalta DAO:n asemaan Suomen oikeusjärjestelmässä, sekä toisaalta sen mahdollisesti tarjoamiin ratkaisuihin hallintotapa-asioissa (*governance*). Koska DAO on oletusarvoisesti suurelle massalle tuntemattomampi kuin hallintotapa-asiat, on tässä artikkelissa myös valittu käsitellä DAO:a kattavammin kuin hallintotapa-asioita.

Ennen kuitenkin kuin paneudumme varsinaiseen asiaan, esitämme tässä johdannossa vilpittömät kiitoksemme Nordic Law -toimistomme lakimiesharjoittelija Richard Wennbergille avustaan tämän artikkelin hahmottelussa. Tiimityöskentely kannattaa myös akateemisessa kirjoittamisessa.

-
- 4 Saloranta, Juho: Ylikansalliset tuotantoketjut ja vastuullisuus: mihin matka koronaviruspandemian jälkeen? Edilex 2020.
 - 5 Gnanaraja, Raj – Shorter, Gary: Introduction to Financial Services: Environmental, Social, and Governance (ESG) Issues. Congressional Research Service 2022, s. 1. (Gnanaraja – Shorter 2022)
 - 6 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Yritykset – 2022:24: Arviomuistio asianmukaisen huolellisuuden veloitteesta, Kansallisen yritys vastuulain arviointia, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163926/TEM_2022_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

2. MIKÄ ON DAO?

DAO on digitaalinen hajautettu (*decentralized*) päätöksentekoeelin, jonka päätöksenteko perustuu lohkoketjussa⁷ olevien älysopimusten määrittämiin sääntöihin; kuka tahansa voi luoda älysopimuksen ja siten esimerkiksi DAO:n, ja nykyisellään siihen löytyy myös helposti saatavilla olevia apuvälineitä, kuten muun muassa OpenLaw'n kehittämät ratkaisut.⁸ DAO:n päätöksentekoon osallistuu tokenhaltijat, jotka hallitsevat äänioikeudellisia DAO:n lohkoketjun tokeneita. DAO voidaan täten ymmärtää yhteisömuodoksi, jossa tokenhaltijat ovat DAO:n "jäseniä" ja saavat käyttää DAO:n päätösvaltaa tokenin hallinnan perusteella.

DAO voidaan siis perustaa luomalla lohkoketjulle älysopimus, joka sisältää säännöt DAO:n toiminnasta – eli esimerkiksi kuinka DAO tulee kehittämään sekä hallinnoimaan lohkoketjuprojektia, ja kuinka DAO:n hallussa olevaa varallisuutta käytetään. Jälkimmäisen teeman osalta tulee korostaa, että DAO voi hallinnoida hyvin merkittäviäkin varallisuusmääriä huomioiden sen, että DAO on lähtökohtaisesti perustettu laskemaan liikkeelle uutta virtuaalivaluutusta, jolloin liikkeeseenlaskun yhteydessä kerätty varallisuus luonnollisesti kertyy DAO:lle. Tämänkaltaista varallisuusmassaa DAO voi sittemmin – jäsentensä päätöksenteon perusteella – käyttää siihen liittyvän lohkoketjuprojektin kehittämiseen. Tämän myötä voitaneen todeta, että DAO:ssa jo itsessään vahvasti korostuu älysopimukseen sisään rakennettu hallintotapa vailla lähtökohtaisesti mitään ennalta määriteltyä hierarkkista päätöksentekorakennetta.⁹

DAO:n hajautettu luonne tulee esille nimenomaan siinä, että DAO:a ei suoranaisesti hallitse mikään virallinen keskitetty taho, kuten yhdistyksen jäsenet tai osakeyhtiön hallitus, vaan DAO:n toiminnassa päätöksentekoon voivat osallistua kaikki tokenhaltijat. Teoriassa voidaan siten todeta, että DAO:n jokaisella jäsenellä on yhtäläinen oikeus sanoa, miten asiat tulisi tehdä ja mihin suuntaan DAO:n toimintaa tulisi viedä huomioiden sen, että kaikki päätökset tehdään yhdessä perustuen älysopimukseen kirjattuihin sääntöihin. On kuitenkin täysin mahdollista, että DAO toimii myös keskitetysti sen vuoksi, että lohkoketjun tokenomistus on keskittynyt tietyille tai tietyille henkilöille; mitä enemmän tokeneita omistat, sen enemmän vaikutusvaltaa sinulla on. Eli tokenomistuksen keskittyessä ainoastaan muutamiin tahoihin, voidaan katsoa, että DAO muuttuu yhä enemmän osakeyhtiön kaltaiseksi päätöksenteon osalta.

DAO:a ei tällä hetkellä – eikä mahdollisesti myöskään tulevaisuudessa – tunnisteta Suomen oikeusjärjestelmässä, mistä seuraten DAO:oon ei lähtökohtaisesti liity vastaavia velvoitteita

7 Tunnettuja lohkoketjuja ovat esim. Ethereum-lohkoketju, Polygon-lohkoketju ja Solana-lohkoketju.

8 Ks. <https://www.openlaw.io/>.

9 Esimerkkinä perinteisestä ns. *top-down*-hierarkiasta on osakeyhtiö, jossa määräysvaltaa käyttää muutama osakkeenomistaja, ja johon liittyvä päätöksenteko on laajuudeltaan vähämerkityksellisempää verrattuna DAO:n kaltaiseen yhteisölliseen päätöksentekoon, jossa tehdyt päätökset lähtökohtaisesti tulevat kaikkien jäsenien eduksi.

kuin esimerkiksi osakeyhtiöön tai osuuskuntaan.¹⁰ DAO:oon ei siten liity rekisteröintivelvoitetta, eikä DAO ole suoranaisesti juridisessa vastuussa päätöksistään, kuten eivät ole myöskään DAO:n tokenhaltijat. DAO:n tokenhaltijalle voitaisiin kuitenkin DAO:a herkemmin ulottaa juridinen vastuu DAO:n toiminnasta, mikäli tokenhaltija käyttäisi määräysvaltaa DAO:ssa.¹¹ Tältä osin on toki korostettava, että DAO:lle ei luonnollisesti ole tarvetta löytää soveltuva kotimaista sääntelykehikkoa, mutta jotta DAO:a voidaan tarkastella Suomen oikeusjärjestelmän näkökulmasta, on luontevaa hakea analogiaa muun muassa yhdistyksistä ja osakeyhtiöistä. Koska tässä artikkelissa on kuitenkin tarkoitus keskittyä DAO:oon ESG-viitekehyksessä, jätetään tämän juridisen pätkän pohdinta toiseen kertaan.

3. DAO:N HYÖDYT HALLINTOTAVAN NÄKÖKULMASTA

Miksi sitten DAO on ylipäänsä kehitetty ja miksi sitä tarvitaan? Web3-maailman perustuessa hajautettuun toimintamalliin, on hajautettuun päätöksentekoon perustuva DAO luontainen jatkumo tuohon ajatteluun.

DAO nopeuttaa lohkoketjuprojektien kehittämistä ja keventää niiden hallintoa, kun projektin kehittäminen tai hallinto ei edellytä yhteisömuodon perustamista ja siihen liitännäisten rekisteröinti-, hakemus- ja muiden vastaavien prosessien suorittamista. Kaikki päätöksenteko DAO:ssa perustuu älysopimukseen kirjattuihin sääntöihin, mikä johtaa itsessään siihen, että kaikki päätöksenteko on toisaalta peruuttamatonta ja toisaalta julkisesti lohkoketjussa saatavilla olevaa tietoa – tämä luo aitoa läpinäkyvyyttä DAO:n hallinnoimiseen. Täten DAO:n kaikki jäsenet ovat yhdessä päätöksenteon taustalla, jolloin hallinnon monimuotoisuus ja kaikkien jäsenten osallistuttaminen ovat DAO-muotoisen toiminnan ehdottomia kulmakiviä.

DAO mahdollistaa lohkoketjuprojektien edullisemman kehittämisen ja hallinnon, sillä DAO:oon ei liity ns. virallisia hallinnollisia kustannuksia. Esimerkiksi osakeyhtiön perustaminen maksaa vähintään rekisteröintikulut, ja lisäksi osakeyhtiön hallinto käytännössä edellyttää

10 Mahdollisten vastuiden näkökulmasta on hyvä tuoda esille, että myös ulkomaisen oikeushenkilön voi Suomessa esim. haastaa oikeuteen, vaikkakaan Suomen laki ei kyseisen ulkomaisen yhteisön oikeudellista muotoa tunnista. Toisin sanoen ulkomaisen yhteisön oikeudellisella muodolla ei ole ratkaisevaa merkitystä tästä näkökulmasta.

11 Eritoten finanssimarkkinoiden sääntelyn valossa sekä viranomaisohjeistuksen perusteella, voitaneen ns. omistaja/operaattori-testin avulla määrittää kuka tai ketkä ovat DAO:n tosiasialliset määräysvallan käyttäjät, ja joihin siten voidaan ulottaa ja kohdistaa mahdollisen soveltuvan sääntelyn mukaisia velvoitteita. Mm. Financial Action Task Force (FATF) on julkaissut oman ohjeistuksensa DAO:a koskevasta omistaja/operaattori-testistä, ja miten sen avulla voidaan määrittää, onko DAO:lla tietty keskitetty määräysvallan käyttäjä (FATF, Updated Guidance for a Risk-based Approach, Virtual Asset and Virtual Asset Service Providers, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf>).

erinäisiä liitännäiskuluja, kuten taloushallintoon ja oikeudelliseen konsultaatioon liittyvät kulut. DAO mahdollistaa myös lohkoketjuprojektien kehittämisen ja hallinnon pienemmällä juridisella vastuulla kuin, mitä esimerkiksi tavanomainen osakeyhtiö voisi tarjota.

DAO:a hyödyntämällä uusien projektien kehittäminen voidaan aloittaa matalammalla kynnyksellä, kun toimintaan ei liity edellä kuvattuja velvoitteita, kuten rekisteröintivelvoitteita ja juridisia uhkakuvia. DAO voi hyödyntää esimerkiksi sen hallussa olevia tokeneita kannustamaan DAO:n jäseniä edistämään DAO:n toimintaa, siten luoden jälleen laajempaa yhteisöllisyyttä verrattuna perinteisiin yhteisömuotoihin.

Lopuksi DAO mahdollistaa myös lohkoketjuprojektien ketterän rajat ylittävän kehittämisen, sillä toimintaan voi osallistua käytännössä kuka tahansa internetyhteyden omaava henkilö, korostaen jälleen hajautettua hallintotapaa ja päätöksentekoa. Tämä on myös omiaan mahdollistamaan hyvin tehokkaan resurssien allokoinnin ja parhaan mahdollisen avun löytämisen.¹² DAO mahdollistaa myös ketterän tavan kerätä rahoitusta lohkoketjuprojektille, sillä rahoituksen kerääminen ei miltään osin rajoitu projektin alkuperämaahan – jos sellaista tietyllä lohkoketjuprojektilla ylipäänsä on.¹³

4. DAO:N HAITAT HALLINTOTAVAN NÄKÖKULMASTA

Koska DAO on henkilön älysopimukselle luoma työkalu, voi siihen liittyä riski siitä, että älysopimuksen koodi on virheellinen. Käytännössä siis, jos DAO on koodattu virheellisesti, ja vaikkapa hakkeri löytäisi tuon virheen DAO:n koodissa, voisi hakkeri hyödyntää virhettä edukseen muiden kustannuksella. Tällöin voisi muun muassa syntyä riski siitä, että virheen hyödyntämisellä hakkeri onnistuisi varastamaan DAO:n hallussa olevat varat.¹⁴

12 Käytännön esimerkkinä voidaan kuvata tilanne, jossa suomalainen osakeyhtiö yrittää löytää teknologiseen ongelmaansa ratkaisua. Tällöin tyypillisesti ratkaisua joudutaan ensisijaisesti etsimään kotimaisilta markkinoilta, sillä ulkomaisten markkinoiden hyödyntäminen vaatii ylimääräisiä resursseja (esim. markkinan ymmärtäminen ja todennäköiset juridiset kulut). DAO:n tilanteessa taas ei jouduta tyytymään tietyn maan markkinoihin, vaan projektin kehittämiseen voi osallistua kuka vain mistä päin maailmaa tahansa.

13 Taas voidaan käyttää havainnollistavana esimerkkinä tilannetta, jossa suomalainen osakeyhtiö yrittäisi kerätä rahoitusta teknologiahankkeelleen. Käytännössä suomalainen osakeyhtiö joutuisi aluksi keräämään rahoitusta kotimaisilta markkinoilta, jolloin on selvää, että rahoituksen määrä tulisi jäämään melko maltilliseksi kansainvälisten markkinoiden mittapuussa. DAO:n tilanteessa taas rahoitusta voitaisiin kerätä keneltä tahansa mistä päin maailmaa tahansa, mikä efektiivisesti tarkoittaa sitä, että lohkoketjuprojektilla on valtavasti paremmat mahdollisuudet toimintansa rahoittamiseen kuin esim. tavanmukaisella suomalaisella osakeyhtiöllä.

14 Kuuluisin DAO:n hakkerointi on ns. *the DAO Hack*, jossa Ethereum-lohkoketjuun perustettu DAO hakkeroitiin. Ks. lisätietoja esim. täältä: <https://www.coindesk.com/learn/2016/06/25/understanding-the-dao-attack/>.

Koska DAO:n päätöksenteon mekanismit ja säännöt ovat ennalta kirjattu älysopimuksiin, voi se teoriassa tietyiltä osin johtaa haasteisiin muuttuvissa markkinaolosuhteissa huomioiden sen, että älysopimuksen – ja siten päätöksenteon – sääntöjä on käytännössä hankala, ellei mahdotonta jälkikäteen muuttaa.¹⁵ Verrattuna esimerkiksi osakeyhtiöön, jossa yhtiön hallitus voi nopeallakin aikataululla reagoida muuttuviin tekijöihin, on DAO laajalti sidottu ennalta kirjattuihin sääntöihin.

Jos DAO ei tosiasiallisesti ole kaikkien jäsentensä määräysvallassa, vaan sitä hallitsee käytännössä muutama yksittäinen taho, ei tällöin luonnollisesti päästä toteuttamaan DAO:lle ominaista yhteisöllistä ja aidosti hajautettua päätöksentekoa, vaan silloin DAO laajalti lähestyy perinteistä hierarkkista osakeyhtiötä, jossa päätöksenteko on keskitettyä.

Lopuksi viitaten myös edellä lausuttuun, DAO on oikeudellisena ilmiönä hyvin alkuvaiheessa, jolloin myös DAO:n oikeudellinen asema on epävarmalla pohjalla. Siten sääntelyn kehittyminen voi luoda tietynasteisia riskejä DAO-muotoiselle toiminnalle, jotka eivät sinänsä vaikuta DAO:ssa tapahtuvaan päätöksentekoon, mutta voivat luoda tiettyjä DAO:n kohdistuvia velvoitteita.

5. DAO:N ASEMA PERINTEISESSÄ ESG-KEHIKOSSA

Niin kauan kuin yrityksiä on ollut olemassa, ne ovat pystyneet toimimaan vain ihmisten kautta. Tämä on aiheuttanut kaksi perusongelmaa: riippumatta siitä, mitä yksityinen sopimus tai laki edellyttää, 1) ihmiset eivät aina noudata sääntöjä ja 2) ihmiset eivät aina ole samaa mieltä siitä, mitä säännöt todella edellyttävät.¹⁶ Tyypillisissä yritys rakenteissa hallinto- ja päätöksenteko-oikeudet jaetaan harvoille valituille, jotka tekevät päätöksiä kaikkien puolesta. Tämä nk. ”hallinto” (*governance*) sisältää yleensä prosessien, rakenteiden ja mekanismien hahmottelun ja toteuttamisen, jotka vaikuttavat yritysten ohjaukseen.¹⁷ Useimmissa yrityksissä juokseva (ns. päivittäinen) hallinto on jaettu hallitukselle sekä toimitusjohtajalle.

Yhtiön määräys- ja vaikuttamisvallan jakaminen valituille ja harvoille henkilöille voi kuitenkin johtaa hallintoon liittyviin ongelmiin. Osakkeenomistajat kohtaavat riskin siitä, että johtajat toimivat opportunistisesti ja ajavat omia etujaan sen sijaan, että he edistäisivät osakkeenomistajan etuja (eli ns. ”*päämies-agentti*”-ongelma, jossa eri osapuolet toimivat epäsymmetrisen tiedon perusteella).¹⁸ Samanlaisia ongelmia saattaa ilmetä yrityksen määräysvallassa olevien ja

15 De Filippi, Primavera – Wright, Aaron: *Blockchain and the Law: The Rule of Code*. Harvard University Press 2018, s. 81.

16 Jentzsch, Christoph: *Decentralized Autonomous Organization to Automate Governance* 2006, s. 1.

17 Shailer, Greg: *Corporate Governance*. Teoksessa Poff, Deborah C. – Michalos, Alex (toim.): *Encyclopedia of Business and Professional Ethics*. Springer International Publishing AG 2018.

18 Armour, John – Hansmann, Henry – Kraakman, Reinier: *Agency Problems and Legal Strategies*. Oxford University Press 2017, s. 29–30.

määräysvallattomien osakkeenomistajien välillä sekä yrityksen itsensä ja ulkoisten sidosryhmien, kuten työntekijöiden ja velkojien, välillä.¹⁹

DAO:n pääajatuksena on tasoittaa tämä tavanomaisiin yrityksiin liitettävä hierarkia, ja siksi se on myös yleensä avoin kaikille, ja sitä hallitsevat tasapuolisesti kaikki jäsenet. Aidossa DAO:ssa organisaation suunta vastaa lähtökohtaisesti jäsenten tahtoa, mikä ei välttämättä aina pidä paikkaansa perinteisessä organisaatiossa. Hajautetut hallintomuodot voivat lisäksi parantaa päätöksentekoa ja sen läpinäkyvyyttä, joka itsessään voisi johtaa toiminnan valmiuksien paranemiseen, mikä näin ollen tukisi tehokkaammin mukana olevien henkilöiden etuja.²⁰

DAO:t voivat täten olla hyödyllisiä, koska niiden avulla tiettyä organisaatiota ja toimintaa voidaan hallita yhtenäisesti, joka on toisaalta sopusoinnussa organisaation yleisen suunnan ja toiminnan kanssa, ja jossa toisaalta monimuotoisesti sisällytetään kaikki henkilöt mukaan päätöksentekoon.²¹ Lisäksi käyttämällä älysopimuksia päätöksenteon välineenä voidaan pienentää yksilölliseen opportunistiseen käyttäytymiseen kohdistuvaa riskiä.²²

DAO:lla voidaan myös ratkaista erinäisiä ESG:n ”S:ään” – eli ihmisoikeus- ja etiikka-asioihin (*social*) – liittyviä kysymyksiä, kuten sukupuoleen ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Toisin sanoen, DAO:issa ei ole olemassa ihmisuonteeseen kuuluvaa puolueellisuutta, joka määrittäisi ennakkokäsityksiä esimerkiksi sukupuolesta tai etnisestä alkuperästä.²³ Lähtökohtaisesti myös DAO:n hallinnoima varallisuusmassa on kaikkien sen jäsenten hyödyksi tulevaa, joka omalta osaltaan korostaa DAO:n luonnetta hajautettuna organisaationa.

Toisaalta DAO-muotoiset lohkoketjuprojektit voisivat myös tulevaisuudessa tuoda tiettyjä apuvälineitä tiettyihin ympäristöllisiin kysymyksiin (*environment*) – DAO:a voisi mahdollisesti hyödyntää tietyn teollisuudenalan aiheuttamien päästöjen monitoroimisessa, sillä lohkoketjupohjaisena järjestelynä tiedon tallentaminen ja todentaminen on DAO-muotoisen lohkoketjuprojektin ytimessä.

19 Ibid, s. 31–32.

20 Pirson, Michael – Turnbull, Shann: Decentralized Governance Structures Are Able to Handle CSR-Induced Complexity Better. *Business Soc* 2016, s. 1–45.

21 Leonhard, Robert: Corporate governance on Ethereum’s blockchain 2017.

22 Tse, Nathan: Decentralised autonomous organisations and the corporate form. *Victoria University of Wellington Law Review* 2020, s. 324.

23 Gnanaraja – Shorter 2022, s. 1.

6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

On ensinnäkin havaittavissa, että DAO on uudenlainen tapa toteuttaa ja hallita teknologiaprojektia – kyse on siis yksinkertaisesti teknologiaprojektin hallinnoinnista, vaikka lohkoketju ilmiönä onkin omiaan sekoittamaan ajatuksia. Kehittyvän teknologian osalta on luonnollista, että perinteiseen toimintaympäristöön kehitetty sääntely auttamatta jatkuvasti laahaa perässä, jolloin ainoa tapa arvioida DAO:n kaltaista uutta ilmiötä, on hakea analogiaa olemassa olevasta sääntelystä.

Toisekseen aidossa DAO-muotoisessa toiminnassa ollaan hyvin lähellä sen kaltaista hallintotapaa, jossa on päästy irti perinteisestä hierarkkisesta päätöksenteosta, ja jossa DAO:n jäsenet tekevät yhdessä päätöksiä. Sitäkin olisi mielenkiintoista tutkia, kuinka tarkoituksenmukaista – eritoten tehokkaan liiketoiminnan harjoittamisen kannalta – tämänkaltainen ”puhdas demokratia” loppujen lopuksi on. Tulisiko DAO kuitenkin rakentaa kerroksellisesti, jolloin DAO:n päätäntävalta voitaisiin kohdentaa esimerkiksi tiettyjen seikkojen osalta vain pienelle valitulle joukolle henkilöitä?

DAO:n osalta ollaan siis etenkin ESG:n ”G:n” ytimessä – eli hallintotavassa. DAO tarjoaa lohkoketjuprojektille ennen kaikkea monimuotoisen, demokraattisen ja läpinäkyvän päätöksentekotavan. Uutena ilmiönä DAO tuo kuitenkin mukanaan vielä enemmän kysymysmerkkejä, mutta sääntelyn laahatessa toistaiseksi DAO:n perässä, on vaikea sanoa, milloin nuo kysymysmerkit aiheuttaisivat tosiasiallisia seurauksia lohkoketjuprojekteille tai tokenhaltijoille.

On siis kiistatta selvää, että DAO-muotoiseen toimintaan liittyy vielä useita avoimia kysymyksiä ja haasteita, mutta on yhtä lailla selvää, että DAO oikeudellisena ilmiönä tuo uuden lisämausteen, ei ainoastaan yhtiöoikeudelliseen, vaan myös ESG-viitekehyksen sisällä tapahtuvaan keskusteluun. Tulevaisuus saa siten näyttää, miten perinteiset liiketoiminnan harjoittamismuodot kohtaavat uudenlaiset toiminta- sekä hallintotavat.

Loppukaneettina voidaan kuitenkin todeta, että perustuen markkinaliikehdintään, DAO:n kaltaiset päätöksentekoelimet ovat tulleet jäädäkseen.

MITÄ OIKEUSVALTIO TARKOITTA?

Juha Raitio¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp18-23>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 18–23

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.

Onko oikeusvaltio vain poliittinen ideaali, joka voi saada Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioissa erilaisen merkityssisällön? Onko oikeusvaltion käsite siis pelkkä ”retorinen ilmapallo”, jonka voi ikään kuin pumpata täyteen sisällyttäen siihen kaiken mahdollisen positiiviseksi koetun?² Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää oikeusvaltion määrittelyä, joka ei ole aivan yksinkertainen tehtävä. Aloitetaan Suomesta.

I. SUOMI JA OIKEUSVALTIO

Suomen osalta on saatettu kysyä, tarvitseeko oikeusvaltiota määritellä, koska se on jo suppeasti tulkittuna määritelty perustuslaissa. Nimittäin perustuslain 2 §:n otsikossa mainitaan oikeusvaltioperiaate, joka sitten 3 momentissa kuuluu seuraavasti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Perustuslaistamme ilmenee edelleen vuoden 1919 hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ”kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia tarkoin noudatettava”. Tämä legaliteetti- eli laillisuusperiaate on kuitenkin vain yksi, joskin tärkeä, osa oikeusvaltioperiaatetta. Siitä käy ilmi ajatus, että oikeusvaltiossa laki rajaa vallankäyttäjän valtaa, eli laki ei ole vain vallankäytön väline. Englanniksi ero ilmaistaan termein *rule of law* ja *rule by law*.

1 OTT, VT, eurooppaoikeuden professori, varadekaani, Helsingin yliopisto. Kirjoittaja on keskittynyt tutkimustyössään oikeusvarmuuteen ja oikeusvaltioon sekä julkaissut useita aihetta käsitteleviä kirjoituksia.

2 Ks. Frändberg, Åke: Begreppet rättsstat. Teoksessa Sterzel, Fredrik (toim.): Rättsstaten – rätt, politik, moral. Rättsfondens skriftserie 1996, s. 21–41.

Oikeusvaltiota ei ole Suomessa kuitenkaan tulkittu oikeuskirjallisuudessa näin supistavasti. Oikeusvaltioperiaate on paitsi normatiivinen myös oikeuskulttuurinen käsite³, joten sen ymmärtäminen Suomessa ja EU:ssa edellyttää ainakin jossain määrin paluuta menneeseen ja myös oikeusvertailevaa tutkimusta. Kotimaista tulkintaa oikeusvaltioperiaatteesta on leimannut vertailu etenkin angloamerikkalaiseen *rule of law* -käsitteeseen ja saksalaiseen *Rechtstaat*-käsitteeseen.⁴ Toisinaan myös Ranskan vallankumouksen ihanteisiin, Montesquieun vallanjakoperiaatteeseen ja laillisuusperiaatteeseen on viitattu oikeusvaltioperiaatteen taustoituksessa. Tunnetusti Montesquieu loi teoksellaan *De l'esprit des lois* (Lakien henki, 1748) perustaa oikeusvaltion kehitykselle etenkin laillisuusperiaatteen korostuksen myötä. Jyränki tiivistä osuvasti ranskalaisen oikeusajattelun niin, että lainalaiseen yksilön vapautteen kuuluu oikeus tehdä kaikkea, minkä lait sallivat, ja vapaus olla tekemättä, mitä ne eivät käske.⁵ Jyränki määritteli aikanaan perusoikeuksien suojan yhdeksi oikeusvaltion osatekijäksi ja katsoi näin ollen, ettei oikeusvaltio voi merkitä vain muodollista laillisuusperiaatetta.⁶

Millainen on moderni oikeusvaltion käsite 2020-luvun Suomessa? Ensinnäkin tulee lähteä siitä, ettei se voi olla erilainen kuin mitä Euroopan unionissa oikeusvaltiolta edellytetään. Oikeuskulttuurisesta luonteestaan huolimatta oikeusvaltiollisuus määrittyy EU:n jäsenvaltioissa EU-oikeuden kautta ja saa siten oikeudellisen merkityksen. Mikään EU:n jäsenvaltio ei saa määritellä oikeusvaltiota mielensä mukaan, vaan oikeusvaltiollisuus Euroopan unionin jäsenvaltioissa kytkeytyy SEU 2 artiklan ilmentämään EU:n arvopohjaan, jossa olennaista on liittää oikeusvaltio samaan kontekstiin liberaalin demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioituksen kanssa. Moderni oikeusvaltion käsite sisältää siten muodollisen legaliteettia korostavan ulottuvuuden lisäksi aineellisen mm. ihmisoikeuksien kunnioitusta korostavan ulottuvuuden. Englanniksi tätä muodollisen ja aineellisen oikeusvaltiollisuuden välistä eroa kuvataan termeillä *thin rule of law* ja *thick rule of law*.⁷

3 Ks. Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007, s. 222. (Tuori 2007). Tuori on hieman samoin erotellut valtiosäännön oikeuden pintatasolla oleviin normeihin ja oikeuskulttuuriin kuuluvii periaatteisiin.

4 Ks. esim. Jyränki, Antero: Presidentti: tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 123, 1978, s. 41–42; Tuori, Kaarlo: Oikeusvaltiokäsite – vielä kerran. Teoksessa Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002, s. 49–65 (Tuori 2002); ja Raitio, Juha: The Principle of Legal Certainty in EC Law. Kluwer Academic Publishers 2003, s. 134–146.

5 Ks. esim. Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002, s. 13–26. (Jyränki 2002). Oikeusvaltion idea oli hänen mukaansa reaktio mielivaltaiseen ja ennakoimattomaan hallintoon ja lainkäyttöön. Mielivalta uhkasi ihmisten turvallisuutta ja häytti liiketoimintaa. Keskeistä oli säännöt ja niiden valvonta.

6 Ks. Jyränki 2002, s. 23–24.

7 Ks. Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent 2017, s. 76–80.

Voidaan tulkita, että Suomessa on omaksuttu moderni eurooppalainen oikeusvaltiokäsitys. Oikeusvaltion määrittelyn valtavirtaa edustaa seuraava esimerkki tuoreesta valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta, jossa oikeusvaltio määritellään seuraavasti:

”Oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa sekä valtioelinten ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaisesti (lainalaisuusperiaate) ja näiden toiminta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Julkinen valta ei voi mielivaltaisesti puuttua yksilöiden omaan vapauspiiriin (suojattu yksityisautonomia) ja se kunnioittaa demokratiaa sekä turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Oikeusvaltiolle on ominaista, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö itse voi välittömästi tai välillisesti vaikuttaa.”⁸

2. EUROOPAN UNIONI JA OIKEUSVALTIO

EU:n oikeusvaltiokäsitteen tarkastelun lähtökohtana on se, että nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden tulee sitoutua SEU 2 artiklasta⁹ ilmenevään EU:n arvopohjaan. Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Nykyisin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen jäsenyysehtona ilmenee perussopimuksesta, sillä SEU 49 artiklan mukaisesti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja kunnioittava ja edistävä Euroopan valtio voi hakea Euroopan unionin jäsenyyttä.¹⁰

Lisäksi EU-oikeuden näkökulmasta on syytä tuoda esiin Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) perustaminen ja toiminta¹¹, SEU 7 artiklan menettely¹² valvoa SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaamattomuutta sekä vuonna 2014 julkaistu komission toimintakehys, jolla

8 Ks. Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. VNS 10/2021 vp, s. 31.

9 SEU 2 artikla: ”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

10 Ks. Raulus, Helena: The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law. Teoksessa Goudappel, Flora A. N. J. – Hirsch Ballin, Ernst M. H.: Democracy and Rule of Law in the European Union: Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan. Asser Press 2016, s. 25–27. (Raulus 2016)

11 Ks. esimerkiksi Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, EUVL, N:o L 53, 22.2.2007, s. 1–14, FRA Opinion – 2/2016, Vienna, 8. April 2016, Opinion of the Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information.

12 Ks. esim. T-337/03 Bertelli Gálves (2004) ECR II-1041, joka koski silloisen EU 7 artiklan nykyistä SEU 7 artiklaa vastaavaa menettelyä.

torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmätason uhkia jäsenvaltioissa.¹³ Laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta toimintakehyksellä on tarkoitus osaltaan edistää Euroopan neuvoston tavoitteiden saavuttamista ja ottaa huomioon myös Demokratiaa oikeusteitse -komission eli niin kutsutun Venetsian komission asiantuntemus ja näkemykset oikeusvaltioperiaatteesta. Venetsian komissio luetteloit raportissaan ja sen oikeusvaltion ”tarkistuslistassa” oikeusvaltion käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

- laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen,
- oikeusvarmuus,
- toimivallan väärinkäytön estäminen (*prohibition of arbitrariness*),
- pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin, oikeuden saavutettavuus (*fair trial, access to justice*),
- tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*)¹⁴ ja
- yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys.¹⁵

Varsin tuore oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on ns. ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092¹⁶, jonka johdanto-osion (*preamble*) 3 kohdassa todetaan alaviitteineen seuraavaa:

13 Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM (2014) 158 final ja tarkemmin Leppävirta, Liisa: Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7–8/2016, s. 1100–1121.

14 Ks. tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta esim. 294/83 ”Les Verts” (1986) ECR 1339, kohta 23. Lähtökohta kyseisen tapauksen perusteella on se, että kaikkien EU:n toimielinten oikeusvaikutuksia tuottavien päätösten tulee olla oikeudellisen valvonnan kohteena, millä on vastaava tulkinnallinen vaikutus myös kansallisella tasolla.

15 Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev., kohta 41. Tähän Venetsian komission luetteloon oikeusvaltiokäsitteen keskeisestä sisällöstä on viitattu myös oikeuskirjallisuudessa, mistä ks. Pech, Laurent: Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU’s Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Teoksessa Kochenov, Dimitri – Amtenbrink, Fabian (toim.): EU’s Shaping of the International Legal Order. Cambridge University Press 2013, s. 108–129, erityisesti s. 115. (Pech 2013)

16 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 4331, 22.12.2020, s. 1–10.

"Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä 'perusoikeuskirja', ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta¹⁷, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden¹⁸, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon¹⁹, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus²⁰, sekä vallanjaon²¹ periaatteita²²."

Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 3 artiklassa on säännös oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta, jossa edellä mainitut oikeusvaltiollisuuden kriteerit otetaan huomioon, joskin niin, että oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja toimintaan liittyvät seikat korostuvat. On huomionarvoista, että ehdollisuusjärjestelmää koskevan asetuksen perusteluissa viitataan vuonna 2014 julkaistuun komission toimintakehykseen, jolla torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmätason uhkia jäsenvaltioissa.²³

EU-tuomioistuin on tulkinnut, että ehdollisuusjärjestelmäasetus (EU, Euratom) 2020/2092 täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset ja että jäsenvaltiot kykenevät riittävän tarkasti selvittämään oikeusvaltioperiaatteen keskeisen sisällön. Viittaa EU-tuomioistuimen helmikuussa antamiin ratkaisuihin Unkarille ja Puolalle, jotka esittivät EU:n ns. ehdollisuusasetusta (2020/2092) koskevissa kumoamiskanteissaan (C-156/21 ja C-157/21), ettei oikeusvaltiota ole määritelty yhtenäisesti jäsenvaltioissa, joiden kansallista identiteettiä SEU 4(2) artikla suojaa. Oikeusvaltiollisuus haluttiin Puolassa ja Unkarissa nähdä ihanteena, tai enintään suunnannäyttäjänä, joten oikeusvaltion noudattamista olisi arvioitava suhteellisesti. Oikeusvaltio kun ei täysin toteudu missään jäsenvaltiossa. Olennainen argumentti näissä Puolan ja Unkarin nostamissa kumoamiskanteissa oli se, ettei oikeusvaltiota voida määritellä tarkasti.

17 Ks. C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta.

18 Ks. 212–217/80, Salumi, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta.

19 Ks. 46/87 ja 227/88, Hoechst, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta.

20 Ks. ns. Portugalin tuomarit-tapaus C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117, 31, kohdat 40–41 ja C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, kohdat 63–67.

21 Ks. C-477/16, Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta; C-452/16 PPU, Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta ja C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta.

22 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, "Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi", COM (2014) 158 final, liite I.

23 Ibid ja tarkemmin Leppävirta, Liisa: Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7–8/2016, s. 1100–1121.

EU-tuomioistuin selkeästi torjui ajatuksen siitä, että oikeusvaltioperiaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta. Analyysissään Puolalle ja Unkarille EU-tuomioistuin ensinnäkin katsoi, ettei SEU 2 artikla ole pelkkä luonteeltaan poliittisten suuntaviivojen tai aikomusten luettelo, vaan se sisältää arvoja, jotka kuuluvat unionin suoranaiseen identiteettiin yhteisenä oikeusjärjestyksenä ja jotka konkretisoituvat periaatteissa, jotka sisältävät oikeudellisesti sitovia velvoitteita jäsenvaltioille. EU-tuomioistuin toi esiin, että ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa viitataan oikeusvaltiollisuuden yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoon, tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen ja vallanjako-oppiin, joista kaikista on EU-tuomioistuimen täsmentävää ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä.²⁴ Eri jäsenvaltioiden kansalliset identiteetit yhtyvät oikeusvaltion käsitteeseen, jonka ne jakavat omille valtiosääntöperinteilleen yhteisenä arvona ja jota ne ovat sitoutuneet noudattamaan jatkuvasti Näin ollen EU-tuomioistuin ei nähnyt perusteita kumota ehdollisuusjärjestelmäasetusta.²⁵

3. JOHTOPÄÄTÖS

Oikeusvaltio on näin ollen lainkäytössä sovellettavissa oleva riittävän tarkkarajainen periaate, joka tulee määritellä eri jäsenvaltioissa yhteneväisesti. EU-tuomioistuimen tapa jakaa yleinen oikeusperiaate soveltamisalaltaan tarkkarajaisempiin alaperiaatteisiin ei ole uutta. Esimerkiksi oikeusvarmuuden periaate on oikeuskäytännössä perinteisesti jaettu taannehtivien oikeusvaikutusten kieltoon, oikeutettujen odotusten suojaan, saavutettujen oikeuksien suojaan, määräaikaisten laskemiseen liittyvään ennakoitavuuteen ja vaatimukseen ymmärrettävästä hallintokielestä.²⁶

Oikeusvaltioperiaatteen ilmeneminen EU-tuomioistuimen lainkäyttöratkaisuiden argumenttina kuvastaa joidenkin EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien systeemisii ongelmia, kuten esimerkiksi ongelmia tuomioistuinten riippumattomuudessa. Jäsenvaltioiden ongelmat oikeusvaltiollisuuden toteuttamisessa ovat omiaan heikentämään jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta, mikä puolestaan aiheuttaa monenlaisia ongelmia EU:n toiminnalle esimerkiksi eurooppalaisen rikosoikeuden alalla (eurooppalainen pidätysmääräys, tuomioiden tunnustaminen). Sen vuoksi on tärkeää, että oikeusvaltiollisuus toteutuu eri jäsenvaltioissa yhtenevästi, mikä puolestaan edellyttää sitä, että oikeusvaltiollisuus halutaan ymmärtää samalla tavalla.

24 Ks. C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, kohdat 200–201 ja vrt. kohdat 229, 230 ja 236.

25 Ks. C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97 sekä C-157/21 Puola v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98.

26 Ks. Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020, s. 294.

EHDOTUS UUDEN PUITELAINSÄÄDÄNNÖN SELVITYSTARPEESTA LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELEMISEKSI – VERTAILUKOHTANA VUODEN 2015 ILMASTOLAKI

SUGGESTION TO ASSESS NEW FRAMEWORK LEGISLATION TO PROTECT BIODIVERSITY – CLIMATE CHANGE ACT OF 2015 AS A REFERENCE POINT

Olli Laukkanen¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp24-52>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 24–52

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.



Avainsanat:

Ympäristöperusoikeus, puitelainsäädäntö, ilmastolaki, biodiversiteettilaki, luonnon monimuotoisuus, vaikutusmahdollisuudet, demokratia, hallinnon yhteistyö

Keywords:

Environmental rights, framework legislation, climate change law, biodiversity law, biological diversity, democracy, participatory rights, governmental planning

ABSTRACT

This article suggests an assessment of new national framework legislation related to biodiversity loss (called “Biodiversity Act”) to be performed in Finland. Such new framework legislation could partly be inspired by the national Climate Change Act (609/2015), and it could inter alia, promote the following aspects explored in this article: realisation of fundamental rights, more effective and coherent governmental planning, and participative democracy.

As the central conclusion of the article, a multidisciplinary assessment of new biodiversity-related framework legislation is recommended. Further research regarding the Biodiversity Act should

¹ The author is an LL.M. student at the University of Helsinki. This article is based on the author’s bachelor’s thesis.

evaluate the realisation of fundamental environmental rights in the context of biodiversity loss. It would benefit from the study of the impacts of national climate change framework legislation, while also elaborating the differing regulatory aspects of biodiversity loss and climate change mitigation and adaptation. Legislation aiming to halt the biodiversity loss should be studied holistically to assess the need and opportunities for legal reforms and connections between branches of legislation, also accounting for the legal development on supranational level.

“Humanity is causing a rapid loss of biodiversity and, with it, Earth’s ability to support complex life. But the mainstream is having difficulty grasping the magnitude of this loss, despite the steady erosion of the fabric of human civilization.”

– Corey J.A. Bradshaw ym. (2021)²

“God in his wisdom made the fly and then forgot to tell us why.”

– Ogden Nash³

“Jos monimuotoisuuden suojele valtaosin jätetään yksittäistapauksellisen päätöksenteon varaan, yksittäistä ympäristönkäyttöhanketta suosivat periaatteet ja rakenteet johtavat liian usein poikkeamiseen järjestelmän kokonaistavoitteen vaatimasta ratkaisusta. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni välttämätöntä luoda jonkinlainen yleisempi suunnittelujärjestelmä tai vastaava perusta, jonka tasolla intressien punninta (yksityinen – julkinen; nykypolvet – tulevat sukupolvet jne.) toteutetaan.”

– Kari Kuusiniemi (2001)⁴

“This will have to be like COP21 was for climate. Because we need a Paris-style agreement for biodiversity.”

– Ursula von der Leyen (2021)⁵

-
- Bradshaw, Corey J. A. – Ehrlich, Paul R. – Beattie, Andrew – Ceballos, Gerardo – Crist, Eileen – Diamond, Joan – Dirzo, Rodolfo – Ehrlich, Anne H. – Harte, John – Harte, Mary Ellen – Pyke, Graham – Raven, Peter H. – Ripple, William J. – Saltré, Frédéric – Turnbull, Christine – Wackernagel, Mathis – Blumstein, Daniel T.: Underestimating the Challenges of Avoiding a Ghastly Future. *Front. Conserv. Sci.*, 13.1.2021.
 - Kuten lainattu julkaisussa Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. *Edilex* 2/2001 2001, s. 29. (Kallio 2001)
 - Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojele ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001*, s. 155–306. Gummerus Kirjapaino Oy 2001, s. 295. (Kuusiniemi 2001)
 - Euractiv: Biodiversity needs its own Paris Agreement, von der Leyen says. Saatavilla: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/biodiversity-needs-its-own-paris-agreement-von-der-leyen-says/>. Julkaistu: 28.1.2021, luettu 29.1.2021. (Euractiv 2021)

I. JOHDANTO

Tässä kirjoituksessa ehdotan, että Suomessa tulisi harkita uuden puitelain säätämistä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi.⁶ Tätä uutta lakia nimitän jäljempänä biodiversiteettilakiksi. Artikkelissa keskitytään arvioimaan ehdotettua biodiversiteettilakia erityisesti ympäristöperusoikeuden mukaisten vaikutusmahdollisuuksien ja hallinnon strategisen suunnittelun edistäjänä. Vertailukohtana on ilmastolaki (IlmastoL 609/2015), jonka tavoitteet ovat samankaltaisia ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen alalla.⁷ Vertailuasetelma vaikuttaa perustellulta, koska ilmiöt ja niiden sääntelytarpeet ovat jäljempänä esitellysti merkittävilta osin samankaltaisia ilmastomuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden kriisien suhteen, vaikka tärkeitä erojakin on.⁸ Tiedossani ei ole, että ratkaisua tällaisenaan (biodiversiteettilakia) olisi kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa aiemmin ehdotettu tai käsitelty. Ajatus biodiversiteettiä koskevasta puitelaista esitettiin kuitenkin eräässä eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunnossa jo vuonna 1994, ja se on mainittu ainakin kahdessa viimeaikaisessa luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) uudistuksen

-
- 6 Puitelaki-termille ei ole vakiintunutta määritelmää, mutta esimerkiksi ilmasto-oikeudellisten puitelakien ominaispiirteitä ovat muun muassa laaja-alaisuus, laintasoisuus, aineellisten normien puute, heikko oikeudellinen velvoittavuus ja niiden kohdistuminen ensisijaisesti julkiseen valtaan. Tarkemmin puitelain käsitteestä, ks. kirjoituksen osio 3.
- 7 Uudesta ilmastolaista on annettu maaliskuussa 2022 hallituksen esitys (HE 27/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi), ja uusi laki tulee voimaan 1.6.2022. Samalla vuoden 2015 laki kumotaan. Tässä kirjoituksessa arvioidaan kuitenkin vuoden 2015 ilmastolakia ja siitä kertyneitä kokemuksia. Vastaavasti luonnonsuojelulainsäädännön arvio keskittyy voimassa olevan lain (1096/1996) järjestelmään.
- 8 Lähtökohta perustuu siihen, että luonnon monimuotoisuuden kriisi ja ilmastomuutoksen hillitseminen ja sopeutuminen jakavat seuraavia samankaltaisia piirteitä: globaalius; vähittäisyys ja pitkät aikajänteet; ongelmien verkottuneisuus ja monimutkaisuus; kriisien suuri haitallisuus myös ihmiskunnan näkökulmasta; yhteiskunnan poikkileikkaavat seuraukset ja torjuntatoimet. Selvästi ilmastomuutokseen verrattuna myös eroja on; niistä merkittävimpiä aiheen kannalta ovat biodiversiteetin ilmeneminen eri tasoillaan (geneettinen, lajien välinen ja ekosysteeminen), epätasainen alueellinen jakautuminen ja ekosysteemien paikallisuus (luontoarvojen paikkasidonnaisuus) sekä biodiversiteetin määrällisen mittaamisen haasteet. Monitieteisen jatkotutkimuksen varaan jää näiden eroavaisuuksien merkityksen arviointi suhteessa mainittuihin yhtäläisyyksiin ehdotetun puitelainsäädännön näkökulmasta.

taustaselvityksessä.⁹ Kuten ilmastolaki, mahdollinen biodiversiteettilaki voisi vertautua rousseaulaiseen yhteiskuntasopimukseen, joka yhtäältä yli hallituskausien ulottuvana, lakiin kodifioituna instituutiona osoittaisi pitkän aikavälin suunnan tavoitteidensa kautta ja toisaalta turvaisi demokraattisia oikeuksia suunnitteluprosesseissa, joiden lopputulokset joka tapauksessa vaikuttavat kaikkiin yhteiskunnan toimijoihin.¹⁰

Luonnon monimuotoisuus (elonkirjo, biodiversiteetti, biologinen monimuotoisuus) tarkoittaa luonnon eliösystemien vaihtelevuutta, ja se ilmenee kolmella eri tasolla: lajien sisäisenä monimuotoisuutena (geenit), lajien välisenä monimuotoisuutena sekä ekosysteemisen monimuotoisuutena.¹¹ Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tarkoittaa näiden

-
- 9 YmVL 6/1994 vp, Ympäristövaliokunnan lausunto n:6 ulkoasiainvaliokunnalle, s. 4; Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 243. Gummerus Kirjapaino Oy 2003, s. 52–53, 66–67. (Kokko 2003). Vuonna 2020 julkaistussa laajassa katsauksessa Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutukseen ja vaikutuksiin ”biodiversiteettilakia” ajatuksena esitetään harkittavaksi, ks. Auvinen, Ari-Pekka – Kemppainen, Eija – Jäppinen, Jukka-Pekka – Heliölä, Janne – Holmala, Katja – Jantunen, Jorma – Koljonen, Marja-Liisa, Kolström, Taneli – Lumiaro, Riku – Punttila, Pekka – Venesjärvi, Riikka – Virkkala, Raimo – Ahlroth, Petri: Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston kanslia 2020, s. 180. (Auvinen ym. 2020). Biodiversiteettilaki ei kuitenkaan sisälly kyseisen tutkimuksen toimenpide-ehdotuksiin (s. 188–196; Liite 8, s. 306–335). Jantunen ym. 2020 ehdottavat uuden biodiversiteettilain selvittämistä (nimeten ilmastolain nimenomaiseksi esikuvaksi) vaihtoehtona uudelle luonnonsuojelulain luvulle, jossa säädettäisiin biodiversiteettiä koskevasta suunnittelujärjestelmästä. Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskus 2020, s. 81. (Jantunen ym. 2020). Biodiversiteettilain (tai vastaavalla) nimellä kulkeva säädös on esimerkiksi Norjassa (Lov om forvaltning av naturens mangfold, 100/2009), ja Tanskassa vastaavaa on ehdotettu ympäristöjärjestön toimesta vuonna 2020 (ks. Danmarks Naturfredningsforening: Input til regeringens redningsplan for danmarks biodiversitet. Saatavilla: <https://www.dn.dk/media/54552/dns-input-til-regeringens-redningsplan-for-danmarks-biodiversitet.pdf>. Luettu: 31.1.2021. Danmarks Naturfredningsforening 2020, s. 7). Ulkomaisten säädösten ja ehdotusten sisältöön ei ole tämän kirjoituksen puitteissa mahdollista perehtyä.
- 10 Aarnio näkee ilmastopolitiikan ilmastolain myötä nojautuvan ”eräänlaiseen yhteiskuntasopimukseen valistusfilosofi Rousseau’n jalanjäljissä”, ks. Aarnio, Tuomas: Ilmastolaki – laki ilmastopolitiikan tekemisestä. Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 84–89, erityisesti s. 87. (Aarnio 2016). Auvinen ym. puolestaan näkevät tarpeen biodiversiteettiä koskevalle yhteiskuntasopimukselle, ks. Auvinen ym. 2020, s. 193.
- 11 Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria, 1 verkkoinen. Edita Publishing Oy 2017, s. 104. (Kokko 2017). Avainkäsitteistä tarkemmin, ks. esim. Kokko 2017, s. 104–113.

kolmen ulottuvuuden suojaamista kokonaisuutena.¹² Luonnon monimuotoisuus köyhtyy maailmanlaajuisesti hälyttävää tahtia¹³, mikä johtuu pääasiallisesti viidestä välittömästä syystä: merien- ja maankäytön muutoksista, luonnonvarojen liikkakäytöstä, ilmastonmuutoksesta, saastumisesta ja haitallisten vieraslajien leviämisestä.¹⁴ Tähän luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen viitataan jäljempänä käsitteellä luontokato. Luonnon monimuotoisuuden turvaamista voidaan perustella erittäin painavin argumentein niin ihmiskeskeisistä, instrumentaalista syistä kuin luonnon itseisarvon vuoksi. Ihmiskuntaa luontokato uhkaa muun muassa pölyttäjien häviämisen, lisääntyvien tautien ja ekosysteemien romahduksen kautta: talouden keskeiset toimialat kuten rakentaminen, maatalous ja elintarviketuotanto riippuvat luonnosta. On arvioitu, että puolet maailman bruttokansantuotteesta liittyy luontoon ja sen palveluihin.¹⁵ Artikkelin aihe on erittäin ajankohtainen paitsi ihmiskuntaa uhkaavan luontokadon pysäyttämiseksi, myös siitä oikeudellisesta näkökulmasta, että sekä ilmastonmuutos- että biodiversiteettisääntely ovat merkittävien uudistusten kohteena.

Kirjoituksen kysymyksenasettelu perustuu paitsi ihmiskunnan tähänastiseen kertakaikkiseen epäonnistumiseen luontokadon pysäyttämisen suhteen, myös erityisesti seuraavaan huomioon: luonnon monimuotoisuus otetaan nykyisin lukuisissa säädöksissä huomioon, mutta sääntely on perin hajautunutta. Ei ole yllättävää, että sekä yleisessä että yksittäistapauksellisessa antroposentrisessä intressipunninnassa luonnonsuojelu jää herkästi toiseksi verrattaessa sitä esimerkiksi välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin.¹⁶ Luontokadon voi nähdä olevan nykyisten instituutioidemme tahaton seuraus. Globaali luontokadon tragedia johtuu oikeastaan yksittäisiin, alueellisiin populaatioihin ja ekosysteemeihin kohdistuvista ihmisten toimintatavoista ja

päätöksistä. Vastaavasti myös oikeusjärjestykseen sirpaloitunut biodiversiteetin suoja sekä kapeakatseinen ja lyhytnäköinen intressivertailu voivat tosiasiasa estää mahdollisuuden tuloksellisesti suojella biodiversiteettiä.¹⁷

Ympäristöoikeutta oikeudenalana voidaan pitää tavoitteellisena. Ympäristönsuojelu tavoitteena ei kuitenkaan merkitse yksisilmäistä tulkintaa, vaan kyse on hyvin moninaisten yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamisesta.¹⁸ Myös artikkelin kysymyksenasettelu lähtee siitä vähintäänkin implisiittisestä oletuksesta, että oikeusjärjestyksemme ei nykyisellään mahdollista luontokadon pysäyttämiseen vastaamista tyydyttävällä tavalla.¹⁹ Artikkelin johtopäätökset lainsäädännön kehittämistarpeista ovat herkkiä tälle oletukselle, jonka juuret sijaitsevat osin puhtaan juridiikan ulkopuolella, mutta joka osaltaan silti ohjaa oikeudellista argumentaatiota artikkelissa.²⁰

Lopullisten johtopäätösten esittämisen kannalta kirjoituksen merkittävimpiä rajoituksia ovat muun kotimaisen sekä ulkomaisen ja ylikansallisen sääntelyn kattavan käsittelyn rajautuminen kirjoituksen ulkopuolelle niin ilmastonmuutokseen kuin luonnon monimuotoisuuteen liittyvän oikeuden osalta. Vaikka artikkelissa arvioidaan puitelainsäädännön roolia ja soveltuvuutta, ratkaiseva arvio siitä, kuinka hyvin kyseinen uusi puitesääntely sopisi suomalaiseen ympäristöoikeuden traditioon ja lainsäädäntöömme, jää ehdottomasti myöhemmän tutkimuksen varaan.²¹ Artikkelissa rajataan puitelainsäädännön teoreettisen viitekehyksen tarkastelu vain ilmastosääntelyä koskevaksi. Ilmastolain merkityksen arviointi keskittyy erityisesti

12 Kokko 2017, s. 105.

13 KOM(2020) 380 lopull.: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia, Luonto takaisin osaksi elämäämme. Bryssel 20.5.2020. (KOM(2020) 380 lopull.), s. 2.

14 IPBES: Summary for policymakers of the IPBES Global assessment report on biodiversity and ecosystem services 2019, s. 14. (IPBES 2019)

15 Ks. esim. Dasgupta, Partha: The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review – Headline Messages. Saatavilla: www.gov.uk/official-documents. HM Treasury, 2021; KOM(2020) 380 lopull., s. 1–3; Kokko 2017, s. 105; luonnon itseisarvon liittyvistä näkökulmista, ks. esim. Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004, s. 47–50 ja 339. (Kumpula 2004). Lisäksi Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia, 225. Vaasan yliopisto 2010, s. 59–67. (Mäntylä 2010). Lisäksi luontokatoon liittyy epistemologinen näkökulma, sillä lajiston köyhtyessä hävitämme peruuttamattomasti myös vuosimiljoonien aikana kumuloitunutta ainutlaatuista tietoa, joka on varastoituna kunkin katoavan lajin geeneihin.

16 Kallio 2001, s. 30; Kokko 2017, s. 155–156.

17 Kuten Kuusiniemi (2001, s. 292) asian ilmaisee: ” - Ongelmana on se, että yksittäisen maankäyttöluvan tai poikkeamisen vaikutukset biologisen monimuotoisuuden turvaamiselle – vaikka varovaisuusperiaatteen painoarvo maksimoidaan – eivät useinkaan ole niin merkittävät, että toimenpide estyisi, jos sitä ovat omiaan puoltamaan käyttövapautta korostavat yksilölliset oikeussuojaperiaatteet. Ongelma on rakenteellinen: se johtuu ainakin ympäristötavoitteiden puutteellisesta konkretisoinnista ja päätöksentekomallin tapauskohtaisuudesta.”

18 Kokko 2017, s. 123.

19 Sääntelyn tarpeen tunnistaminen vasta ongelmien ilmaannuttua on erityisen selkeä piirre juuri ympäristöoikeudessa (Kokko 2017, s. 1).

20 Perustavanlaatuisen jännite liittyy jäljempänä esiteltäviin ympäristöperusoikeuden aineelliseen ja menettelylliseen ulottuvuuteen, joista aiempi tavoittelee hyvää ympäristön tilaa, kun taas jäljempi pyrkii turvaamaan ympäristöön liittyviä demokraattisia prosesseja, jotka sinällään eivät kuitenkaan varmista aineellisten ympäristötavoitteiden toteutumista. Ks. esim. Kumpula 2004, s. 14; Kallio 2001, s. 36–37 ja Humen giljotiini.

21 Vastaava selvitys ilmastolain valmisteluun liittyen, ks. Ekroos, Ari – Väänänen, likka – Warsta, Matias – Wallgren, Matias: Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön. Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013. Enlwin Consulting Oy & Castrén Snellman Oy 2013. (Ekroos ym. 2013).

menettelyllisten vaikutusmahdollisuuksiin (tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet), minkä lisäksi sen hallinnonalojen yhteistyötä edistäviä näkökulmia tuodaan esille.²² Kattava biodiversiteetin suojaamisen ja perusoikeuksien nykyisen toteutumisen suhteen kartoittaminen jää myöhemmän tutkimuksen varaan, samoin kuin kesken olevan luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen arviointi suhteessa käsillä olevaan aiheeseen.²³

Artikkeli rakentuu siten, että ensiksi tunnistetaan tutkimuksen kannalta relevantit ympäristöperusoikeuden ulottuvuudet (osio 2), minkä jälkeen arvioidaan ilmasto-oikeudellista puitelainsäädäntöä yleisesti (osio 3). Tämän jälkeen arvioidaan, kuinka ilmastolailla pyritään edistämään tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia sekä poikkihallinnollista yhteistyötä, ja kuinka laki onnistuu näissä tehtävissä (osiot 4–5). Lopuksi arvioidaan puitesääntelyn soveltuvuutta biodiversiteettiin liittyen (osio 6) ja esitetään johtopäätökset (osio 7).

2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS

Ehdotettua biodiversiteetilakia tarkastellaan artikkelissa erityisesti ympäristöperusoikeuden²⁴ vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Ympäristöperusoikeudesta säädetään perustuslain (PL 731/1999) 20 §:ssä. Säännös lisättiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 silloiseen hallitusmuotoon, josta se on siirtynyt nykyiseen perustuslakiin.²⁵ PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös koskee niin julkista valtaa kuin yksityisiä subjekteja, mutta sen on katsottu olevan julistuksenomainen eikä sen katsota perustavan oikeudellisia velvoitteita.²⁶ Toisaalta PL 22 §:n mukaisen julkisen vallan veloitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa vahvistavan PL 20 §:n velvoittavuutta.²⁷

22 Artikkelin aihetta voisi lähestyä myös aineellisen ympäristöoikeuden taikka PL 21 §:n mukaisen oikeuden hyvään hallintoon näkökulmasta.

23 Toukokuussa 2022 annettiin hallituksen esitys uudeksi luonnonsuojelulaksi (HE 76/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), jota ei tässä kirjoituksessa analysoida.

24 Ekroos ym. 2014, s. 59–60. Ympäristöperusoikeuksista monikossa kirjoittavat ainakin Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet, 3. painos. Talentum Media 2014, s. 60. (Ekroos ym. 2014). Tässä kirjoituksessa käytetään yksikkömuotoista termiä ympäristöperusoikeus.

25 Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, vuonna 2013 päivitetty verkkoaineisto. Talentum Media 2005. (Ekroos ym. 2005) / Kuusiniemi luku 1.4: Perusoikeudet ja ympäristö.

26 Ekroos ym. 2014, s. 60.

27 Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014, s. 15–16. (Viljanen ym. 2014)

PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (aineellinen ulottuvuus) sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (menettelyllinen ulottuvuus).²⁸ PL 20.2 §:n perustuslaillinen toimeksianto kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään, mutta myös muihin norminantajiin ja -soveltajiin.²⁹ On huomattava, että ympäristöperusoikeuden mukaiset vaikutusmahdollisuudet eivät tyhjenny yksin menettelynormeihin, vaan myös aineellisella sääntelyllä on vaikutusta tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Toinen tärkeä huomio on, että mitään nimenomaista vaikutusmahdollisuuksien laajuutta tuskin voidaan perustella PL 20.2 §:llä – lain henkeä ja kirjainta toteuttaa vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja laajentaminen, kun taas niiden heikentämisen voidaan katsoa olevan perustuslaillisen toimeksiannon vastaista.³⁰ Juuri PL 20.2 §:n mukaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä tarkastellaan tässä kirjoituksessa.³¹

Vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät myös PL 2.2 §:n ja 14.4 §:n mukaiset osallistumisoikeudet³² sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Vaikutusmahdollisuuksien edistäminen edellyttää avoimuutta ja osallistumisoikeutta, ja sen tavoitteena on toimien laaja hyväksyttävyyys: legitimeetti³³ ja oikeudenmukaisuus.

Ympäristöperusoikeus on vaikuttanut etenkin oikeusturvakeinojen perusteena, mutta myös lakien tavoitesäännöksen taustalla.³⁴ Lainsäädännön valmistelussa ympäristöperussäännöksen

28 Kumpula 2004, s. 11–14.

29 Ekroos ym. 2014, s. 60.

30 Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, päivittyvä verkkoaineisto (päivitetty 6.10.2020). Talentum Media 2005, luku III.16: Oikeus ympäristöön (PL 20 §): Vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa. (Hallberg ym. 2005). Tarkemmin PL 20 §:n sisällöstä, ks. Hallberg ym. 2005, luku III.16: Oikeus ympäristöön (PL 20 §).

31 Ympäristöoikeudessa valtiosääntöiset perustelut voivat liittyä myös muihin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan (PL 15 §), julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §) ja oikeuteen elämään (PL 7.1 §). Kokonaisuudessaan PL 20 §:n on nähty antavan ympäristöarvoille tärkeän aseman perusoikeusjärjestelmässä. Ks. esim. Viljanen ym. 2014, s. 22–23 ja 32–51.

32 Ekroos ym. 2005 / Kuusiniemi: luku 1.4 Perusoikeudet ja ympäristö. Ilmastolain kaltainen puitelainsäädäntö ei suoraan vaikuta yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joten kirjoituksessa ei paneuduta oikeusturvanäkökulmaan (PL 21–22 §). Ks. esim. HE 82/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaksi, s. 47; Pölonen, Ismo: The Finnish Climate Change Act: Architecture, Functions, and Challenges. *Climate Law* 4/2014, s. 301–326, erityisesti s. 317. (Pölonen 2014). Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) kolmesta pilarista (tiedonsaantioikeus, osallistumisoikeus viranomaisvalmisteluun ja -prosesseihin sekä muutoksenhakuoikeus) tässä tutkimuksen kohteena ovat siis erityisesti kaksi ensimmäistä. Ks. esim. Kokko 2017, s. 176–178.

33 Voidaan puhua kolmesta legitimeetin perusteesta: auktoriteetti-, prosessi- ja tuotosperusteisesta legitimeetistä. Tässä kirjoituksessa legitimeetti liitetään ensisijaisesti demokraattiseen, osallistavaan ja avoimeen prosessiin. Ks. esim. Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka – Vaara, Elina: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 369–415. Toim. Ismo Pölonen. Itä-Suomen yliopisto 2020, s. 378–379. (Albrecht ym. 2020)

34 Ekroos ym. 2014, s. 62–64: oikeusturvakeinot tässä viittaavat sekä valitusoikeuteen että vaikutusmahdollisuuksiin

merkityksen on arvioitu vahvistuneen muun muassa viimeaikaisen perustuslakivaliokunnan (PeV) käytännön perusteella.³⁵ Samalla PeV on kuitenkin korostanut, että PL 20 §:n mukainen vastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä.³⁶ Ekroos ym. (2020) arvioivat ympäristöperusoikeudellisen tulkinnan kehittyneen sitten vuonna 1995 laaditun säännöksen ja väläyttävät jopa perustuslain uudistamistarpeen arviointia esimerkiksi ilmastonäkökohtien huomioon ottamiseksi.³⁷ Yleisesti ympäristöperusoikeuden toteutumista voidaan edistää muun muassa säädösverkkoa selkeyttämällä, hallinnon asiantuntemusta kehittämällä, (perus)oikeusnäkökulmien tunnistamisella, tiedonsaantimahdollisuuksia parantamalla, osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla sekä turvaamalla muutoksenhakuoikeus ja ympäristöperusoikeuden kehittäminen oikeuskäytännössä.³⁸ Ehdotettu biodiversiteettilaki voisi mahdollisesti edistää ympäristöperusoikeuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista, mutta ympäristöperusoikeus ei lopulta pelkisty mihinkään nimenomaiseen menettelylliseen kehykseen.

3. PUITELAINSÄÄDÄNNÖN TEOREETTINEN TAUSTA ILMASTOSÄÄNTELYN KONTEKSTISSA

Artikkelissa ehdotettu uusi biodiversiteettilaki perustuisi ilmastolain ilmentämään puitelakiajatteluun, jonka teoreettista taustaa ilmastosääntelyn kontekstissa kartoitetaan seuraavaksi. Puitelaki-käsitteelle ilmastosääntelyssä ei ole vakiintunutta määritelmää.³⁹ Puitelain määrittävinä tekijöinä voivat olla 1) sen tavoitteellisuus ja rajoittuminen koskemaan vain valtion viranomaisia, 2) se, että lakiin ei sisälly eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä ja

3) se, että sillä ei ole vahvoja oikeusvaikutuksia.⁴⁰ Toisaalta ennen ilmastolain säätämistä erilaisia lain toteutumismalleja arvioineet Kokko ym. (2012) katsovat, että puitelain tyypillisiä elementtejä ovat yleiset ohjausperiaatteet, viranomaisia sitovat velvoitteet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon lain mukaiset ohjelmat sekä selkeä linkitys aineellisoikeudellisiin erillislakeihin, jotka säätävät yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.⁴¹ Sitten säädetty ilmastolaki ei kaikilta osin kuvasta Kokon ym. suositamaa puitelakimallia, mistä huolimatta puitelaki-termiä käytetään nykyisestäkin ilmastolaista – niin myös tässä kirjoituksessa.⁴²

Ilmastolakiamme voi pitää informaatio-ohjauksen muotona, koska sillä nimenomaan luodaan puitteet järjestelmälle, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa.⁴³ Informaatio-ohjaus voidaan määritellä vaikuttamiseksi tiedon avulla, ja siten erottaa se normi- ja resurssiohjauksesta.⁴⁴ Toisaalta ilmastolaki tietyllä tapaa eroaa informaatio-ohjauksesta, sillä laki asettaa määrällisiä – joskin oikeudellisesti sanktioimattomia – tavoitteita, joihin edistystä voidaan verrata.⁴⁵ Yleisesti ottaen suhtautumisen informaatio-ohjaukseen on arvioitu muuttuneen kielteisemmäksi 2000-luvulla, osin johtuen sen yleisesti mielletyn vähäisen vaikuttavuuden sekä heikohkon laillisuusvalvonnan vuoksi.⁴⁶ Onkin tärkeä hahmottaa, että puitesääntelylle on vaihtoehtoja niin oikeudellisen sääntelyn sisällä (kuten vahvemmin velvoittavat ja aineellisoikeudelliset säädökset) kuin oikeudellisen sääntelyn niin sanottujen aitojen vaihtoehtojen piirissä (kuten lakiin perustumaton informaatio-ohjaus, yhteistoiminta julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä toimintaohjelmien laatimiseksi, *soft law* -sääntely sekä itsesääntely).⁴⁷

Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella voidaan tehdä joitain huomioita ilmasto-oikeudellisen puitesääntelyn sisällöstä ja myönteisistä puolista.⁴⁸ Averchenkovan ym. (2021) mukaan kansainvälisesti ilmastolakien empiiristä vaikutusta ilmastopolitiikkaan ja sen tuloksellisuuteen

35 Albrecht ym. 2020, s. 388. PeV on vedonnut PL 20 §:än säätämisympäristöjärjestyskysymyksenä (PeVL 55/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp) laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta) sekä ilmastomuutoksen hillintään liittyvien toimien yhteydessä (PeVL 55/2018 vp).

36 PeVL 69/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 221/2018 vp) laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

37 Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Seppälä, Janne – Tervo, Joonas – Väänänen, Ilkka – Wallgrén, Matias: Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopisto 2020, s. 104. (Ekroos ym. 2020)

38 Viljanen ym. 2014, s. 63–67; Kokko 2017, s. 130–131.

39 Hildén, Mikael – Auvinen, Karoliina – Berninger, Kati – Björklund, Martin – Ekholm, Tommi – Ekroos, Ari – Huttunen, Suvi – Hyytiäinen, Kari – Kokko, Kai – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Mehling, Michael – Perrels, Adriaan – Seppälä, Jyri – Soimakallio, Sampo – Tikkakoski, Päivi – Toivonen, Erika – Tynkkynen, Oras: Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. Valtioneuvoston kanslia 2021, s. 168–169. (Hildén ym. 2021). Kansainvälisessä viitekehyksessä ilmastopuitelaki (framework climate law) voidaan määritellä seuraavasti: "a law, or regulation with equivalent status, which serves as a comprehensive, unifying basis for climate change policy, which addresses multiple aspects or areas of climate change mitigation or adaptation (or both) in a holistic, over-arching manner". Globaalisti vain osa ilmastopolitiikoista on laintasoista, ja tästä vain osa perustuu puitesääntelyyn. Varsin kattavan kuvauksen puitesääntelyn määrittelmistä ja ilmenemismuodoista ilmastosääntelyssä tarjoavat Hildén ym. 2021, s. 168–190.

40 HE 82/2014 vp, s. 1; Hildén ym. 2021, s. 35.

41 Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri: Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 1/2012 2012, s. 6, ks. alaviite 2. (Kokko ym. 2012). Osin määrittelyssä vaikuttaa olevan kyse selvityksen vaihtoehtojen (2, esiselvityksen malli ja 2+, puitelakimalli) käsitteellisestä erottelusta, ks. s. 6. Vaihtoehdot ovat kuitenkin suhteellisen lähellä toisiaan, ks. s. 12 ja 38.

42 Kokko 2012, s. 3. Ilmastolaki ei esimerkiksi sisällä ohjaavia ympäristöperiaatteita, lyhyen aikavälin tavoitteita eikä kattavia viittauksia aineellisen sektorilainsäädäntöön (vrt. Ilmastol 2 §). Ks. kuitenkin HE 82/2014 vp, s. 1; Hildén ym. 2021, s. 35.

43 Kokko 2017, s. 188.

44 Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115 2012, s. 44. (Tala 2012)

45 Sitä, että tavoitteita ei saavuteta, ei ilmastolaissa sanktioita. Jäljempänä esitellyllä tavalla kyseinen *lex imperfecta* -järjestelmä nojaa avoimuuteen, poliittiseen vastuuseen sekä osin virkavastuuseen.

46 Tala 2012, s. 43–44 ja 46.

47 Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Prima Oy 2005, s. 10–13 ja 17–20. (Tala 2005); Tala 2012, s. 5–6. Oikeussääntelyn sisällä vaihtoehtoja voidaan tyypitellä esimerkiksi säädöstyypin (laki, asetus) perusteella taikka sääntelyn vaikutusmekanismin (esim. komentosääntely, konstituiva tai fasilitoiva sääntely).

48 Eri maiden ilmastolait kuitenkin eroavat merkittävästi niin luonteeltaan kuin laajuudeltaan ja sisällöltään, joten on varottava liiaksi samastamasta jokaista ilmastolakia puitelainsäädännöksi.

on arvioitu vähän, mutta analysoidessaan Britannian ilmastolain (*Climate Change Act*) vaikutusta tutkijat arvioivat sillä olevan monia myönteisiä vaikutuksia pitkäjänteisen ilmastopolitiikan tekemiselle.⁴⁹ Setzer ja Nachmany (2018) arvioivat kansallisten ilmastolakien olevan erityisen tärkeä osa monenkeskistä ilmastomuutokseen liittyvää hallintoa. Tyypillisesti ne asettavat kansallisen pitkän aikavälin tavoitteen sekä instituutiot ja menettelyt tavoitteen saavuttamiseksi. Ilmastolait voivat helpottaa ilmastomuutoksen huomioon ottamista muussa sääntelyssä, ja ne luovat uskottavuutta tavoitteille kansainvälisessä kehityksessä. Ilmastomuutokseen liittyen puitelait voivat myös edistää lisäsääntelyä.⁵⁰ Säädettyjen ilmastolakien myönteisinä ominaisuuksina voidaan nähdä ensinnäkin se, että ne ovat vahvempia ja pysyvämpiä instituutioita kuin hallituskausittaiset strategiat. Toiseksi säädetty ilmastolait voivat muodostaa tärkeän linkin kansainvälisen viitekehyksen ja kansallisten tavoitteiden välille. Laissa säädetty, osallistumisen mahdollistavat menettelylliset instituutiot myös tekevät ilmastomuutostoimista vähemmän herkkiä politiikan vaihtelulle.⁵¹

Toisaalta puitelainsäädännön hyödyntämiseen liittyy haasteita ja rajoituksia. Ilmastolakien sisältämät mekanismit voivat olla ristiriitaisia, jos niissä ei esimerkiksi aseteta välitavoitteita. Ilmastolaitkin ovat herkkiä politiikalle, ja niiden velvoittavuus voi olla heikko sanktiomekanismien puutteen vuoksi.⁵² Jos puitelain ja aineellisoikeudellisten erillislakien välillä vallitsee ristiriitoja, voi puitesääntely johtaa tehottomuuteen hallinnossa.⁵³ Puitelakien voidaan luonnehtia tarjoavan hyvän kehityssuunnan, mutta niiden lopullinen tuloksellisuus määräytyy monimutkaisissa, poliittisissa neuvotteluprosesseissa.⁵⁴ Menettelyllisten oikeuksien turvaaminen puitelailla ei takaa tietyn aineellisen ympäristötavoitteen saavuttamista.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että puitelaki-termille ei ole vakiintunutta määritelmää, ja kansalliset ilmastopuitelait eroavat merkittävästi toisistaan. Puitelainsäädännölle ominaista on kuitenkin laintasoisuus ja sitovuus erotuksena yksittäisen hallituksen päätöksestä tai toimenpiteestä, mutta toisaalta suhteellisen heikko velvoittavuus, kohdistuminen viranomaisiin ja sanktiomekanismien puute. Yleisesti ilmastopuitelait pyrkivät laaja-alaisuuteen, mutta

ne eivät sisällä aineellista sääntelyä. Niihin on voitu kodifoida pitkän aikavälin tavoitteita ja välitavoitteita sekä luotu osallistumista turvaavia suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä. Tämänkaltaiseen ajatteluun perustuvat myös kotimainen ilmastolakimme sekä tässä ehdotettava biodiversiteetilaki.

4. VUODEN 2015 ILMASTOLAIN TAVOITTEET

4.1 Tausta ja yleiset tavoitteet

Edellä on tarkasteltu ympäristöperusoikeuden ulottuvuuksia, joita voidaan edistää käyttäen puitelainsäädäntöä instrumenttina. Tässä osiossa luodaan katsaus siihen, kuinka vuoden 2015 ilmastolailla pyritään turvaamaan vaikutusmahdollisuuksia ja edistämään hallinnon toimintaa, ja osiossa 5 arvioidaan, kuinka laki onnistuu näissä tavoitteissaan. Kokemuksia ilmastolain hyödyntämisestä tulisi hyödyntää tässä ehdotetun biodiversiteetilain mahdollisissa jatkoselvityksissä.

Kun oikeuskirjallisuudessa ennen ilmastolakimme säätämistä pohdittiin merkitykseltään silloin täsmentymättömän ”ilmastolain” hyödyntämistä, vertailukohtia ja inspiraatiota haettiin erityisesti Britannian ilmastolaista, jonka luonnehdittiin perustuvan ”eräänlaiseen puitelakiajatteluun”, joka mahdollistaa säännösten muuttamisen joustavasti.⁵⁵ Sääntelyteoreettisesta näkökulmasta erilaisia toteutusmalleja kotimaiselle ilmastolaille arvioivat Kokko ym. (2012), jotka päätyivät suosittamaan puitelakimallia.⁵⁶

IlmastoL tuli voimaan 1.6.2015⁵⁷, ja sen tarkoituksena on vahvistaa puitteet kansallisen ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmälle, tehostaa ja sovittaa yhteen viranomaisten toimintaa sekä vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun (IlmastoL 1.1 §). Ilmastolaki on puitelaki, joka velvoittaa vain

49 Averchenkova, Alina – Fankhauser, Sam – Finnegan, Jared J.: The impact of strategic climate legislation: evidence from expert interviews on the UK Climate Change Act. *Climate Policy*, 21:2 2020, s. 251–263, erityisesti s. 252 ja 260–261. (Averchenkova ym. 2020)

50 Setzer, Joana – Nachmany, Michal: National Governance: The State’s Role in Steering Polycentric Action. Teoksessa Jordan, Andrew – Huitema, Dave – Van Asselt, Harro – Forster, Johanna (toim.): *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press 2018, s. 47–62, erityisesti s. 50–52. (Setzer & Nachmany 2018)

51 Nash, Sarah Louise – Steurer, Reinhard: Taking stock of Climate Change Acts in Europe: living policy processes or symbolic gestures? *Climate Policy*, 19(8) 2019, s. 1052–1065, erityisesti s. 1060–1061. (Nash – Steurer 2019)

52 Nash – Steurer 2019, s. 1061.

53 Kokko ym. 2012, s. 30.

54 Berger, Miia: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma: päämäärä, vaikutusmekanismit ja vaikuttavuuden haasteet. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016*, s. 61–108. Toim. Tapio Määttä ym. Itä-Suomen yliopisto 2016, s. 100. (Berger 2016)

55 Utter, Robert: Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään. Valtioneuvoston kanslia 2008, s. 23–28. (Utter 2008); Hollo, Erkki J. – Kuokkanen, Tuomas – Utter, Robert: Ilmasto-oikeus. Talentum Media Oy 2011, s. 169–172. (Hollo ym. 2011). Kaikilta osin UK:n Climate Change Act:n laajamittaisia lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuksia ei pidetty soveltuvana Suomen järjestelmään PL 80 §:n ja PL 124 §:n rajoituksista johtuen. Eduskunnassa tehtiin kaksi lakialoitetta ilmastolain säätämiseksi jo vuonna 2008, mutta ne eivät edenneet valmistelussa. Ks. myös Kulovesi, Kati: Ilmasto-oikeuden synty? Katsaus ilmastomuutosta koskevaan sääntelyyn. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV 2010*. Toim. Tapio Määttä, Itä-Suomen yliopisto 2010, s. 416–417. (Kulovesi 2010)

56 Kokko ym. 2012. Perusoikeusnäkökulmasta, ks. s. 18.

57 Vuoden 2015 ilmastolakia uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti lain ohjausvaikutuksen vahvistamiseksi ja aineellisten tavoitteiden muuttamiseksi. Ks. Valtioneuvosto: Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31 2019, s. 34. (Valtioneuvosto 2019). Uusi ilmastolaki tulee voimaan 1.6.2022.

viranomaisia, eikä sillä ole välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin.⁵⁸ Ilmastolakia voidaan pitää kansalaisia osallistavana informaatio-ohjauksen välineenä.⁵⁹ Laki kuitenkin sisältää tarkoituksellisesti vain vähän todellisuudessa velvoittavia säännöksiä ja sitä voidaan luonnehtia heikosti velvoittavaksi tai epätäydelliseksi (*lex imperfecta*) siinä mielessä, että laissa tarkoitettujen suunnitelmien laatiminen ja noudattaminen perustuvat oikeastaan avoimuuteen, poliittiseen vastuuseen ja virkavelvollisuuteen. Pakkokeinojen tai sanktiouhkan puute ei kuitenkaan tee sääntelystä tarpeetonta, mutta on lainsäädäntötraditiossamme silmiinpistävä poikkeus, ja ilmastolakia voidaan joustavuudessaan luonnehtia jopa lain ja hallituskausittaisten strategioiden välimaastoon sijoittuvaksi.⁶⁰

Etukäteen ilmastolain arvioitiin voivan parantaa muun muassa ”politiikan kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, avoimuutta ja tietoperusteisuutta - - ”.⁶¹ Puitelakina ilmastolain arvioitiin olevan hyödyllinen, koska kotimaisen ilmastopolitiikan arvioitiin olevan herkkää kansallisella poliittisella kentällä puhaltaville tuulille. Ilmastolain arvioitiin viestivän tärkeän signaalin pitkän aikavälin kehityssuunnasta ja parhaimmillaan vähentävän hallinnonalojen välisiä jännitteitä. Erityistä arvoa nähtiin ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuudella eli poikkileikkaavuudella läpi hallinnonalojen, minkä nähtiin olevan edellytys paitsi ilmastopolitiikan vaikuttavuudelle, myös ennustettavuudelle ja kustannustehokkuudelle.⁶²

Ilmastolakia säädettyä puitelainsäädännön käyttöön ei suhtauduttu varauksettoman positiivisesti. Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan ilmastolakiluonnoksesta, ettei ilmastopolitiin suunnittelujärjestelmä ”sinänsä edellytä lailla säätämistä”, ja että heikosti velvoittavien säännösten käyttöön tulisi suhtautua pidättyväisesti. Tavoitteellisen luonteensa vuoksi ilmastolain sääntelyä pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä.⁶³ Maa- ja metsätalousministeriö ei puolestaan lausunnossaan puoltanut ilmastolain säätämistä vedoten muun muassa jäykistyvään suunnitteluun, tarpeettomaan hallinnolliseen taakkaan, politiikan ja juridiikan hämärtävään rajaan sekä lain tarpeettomuuteen.⁶⁴ Maa- ja metsätalousministeriön arvio

58 HE 82/2014 vp, s. 47.

59 Kokko 2017, s. 188.

60 Aarnio, Tuomas: Ilmastolaki – laki ilmastopolitiikan tekemisestä. Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 84–89, erityisesti s. 88. (Aarnio 2016)

61 Berg, Annukka – Hildén, Mikael – Lahti, Kirsi – Similä, Jukka: Ehdotetun ilmastolain arviointi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014. Suomen ympäristökeskus 2014, s. 50. (Berg ym. 2014)

62 Berg ym. 2014, s. 50.

63 Oikeusministeriö: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. OM/24/43/2014, s. 2. (Oikeusministeriö 2014)

64 Maa- ja metsätalousministeriö: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi, päivätty 11.3.2014. 360/413/2014, s. 1. (Maa- ja metsätalousministeriö 2014)

ilmastolain vaikutuksesta energia- ja ilmastopoliittisen suunnittelun johdonmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen on osin jopa täysin vastakkainen ilmastolain esitöissä esitettyjen perusteluiden kanssa.⁶⁵

4.2 Ilmastolaki vaikutusmahdollisuuksien turvaajana ja hallinnon toiminnan kehittäjänä

Tämä ja seuraava osio pyrkivät selvittämään, kuinka ilmastolailla pyritään edistämään vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ja kehittämään hallinnon toimintaa. Ilmastolain tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun (Ilmastol. 1.1 § 3 k). Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän olemassaolon ja suunnitelmien laatimisen (6–9 §) voidaan katsoa olevan edellytys osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi. Menettelyllisesti osallistumismahdollisuuksia edistetään edellyttämällä, että ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa yleisölle on varattava tilaisuus tutustua luonnokseen ja esittää mielipiteensä kirjallisesti (10.1 §), vaatimuksella selonteon antamisesta eduskunnalle (11 §) sekä vaatimuksella tiedottaa seurannan tuloksista yleisölle riittävästi (12.4 §). Ilmastolain mukaisesti laadituista suunnitelmista tulee tehdä myös viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVAL) mukainen arviointi (Ilmastol. 10.2 §).

Esitöissä ilmastolain on perusteltu täyttävän osaltaan edellä mainittuja PL 20.2 §:n toimeksiantoa sekä PL 2.2 §:n periaatetta.⁶⁶ Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen merkitystä korostetaan erityisesti ilmastopolitiikan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta.⁶⁷ Myös ennen ilmastolain voimaantuloa Suomessa seurattiin ja raportoitin päästökehitystä. Hallitusohjelmissa sovitulla energia- ja ilmastostrategioilla oli keskeinen rooli ilmastopolitiikan suunnittelussa, mutta lisäksi eri ministeriöt laativat erilaisia toimialakohtaisia strategioita.⁶⁸ Osallistumismahdollisuuksien kannalta ilmastolain voimaantuloa edeltänyttä tilannetta voidaan esitöiden perusteella kuitenkin luonnehtia heikoksi. Erilaisten strategioiden valmistelun avoimuus riippui poliittisesta tilanteesta ja virkamiesvalmistelun valinnoista. Valmisteluun ei välttämättä tarjottu laajoja osallistumismahdollisuuksia ja valmistelumateriaalien heikko yleinen saatavuus heikensi prosessin läpinäkyvyyttä.⁶⁹

65 vrt. Maa- ja metsätalousministeriö 2014, s. 2 ja HE 82/2014 vp, s. 1.

66 HE 82/2014 vp, s. 47.

67 HE 82/2014 vp, s. 25.

68 HE 82/2014 vp, s. 10–12.

69 HE 82/2014 vp, s. 23. Ks. myös Kokko ym. 2012, s. 36.

Aarnio arvioi ilmastolain edistävän ympäristöperusoikeuden (PL 20 §, mutta myös PL 2.2 § ja 14.3 §) ulottuvuuksia tekemällä ilmastopolitiikasta avointa ja demokraattista. Koska ilmastopolitiikan toimien voidaan katsoa koskettavan laajasti yhteiskunnan toimijoita, kansalaisille ja muille ilmastopolitiikan kohteille pyritään antamaan merkittävä mahdollisuus vaikuttaa politiikan suunnitteluun. Tämän puolestaan toivotaan tekevän politiikasta oikeudenmukaista ja laajasti hyväksyttävää.⁷⁰

Ilmastolailla pyritään tehostamaan ja sovittamaan yhteen hallinnonalojen toimintaa (IlmastoL 1.1 §:n 2 k). Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän määrittely (6–9 §) voidaan nähdä lähtökohtana, yhteistyöalustana, hallinnonalojen yhteistyölle. Konkreettisesti viranomaisten tehtävänjaoista säädetään lain 15 §:ssä, joka sisältää myös asetuksenantovaltuuden viranomaisten tehtävien tarkemmalle määrittelylle.⁷¹ Ilmastolain suoria vaikutuksia muuhun viranomaistoimintaan (lain 3–4 §) voidaan luonnehtia heikoiksi.⁷²

Hallinnonalojen toiminnan yhteensovittaminen ilmastopolitiikan alalla voidaan mieltää tärkeäksi monista syistä. Ilmastomuutokseen liittyvien ilmiöille tyypillisten pitkien aikajänneiden katsotaan edellyttävän riittävää tietopohjaa ja strategista ajattelua politiikan tekoon. Esitöiden mukaan lakia edeltäneissä strategioissa tietopohja on vaihdellut sektorikohtaisesti, samoin kuin strategioiden rakenne ja sisältö yhtenäisen sisältörungon puuttumisen vuoksi. Viranomaisten vastuualueiden selkeyttämistä ja yhteistyön kehittämistä katsotaan edellyttäneen erityisesti runsaasti lisääntynyt sääntely ja viranomaistehtävät sekä vaatimukset ilmastopolitiikan pitkäjänteisyydestä ja yhtenäisyydestä, kustannustehokkuudesta sekä jatkuvasta vaikuttavuuden arvioinnista.⁷³ Aarnion mukaan ilmastolaki myös pakottaa valtioneuvoston ”itse seuraamaan” ilmastopolitiikan tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista.⁷⁴

70 Aarnio 2016, s. 86 ja 88–89.

71 Tällaista asetusta ei ole annettu, ks. esim. Ekroos ym. 2020, s. 81.

72 Suunnitelmat on otettava huomioon ”sitien kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään” (3 §), ja suunnitelmien toteutumista on edistettävä ”mahdollisuuksien mukaan” (4 §).

73 HE 82/2014 vp, s. 23–25.

74 Aarnio 2016, s. 86–87.

5. VUODEN 2015 ILMASTOLAIN ARVIOINTI

Arvioitaessa puitelainsäädännön soveltumista liittyen luonnon monimuotoisuuskysymyksiin on hyödyllistä, mikäli vastaavankaltaisen olemassa olevan puitelainsäädännön vaikutukset tiedetään. Tässä osiossa arvioidaan, kuinka ilmastolaki onnistuu tavoitteissaan. Lain uudistamista tukeneessa selvityksessä arvioitiin mahdollisuuksia ”vahvistaa” ilmastolakia uusilla keinoilla.⁷⁵ Ilmastolain kokonaisvaikutuksia sen sijaan ei ole arvioitu.⁷⁶ Tämä on selkeä tietotarve myös pohdittaessa olisiko puitelainsäädäntö hyödyllinen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen alalla. Mainitussa selvityksessä kuitenkin viitataan rohkaiseviin arvioihin ilmastopuitelain yleisestä tarpeellisuudesta pohjaten kokemuksiin Britannian ilmastolaista.⁷⁷

Vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen liittyen yleisön osallistumismahdollisuuksien parantaminen Århusin sopimuksen periaatteita ja ympäristöperusoikeutta edistäen arvioitiin etukäteen erääksi lain vahvuudeksi.⁷⁸ Albrechtin ym. (2020) mukaan ilmastolailla edistettyjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ei ole arvioitu.⁷⁹ Syyskuussa 2020 julkistetussa analyysissään Ekroos ym. (2020) ovat kartoittaneet osallistumismahdollisuuksia ilmastopäätöksentekoon sekä ilmastolain näkökulmasta että laajemmin yhteiskunnassa.⁸⁰

75 Hildén ym. 2021. Selvitystä ohjanneet tutkimuskysymykset keskittyivät ensisijaisesti teknisluonteisina pidettävien mekanismien (esim. hiilibudjetit, kompensatio jne.) sisällyttämiseen ilmastolakiin, ks. s. 142–145.

76 Hildén ym. 2021, s. 17.

77 Hildén ym. 2021, s. 17. Tiettyjen vuonna 2008 säädetyin UK:n ilmastolaista saatujen kokemusten on arvioitu olevan kansainvälisesti yleistettävissä. Fankhauser ym. näkevät UK:n ilmastolain (Climate Change Act) kokemusten perusteella puitelainsäädännön roolin olleen olennainen ilmastotoimien koordinoinnissa ja edistämiseksi. He katsovat ”hyvän ilmastolain” sisältävän lakiin kirjattuja, koko talouden kattavia tavoitteita ja asettavan selkeitä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä tarjoavan pitkän aikavälin näkymää. Myös vahva itsenäinen elin nähdään kriittisen tärkeänä. Ks. Fankhauser, Sam – Averchenkova, Alina – Finnegan, Jared: 10 Years of the UK Climate Change Act. London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy 2018, s. 1. (Fankhauser ym. 2018)

78 Kokko ym. 2012, s. 36.

79 Albrecht ym. 2020, s. 384.

80 Ekroos ym. 2020, s. 26–32. Ilmastolain lisäksi osallistumisen mahdollisuuksia tarjoavat muun muassa aloitteentekomahdollisuudet, lupa-asiat ja suunnittelu, osallistuminen kuluttajana tai yhdistyksen jäsenenä sekä kannetie.

Arvion perusteella ilmastolain osalta osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksia koskevaa sääntelyä olisi syytä kehittää. Kirjoittajat tunnistivat erityisesti kansantajuisten tiedonsaannin kehityskohteeksi, samoin kuin osallistumisen laajentamisen pelkäästä kirjallisen mielipiteen ilmaisemisesta.⁸¹ Huomiota on kiinnitettävä erityisten ryhmien, kuten yleisesti haavoittuvaisten ryhmien, ilmastomuutoksen vaikutuksille herkkien ryhmien sekä ilmastotoimista kärsivien ryhmien osallistumiseen, mitä voitaisiin turvata ilmastolaissa.⁸² Myös aluehallinnon vähäistä roolia ilmastohallinnossa on kritisoitu, mihin osaltaan pyritään vastaamaan ilmastolakia uudistettaessa.⁸³

On merkillepantavaa, että muodollinen osallistumismahdollisuus ei automaattisesti tarkoita tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta, mihin esimerkiksi ehdotuksen ”kansalaisten ilmastopaneelin” sisällyttämisestä ilmastolakiin voidaan nähdä perustuvan.⁸⁴ Näennäisesti osallistavan hallinnon prosesseja voidaan jopa väärinkäyttää, kuten Mustalahti ym. toteavat.⁸⁵ Pölönen (2014) kuitenkin arvioi ilmastolain kokonaisuutena mahdollistavan läpinäkyvän ilmastopolitiikan valmistelun ja siihen liittyvän julkisen keskustelun.⁸⁶ Albrechtin ym. esittämä kritiikki *ex post* -muutoksenhakukeinojen puutteesta nykyisissä puolestaan ei vaikuta perustellulta, mikäli hyväksytään ilmastolain taustalla vaikuttavan puitelakiajattelun lähtökohdat.⁸⁷

Tiedottamisen ja tiedonsaantioikeuden toteutumista (Ilmastol. 11–12 §) arvioitaessa on merkittävää, että valtioneuvosto toimitti eduskunnalle ensimmäisen ilmastovuosikertomuksen vasta 19.6.2019, vaikka lain mukaan kertomus on toimitettava kalenterivuosittain. Oikeuskanslerin viraston mukaan ympäristöministeriö löi laimin ilmastolain mukaisen velvollisuutensa asiassa, jolla on merkitystä ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien

toteutumisen kannalta.⁸⁸ Tiedonsaantimahdollisuuksien parantamisen vaihtoehdoiksi on esitetty muun muassa erityisen ilmastotilannehuoneen perustamisesta⁸⁹ ja uutta yleistä säännöstä yleisölle tiedottamisesta.⁹⁰

Ilmastolakiin liittyvää osallistumista ja tiedonsaantia selvitettiin lain uudistukseen liittyen ympäristöministeriön kahdella kansalaisykselyllä vuosina 2019 ja 2020.⁹¹ Vuoden 2019 kyselyn tulosten perusteella yli puolet vastaajista ei pitänyt Suomen ilmastopolitiikkaa riittävän avoimena. Kansalaiset toivoivat parempaa tiedotusta sekä ilmastolain sisällöstä että osallistumismahdollisuuksista, tiedon helpompaa saatavuutta sekä selkeämpää ja kansankielisempää ilmastopolitiikkaa. Osa vastaajista ei kokenut mahdollisuuttaan osallistua aidoksi, ja yleisimmin katsottiin, että erityisesti nuorten osallistumismahdollisuuksia pitäisi parantaa.⁹²

Mitä tulee hallinnonalojen yhteistyöhön ja johdonmukaisempaan strategiasuunnitteluun, Hildén ym. (2021) arvioivat, että vielä nykyistä kattavampi ilmastolainsäädäntö palvelisi erityisesti hallinnonalojen sitoutumista. Tätä tavoiteltiin jo vuoden 2015 ilmastolaissa.⁹³ Hildén ym. arvioivat, että ilmastolaissa voitaisiin yhä täsmentää hallituksen sisäistä työnjakoa uudistamalla lain 15 §:ä.⁹⁴ Selvityksessä sektorikohtaisen lainsäädännön yhteensovittamisen ilmastolain tavoitteiden kanssa arvioidaan olevan erityisen tärkeää, mukaan lukien hallintomenettelyä koskeva sääntely. Myös itsesääntelylle halutaan jättää tilaa.⁹⁵ Ekroos ym. (2020) puolestaan arvioivat, että ilmastopolitiikan vakiinnuttamiseksi ja vahvistamiseksi olisi syytä harkita täsmentäviä säännöksiä valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), valtioneuvoston ohjesääntöön (263/2003) sekä ministeriöistä annettuihin asetuksiin. Tehtävänjaon selkiyttäminen lisäisi avoimuutta, ja se olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi viittaussäännöksillä ilmastolakiin.⁹⁶

81 Myös Albrecht ym. 2020, s. 388.

82 Ekroos ym. 2020, s. 40–41 ja 105. Ympäristöministeriö on selvittänyt muun muassa alkuperäiskansan eli saamelaisten oikeuksien kirjaamista ilmastolakiin. Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriö ja saamelaiskäräjät kävivät neuvotteluja ilmastolaista. Päivätty 29.10.2021. Saatavilla: <https://ym.fi/-/ymparistoministerio-ja-saamelaiskarajat-kavivat-neuvotteluja-ilmastolaista>. Luettu: 31.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020c)

83 Mustalahti, Irmeli – Matschoss, Kaisa – Hyle, Maija: Vuorovaikutteinen hallinto ilmastokysymyksissä – kansalainen keskiössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 387–403. Toim. Tapio Määttä ym., Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 393–394. (Mustalahti ym. 2015); Hildén ym. 2021, s. 148–149. Kunnille tulevista velvoitteista on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys, ks. HE 27/2022 vp, s. 6–7.

84 Ks. esim. Hildén ym. 2021, s. 197–198.

85 Mustalahti ym. 2015, s. 395.

86 Pölönen 2014, s. 326.

87 Albrecht ym. 2020, s. 388. Ilmastolaki ei anna perustetta *ex post* -osallistumiselle, koska se ei luo yksityiseen kohdistuvia velvollisuuksia tai oikeuksia. Ks. esim. HE 82/2014 vp, s. 29; Pölönen 2014, s. 317. Ekroos ym. (2020) arvioivat, että nykyisellään muutoksenhaku voisi tosin kohdistua ilmastolain mukaisten suunnitelmien hyväksymispäätöksiin, jotka tekee valtioneuvoston yleisistunto, ks. Ekroos ym. 2020, s. 40–41.

88 Apulaisoikeuskanslerin päätös asiassa Ilmastovuosikertomuksen toimittaminen, päivätty 28.1.2020. OKV/10/50/ 2019.

89 Hildén ym. 2021, s. 197–198.

90 Ekroos ym. 2020, s. 40.

91 Ympäristöministeriö: Kansalaisyksely käynnisti uudistuksen – kysely ilmastolaista keräsi 2458 vastausta. Päivätty 11.12.2019. Saatavilla: <https://ym.fi/-/kansalaisyksely-kaynnisti-uudistuksen-kysely-ilmastolaista-kerasi-2458-vastausta>. Luettu: 30.1.2021. (Ympäristöministeriö 2019); Ympäristöministeriö: Ilmastolain uudistus on käynnissä – kansalaisten näkemyksiä osallistumisesta ja oikeudenmukaisuudesta kerätään verkkokyselyillä. Päivätty: 15.10.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/-/ilmastolain-uudistus-on-kaynnissa-kansalaisten-nakemyksia-osallistumisesta-ja-oikeudenmukaisuudesta-kerataan-verkkokyselyilla>. Luettu: 30.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020a)

92 Tampereen yliopisto: Kysely ilmastolain uudistamistarpeista. Saatavilla: <https://ym.fi/ilmastolain-uudistus>. Luettu: 30.1.2021. (Tampereen yliopisto 2020); Albrecht ym. 2020, s. 393–395.

93 Hildén ym. 2021, s. 131; HE 82/2014 vp, s. 25.

94 Hildén ym. 2021, s. 117.

95 Hildén ym. 2021, s. 132–133.

96 Ekroos ym. 2020, s. 81–82. Kirjoittajat arvioivat myös monia muita kehittämis- ja kytkeäkohteita, ks. s. 83–89.

Johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että kattavaa arviota ilmastolain onnistumisesta vaikutusmahdollisuuksien turvaajana taikka hallinnon toiminnan kehittäjänä ei ole vielä tehty. Jos nykytilaa verrataan lain voimaantuloa edeltäneeseen aikaan, voitaneen kuitenkin lähteä siitä oletuksesta, että osallistuminen ja tiedonsaanti ovat merkittävästi paremmin järjestetty. Meneillään olevassa ilmastolain uudistushankkeessa yleisön osallistuminen ja tiedonsaanti on tunnustettu yhdeksi kehityskohteeksi. Tämä ei kuitenkaan kertone puitelainsäädännön lähtökohtaisesta soveltumattomuudesta, vaan siitä, että puitesääntelyä on yhä mahdollista kehittää. Edellä esitetty tarkastelu (osiot 3–5) antaa rohkaisevia viitteitä siitä, kuinka hyödylliseksi, vaikkakin yhä kehitettäväksi instituutioksi, ilmastopuitelainsäädäntö on meillä ja maailmalla koettu. Vaikuttaa perustellulta harkita puitesääntelyn hyödyntämistä myös luonnon monimuotoisuuden alalla, mihin artikkelin loppuosa keskittyy.

6. PUITELAINSÄÄDÄNTÖ JA LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELU

6.1 Luonnon monimuotoisuutta koskeva sääntely

Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus luonnon monimuotoisuuden suojaamista koskevaan sääntelyyn, ennen kuin arvioidaan uuden puitelain soveltumista biodiversiteetin alalla (osio 6.2). Biodiversiteettioikeutta voidaan tarkastella omana ympäristösääntelyn lohkona tai sitä voidaan pitää osana luonnonsuojeluoikeutta.⁹⁷ Luonnon monimuotoisuuden kriisi on globaali ilmiö, kuten ilmastonmuutos.⁹⁸ Vuoden 1992 biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994, biodiversiteettisopimus) on esimerkki merkittävästä kansainvälisen sääntelytason sääntelylähteestä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen alalla.⁹⁹ Luontokadon pysäyttämiseksi biodiversiteettisopimuksen 10. osapuolikokouksessa vuonna 2010 määriteltiin niin kutsutut *Aichi*-tavoitteet vuodelle 2020.¹⁰⁰ Syyskuussa 2020 julkaistun arvion mukaan yhtäkään näistä kahdestakymmenestä tavoitteesta ei ollut täysin saavutettu.¹⁰¹ Aiemmin sekä Euroopan unioni (EU) että Suomi ovat tavoitelleet luontokadon pysäyttämistä myös jo vuoteen 2010 mennessä.¹⁰²

97 Kokko 2017, s. 59–61.

98 Kokko 2017, s. 33.

99 Kokko 2017, s. 63. Muina keskeisinä kansainvälisen ympäristöoikeuden alaan kuuluvina instrumentteina Kokko mainitsee Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan (SopS 130/2004), CITES-sopimuksen (45/1976) sekä CITES-asetuksen (338/97/EY).

100 UNEP/CBD/COP/DEC/X/2: Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Nagoya 2010.

101 IPBES 2019, s. 10.

102 Edilex: Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategia lähetettiin lausunnoille, päivätty: 13.11.2006. Luettu: 4.2.2021. (Edilex 2006); Auvinen ym. 2020, s. 197.

Tiiviin katsauksen elinympäristöjen monimuotoisuutta koskevaan unionin ja kansalliseen sääntelykokonaisuuteen tarjoavat esimerkiksi Leskinen ym. (2020). Unionin oikeudessa korostuvat erityisesti luontodirektiivi (1992/43/ETY) ja lintudirektiivi (2009/147/EY), joihin perustuu Natura 2000 -suojelualueverkosto¹⁰³ sekä vieraslajiasetus (1143/2014/EU). Kansallisessa sääntelyssä lähtökohdaksi voidaan ottaa edellä mainittu PL 20 §, jonka kautta luonnon monimuotoisuus saa suojaa osana ympäristöperusoikeutta.¹⁰⁴ Kansallisessa sääntelyssä LSL:a on pidetty luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeimpänä säädöksenä.¹⁰⁵ Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen tai turvaaminen ilmenee tavoitteena paitsi LSL 1.1 §:n 1 kohdassa, myös muualla lainsäädännössä.¹⁰⁶ Koska luonnon monimuotoisuus liittyy keskeisesti maankäyttöön ja vesistöihin, näiden käyttöä koskeva lainsäädäntö tulkintanormeineen on erittäin tärkeässä osassa luonnon monimuotoisuuteen liittyvinä oikeuslähteinä konkreettisisissa yksittäistapauksissa. Parhaillaan käynnissä olevissa luonnonsuojelulainsäädännön sekä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksissa ilmastonmuutos, maankäyttö ja luonnon monimuotoisuus on tarkoitus kytkeä tiiviimmin yhteen.¹⁰⁷

Keskeinen instrumentti luonnon monimuotoisuutta koskevassa informaatio-ohjauksessa ja suunnittelussa on Suomen luonnon monimuotoisuuden strategia ja toimintaohjelma (biodiversiteettistrategia), jonka ensimmäinen versio julkaistiin vuonna 1997 ja viimeisin versio vuonna 2012. Strategiaa ollaan parhaillaan päivittämässä. Biodiversiteettistrategian historiallinen tausta on Rion sopimuksen (1992) jälkeen ympäristöministeriön asettaman toimikunnan toimeksiannossa laatia kansallinen toimintaohjelma.¹⁰⁸ Nykyisin strategia hyväksytään valtioneuvoston periaatepäätöksenä.¹⁰⁹ Periaatepäätöksiä voidaan luonnehtia

103 Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi / Leskinen ym. 2020, s. 75–79 ja 233–262 julkaisussa Auvinen ym. 2020. Varhaisempia kuvauksia, ks. esim. Kuusiniemi 2001 ja Kallio 2001.

104 Kokko 2017, s. 106.

105 Leskinen ym. 2020, s. 233.

106 Ks. esim. metsälain (1093/1996) 1 §, kalastuslain (379/2015) 1 §. Tärkeitä monimuotoisuuteen liittyviä säännöksiä sisältyy myös maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, 1 § ja 5.1 § 4 k), vesilakiin (587/2011, 2:11) ja ympäristönsuojelulakiin (527/2014, 1.1 § 2 k) sekä kestäväen metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (34/2015, 1.1 § 3 k ja 4 luku). Mäntylä 2010 luonnehtii erityissääntelyn kautta tapahtuvaa osallistumista epäyhtenäiseksi ja monimutkaiseksi, ja esittää yhtenä ratkaisuna yleislakia koskien aatteellisten järjestöjen puhevaltaa ja tiedonsaantioikeutta luonnonsuojeluasioissa. Ks. Mäntylä 2010, s. 234–235, 239 ja 316. Atomistisesta ja kokonaisvaltaisesta arvioinnista, ks. myös Kuusiniemi 2001, s. 293–300.

107 Albrecht ym. 2020, s. 389; ks. myös Ympäristöministeriö: Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus. Saatavilla: <https://ym.fi/luudistus>. Luettu: 29.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020b)

108 Auvinen ym. 2020, s. 179; Valtioneuvosto: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma 2013–2020. (Valtioneuvosto 2012a). Instrumentin historiasta, ks. Ympäristöministeriö: Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997–2005, s. 22–24. Saatavilla: <https://www.luonnontila.fi/toimintaohjelma/toimintaohjelma/historia>. (Ympäristöministeriö 1997)

109 Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020, luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. (Valtioneuvosto 2012b)

poliittiseksi kannanotoiksi, jotka lähtökohtaisesti sitovat vain ne hyväksyntä hallitusta¹¹⁰. Viimeaikaisen arvion perusteella strategian perusteella toteutetut toimenpiteet eivät ole olleet riittävän tehokkaita luontokadon pysäyttämiseksi.¹¹¹ Lisäksi merkittäviä biodiversiteetin kannalta ovat esimerkiksi metsiin liittyvät suunnitteluinstrumentit sekä maankäyttöstrategiat.¹¹²

6.2 Puitelainsäädännön hyödyntäminen luonnon monimuotoisuuden suhteen ympäristöperusoikeuksien turvana – pro & contra

6.2.1 Yleisesti

Edellä esitetyn mukaisesti puitelainsäädännön hyödyntämistä ilmastopoliittisessa suunnittelussa on perusteltu muun muassa poikkihallinnollisen strategisen suunnittelun johdonmukaisuuden ja kustannustehokkuuden parantamisella. Lisäksi puitelainsäädännöllä on pyritty turvaamaan ympäristöperusoikeudellisia näkökulmia, kuten yleisön osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta. Kattavaa tutkimusta ilmastolain tosiasiallisista vaikutuksista näihin tavoitteisiin ei kuitenkaan ole tehty, ja jo lain valmistelussa sen tarpeellisuudesta esitettiin jopa täysin vastakkaisia näkökulmia, kuten edellä on esitetty. Täten lopullisten johtopäätösten esittämiseen puitelainsäädännön soveltumisesta ylipäätään on suhtauduttava melko pidättyväisesti, minkä lisäksi analogiatyyppiseen tulkintaan ilmastosääntelyn ja biodiversiteettioikeuden alalla on suhtauduttava varauksella. Seuraavassa esitetään ensin yleisiä näkökulmia puitelainsäädännön soveltuvuuteen biodiversiteettiasioissa, minkä jälkeen arvioidaan erikseen biodiversiteettilain mahdollisuuksia kehittää vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon toimintaa.¹¹³ Lopuksi arvioidaan puitelainsäädännön tarpeellisuutta vastaan puhuvia seikkoja. Varsinaiset johtopäätökset esitetään osiossa 7.

Luonnon monimuotoisuuden kriisi ja ilmastokriisi liittyvät toisiinsa.¹¹⁴ Biodiversiteetin suojaamisen voidaan arvioida jakavan ilmastomuutoksen hillitsemisen kanssa monia ominaisuuksia, kuten ilmiöiden pitkät aikajänteet, globaalius, äärimmäinen vakavuus sekä koko yhteiskuntaa ja kaikkia sen toimijoita koskevat vaikutukset. Ilmiöiden samankaltaisuudesta

johtuvat tietyt samankaltaiset tarpeet, jotka kohdistuvat biodiversiteettioikeuteen tai -politiikkaan. Tällaisia tarpeita ovat esimerkiksi politiikan kokonaisvaltaisuus ja hallinnonalojen yhteistyön edistäminen, politiikan ennustettavuus, johdonmukaisuus ja kustannustehokkuus. Lisäksi ympäristöperusoikeudellisten tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen voidaan nähdä olevan myös oikeudenmukaisen ja legitiimin biodiversiteettipolitiikan edellytys. Erilaiset kansalliset ilmastolait ovat syntyneet vastaamaan tyypillisesti juuri näihin tarpeisiin ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen alalla.

Biodiversiteettiä on perinteisesti pidetty hankalana sääntelykohteena sen moniulotteisuuden vuoksi, sillä se ei pelkisty yhdeksi mitattavaksi suureeksi. Suojelunormit eivät kohdistu biodiversiteettiin sellaisenaan, vaan perinteisesti suojeleminen on toteutettu esimerkiksi laji- tai kohdesuojelun kautta.¹¹⁵ Jo pitkään on tunnustettu, että perinteinen laji- tai aluekohtainen suojeleminen ei ole riittävää, vaan olisi omaksuttava holistisempi näkemys, jossa yhdistyvät biodiversiteetin kolme tasoa, ja että on keskeistä luoda tämän holistisuuden huomioon ottavia oikeudellisia instrumentteja.¹¹⁶ Biodiversiteettiä koskevan oikeudellisen sääntelyn lähtökohtana pitäisikin olla ”kokonais kattavuus sektorisääntelyn sijaan”.¹¹⁷ Tällaisesta näkökulmasta puitelainsäädäntö näyttäytyy yhtenä mahdollisena ratkaisuna. Puitelainsäädäntö voi palvella hallintoa velvoittavana ja ohjaavana meta-normina, eikä se poista sektorilainsäädännön tarpeellisuutta: sektorilainsäädäntöön sijoitetaan yksityiskohtainen sääntely. Myös ilmastomuutokseen kytkeytyy nykyisin jo erittäin merkittävä määrä sektorilainsäädäntöä, mikä ei ole ollut esteenä ilmastolain hyödyntämiselle puitelakina.¹¹⁸ LSL:n uudistukseen liittyen monitieteinen tutkijaryhmä on todennut, ettei luonnonsuojelulainsäädäntö yksin voi pysäyttää luontokatoa, vaan tarvitaan politiikkasektoreiden johdonmukaisuutta ja toimien laaja-alaisuutta.¹¹⁹

Ylikansallinen biodiversiteettisääntelyn kehitys on tärkeässä vaiheessa, ja onkin mahdollista, että erilaiset raportointivelvoitteet ja sääntely lisääntyvät luonnon monimuotoisuuden alalla, kuten ne ovat 2000-luvulla lisääntyneet ilmastosääntelyssä.¹²⁰ Biodiversiteettisopimuksen

110 Valtioneuvosto: Periaatepäätökset. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset>. Luettu: 4.2.2021. (Valtioneuvosto 2021)

111 Auvinen ym. 2020, s. 5.

112 Ks. esim. Similä, Jukka – Kokko, Kai: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III, s. 69–131. Toim. Tapio Määttä. Joensuun yliopisto 2009. (Similä – Kokko 2009); Hovila, Ilari: Maankäyttöstrategian kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 2013/13. (Hovila 2013)

113 Arvioinnissa kiinnitetään huomiota seikkoihin, joita ilmennyt liittyen meneillään olevaan LSL:n uudistukseen, ks. Ympäristöministeriö: Luonnonsuojelulain ja -asetuksen uudistus. Saatavilla: <https://ym.fi/luonnonsuojelulain-ja-asetuksen-uudistus>. Luettu: 29.1.2021. (Ympäristöministeriö 2021a)

114 KOM(2020) 380 lopull, s. 2.

115 Kallio 2001, s. 29–30. Ks. myös Mäntylä 2010, s. 20–25.

116 Kolme tasoa: geneettinen, lajien ja ekosysteeminen monimuotoisuus.

117 Kallio 2001, s. 33.

118 Ks. esim. Ekroos ym. 2020, jotka päivittivät vuonna 2013 tehtyä arviota ilmastolain ja muun lainsäädännön kytkemisestä, s. 46–104.

119 Ahlvik, Lassi – Hiedanpää, Juha – Hildén, Mikael – Kouki, Jari – Kujala, Heini – Nygren, Nina – Paloniemi, Riikka – Tolvanen, Anne: LS-uudistuksen tieteellisen tukiryhmän työn tulokset, päivätty 30.10.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/-/tutkijat-luonnonsuojelulain-uudistus-etenemassa-oikeaan-suuntaan-suojelutoimien-laajuus-olennaista-monimuotoisuuden-turvaamisessa>. Luettu: 31.1.2021. (Ahlvik ym. 2020)

120 Liittyen ilmasto-oikeuteen Hildén ym. 2021 arvioivat jopa että ”[i]lmalainsäädännön määrän jatkuva kasvu näyttää todennäköiseltä ilman että näköpiirissä olisi minkäänlaista saturaatiopistettä”, ks. s. 42.

15. osapuolikokouksessa on tarkoitus määritellä kehys, johon sisältyy muun muassa seurannan ja arviointimekanismin kehittäminen.¹²¹ Toukokuussa 2020 komissio julkisti EU:n biodiversiteettistrategian, jonka keinoja ovat muun muassa uusi eurooppalainen biodiversiteettiä koskeva hallintokehys, EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon ja valvonnan tehostaminen sekä integroitu ja koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa.¹²² Komissio ehdottaa EU:n aloitteellisuutta ja merkittäviä toimia myös kansainvälisessä politiikassa, mukaan lukien *inter alia* yleisiä maailmanlaajuisia tavoitteita vuosille 2030 ja 2050 sekä sitä, että ”perustetaan huomattavasti vahvempi täytäntöönpano-, seuranta- ja uudelleentarkasteluprosessi”.¹²³ Tammikuussa 2021 komission puheenjohtaja von der Leyen ehdotti kansainvälistä biodiversiteettisopimusta, joka vertautuisi ilmasto-oikeuden alalla käännteentekevään vuoden 2015 Pariisin ilmastopöytäkirjaan.¹²⁴ Kun tarkemmin selviää, millaista seuranta- ja indikaattorijärjestelmää sekä hallintokehystä komissio päätyy ehdottamaan, voidaan tarkemmin arvioida hallinnon kehittämisen tarpeita Suomessa. On huomattava, että samankaltainen kansainvälisen viitekehyksen kehittymättömyyden aiheuttama epävarmuus oli läsnä myös selvittäessä ilmastolain soveltuvuutta Suomeen alun perin vuonna 2008, mitä ei kuitenkaan pidetty esteenä yksipuolisille kansallisille ratkaisuille. Tuolloin ilmastolain kaltaisen instituution (tosin melko epäkonkreettisine) hyötyinä pidettiin sen heijastamaa poliittista johtajuutta ja vastuunottoa, jotka voisivat luoda uskottavuutta ja luottamusta kansainvälisiin neuvotteluihin.¹²⁵ Vastaavaa johtajuutta ja tahtotilaa voisi nykypäivänä viestittää myös luontokadon pysäyttämiseen tähtäävä kansallinen puitelaki.

Edellä esitetysti ilmastolaki heikosti velvoittavana puitelakina on poikkeus lainsäädäntötraditiossamme. Tästä syystä sääntämävaiheessa lakiin suhtauduttiin osin pidättyväisesti.¹²⁶ On merkillepantavaa, että lakia ollaan verrattain pian lain säätämisen jälkeen merkittävästi uudistamassa lain vahvistamisen lähtökohdasta hallitusohjelman mukaisesti.¹²⁷ Kysymyksiä voidaan toki esittää liittyen siihen, kuinka todennäköistä on, että puitelainsäädännön heikon velvoittavuuden luonne ylipäätään säilyy ja toisaalta kuinka toivottavana tätä pidettäisiin. Joka tapauksessa on selvää, että jos puitelainsäädäntö nähdään alun perinkin vain siirtymävaiheena kohti velvoittavampaa sääntelyä, muuttaa tämä alkuperäiseen puitelainsäädäntöön kohdistuvien, niin myönteisten kuin kielteisten argumenttien luonnetta.

121 Von Weissenberg, Marina: Katsaus luonnon monimuotoisuuden suojelun kansainväliseen kehitykseen, päivätty 10.3.2020. Saatavilla: <https://ym.fi/luonnonsuojelulain-ja-asetuksen-uudistus>. Luettu: 31.1.2021.

122 KOM(2020) 380 lopull., s. 17–21.

123 KOM(2020) 380 lopull., s. 21–22.

124 Euractiv 2021. Viitatessaan tuleviin YK:n biodiversiteettineuvotteluihin (Kunming 2021) komission puheenjohtaja von der Leyen lausui: ”This will have to be like COP21 was for climate. Because we need a Paris-style agreement for biodiversity”.

125 Utter 2008, s. 18–19.

126 Oikeusministeriö 2014.

127 Valtioneuvosto 2019.

Laajassa Suomen biodiversiteettistrategian analyysissään Auvinen ym. (2020) väläyttävät biodiversiteettilain mahdollisuutta kokonaisvaltaisemman biodiversiteetin suojelun instrumenttina, mutta eivät päädy sisällyttämään sitä lainsäädännön uudistamiseen liittyviin toimenpidesuosituksiinsa. Tutkimuksesta ei käy ilmi, miksi biodiversiteettilaki tyydytään ohittamaan maininnalla.¹²⁸ Ehdotettu poikkileikkaava lähestymistapa kaiken luonnon monimuotoisuuteen liittyvän lainsäädännön tarkasteluun muistuttaa ilmastolain suhteen tehtyä tarkastelua ja kytkentäharkintaa.¹²⁹

6.2.2 Luontokato ja vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen

Tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on vakiintuneesti tunnistettu tärkeiksi keinoiksi kehittää ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumista.¹³⁰ Luontokatoon liittyvien tiedonsaantimahdollisuuksien voidaan arvioida vaativan erityisen runsaasti kehitystä. Kansalliset tietotarpeet ilmenevät lukuisin tavoin ja voivat liittyä esimerkiksi maankäytön ja ympäristönsuojelun prosesseihin. Tietoa on kyllä saatavilla, mutta sen hajanaisuus on käyttäjälle ”erittäin hankalaa”. Tietotasoa luonnehditaan ”erittäin heikoksi” ja tiedon hallintaa raportointia ajatellen ”ei-optimaaliseksi”.¹³¹ Tietojärjestelmistä ja niihin liittyvistä vastuista sääntämistä luonnonsuojelulainsäädännössä on ehdotettu osana meneillään olevaa LSL:n uudistushanketta.¹³² Luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi toimii ympäristöministeriön asettama Suomen luontopaneeli, jonka uudistettu toimenkuva riippumattomana tutkijapaneelina ja tiedon tuottajana.¹³³ Luontopaneelin rooli on verrattavissa IlmastoL 16 §:ssä säädetyn Suomen ilmastopaneelin toimintaan, ja luontopaneelin asema voitaisiin vastaavasti vakiinnuttaa biodiversiteettilaissa.

128 Auvinen ym. 2020, s. 180 ja 311.

129 ks. esim. Ekroos ym. 2013, Ekroos ym. 2020.

130 Viljanen ym. 2014, s. 65–66; Kokko 2017, s. 131.

131 Vihervaara, Petteri: LSL:n uudistus/ Luontotieto, Biodiversiteetti- ja ekosysteemitieto. Päivätty 16.6.2020, s. 4 ja 10–20. Saatavilla: https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Vihervaara_Luontotieto-A037559E_5367_4B7C_B002_3447CC005373-159605.pdf/0297ca96-4628-c3a3-6ce5-84a3acc7db54/Vihervaara_Luontotieto-A037559E_5367_4B7C_B002_3447CC005373-159605.pdf?t=1603260794691. Luettu: 31.1.2020. (Vihervaara 2020). Suomessa tietoa tuottavat muun muassa Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus, ELY-keskukset, Metsäkeskukset sekä Luonnontieteellinen keskusmuseo. Ks. myös Ahlvik ym. 2020, s. 21. Tiedonsaantia pyritään edistämään uudella Suomen ekosysteemiobservatorio -hankkeella (FEO) vuosina 2020–2024. Esimerkkinä käytännön sovelluksista on kansalaisille suunnattu Luonnontila.fi -palvelu, jonka indikaattorikokoelmaa ei ole kuitenkaan kyetty päivittämään 2010-luvulla resurssipulan vuoksi. Ks. Auvinen ym. 2020, s. 69, ja Vihervaara 2020, s. 21–26.

132 Ympäristöministeriö: Luontotiedon hallinta. Alatyöryhmän raportti 2/2021, s. 18–20. Saatavilla: <https://ym.fi/-/tyoryhma-luontotiedon-tietojarjestelmasta-ja-tiedonhallinnan-tehtavista-saadettava-luonnonsuojelulaissa>. Luettu: 21.2.2021. (Ympäristöministeriö 2021b)

133 Ympäristöministeriö: Luontopaneelista riippumaton tutkijapaneeli luonnon monimuotoisuuden edistämiseen – jäsenet haussa, päivätty 17.2.2020. Saatavilla: [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontopaneelista_riippumaton_tutkijapaneeli\(54976\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontopaneelista_riippumaton_tutkijapaneeli(54976)). Luettu 31.1.2021. (Ympäristöministeriö 2020d)

Nykytilanteessa yksityisen ja kolmannen sektorin arvioidaan jääneen Suomen biodiversiteettistrategian ja sitä toteuttavan toimintaohjelman ulkopuolelle.¹³⁴ Laajassa selvityksessään Auvinen ym. (2020) tunnistavat useita keinoja, joita voitaisiin hyödyntää biodiversiteettiin liittyvässä informaatio-ohjauksessa. Näitä ovat esimerkiksi viestinnän kehittäminen, osallistumisen vahvistaminen, biodiversiteetin tilan seuranta ja kokonaisvaltaiset ratkaisut.¹³⁵ Suurempi osallisuuden kokemus voisi myös vahvistaa yleistä luonnonsuojelumotivaatiota.¹³⁶ Vastaavia tavoitteita edistetään ilmastonmuutoksen suhteen ilmastolailla.¹³⁷ Myös saamelaiskulttuurin erityisyys on tunnistettu tärkeäksi sekä ilmastolakia uudistettaessa että biodiversiteettiin liittyen.¹³⁸

6.2.3 Luontokato ja hallinnon kehittäminen

Hallinnon asiantuntemuksen turvaaminen sekä hallinnon alojen keskinäisen yhteistyön edistäminen ovat olennaisia seikkoja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumisessa.¹³⁹ Samalla kun Auvinen ym. (2020) kuvaavat luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaikilla hallinnonaloilla Suomessa tulokselliseksi, he kuitenkin suosittelevat kaikki hallinnonalat poikkileikkaavaa biodiversiteetin painoarvon kasvattamista.¹⁴⁰ Hallinnon strategisen suunnittelun kehittäminen on tunnistettu toimenpide¹⁴¹, jonka toteuttamiseksi biodiversiteettiin liittyvä puitelaki voisi toimia vastaavasti kuin ilmastolaki¹⁴².

LSL:n uudistukseen liittyen on esitetty, että kansallisen biodiversiteettistrategian sisällyttäminen LSL:iin voisi parantaa paitsi suunnitelmallisuutta ja sääntelyn tietopohjaa, myös osallistumismahdollisuuksia ja sääntelyn hyväksyttävyyttä.¹⁴³ Tilanteen muistuttaa ilmastonmuutokseen liittyvää hallinnon strategiatyötä ennen ilmastolain säätämistä.¹⁴⁴ Argumentit ovat tuttuja ilmastolain esitöistä.¹⁴⁵ Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että LSL sektorisäädöksenä olisi ihanteellinen paikka biodiversiteettistrategialla edistettävän poikkihallinnollisen suunnittelun kehittämiseen.¹⁴⁶ Tähän tarpeeseen voisi vastata paremmin

134 Auvinen ym. 2020, s. 198.

135 Auvinen ym. 2020, s. 315–318.

136 Ahlvik ym. 2020, s. 27.

137 IlmastoL 12.4 §, 1.1 § 1–2 k, 6 §.

138 ks. Ympäristöministeriö 2020c; Auvinen ym. 2020, s. 330–331. ks. Ympäristöministeriö 2020c; Auvinen ym. 2020, s. 330–331.

139 Viljanen ym. 2014, s. 64–65; Kokko 2017, s. 130.

140 Auvinen ym. 2020, s. 188–189.

141 Auvinen ym. 2020, s. 312.

142 IlmastoL 1.1 § 1 ja 2 k.

143 Ahlvik ym. 2020, s. 5 ja 8. Ks. myös Auvinen ym. 2020, s. 194.

144 Ks. HE 82/2014 vp, s. 10–12 ja 23.

145 HE 82/2014 vp, s. 25; Berg ym. (2014), s. 50.

146 Ks. esim. Jantunen ym. 2020 (s. 79), jotka toteavat: "[Luonnonsuojelulain] nyky rakenne ei anna juurikaan varaa uudenlaisille ohjaukeinoille".

biodiversiteettilaki. Arviossaan LSL:n uudistamistarpeista Jantunen ym. (2020) päätyvätkin ehdottamaan LSL:iin omaa lukua suunnittelujärjestelmän ja vastuiden selkeyttämiseksi taikka uuden, ilmastolain kaltaisen biodiversiteettilain säätämisen selvittämistä.¹⁴⁷

Edellä sanotun lisäksi puitelainsäädäntö voisi toimia tavoitteellisena, yhteiskuntasopimuksen kaltaisena instrumenttina, jollaiseksi myös ilmastolakia on luonnehdittu.¹⁴⁸ Laajassa selvityksessään Auvinen ym. (2020) esittelevät ajatuksen "biodiversiteettiä koskevasta yhteiskuntasopimuksesta", mutta esittävät sellaiseksi valtioneuvoston tiedonantoa eduskunnalle tai osallistumista biodiversiteettitoimenpiteiden koordinointiin.¹⁴⁹ Biodiversiteettilaki voisi kuitenkin paremmin kuvastaa yhteiskuntasopimuksen olemusta.

6.2.4 Contra

Biodiversiteettilain säätämistä vastaan voidaan argumentoida useista lähtökohdista, jotka eivät kuitenkaan kokonaisuutena vakuuta perusteina pidättäytyä lisäselvityksistä. Lähtökohtaisesti voi olla niin, että ympäristöperusoikeuden edellyttämät vaikutusmahdollisuudet toteutuvat kokonaisuutena arvioiden parhaalla tavalla jo nykyisin biodiversiteetin suojelun alalla, jolloin uudelle sääntelylle ei yksin tästä syystä ole tarvetta. Toisaalta voi olla, etteivät luontokato ja ilmastonmuutos rinnastu siinä määrin kuin tässä on otettu lähtökohdaksi, eikä samankaltainen lähestymistapa (puitelaki) olisi soveltuva biodiversiteetin alalla. Yksi mahdollinen peruste uutta lakia vastaan on lain mahdollisesti aiheuttama hallinnollinen taakka, mutta laki voisi myös edistää joka tapauksessa tapahtuvan suunnittelun kustannustehokkuutta. Voitaneen todeta, että tulokset riippuvat toteutuksesta ja täytäntöönpanosta, mitä tulee yksityiskohtaisen suunnittelujärjestelmän luomiseen luonnon monimuotoisuutta koskevan strategisen suunnittelun parantamiseksi. Ilmastolakiin vertautuvan valtiovetoisen biodiversiteettiä koskevan suunnittelujärjestelmän vaikuttavuutta voisi vähentää myös se, että luonnon monimuotoisuus on ilmastonmuutoksesta eroavalla tavalla sidoksissa paikkaan ja kunnilla on merkittävä rooli esimerkiksi maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Kuitenkin nykyistä holistisemmän lähestymistavan kieltäminen yksin sillä perusteella, että biodiversiteetin tilan luonnontieteellinen tai oikeudellinen määrittäminen on verrattain hankalaa, ei vakuuta. Päinvastoin se korostaa monitieteisen yhteistyön edistämisen merkitystä ja avoimen yhteiskunnallisen keskustelun tarvetta. Luontokato on kiistatta monimutkainen ilmiö, ja onkin varottava lukittautumista yksioikoisiin mittareihin tilanteessa, jossa sekä tieteellinen ymmärrys että kansainvälinen sääntely voivat kehittyä nopeasti. Biodiversiteettilain voi myös nähdä epätoivottavalla tavalla "keskittävän valtaa", jos laki johtaisi poikkihallinnollisen suunnittelujärjestelmän tehokkaaseen käyttöön ja toimeenpanoon ja alistaisi erilaiset sektoristrategiat kokonaiskehityksensä alle.

147 Jantunen ym. 2020, s. 81.

148 Aarnio 2016, s. 87.

149 Auvinen ym. 2020, s. 193.

Tällainen holistinen lähestymistapa on kuitenkin itse asiassa ehdotetun lain *ratio legis*, sillä lain tarkoituksena olisi nimenomaan tehdä nykyinen tosiasiallinen vallan käyttö läpinäkyvämmäksi sekä mahdollistaa yleisön ja eduskunnan merkittävästi tehokkaampi vaikuttaminen kansanvallan vaatimusten mukaisesti luontokadon estämiseksi tähtääviin politiikkoihin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olisi olennaista tehdä kattava arvio siitä, missä määrin osallistumis- ja tiedonsaanti-mahdollisuuksissa sekä hallinnon toiminnassa ylipäätään on kehitettävää luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi. Tämä on ensimmäinen artikkelin ehdottamista, merkittävistä jatkotutkimuksen kohteista. Lisäsääntelyä voidaan perustella näillä näkökulmilla vain, jos kehitystarvetta tällä saralla ylipäätään on. Silloinkaan uusi (puite)lainsäädäntö ei välttämättä ole tehokkain tai tarpeellinen keino, vaan asiaa voidaan kenties parantaa muilla tavoin esimerkiksi nykyisen sääntelykehikon puitteissa. Toinen artikkelin tunnistama jatkotutkimuksen kohde on kokonaisvaltaisen arvion tekeminen ilmastolain kaltaisen puitelainsäädännön kokonaisvaikutuksista, ja erityisesti vaikutuksista ympäristöperusoikeuden menettelyllisiin ulottuvuuksiin: osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien toteutumiseen verrattuna lakia edeltäneeseen tilanteeseen. Samalla tulevassa sääntelyn kehittämisen arvioinnissa täytyy kiinnittää erityistä huomiota ilmastomuutoksen ja luontokadon eroavaisuuksiin ilmiöinä.

Näine varauksin voidaan kuitenkin esittää seuraavat johtopäätökset. Ilmastomuutos ja luontokato ovat monessa mielessä samankaltaisia ilmiöitä, jotka myös liittyvät toisiinsa. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja sopeutumisen sekä luontokadon pysäyttämisen ratkaisuiden edellytykset ovat osin samankaltaisia, mistä voidaan nähdä kumpuavan samankaltaisia sääntelytarpeita ympäristöperusoikeuden toteutumisen edistämiseksi. Ilmastolait sääntelyinstrumentteina ovat nopeasti yleistyneet maailmalla 2010-luvulla¹⁵⁰, ja kotimaisen ilmastolakimme tarkoituksena on luoda viranomaisia velvoittava suunnittelu- ja raportointijärjestelmä, tehostaa viranomaisten yhteistyötä ja parantaa yleisön ja eduskunnan osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikan suunnitteluun. Ilmastolakia ollaan uudistamassa, mutta ei ilmeisestikään siitä syystä, että se olisi epäsoveltuva instrumentti muun muassa vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen. Päinvastoin vaikutusmahdollisuuksia on mahdollista yhä kehittää ilmastolain puitteissa.¹⁵¹

Sen sijaan luontokadon alalla yleisön osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuudet sekä poikkihallinnollinen strateginen suunnittelu eivät vaikuta olevan yhtä kehittyneitä kuin ilmastomuutokseen liittyen. Luonnon monimuotoisuutta koskeva sääntely on hajautunut

lukuisiin sektorisäädöksiin, ja vaikuttamismahdollisuuksien voidaan katsoa ensi sijassa kohdistuvan yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan esimerkiksi koskien maankäyttöä tai lupaharkintaa. Liittyen tiedonsaantimahdollisuuksiin luonnon monimuotoisuuden tilasta ja kehityksestä LSL:n uudistuksessa on tunnistettu lukuisia ongelmakohtia, olipa tiedon käyttäjän tutkimuslaitos, viranomainen tai kansalainen. Nykyisellään hallinnon strategista otetta luontokadon pysäyttämiseksi edustaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksyttävä luonnon monimuotoisuuden strategia ja toimintaohjelma, jonka perusteella tehdyt toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi luontokadon pysäyttämiseksi¹⁵², ja joka ei velvoita seuraavia hallituksia. Tilanne muistuttaa energia- ja ilmastopolitiikkaa suunnittelua ennen ilmastolain säätämistä. Suunnittelun kokonaisvaltaisuutta, poikkihallinnollisuutta ja avoimuutta voitaisiin siten todennäköisesti huomattavasti kehittää nykyisestä, mikä olisi omiaan tekemään biodiversiteettitoimista vaikuttavampia ja legitiimimpiä.

Vuonna 1994 eduskunnan ympäristövaliokunta lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle kehotti lainsäätäjää vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanemiseksi säätämään uuden puitelain taikka päivittämään asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä.¹⁵³ Kotimaisessa lainsäädännössä on sittemmin omaksuttu jälkimmäinen tie¹⁵⁴, jota on kuljettu luonnon tilan jatkaessa heikentymistään. Kahdessa suhteellisen viimeaikaisessa LSL:n uudistusta tukevassa taustaselvityksessä on pintapuolisesti ehdotettu harkittavaksi uutta biodiversiteettilakia, jonka mahdollista luonnetta tai sisältöä selvitykset eivät ole kuitenkaan varsinaisesti arvioineet. Ehdotuksia on perusteltu käytännön lähtökohdista käsin: sääntelyverkon selkeyttämistarpeella sekä suunnittelujärjestelmän luomiseksi ja siihen liittyvien vastuiden selkeyttämiseksi.¹⁵⁵

Tämän artikkelin keskeinen johtopäätös on, että kansallista biodiversiteettilakia tulisi harkita käytännön näkökulmien ja aineellisen ympäristöperusoikeuden turvaamisen lisäksi ennen kaikkea demokratiaan keskeisesti kuuluvien osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien parantamiseksi sekä kokonaisvaltaisemman hallinnon strategisen suunnittelun turvaamisen vuoksi. Ehdotettu biodiversiteettilaki ei tietenkään ole ainoa vaihtoehto kehittää oikeuttamme, mutta parhaimmillaan se voisi kuvastaa samankaltaista yhteiskuntasopimuksellista luonnetta kuin vuoden 2015 ilmastolaki, joka perustuu vuoropuheluun, parempaan tietopohjaan ja ennen kaikkea laajapohjaiseen, pitkäjänteiseen yhteiskunnalliseen sitoutumiseen, mitä tulee päätöksiin, jotka määrittävät perintöämme tuleville sukupolville. Valtiosääntöoikeudellisten perusteluiden voidaan katsoa olevan samansuuntaisia kuin ilmastolain tapauksessa¹⁵⁶, ja biodiversiteettilaki voisi perustua samankaltaiseen puitelainsäädännölliseen asemaan kuten ilmastolaki. Edellä

150 Hildén ym. 2021, s. 168–190.

151 Lisäksi muun muassa lain päästötavoitteiden päivittäminen, uusien keinojen harkinta sekä lain "vahvistaminen".

152 Auvinen ym. 2020, s. 5.

153 YmVL 6/1994 vp, s. 4

154 Kokko 2003, s. 52–53 ja 66–67.

155 Kuten ilmastolain tapauksessa, kattavan suunnittelujärjestelmän olemassaolon voidaan katsoa olevan materiaallinen edellytys vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiselle vaikuttamisen kohteena.

156 Erityisesti PL 20.2 § ja PL 2.2 §, mutta myös PL 14.4 §, ks. HE 82/2014 vp, s. 47.

esiteltyjä ilmastolain kehitysehdotuksia sekä oppeja ilmastolain hyödyntämisestä tulee harkita huolellisesti biodiversiteettilain kohdalla. Ehdotetun kaltaista uutta puitesääntelyä ei liene tarkoituksenmukaista sisällyttää olemassa olevaan sektorilainsäädäntöön, kuten luonnonsuojelulakiin. Selkeyden vuoksi biodiversiteettipuitesääntelyä ei liene tarkoituksenmukaista sisällyttää myöskään ilmastolakiin, elleivät suunnittelu- ja seurantajärjestelmät tulevaisuudessa merkittävällä tavalla lähenny toisiaan.

Kokonaisuudessaan ehdotus biodiversiteettilain harkitsemisesta antaa kimmokkeen monitieteisille jatkoselvityksille. Jo edellä mainittiin tarve selvittää ympäristöperusoikeuden toteutumista luontokadon yhteydessä sekä arvioida vuoden 2015 ilmastolain kokonaisvaikutuksia. Kolmas selkeä oikeudellinen jatkotutkimusehdotus liittyy luonnon monimuotoisuuden suojaamista koskevan sääntelyverkon kokonaisvaltaiseen arviointiin ja sen uudistamis- ja kytkemismahdollisuuksiin. Kansainvälisen biodiversiteettisääntelykehyksen todennäköisesti verrattain nopea kehitys on otettava huomioon ja varmistettava, että kotimaiset ratkaisut voivat vastata esimerkiksi uusiin EU:n biodiversiteettistrategiassa alustavasti ehdotettuihin unionioikeudellisiin hallinnollisiin vaatimuksiin.

POHDINTOJA IHMISOIKEUKSIEN UNIVERSAALISUUDEN RAJALLISUUDESTA

ON THE LIMITATIONS OF THE UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS

Binga Tupamäki¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp54-72>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 54–72

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.



Avainsanat:

Ihmisoikeudet, universalisuus, universalismi, utopia, oikeusteoria, oikeusfilosofia, luonnonoikeus, oikeuspositivismi

Keywords:

Human rights, universalism, utopia, legal theory, natural law, legal positivism

ABSTRACT

Human rights are the most universally accepted set of norms that have ever existed. Thus, finding a person or community that would deny their fundamental importance to our society is not easy. According to some views, we live in a global revolution of rights, where fundamental rights are a central part of all political discussions. The dilemma of the universality of human rights holds various aspects, of which this article identifies four. The first and most challenging question is how to justify the fact that human rights universally bind everyone. This must be kept separate from the second, much more practical question of how human rights can be applied universally. Thirdly, the politicization of human rights can be considered an obstacle to universal principles as politics are typically dependent on momentary issues. Fourth, one must consider the inadequacy of human rights in their current form and how human rights fail to solve some of the critical problems they were created to solve. The article's main objective is to go through the challenges of universality at a general level. The purpose of this article is not to offer a certain kind of solution to a specific debate but to map what kind of limitations come into question when considering the universality of human rights.

¹ The author holds a Master of Laws from the University of Helsinki and is currently studying philosophy at the University of Helsinki. This article is a revised version of the author's bachelor's thesis in jurisprudence.

I. JOHDANTO

Ihmisoikeudet ovat universaaleimpia ja yleisesti hyväksytyimpiä normikokoelmia, mitä on koskaan ollut. Siten on vaikea löytää henkilöä tai yhteisöä, joka kiistäisi niiden perustavanlaatuisen merkityksen yhteiskunnallemme. Elämme joidenkin näkemysten mukaan globaalia oikeuksien vallankumousta, mikä on johtanut siihen, että erilaiset oikeudet ovat keskeisessä osassa melkein kaikkia poliittisia keskusteluita.² Välillä näyttää siltä, että ihmisoikeuksilla on samanlainen ylemmän oikeuden asema kuin mitä esimerkiksi jumalallisella oikeudella oli keskiajalla. Tämä ilmiö nähdään monesti perusteluketjuissa, joissa oikeudet ja velvollisuudet ovat palautettavissa ihmisoikeuksiin. On jopa väitetty, että ihmisoikeudet ovat täyttäneet sellaisen valta- ja arvotyhjiön, jonka suuret poliittiset ideologiat toisen maailmansodan jälkeen jättivät.³

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on onnistuneesti säilyttänyt asemansa keskeisenä kansainvälisenä oikeuslähteenä jo yli 70 vuotta. Vaikka muun muassa antropologit argumentoivat jo kyseisen julistuksen luonnostelutilaisuuksissa ihmisoikeuksien universalisuuden puolesta ja sitä vastaan, debatti on jatkunut tähänkin päivään asti.⁴ Esimerkiksi Wienin maailmankonferenssi vuonna 1993 havainnollistaa oivallisesti, kuinka absoluuttiselle universalismille asetetaan kompromissimaisesti ehdot. Ensin siellä julistettiin ihmisoikeuksien olevan ”universaaleja, jakamattomia sekä itsenäisiä ja toisistaan riippuvaisia”, mutta sanomaa haluttiin lieventää peräänkuuluttamalla ”kansallisten ja alueellisten yksilöllisyyden sekä lukuisten historiallisten, kulttuuristen sekä uskonnollisten taustojen” merkitystä.⁵

Ihmisoikeuksien universalisuudelle voidaan helposti asettaa vastakkaiseksi kulttuuri relativismi. Vaikka kulttuuri relativismia on tutkittu eniten antropologiassa, sen oikeustieteellistä merkitystä ei voi ohittaa, koska se vaikuttaa suoraan siihen, miten ihmisoikeuksia tulee soveltaa käytännössä. Saattaa vielä tulla tilanne, jossa kansainvälisen oikeuden on otettava vahvemmin kantaa ihmisoikeuksien universalin tai relativisen tulkinnan puolesta, vaikka se on onnistuneesti tasapainotellut molempien välillä.

Täydellisen universalisuuden kriitikot ovat huomauttaneet ihmisoikeuksien alkuperäisen ajatuksen epäonnistuneen joissakin tilanteissa. Esimerkiksi Yhdysvallat maailman johtavana sotilasmahtina käytti 2000-luvun alussa ihmisoikeuksia yhtenä argumenttinaan perustellakseen hyökkäyksensä Irakissa, vaikka nämä hyökkäykset näyttäytyivät toiselle osapuolelle

² Oikeuksien vallankumouksesta ks. Ignatieff, Michael: *The Rights Revolution*. House of Anansi Press 2000, jossa otetaan esimerkiksi erityisesti kanadalaisen poliittisen ilmapiirin muuttuminen 50 vuodessa.

³ de Sousa Santos, Boaventura: *Towards a Multicultural Conception of Human Rights*. Teoksessa Featherstone, Mike – Lash, Scott (toim.): *Spaces of Culture: City, Nation, World*. Sage 1999, s. 214–229.

⁴ Johansson Dahre, Ulf: *Searching for a Middle Ground: Anthropologists and the Debate on the Universalism and the Cultural Relativism of Human Rights*. *The International Journal of Human Rights* 2017, vol. 21(5), s. 611–628, erityisesti s. 612. (Johansson Dahre 2017)

⁵ Yhdistyneiden kansakuntien maailmankonferenssi ihmisoikeuksista Wienissä, asiakirja UN A/Conf.157/23, 12 heinäkuuta 1993.

imperialismiin kaltaisen aggressiona. Ihmisoikeusretoriikasta tuli osa suurvallan aseistusta toista maata vastaan.⁶ Ihmisoikeuksien universalismissa pitää siten pohtia myös missä määrin valtiot voivat vedota ihmisoikeuksien yhtäläiseen globaaliin toteutumiseen.

Artikkelin kysymyksenasettelu on varsin laaja ja vaikea rajata. Tarkoitus ei ole tarjota tietynlaista ratkaisua spesifiin debattiin tai kysymykseen, vaan kartoittaa minkälaiset rajoitukset tulevat kyseeseen pohdittaessa ihmisoikeuksien universaalisuutta. Ihmisoikeuksista on kirjoitettu varsin laajasti ja monipuolisesti. Lähteitä on pyritty käyttämään mahdollisimman laajasti, mutta ne silti kattavat vain murto-osan jatkuvasti kasvavasta ihmisoikeustutkimuksesta.

Ihmisoikeuksien universaalisuuden ongelmallisuuden alle sijoittuu monia kysymyksiä, joista tämä artikkeli tunnistaa neljä. Ensimmäinen ja vaikein kysymys on siitä, miten voidaan perustella se, että ihmisoikeudet sitovat universaalisti kaikkia. Tämä on pidettävä erillään toisesta, paljon käytännöllisemmästä kysymyksestä siitä, miten ihmisoikeuksia voidaan tosiasiallisesti soveltaa universaalisti.

Kolmantena kysymyksenä universaalien periaatteiden esteeksi voidaan tunnistaa ihmisoikeuksien politisoitumisen ongelma. Ihmisoikeuksien soveltaminen vaatii myös punnintaa erilaisten ihmisoikeuksien välillä, eivätkä valinnat useinkaan perustu mihinkään ilmeisiin periaatteisiin. Neljänneksi on pohdittava ihmisoikeuksien riittämättömyyttä nykymuodossaan ja kuinka ihmisoikeudet eivät pysty ratkaisemaan joitakin tärkeitä ongelmia, joita ne on alun perin luotu ratkaisemaan.

Artikkelin päätavoite on universaalisuuden haasteiden läpikäyminen yleisellä tasolla. Jännitteiden esiin tuomisen lisäksi artikkelissa pyritään pohtimaan jännitteiden perustavanlaatuisia syitä. Artikkelin käsittelee ensin ihmisoikeuksien historiaa, mutta tehokkuuden säilyttämiseksi vain suurimmat kohokohdat on tuotu esille ytimekkäällä tavalla. Historiallisen katsauksen tarkoituksena on tuoda ilmi, etteivät ihmisoikeudet ja universaalisuus ole aina olleet toistensa liitännäisiä. Tämän jälkeen tarkastellaan universaalisuutta ja relativismia sekä universaalisuuden luonnonoikeudellisia juuria. Tavoitteena on tuoda esiin universaalisuuden haasteita filosofisella tasolla ja siten pohtia esimerkiksi valtiokeskeisyyden esteitä universaalisuudelle.

6 Guilhot, Nicholas: *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. Columbia University Press 2015, s. 8.

2. IHMISOIKEUKSIEN UNIVERSAALISUUDEN TAUSTA

2.1 Lyhyt katsaus oikeuksien historiaan

Hyvin yleisellä tasolla ihmisoikeuksia voidaan kuvailla jokaiselle ihmiselle yhtäläisesti kuuluvina oikeuksina, joiden tavoitteena on taata kaikille ihmisarvoinen elämä. Ei ole kuitenkaan olemassa vain yhtä tapaa määritellä ihmisoikeuksia, koska käsitteenä ihmisoikeus on erittäin moniulotteinen eikä sen historia ole tarkkarajainen.⁷ Nykyään ihmisoikeuksilla arkisessa keskustelussa tarkoitetaan mitä yleisimmin YK:n yleismaailmallista ihmisoikeusjulistusta tai siitä johdettuja normeja, mutta ihmisoikeudet ovat sitä paljon vanhempi ja monimuotoisempi käsitys universaalista yhdenvertaisuudesta.

Ihmisoikeuksien historian alkupisteestä ei vallitse täydellistä konsensusta, eli ei ole mitään tiettyä tapahtumaa tai tekijää, johon ihmisoikeuksien synty voidaan jäljittää. Jotkut lähteet ovat tulkinneet 1200-luvun *Magna Cartan* olevan ensimmäinen ihmisoikeuksiin rinnastettava perusoikeusjulistus, kun taas toiset yhdistävät ihmisoikeudet 1700-luvun valistukseen.⁸ Varhaisin yhteys ihmisoikeuksiin on luotu antiikkiin asti, esimerkiksi niin kutsuttuun *Kyyroksen sylinteriin*, mutta kyseessä on tämän päivän näkökulmasta hyvin alkeellinen käsitys ihmisoikeuksista – jos sitä voi edes laskea sellaiseksi.

Kyyros Suuri (n. 580–530 eaa.) oli antiikin Persian kuningas ja vuonna 539 eaa. hänen armeijansa valloitti Babylonian.⁹ Väkivallattoman valloituksen jälkeen Kyyros Suuri vapautti Babylonian orjat, minkä jälkeen hän julisti uskonnonvapauden sekä etnisestä taustasta riippumattoman tasa-arvon.¹⁰ Nämä Kyyros Suuren teot on kirjattu tarinan muotoon akkadiaksi nuolenpääkirjoituksella

7 Buonamano, Robert: *Rights and Subjectivity: A Pre-History of Human Rights*. Cambridge Scholars Publishing 2008, s. 179–182.

8 1700-luvulla luotiin merkittäviä asiakirjoja, kuten Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus (1776), Ranskan ihmisoikeuksien julistus (1789) ja ihmisoikeusasiakirja (1791). Monet tutkijat, kuten Brian Tierney, Kenneth Pennington ja Virpi Mäkinen, ovat jäljittäneet ihmisoikeuksien juuria keskiajan juridisteologisiin keskusteluihin.

9 Pitkään Kyyros Suuren imperiumin hajoamisen jälkeenkin häntä pidettiin malliesimerkkinä hyvästä hallitsijasta. Havainnollistavaa on, että kreikkalainen historioitsija Xenophon (n. 430–354 eaa.) kirjoitti osittain fiktiivisen Kyyros Suuren elämäkerran *Cyropaedia*, joka käsitteli sitä, miten hallita imperiumia Kyyros Suuren mallin mukaan. Xenophonin kirjasta tarkemmin ks. Tatum, James: *Xenophon's Imperial Fiction: On the Education of Cyrus*. Princeton University Press 1989.

10 Middleton, John: *World monarchies and dynasties*. Routledge, Taylor & Francis Group 2015, s. 221–222.

saviseen sylinteriin. Kyyroksen sylinteri löydettiin vasta vuonna 1879, mutta sen voi nähdä varhaisimpana säilyneenä todisteena ihmisoikeuksien kaltaisesta ajattelusta.¹¹ Toisaalta vaikka sylinterin sanoma yhdenvertaisuudesta muistuttaa hämmästyttävän paljon YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen ensimmäistä neljää artiklaa, kyseessä on kuitenkin pelkkä tarina yksittäisen ihmisen teoista, mikä tulee erottaa varsinaisista säädöskokoelmista tai oikeuksien julistamisesta.

Angloamerikkalaisessa populaarikulttuurissa usein todetaan, että ensimmäisenä ihmisoikeuksien kaltaista ideaa korostavana lakiesityksenä voidaan pitää Britannian vuoden 1215 suurta peruskirjaa, Magna Cartaa. Se voidaan osittain rinnastaa perustuslakeihin, koska sen tavoitteena oli taata kaikille aatelismiehille hengen, vapauden sekä omaisuuden suoja.¹² On tärkeää kuitenkin huomioida Magna Cartassa se, että sen pääasiallinen tarkoitus oli nimenomaan rajoittaa kuninkaan asemaa itsevaltiaana, eikä niinkään taata varsinaisia oikeuksia tavalliselle kansalaiselle. Tämä näkyy Magna Cartan muotoilussa esimerkiksi niin, että säädöksen oikeudet kuuluivat vain aatelismiehille.

Ihmisoikeuksien aatehistoria onkin paremmin jäljennettävissä kanoniseen oikeuteen sekä skolastikkojen, kuten Tuomas Akvinolaisen (1225–1274) kirjoituksiin.¹³ Tuomas Akvinolaisen luonnonoikeudellisessa teoriassa vallankäyttöä ja lain säätämistä tarkastellaan yhteistä hyvää vasten, joka koskee ensisijaisesti jako-oikeuden toteuttamista yhteisten varojen jakamisen osalta sekä kommutatiivisen oikeuden toteuttamista.¹⁴ Näitä ajatuksia kehittivät erityisesti nominalistit kuten Duns Scotus (1266–1308) ja Vilhelm Occamilainen (1285–1347), ja heidän töitään jatkoivat espanjalaiset uuskolastikot 1500-luvun alkuvuosina (Vitoria, De Soto).¹⁵

Ensimmäinen dokumentti, joka todistettavasti sisälsi eheän ajatuksen kaikkien kansalaisten oikeuksista, on Ranskan vallankumouksen *Ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus* vuodelta 1789.¹⁶ Huomionarvoista on, että julistuksen takaamat sananvapaus, uskonnonvapaus ja yhdenvertaisuus lain edessä muodostivat ensimmäistä kertaa universalismiin verrattavan abstraktin käsitteen muuttumattomista oikeuksista.¹⁷ Ennen kyseistä kattavaa julistusta

hyväksyttävänä olivat pääsääntöisesti yksittäisiin ihmisoikeuksiin yhdistetyt oikeudet, kuten uskonnonvapaus Westfalenin rauhansopimuksessa vuonna 1648.

Kansainvälinen yhteistyö kehittyi merkittävästi ensimmäisen maailmansodan (1914–1918) jälkeen. YK:ta edeltänyt Kansainliitto, jonka tehtävänä oli uusien sotien ennaltaehkäisy, perustettiin vuonna 1919. Ihmisoikeudet saivat huomiota myös valtiostituutioiden ulkopuolella, ja ensimmäinen ihmisoikeuksiin keskittyvä kansainvälinen kansalaisjärjestö International Federation for Human Rights perustettiin vuonna 1922.¹⁸ Järjestö on valtioista ja puoluepolitiikasta riippumaton organisaatio, joka on onnistunut kampanjoimaan ihmisoikeuksien puolesta maailmanlaajuisesti tähänkin päivään asti, lähes sata vuotta.

Toisen maailmansodan (1939–1945) jälkeen ihmisoikeuksien merkitys sai laajaa huomiota, koska sodan aikana miljoonia ihmisiä vainottiin ja tuhottiin. Valtioiden välillä vallitsi laaja yksimielisyys maailman rauhan turvaamisesta sekä ihmisarvon suojelemisesta. YK perustettiin vuonna 1945, mitä voidaan pitää ihmisoikeuksien oikeudellisen edistämisen lähtöpisteenä, koska pian perustamisen jälkeen ihmisoikeudet kirjattiin kattavasti ja yksityiskohtaisesti ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, jonka YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1948. Julistuksessa on paljon tuttua, mutta myös tärkeä uusi piirre: se teki ihmisoikeuksista maailmanlaajuisen liikkeen, ei vain erillisten valtioiden tai kansojen asiaa.¹⁹

Ihmisoikeusjulistus ei ole valtioita oikeudellisesti velvoittava asiakirja, mutta sen poliittinen ja moraalinen vaikutusvalta on huomattavan suuri. Monet ihmisoikeussopimukset, jotka ovat peräisin ihmisoikeusjulistuksesta, on ratifioitu Suomessa kansallisen lain tasolla osaksi Suomen sisäistä oikeutta.²⁰ Ihmisoikeuksista on tullut laajan prosessin jälkeen yksityiskohtainen kokoelma säädöksiä, jotka muodostavat toisiaan tukevan verkon.

On selvää, että ihmisoikeuksien ydinajatus pystyttiin toteuttamaan jo tuhansia vuosia ennen kuin itse ihmisoikeuksia voitiin määritellä. Esimerkiksi orjien vapauttaminen ja uskonnonvapauden takaaminen ovat esimerkkejä oikeuksista, jotka ovat ikivanhoja ajatuksia yhdenvertaisuudesta. Lisäksi ihmisoikeuksille tärkeän filosofisen pohjan loi myös julkisen vallankäytön rajoittaminen perustuslain kaltaisilla säädöksillä, jotka hyväksyttiin alun perin poliittisten realiteettien johdosta, mutta ovat nykyään merkittävä oikeusperiaate ihmisoikeuksien takana.²¹

11 Kyyroksen sylinterin käännös englanniksi ks. Finkel, Irving: *The Cyrus Cylinder: The Great Persian Edict from Babylon*. I.B. Tauris & Co. 2013, s. 4–10 ja sylinteristä laajasti koko teos.

12 Artikkelin napakkuuden vuoksi Magna Cartaa ei ole mahdollista analysoida laajemmin, mutta kompakti johdantoteos aihepiiriin ks. Vincent, Nicholas: *Magna Carta: A Very Short Introduction*. Oxford University Press 2012 (Vincent 2012), johon pintapuolinen tiivistykseni perustuu.

13 Mäkinen, Virpi: *The Nature of Rights: Moral and Political Aspects of Rights in Late Medieval and Early Modern Philosophy*. Societas Philosophica Fennica 2010.

14 Procopiou, Eleni: *The Thomistic Perception of the Person and Human Rights*. *Studia Gilsoniana* 6:1 (January–March) 2017, s. 131–152.

15 Brett, Annabel: *Human Rights and the Thomist Tradition*. Teoksessa Slotte, Pamela – Halme-Tuomisaari, Miia (toim.): *Revisiting the Origins of Human Rights*. Cambridge University Press, s. 82–102.

16 Stearns, Peter N.: *Human Rights in World History*. Routledge 2012, s. 60. (Stearns 2012)

17 Tästä julistuksesta monia osia on lainattu lähes muuttumattomina YK:n julistukseen, mikä osoittaa universaalisuuden saaneen vaikutteita Ranskan vallankumouksen yhdenvertaisuuden aatteesta.

18 Finch, Valerie – McGroarty, John: *Human Rights Law Essentials*. Dundee University Press 2010.

19 Stearns 2012, s. 126–128.

20 Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimus, YK:n yleissopimus kansalais- ja poliittisista oikeuksista, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja.

21 Magna Cartan taustalla oli tyytymättömät aateliset, jotka kokivat joutuneensa kärsimään taloudellisia tappioita kuningas Juhana Maattoman Ranskan sotien takia. Aateliset pakottivat kuninkaan allekirjoittamaan säädöksen, joka painostuksesta taipui, mutta ajatteli tämän olevan vain väliaikainen tila. Magna Carta oli siis enemmänkin poliittista valtapeliä kuin ideologinen julistus oikeuksien puolesta. Ks. Vincent 2012.

Kuitenkin vasta kansainvälisten organisaatioiden laatiessa sopimuksia ihmisoikeuksista niiden määritelmä alkoi muodostua sellaiseksi kuin se on tänä päivänä. Ihmisoikeudet ovat kehittyneet viimeiseen muotoonsa nimenomaan kansainvälisessä oikeudessa ja niiden universaalisuus, vaikkakin jäljitettävissä 1200- tai 1700-luvuille, on historiallisessa perspektiivissä tuore tavoite. Lisäksi ihmisoikeudet ovat nyky muodossaan parhaiten ymmärrettävissä Yhdysvaltojen 1960-luvun civil rights -liikkeen tuotokseksi, jossa taataa yhtäläiset sosiaaliset mahdollisuudet ja yhtäläinen lain mukainen suoja rodusta, uskonnosta tai muista henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumatta.²²

2.2 Universaalisuuden ja relativismin suhde

Yleismaailmallisuus eli universaalisuus tarkoittaa kaikkialle ulottuvaa, kaikkea sisältävää tai kaikesta koostuvaa. Ihmisoikeuksissa tämä tarkoittaa sitä, että ne kuuluvat kaikille maailman ihmisille samanlaisina ja ovat voimassa kaikkialla. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 2 artiklaan on kirjattu tämä perusajatus ylös ja lisäksi eritellyt siinä joitakin kiellettyjä syrjimisperusteita, kuten sukupuoli ja etninen tausta. Kattava lista antaa ymmärtää, ettei universaalisuuden periaate yleisesti salli ihmisoikeuksien huomiotta jättämistä esimerkiksi kulttuuriin tai resurssien puutteeseen vedoten.

Ihmisoikeudet voidaan määrittellä universaaleiksi ensinnäkin siltä kannalta, koska ne ovat hyväksytyt maailmanlaajuisesti jokaisen valtion toimesta sitovana kansainvälisenä oikeutena. Toisin sanoen nyky maailman kulttuurillisista, poliittisista, alueellisista ja taloudellisista eroista huolimatta on saavutettu konsensus sekä ihmisoikeuksien olemassaolosta että niiden perussisällöstä. Wienissä järjestetty toinen ihmisoikeuksien maailmankonferenssi kommentoi ihmisoikeuksien universaalien luonteen olevan itsestään selvyyttä, mikä antaa ymmärtää, ettei kukaan voi rikkoa tai haastaa näitä oikeuksia saatikka sanoutua niistä irti.²³

Vahva konsensus näin laajasta aiheesta tuntuu intuitiivisesti mahdottomalta. Esimerkiksi kulttuuri relativistisesta näkökulmasta on löydettävissä argumentteja, jotka kritisoivat konsensuksen olevan muun muassa kulttuurista imperialismia.²⁴ Kansainvälinen keskustelu

ihmisoikeuksien universalismin ja relativismin suhteesta on sekä filosofisesti että käytännöllisesti tärkeää, sillä mitä enemmän relativismi rajaa universaalisuutta, sitä vähemmän ihmisoikeuksia voidaan ylipäättänsä väittää yleismaailmallisiksi. Määritelmän suppeutumisen puolestaan merkitsisi sitä, että mandaatti puuttua erilaisiin ongelmakohtiin ihmisoikeuskysymyksiä menettäisi huomattavasti valtaansa.²⁵

Kysymys ihmisoikeuksien relativismista kiteytyy siihen, voiko joissakin tapauksissa yksittäiselle kulttuurille tai väestöryhmälle antaa joitain oikeuksia tai vapauksia, jotka poikkeavat ihmisoikeussopimuksista. Universalismin mukaan jokainen ihminen omistaa joitakin jakamattomia oikeuksia ihmisyytensä perusteella esimerkiksi kansallisuudesta ja uskonnosta riippumatta. Aatemaailman kannattajille on selvää, että kansainväliset ihmisoikeudet ovat samanlaisia kaikkialla, ja että tämä voidaan esimerkiksi perustella vaihtoehtoisesti kahdella oikeustieteellisellä teoriolla: luonnonoikeudella tai oikeuspositivismilla.

Luonnonoikeus ihmisoikeuksien kontekstissa tarkoittaa, että on olemassa tietynlainen objektiivinen oikeus, joka velvoittaa kunnioittamaan ihmisarvoa ja noudattamaan ihmisoikeuksia.²⁶ Erityisesti luonnonoikeuden klassinen alalaji oikeusrationalismi uskoo, että universaalit lait perustuvat ihmisten yleiseen kykyyn järkeillä ja ajatella rationaalisesti. Sen sijaan, että ihminen olisi sidottu ylempään oikeudentajuun, oikeusrationalismi asettaa ihmiselle velvollisuuden toimia tietyllä tavalla maailmassa.²⁷ Luonnonoikeus kiistää ihmisoikeuksien riippuvan kulttuurillisesta ympäristöstä tai niiden erityislaatuudesta. Oikeuspositivistisesta näkökulmasta²⁸ ihmisoikeuksien universaali olemassaolo riippuu taas ihmisoikeussopimusten yleisestä hyväksynnästä sekä niiden asettamisesta osaksi valtioiden sisäisiä oikeusjärjestelmiä. Kuten aiemmin todettiin, universaalit ihmisoikeudet ovat kansainvälisessä oikeudessa laajasti hyväksytyt. Näin ollen oikeuspositivistinenkaan tulkinta ei varsinaisesti tunnusta ajatusta ihmisoikeuksien kulttuurisidonnaisuutta.

Kulttuuri relativismin perusajatuksena on, että ihmisten tekoja ja käsityksiä tulee tarkastella ja arvostella hänen oman kulttuurinsa kautta. Varsinkin antropologisessa keskustelussa on pohdittu missä määrin ihmisoikeuksien on mahdollista olla relativistisia.²⁹ Keskustelua on vauhdittanut viime vuosikymmeninä 1990-luvun liberalismin ja globalisoitumisen aallon jälkeinen havahdus siitä, etteivät ihmisoikeudet olleetkaan universaaleja käytännössä.

22 Moyn, Samuel: *The Last Utopia: Human Rights in History*. Harvard University Press 2010, s. 224. (Moyn 2010)

23 Kuusi keskeisintä ihmisoikeussopimusta ovat saaneet 88 prosentin ratifointiasteen, mikä on huomattavan suuri kansainvälisessä oikeudessa. Lisäksi merkittävää eriytymistä sopimuksista ei ole havaittavissa. Alhaisin ratifointiaste on Aasiassa. Ks. Donnelly, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press 2013, 3rd edition, s. 94–95. (Donnelly 2013)

24 Kulttuuri-imperialismi tarkoittaa esimerkiksi taloudellista tai sivistyksellistä valtaa, jossa valta-asemassa oleva osapuoli sanelee ja yhdenmukaistaa vaikutuspiiriinsä joutuneiden yhteiskuntien arvoja. Kyseessä ei ole missään nimessä tuore asia, jotkut pitävät Rooman valtakunnankin toimintaa yhtenä esimerkkinä, mutta terminä se on tullut tiedeyhteisöön vasta 1970-luvulla. Ks. Dunch, Ryan: *Beyond Cultural Imperialism: Cultural Theory, Christian Missions, and Global Modernity*. *History and Theory* 2002, vol. 41(3), s. 301–325, erityisesti s. 301–302.

25 Relativismin ongelmallisuudesta universalismin kannalta ks. Gairdner, William D.: *The Book of Absolutes: A Critique of Relativism and a Defence of Universals*. McGill-Queen's University Press 2008, s. 31–42. (Gairdner 2008)

26 Finnis, John: *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press 2011, 2nd edition, s. 193. (Finnis 2011)

27 Epstein, Daniel: *Rationality, Legitimacy & The Law*. *Washington University Jurisprudence Review* 2014, vol. 7(1), s. 8–9.

28 Traditionaalista oikeuspositivismista ja sen tunnusmerkeistä laajemmin ks. Tuori, Kaarlo: *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström lakitieto 2000, s. 7.

29 Johansson Dahre 2017, s. 613.

Kun YK:n yleismaailmallista ihmisoikeusjulistusta alettiin luonnostella vuonna 1947, Melville Herskovitz, joka oli kuuluisan kulttuurirelativisti Franz Boasin oppilas, kirjoitti antropologisen kannanoton ihmisoikeuksista Yhdysvaltain antropologisen seuran (engl. *American Anthropological Association*) puolesta. Kannanotosta on tullut kulttuurirelativismin manifesti, joka haastaa YK:n yrityksen muodostaa universaaleja arvoja. Kriitikin ytimenä oli arvostella YK:n aikeita tehdä yksipuolinen ja puhtaasti länsimaisen individualismin mukainen julistus. Tällaisen kulttuurirelativismin mukaan kulttuuri määrittää yksilön toimintaympäristön, ja siksi sosiaalisena yksikkönä tulisi toimia yhteisön eikä yksilön.

Vuoden 1949 kannanotto katsottiin myös antropologien keskuudessa erityisen voimakkaana kulttuurirelativistisena ilmaisuna. Yhdysvaltain antropologinen seura päivitti kannanottoaan vuonna 1999, mutta se on uudistettunakin pääosin säilyttänyt kulttuurirelativistisen näkemyksen muun muassa mainitsemalla kulttuurien olevan väistämätön seikka yksilön oikeuksia arvioidessa. Erona aikaisempaan on lähinnä se, että kannanotto on avoimempi universaalien arvojen olemassaololle. Toisaalta se ei kiistä kulttuurien välisten erojen olevan joskus esteenä universaalien ihmisoikeuksien toimeenpanolle.³⁰

Yleinen argumentti kulttuurirelativismia vastaan on todeta, etteivät kulttuurit elä tyhjiössä. Staattisen tilan ollessa niille mahdotonta on vaikeaa erottaa, mitä osia kulttuurista tulee systemaattisesti suojella ja minkä voi pistää luonnollisen kulttuurien vaihdannan tai globalisaation syyksi. Kulttuurien väistämätön muuttuminen ajan myötä tekee äärimmäisen kulttuurirelativismin puolustamisesta hankalaa.³¹ Lisäksi kulttuurirelativismi voi asettaa ihmisoikeuksien ytimen, yksilön suojelemisen, jatkuvaan vaaraan, sillä se voi kuitata räikeätkin ihmisoikeusrikkomukset tietyn yhteisön tapoihin tai perinteisiin vedoten.³²

Mikäli kulttuurirelativismille annetaan suurissa määrin painoarvoa, ihmisoikeuksien universaalisuus ei toteudu sen todellisessa tarkoituksessa. Universaalisuus pitää sisällään fundamentaalisen ajatuksen täydellisestä yhdenvertaisuudesta yksilöiden välillä, mikä antaa huonosti periksi relativismille. Vaikka antropologiassa on ollut yrityksiä löytää näiden kahden aatesuuntauksen välillä niin sanottu kultainen keskitie³³, ovat ne lähinnä oikeusrealistisia

30 Johansson Dahre 2017, s. 615.

31 Relativismin jäykkyydestä ks. Gairdner 2008, s. 32–33.

32 Esimerkiksi intialainen sati-perinne tarkoittaa lesken polttamista yhdessä kuolleen kanssa. Laajaa huomiota saaneessa tapauksessa 18-vuotias opiskelijatyttö Roop Kanwar poltti itsensä miehensä hautajaisissa vuonna 1987. Ei ole todistettavissa oliko sati vapaaehtoista vai painostettua, mutta silti monet ihmisoikeusaktivistit heräsivät vastustamaan satia, kun taas toiset puolustivat satin olevan tärkeä perinne heidän kulttuurilleen. Ihmisoikeusaktivisteja kritisoitiin imperialistisesta ajattelutavasta, jossa intialainen kulttuuri esiintyi alistaisessa asemassa länsimaiselle kulttuurille. Ks. Larson, Gerald J.: *Religion and Personal Law in Secular India: A Call to Judgment*. Indiana University Press 2001, s. 207–211.

33 Tästä pyrkimyksestä loistavana esimerkkinä erinomainen artikkeli, johon olen viitannut useasti aikaisemminkin ks. Johansson Dahre 2017.

tulkintoja nimenomaan universalismin rajoittamisesta.³⁴ Edelleen ihmisoikeuksien universalismin haasteita on toimia eheänä moraalisen suunnannäyttäjänä monikulttuurisessa maailmassa.

2.3 Universaalisuuden luonnonoikeudelliset juuret

Teoriassa ihmisoikeuksien julistamisen pitäisi tarkoittaa ihmisten asettamista keskiöön, ylimmän auktoriteetin asemaan. Toisin sanoen ihmiskunta olisi omien lakiansa lähde luonnonoikeuden sijaan. Ajatus ihmisoikeuksista voidaan kuitenkin jäljittää luonnonoikeuteen, vaikka ne useimmiten assosioidaan sekulaariin ja humanistiseen maailmankuvaan.

Yalen yliopiston oikeustieteen ja historian professori Samuel Moyn (s. 1972) on tuonut esiin ihmisoikeuksien vahvat kristilliset siteet. Moynin mukaan ihmisoikeudet ovat saaneet vaikutteita ihmisarvon kristillisestä käsityksestä, ja 1930-luvulta lähtien erityisesti katoliset ovat painottaneet ihmisarvoa jumalallisena tarkoituksena. Ihmisoikeuksien syntyminen toisen maailmansodan jälkeen ei ollut riippuvainen vain holokaustista: niiden synty ei ollut pelkästään vastareaktio kauheuksiin, kuten usein todetaan, vaan se tarvitsi taustalle tämän valmiin kristillisen idean ihmisarvosta.³⁵ Moynin näkökulmaa on helppo tukea kertomuksilla ihmisen statuksesta "luomakunnan kruunun" ja kuinka monessa kohtaa Raamattua puhutaan yhdenvertaisuudesta Jumalan edessä.³⁶ On luontevaa päätellä, että tällainen sanoma muodostaa pohjan käsitykselle ihmisarvosta ja yksittäisen ihmisen universaaleista oikeuksista.

Luonnonoikeus ja universaalisuus kulkevat käsi kädessä, ja hyvä kysymys onkin, voiko näitä kahta täysin erottaa toisistaan. Ylemmän, jollakin tavalla objektiivisen, oikeuden oikeutus on ainakin perusteltavissa vain universaalilla luonnonoikeudella. Oikeuden ei tarvitse olla minkään jumalhahmon luoma, vaan myös yleinen moraalinen velvollisuus toimia tietyllä tavalla sisältyy luonnonoikeuden piiriin.³⁷ Toinen seikka taas on, että tarkoittaako universaalisuus automaattisesti jonkinlaisen luonnonoikeuden hyväksymistä. Karkeasti määriteltynä luonnonoikeus tarkoittaa vain uskomusta siitä, että on olemassa yleisesti päteviä, ihmisten toiminnasta riippumattomia normeja. Moraalia ja oikeutta ei tämän näkemyksen mukaan voida koskaan kokonaan erottaa toisistaan. Merkittävä nykyajan oikeusfilosofi ja Oxfordin oikeustieteen professori emeritus John Finnis (s. 1940) on argumentoinut sen puolesta, että ihmisoikeuksissa on paljon luonnonoikeudeksi tunnistettavia piirteitä pelkästään niiden universaalisuuden takia.³⁸

34 Yksityiskohtaisemmin oikeusrealismin antropologiasta vaikutteista, ks. Tuori, Kaius: *Lawyers and Savages: Ancient History and Legal Realism in the Making of Legal Anthropology*. Routledge 2014.

35 Moyn, Samuel: *Christian Human Rights*. University of Pennsylvania Press 2015, s. 14.

36 Esimerkiksi "(y)hdentekevää, oletko juutalainen vai kreikkalainen, orja vai vapaa, mies vai nainen, sillä Kristuksessa Jeesuksessa te kaikki olette yksi" (Gal 3:28) ja "-- ei ole palvelija herraansa suurempi eikä lähettiläs lähettäjäänsä suurempi" (Joh 13:16).

37 Boucher, David: *The Limits of Ethics in International Relations: Natural Law, Natural Rights, and Human Rights in Transition*. Oxford University Press 2009, s. 67.

38 Luonnonoikeuskäsitteestä laajasti sekä ihmisoikeuksien ja luonnonoikeuden suhteesta ks. Finnis 2011.

Luonnonoikeusajattelun ilmeinen ongelma on se, että ihmisten ja ihmisryhmien välillä on perustuvanlaatuisia erilaisia käsityksiä siitä, mikä on oikein ja mikä väärin. Samanlainen ongelma esiintyy ihmisoikeuksissakin, mikä voidaan selittää osittain niiden luonnonoikeudellisilla juurilla. Ihmisoikeudet, universaalisuus ja luonnonoikeus ovat tiukasti kiinni toisissaan, mikä tekee niistä alttiita relativismin kritiikille, jota edellä jo käsiteltiin tarkemmin.

Toki voidaan väittää, että ihmisoikeudet ovat luonteeltaan myös oikeuspositivistisia, sillä ihmiskunta on itse ne yhteisymmärryksessä luonut ja hyväksynyt. Oikeuspositivistista ulottuvuutta rajoittaa kuitenkin mahdottomuus muuttaa ihmisoikeuksien sisältöä ja niiden sisäänkirjoitettua kiistanalattomuutta. Näin ollen näyttää siltä, että usein sekulaareiksi luonnehditut ihmisoikeudet jakavat luonnonoikeuden kanssa ei pelkästään yhteiset historialliset juuret, mutta myös saman loogisen haavoittuvaisuuden lain ja moraalin yhdistämisvaikeuksista.

3. VALTIOIDEN JA IHMISOIKEUKSIEN UNIVERSAALISUUDEN JÄNNITE

3.1 Kritiikki ihmisoikeuksien tehottomuudesta

Mikäli ihmisoikeudet ovat tosiasiaa universaaleja, se vaatisi ihmisoikeuksien soveltumisen kaikkiin ihmisiin ja yhteisöihin yhdenvertaisesti. Tällainen ajatus kuulostaa houkuttevalta, mutta käytännössä se on erittäin vaikea toteuttaa, eikä se edes ole realistisesti vallitseva odotus nykyajan ihmisoikeuksien toteutumisesta. Yhtenä suurena esteenä universaalisuudelle on ihmisoikeusjärjestelmän valtiokeskeisyys.

Kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet asettavat valtioita kohtaan velvollisuuksia ja niiden loukkauksia tarkastellaankin yleensä valtiokeskeisesti. Valtiolla on siten sekä keskeinen auktoriteetti että velvollisuus implementoida ihmisoikeuksien mukaisia sääädöksiä omalla alueellaan. Toisaalta valtioiden velvollisuudet rajoittuvat vain omiin kansalaisiinsa tai omalla alueella liikkuviin ihmisiin, mikä tarkoittaa, että ihmisoikeuksien universaalisuus toteutuu pistemäisesti eri valtioiden varassa eikä niinkään holistisen universaalisti niin, että kaikki ihmisoikeusloukkaukset koskettaisivat jokaista valtiota.³⁹ Tämä aiheuttaa jonkinlaista jännitettä ihmisoikeuksien valtiokeskeisyyden ja universaalisuuden välillä.

Aihepiiriin osuvasti tunnettu yhteiskuntateoreetikko Hannah Arendt (1906–1975) on käsitellyt teoksissaan totalitarismia ja valtaa sekä sivunnut niissä ihmisoikeuksia. Hieman YK:n ihmisoikeusjulistuksen jälkeen vuonna 1949 Arendtin esseen englanninkielinen käännös

39 Donnelly 2013, s. 32–35.

julkaistiin otsikolla *The Rights of Man: What Are They*.⁴⁰ Tämä essee sisällytettiin myöhemmin Totalitarismin synty -kirjan yhdeksänteen lukuun ja tuli tunnetuksi yhtenä vaikutusvaltaisimpana ihmisoikeuksien julistuksen vastalauseena.⁴¹

Arendt ei ollut skeptinen poliittisiin oikeuksiin yleensä, vaan vaihtoehtoisesti korosti oikeuksien kansallista painotusta. Ihmisoikeuksien abstraktin luonteen sijaan kansalaisyhteisöön kuuluvat kansalaiselle, koska hän on konkreettisesti tietyn poliittisen yhteisön jäsen, esimerkiksi valtion.⁴² Arendtin ensisijainen kritiikki koski ihmisoikeuksien tehottomuutta ja harhaanjohtavaa luonnetta: ihmiset ajattelevat virheellisesti, että julistus tuo suoraa hyötyä.

Arendtin mukaan on ristiriitaista, että yleismaailmallinen julistus vaatii valtioita suojelemaan jokaisen ihmisen jakamattomia ja luovuttamattomia oikeuksia, vaikka samanaikaisesti valtion käsite perustuu kansojen vahvalle suvereniteetille. Tämän paradoksin ainoana ratkaisuna on asettaa ”oikeus oikeuksiin” juridisepoliittiseksi premissiksi, mikä tarkoittaa uuden hierarkiatason luomista valtioiden yläpuolelle.⁴³ Tällainen asetelma vaikuttaisi kuitenkin keinotekoiselta, sillä valtiot voisivat halutessaan irtisanoutua ihmisoikeuksista – edelleen suvereniteettinsa ansiosta.

Ihmisoikeudet ovat poliittisesta todellisuudesta irrallisia, eivätkä ne pysty suojaamaan ihmistä, joka ei ole jo jonkin valtion kansalainen. Ihmisoikeudet ovat siis käytännössä vain kansalaisten ja poliittisen yhteisön jäsenen oikeuksia, ja niitä vailla ihminen menettää sekä ihmisoikeutensa että oikeutensa näihin oikeuksiin. Kyseessä on laajempi poliittista järjestelmää koskeva ongelma ja perinteinen ihmisoikeuskäsitys on epäonnistunut lähestymään tätä lupauksillaan jakamattomuudesta ja luovuttamattomuudesta.⁴⁴

Keskeinen pulma oikeuksien ja demokraattisen valtion suhteesta on kysymys siitä, kenellä on oikeus osallistua demokraattiseen toimintaan ja miten se tapahtuu. Vaikka Arendt korostaa kansalaisuuden merkitystä demokraattisen toiminnan mahdollistajana, hän kyseenalaistaa selkeärajaisen, yhtenäisen ja luonnollisen kansan tai yhteisön olemassaolon. Ihmiset ovat moninaisia, ja muodostavat yhteisöjä joskus hyvin sattumanvaraisesti.⁴⁵

40 Kyseinen essee julkaistiin alun perin saksaksi vuonna 1946 vastaukseksi Hermann Brochin kannanottoon kansainvälisten oikeuksien lakiesityksen puolesta. Ks. Hamacher, Werner – Mendoza-de Jesús, Ronald: On the Right to Have Rights: Human Rights; Marx and Arendt. *The New Centennial Review* 2014, vol. 14(2), s. 169–214, erityisesti s. 185.

41 Bowring, Finn: Hannah Arendt: A Critical Introduction. Pluto Press 2011, s. 189–191.

42 Birmingham, Peg: Hannah Arendt and Human Rights: The Predicament of Common Responsibility. Indiana University Press 2006, s. 11.

43 Besson, Samantha: The Right to Have Rights: From Human Rights to Citizens Rights and Back. Teoksessa Goldoni, Marco – McCorkindale, Chris: Hannah Arendt and the Law. Hart Publishing 2012, s. 335–355, erityisesti s. 338–339.

44 Bohman, James: Citizens and Persons: Legal Status and Human Rights. Teoksessa Goldoni, Marco – McCorkindale, Chris: Hannah Arendt and the Law. Hart Publishing 2012, s. 321–334. (Bohman 2012)

45 Kaura-aho, Katariina: ”Oikeus oikeuksiin” – poliittisen osallistumisen oikeus Hannah Arendtin filosofiasa. *Oikeus* 3/2017, s. 347–366, erityisesti s. 349–350.

Arendtin kritiikki on relevantti erityisesti pakolaisten aseman tarkastelussa. Hän käyttikin pakolaisten hädänalaista tilannetta esimerkkinä: valtiottomien ihmisten menettäessä kansalaisoikeutensa universaaleja ihmisoikeuksia olisi pitänyt soveltaa sitä painavammalla syyllä, mutta niin ei kuitenkaan käynyt. Syytä siihen oli Arendtin mukaan se, että kansalaisuuden menettäminen tarkoittaa poliittisen statuksen menettämistä, minkä takia poliittisista oikeuksista nauttiminen ei ole mahdollista.⁴⁶ Vaikka pakolaiselle annetaan työtä tai etuja, ne pitää erottaa oikeuksista, koska ne voidaan viedä pois ilman hänen vaikutusmahdollisuuttaan.⁴⁷ Käytännössä oikeusjärjestelmämme ei näe mitään pyhää itse ihmisorganismissa, vaan se tarvitsee aina sosiaalisen kontekstin eli oikeuspersoonan.⁴⁸ Ihmisoikeuksien ideaali universalismista valitettavasti kohtaa rajoituksensa pakolaisten kohtaamisissa poikkeustilanteissa.

3.2 Kritiikki ihmisoikeuksien riittämättömyydestä

Joidenkin väitteiden mukaan ihmisoikeuksien aikakausi on hyödyttänyt eniten rikkaita. Vaikka valtioiden poliittisten oikeuksien rikkomukset ovat saaneet ennennäkemätöntä huomiota ihmisoikeuskampanjoiden vuoksi, sitoutumista aineelliseen tasa-arvoon ihmisyyksilöiden välillä ei ole nähtävissä. Aineellinen tasa-arvo, joka tarkoittaa varallisuuden ja resurssien tasa-arvoa, on joutunut antamaan tilaa vapaiden markkinoiden aatteelle, jossa varallisuus kerääntyy pistemäisesti tietyille henkilöille tai yrityksille ensimmäisessä maailmassa.⁴⁹

Ihmisoikeudet eivät ole Samuel Moynin mukaan riittävä keino sosiaalista ja taloudellista epätasa-arvoa vastaan. Haasteita tuo globaalinen talouden valtiopainotteisuus: kun kehittyneiden ja kehittyvien maiden ero kasvoi pienentymisen sijaan dekolonisaation jälkeen, puhe globaalista hyvinvointivaltion kaltaisesta järjestelmästä loppui lyhyeen. Postkoloniaaliset valtiot halusivat luoda uuden taloudellisen järjestelmän ihmisoikeuksien käsitteellisen ja instituutionaalisen kehityksen ulkopuolella, kun vuoden 1966 YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ei sitoutunut rajoja ylittävään sosiaaliseen oikeuteen.⁵⁰ Tämä järjestelmä tunnetaan ”uutena kansainvälisenä talousjärjestelyinä”, ja se on ehdottanut monipuolisesti sääntelyä, jonka tavoitteena on toteuttaa valtioiden välistä tasa-arvoa.⁵¹

46 Bohman 2012, s. 323.

47 Arendt koki oman osuutensa etujen ehdollisuuksista, sillä hän pakolaisena ilmaisi, että ”työtä ei ollut paperittomille ja ilman työtä papereita ei saatu”. Ks. Young-Bruehl, Elisabeth: Hannah Arendt: For Love of the World. Yale University Press 1982, s. 118.

48 Arendt, Hannah – Kinnunen, Matti (suom.): Totalitarismin synty (1951). Vastapaino 2013, s. 299.

49 Samuel Moyn on kirjassaan *Not Enough* provosoivasti analysoinut, miten ihmisoikeudet voivat olla korkeimmin arvostettu ihanne, kun samalla laajemman sosiaalisen ja taloudellisen oikeuden vaatimukset tulevat laiminlyödyiksi. Ks. Moyn, Samuel: *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Harvard University Press 2018. (Moyn 2018)

50 Charvet, John – Kaczynska-Nay, Elisa: *The Liberal Project and Human Rights: The Theory and Practice of a New World Order*. Cambridge University Press 2008, s. 86.

51 Moyn 2018, s. 91.

Kathryn Sikkink (s. 1955) on tuonut esille, että monet ihmisoikeuskriitikot vertailevat ihmisoikeuksien toteutumista liikaa kuvitteelliseen ideaaliin. Tämä ei ole ongelmallista itsessään, jos kriitikot tunnustavat toimivansa näin, sillä aina on hyvä peilata, mitä on jäänyt paitsi toteutuneista tavoitteista. Usein kuitenkin kriitikot jättävät huomiotta tai minimoivat merkittäviä ihmisoikeuksien saavutuksia, jotka ovat muuttaneet maailmaa ajan myötä.⁵² Sikkink laittaa pitkää uraa ihmisoikeuskriitikona tehneen Moynin tähän luokkaan mainiten hänet henkilönä, joka on tehokas kritisoimaan ihmisoikeuksia, mutta ei ilmaise millaiseen vaihtoehtoiseen järjestelmään usko.⁵³

Väittely resurssien oikeudenmukaisesta jakautumisesta ja ihmisoikeuksista on moniulotteinen, ja sitä on tämän artikkelin rajallisuuden vuoksi haastavaa käsitellä enempiä. Kysymys on kuitenkin keskeinen pohdittaessa millaisia velvollisuuksia universaalit oikeudet luovat ihmisille ja valtioille. On väistämätöntä, että mikäli todellinen vapaus ja mahdollisuuksien tasa-arvo toteutuu vain kohtuullisen elintason myötä, ajatus universalismista tulisi sisältää jonkinlaisia vaatimuksia resurssien uudelleenjakamiselle. Yksityiskohdat kuitenkin siitä, että kuinka laajaa tasaamisen tulisi olla ja millä skaalalla, ovat jatkuvan poliittisen debatin alla ja siksi erityisen vaikeita tarkastella.

Tärkeä huomio aihepiiristä kuitenkin on globaalinen talouden keskittyminen länsimaihin ja sen ongelmallisuus varsinkin ihmisoikeuksien universaalisuuden kannalta. Yhtenä esteenä ihmisoikeuksien globaalille toteutumiselle pidetään valtiokeskeistä talousjärjestelmää, jossa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden nimissä annettua tukea ei ole tarpeeksi tai se ei kulje valtioilta toisille tehokkaasti.

4. IHMISOIKEUSAATTEEN UTOPISTISUUS

4.1 Ihmisoikeuksien ristiriitaisuus ja poliittisuus

Yhdysvaltalainen oikeusfilosofi Ronald Dworkin (1931–2013) toi 1970-luvulla oikeuskeskusteluun ilmaisen ”taking rights seriously”, joka herätti paljon keskustelua. Ajatuksena oli, että poliittisten etujen ja intressien sijaan etenkin tuomareiden huomio pitää siirtää politiikan yläpuolisiin oikeuksiin.⁵⁴ Samankaltaisia argumentteja ovat hyödyntäneet erilaiset ihmisoikeusinstituutiot. Myös Suomessa perusoikeusargumenttien merkitys on kasvanut 1990-luvulta alkaen ja

52 Sikkink, Kathryn: *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st century*. Princeton University Press 2017, s. 22–48. (Sikkink 2017)

53 Sikkink 2017, s. 29.

54 *Taking Rights Seriously* on Dworkinin esikoisteos, jossa argumentoidaan H. L. A. Hartin *The Concept of Law* (1961) oikeuspositivismia sekä yleisesti utilitarismia vastaan. Ks. *Taking Rights Seriously*. Kirjasta on tehty vuotta myöhemmin uusi versio, jossa Dworkin vastaa hänelle osoitettuihin kysymyksiin ja kritiikkiin.

uudistettuun vuoden 2000 perustuslakiin kirjatut perusoikeussäännökset ovat vahvistaneet kehitystä entisestään. Nämä voidaan nähdä erinomaisina saavutuksina, mutta samalla ne ovat antaneet entistä legitiimimmät työkalut sellaisille eturyhmille, jotka haluavat peitellä poliittiset vaatimuksensa oikeuksiksi. Uhkana on, että oikeuksien määritelmä kärsii näin inflaatiota.

Helsingin yliopiston professori emeritus Martti Koskenniemi (s. 1953) on todennut ihmisoikeusajatteluun sisältyvän ongelmallisen utopian, joka perustuu siihen oletukseen, että ihmisoikeudet ovat sekä luovuttamattomia että samanarvoisia, eikä niiden välillä saisi tehdä valintoja. Realistisesti on kuitenkin selvää, että resurssit ovat rajallisia ja valintoja on pakko tehdä. Valintoja syntyy pelkästään vain senkin takia, että monet oikeudet ovat ristiriidassa toistensa kanssa, joten lopulta ihmisoikeudetkin ovat vain punnintaa eri oikeuksien välillä.⁵⁵ Esimerkiksi YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 3 artiklan takaama turvallisuus ja 13 artiklan takaama liikkumisenvapaus ovat ihmisoikeuksia, jotka usein joudutaan asettamaan vastakkain.

Tietystä näkökulmasta katsottuna ihmisoikeudet ovat niiden universaalisuuden johdosta luovuttamattomia, mikä tarkoittaa, että ihmisoikeuksia ei ole sallittavaa rajata tai ottaa pois valtion toimesta, koska universaalisuuden perusidea muuten murenis. Tämä aiheuttaa hämmennystä oikeuksien ristiriitailanteissa siitä, kuinka luovuttamattomia ihmisoikeuksia kuuluisi priorisoida. Ihmisoikeudet on haluttu erottaa politiikasta, vaikka politiikka on erottamaton osa niitä. Syntyy paradoksi, jossa ajatellaan, että ihmisoikeudet rajaavat politiikkaa, vaikka on mahdotonta tulkita ihmisoikeuksia ristiriitailanteissa ilman politiikkaa.⁵⁶

Koskenniemi on myös huomauttanut kansainvälisen oikeuden sortuvan kahteen vastakkaiseen ajattelutapaan: ensinnäkin kansainvälinen oikeus on nähty merkityksettömänä moralismina, jossa voidaan puhua vain utopioista, minkä lisäksi se on koettu manipulatiivisena fasadina valtioiden itsekkäille intresseille. Ihmisoikeuskysymykset voivat sijoittua kumpaan tahansa kategoriaan, mutta tämän artikkelin kontekstissa ihmisoikeuksien universaalisuuden haasteena on pääasiallisesti ensiksi mainittu utopistisuus, koska on yleisesti jo hyväksyttyä, etteivät ihmisoikeudet voi toteutua kaikkialla yhtäläisesti ja samalla tavalla.⁵⁷

Lisäksi Koskenniemi on tuonut esille sen, kuinka kansainvälisen oikeuden keskustelussa on ollut esillä väite niin sanotusti hyvistä, doktriineja luovista kansainvälisen oikeuden juristeista

55 Koskenniemi, Martti: *The Politics of International Law*. Hart Publishing 2011, s. 142–145. Koskenniemi, Martti: *The Politics of International Law*. Hart Publishing 2011, s. 142–145.

56 Posner, Eric: *Martti Koskenniemi on Human Rights An Empirical Perspective*. Teoksessa Werner, Wouter G. – de Hoon, Marieke – Galán, Alexis: *The Law of International Lawyers: Reading Martti Koskenniemi*. Cambridge University Press 2017, s. 121–136, erityisesti s. 122–123.

57 Lisäksi Koskenniemen suuremmissa teoksissa toistuu pohdinta siitä, kuinka kansainvälisen oikeuden ja sen käsitteiden kehitys on niiden näennäisestä universalismista huolimatta ollut sidottu eurooppalaiseen oikeusajatteluun. Ks. Koskenniemi, Martti: *To the Uttermost Parts of the Earth: Legal Imagination and International Power, 1300-1870*. Cambridge University Press 2021 ja Koskenniemi, Martti: *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International law, 1870-1960*. Cambridge University Press 2002.

sekä toisaalta epäonnistuneista juristeista, jotka rypevät vain teoriassa. Juuri tämänkaltaisessa traditionaalisessa näkökulmassa ongelmaksi muodostuu se, kuinka erotetaan juridinen argumentointi poliittisesta argumentoinnista.⁵⁸

Universaaliutta painottavan ihmisoikeusaatemaailman voidaan katsoa juridisoineen poliittista keskustelua samalla poliittiset asiat näyttämään puhtaasti oikeudellisilta ongelmilta. Poliittiset arvot pyritään kuvaamaan yksinkertaistetusti ihmisoikeuksina. Oikeudenmukaisuuden kannalta tämä saattaa olla haitallista, sillä oikeuksien poliittisuutta ei ehkä tunnisteta.

4.2 Ihmisoikeudet viimeisenä utopiana

Kuten historiaa käsiteltäessä aiemmin todettiin, nykyaikainen ihmisoikeuskäsitys eroaa hieman vanhemmista tulkinnoista perustavanlaatuisista oikeuksista esimerkiksi Ranskan vallankumouksen ajalta. Samuel Moynin mukaan ihmisoikeuksien nykyinen muoto, jolla tarkoitetaan kaikkiin soveltuvia ja kansainvälisesti suojattuja eli universaaleja oikeuksia, ei ole jäljitettävissä valistusaikaan tai toisen maailmansodan järkytykseen. Sen sijaan hän näkee niiden olevan peräisin 1970-luvulta antaen esimerkiksi presidentti Jimmy Carterin (s. 1924) pyrkimyksen tehdä ihmisoikeuksista Yhdysvaltojen ulkopoliittikan pilari.⁵⁹

Moynin pääasialliset todisteet siitä, että 1970-luku on ihmisoikeuksien läpimurtoaikaa Carterin ulkopoliittikan lisäksi ovat Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön vuoden 1975 Helsingin päätösasiakirjoissa ja grafiikoissa, jotka osoittavat *human rights* -sanan käytön ponnahtaneen vuonna 1977.⁶⁰ Moynin kuvaamaan muutokseen istuu myös edellä käsitellyn Dworkinin kirjan premissi ihmisoikeuksien antipolitisoitumishankkeesta, joka sekun julkaistiin 1970-luvun lopulla.

Moyn on siinä kiistatta oikeassa, etteivät ihmisoikeudet olekaan kumulatiivisesti syntyneitä ajatuksia hyvyydestä ja oikeudenmukaisuudesta. Moyn on punninnut vastakkain toiveita ihmisoikeuksien kansainvälisestä utopiasta ja valtioiden kyvyttömyyttä taata ihmisarvon toteutuminen käytännössä, ja tullut siihen tulokseen, että ihmisoikeudet alettiin nähdä valtioista irrallisena asiana juuri 1970-luvulla.

Vaihtoehtoisesti Moynin argumenttia vastaan ihmisoikeuksien aikakauden alkuna voidaan pitää vielä tuoreemmin 1990-lukua, jolloin ihmisoikeusjärjestöt alkoivat kukoistamaan ja ihmisoikeustuomioistuimista tuli todellisuutta. On täysin mahdollista, että kylmän sodan päättyminen liberalismiin voittoon auttoi ihmisoikeusaatteen leviämistä vähintään yhtä paljon kuin esimerkiksi 1960–70-lukujen dekolonisaatioallot.

58 Koskenniemi, Martti: *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Reissue with a new epilogue. Cambridge University Press 2005, s. 24–28.

59 Moyn 2010, s. 4.

60 Moyn 2010, s. 121 ja 231.

Kansainvälisessä oikeudessa on kuitenkin tapahtunut jo aikaisemmin merkkipaaluja ihmisoikeuksien eteen, joita ei voida missään nimessä sivuuttaa käsitellessä ihmisoikeuksien läpimurtoja. Yksi tällainen on ehdottomasti Nürnbergin oikeudenkäynnit (1945–1946), joissa ensimmäistä kertaa kansainvälinen oikeuskäytäntö tuomitsi natsseja rikoksista ihmisyyttä vastaan ja näin ollen muovasi täysin sen, miten ylikansallisia ihmisoikeusrikkomuksia tulisi käsitellä.⁶¹ Nürnbergin oikeudenkäyntejä voidaan pitää urauurtavana kansainvälisenä keskusteluna, jossa saatiin ihmisoikeuksien kannalta historiallinen muutos koko maailman oikeusjärjestelmään.

Laajemmin ajateltuna koko 1900-luku oli monien vallankumousten aikaa ja teollisuuden kehittyminen sekä hyvinvoinnin eksponentiaalinen lisääntyminen oli antanut aikalaisille enemmän varaa unelmoida erilaisista utopioista. Ihmisoikeuksien 1970-luvulta alkaneen mullistuksen Moyn selittää toisten utopististen hankkeiden, kuten kommunistisen unelman, epäonnistumisilla.⁶² Universaali aate yhdenvertaisemmasta maailmasta kaipasi toisen kanavan, ja ihmisoikeudet toimivat oivana tapana jäsentää uudelleen ajatuksia paremmasta tulevaisuudesta. Ihmisoikeudet ovat, kuten Moyn oman kirjansa nimesikin, viimeinen utopia, joka on edelleen toteuttamiskelpoinen.

5. YHTEENVETO

YK:n ihmisoikeusjulistuksen taustalla olevaa ajatusta ei sinänsä ole mielenkiintoista kyseenalaistaa oikeustieteellisestä näkökulmasta. Ihmisoikeuksien universaalisuudesta johtuvien rajoitteiden haasteet on erotettava ihmisoikeuksien suorasta arvostelusta, joka on luonteeltaan enemmänkin yhteiskuntapoliittista. Filosofisessa pohdinnassa on yleensä kyseessä niin sanotun immanentin kritiikin herättäminen, jossa on tarkoitus sisäisesti tarkastella universaalisuuden ja ihmisoikeuksien yhdistelmän huonoja puolia haastamatta peruslähtökohtia.

Artikkelista voidaan jäsentää neljä erilaista kategoriaa ihmisoikeuksien universaalisuuden haasteista. Ensimmäinen näistä on relativismin luomat rajoitukset universaaliudelle. Näitä rajoituksia ei voi selittää perinteisillä oikeusfilosofisilla näkökulmilla, sillä luonnonoikeus ja oikeuspositivismi tukisivat kaikki teorian tasolla universaalisuutta. Kulttuurisidonaisuus on kuitenkin pitkään ollut osa yhteiskuntatieteitä, varsinkin antropologiaa. Vaa'an vastakkaisina painoina ovat ihmisoikeuksien todenmukainen universaali toteutuminen ja monikulttuuristen yhteisöjen vapaus päättää elintavoistaan. Tähän liittyy myös vahvasti kysymys siitä, voiko länsimainen ihmisoikeusinstituutio määrätä objektiivisen moraalien luonnonoikeuden lailla vai

61 Vasta Nürnbergin oikeudenkäynnin yhteydessä "rikos ihmisyyttä vastaan" määriteltiin tarkemmin siviiliväestön systemaattisena ja kokonaisvaltaisena elämän ja vapauden loukkaamisena. Ks. Taylor, Telford: Nuremberg Trials: War Crimes and International Law. International Conciliation 1949, s. 343.

62 Moyn 2010, s. 39–40.

onko kysymys pahimmillaan kulttuuri-imperialismista. Universaalisuuden kannalta keskitie on varsin kapea, sillä joidenkin poikkeusten salliminen voi helposti johtaa systemaattisiin ihmisoikeusloukkauksiin.

Toinen haasteiden ryhmä liittyy ihmisoikeusjärjestelmän valtiokeskeisyyteen. YK:n ihmisoikeusjulistus on kirjoitettu yleisluontoiseksi, mikä on antanut valtioille tietystä mielessä vapautta edistää ihmisoikeuksia kuten parhaaksi näkevät, vaikkakin myöhemmin kansainvälistä oikeutta on täsmennetty lisäsopimuksin. Valtioiden merkitys ihmisoikeuksien toteutumisessa on suuri, mikä näkyy valtiottomien tai pakolaisten putoamisena oikeusjärjestelmästä, sillä heiltä puuttuu kokonaan jonkin valtion antama oikeudellinen perusta avulle. Lisäksi globaalin talousjärjestelmän valtiokeskeisyys asettaa ihmisoikeuksien universaalisuuteen omat rajoitteensa. Varallisuus ja resurssit ovat jakautuneet epätasa-arvoisesti maailmojen välillä, eikä osalla valtioista yksinkertaisesti ole varaa toteuttaa ihmisoikeuksia riittävällä tasolla. Ihmisoikeuksien riittävyttä on kyseenalaistettu tämän asetelman takia, sillä universaali oikeudenmukaisuus ei tavoita esimerkiksi kolmannen maailman kansalaisia.

Kolmas haastekategoria on ihmisoikeuksien toteuttamisen poliittinen luonne. Kaiken takana on ristiriita siitä, että ihmisoikeuksien tulisi olla mahdollisimman objektiivisia ja universaaleja, mutta niiden tulkinta on aina poliittisten realiteettien takia mahdollista vain subjektiivisesti. Ihmisoikeuksia on haluttu viedä utopistiseen suuntaan erityisesti 1970-luvulla, jolloin niistä koitettiin saada politiikan yläpuolista oikeutta. Kuitenkin hyvänä nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että kaikki merkittävät oikeudet ovat jotain muuta oikeutta vastaan. Olennainen kysymys on, millaiseksi oikeuksien keskinäinen hierarkia muodostuu ja siihen voidaan vastata ainoastaan politiikalla. Ihmisoikeudet ovat siten poliittisen keskustelun sisällä eivätkä yläpuolella. Jos täysin objektiivista, tähtiin kirjoitettua oikeudenmukaisuutta ei ole olemassa, niin se luo väistämättä poliittiset kehykset universaalisuudelle.

Neljäs haaste, jota artikkelissa ei varsinaisesti puida läpi, mutta tulee siinä alati ilmi, on ihmisoikeuksien tarkkarajaisuuden puute. Ihmisoikeudet ovat suhteellisen tuore asia maailmanlaajuisella skaalalla, joten aatteen sijoittumista vaikeiden kansainvälisten kysymysten äärellä ei tiedetä vielä varmuudella. Interventiot eri maiden tai yhteisöjen toimintaan saattavat tuntua joko liian suurilta tai pieniltä, koska mitään yksityiskohtaista ohjeistusta ei ole annettu. Rajojen puuttuminen voi johtaa siihen, että jokin taho voi käyttää ihmisoikeuksia retorisenä keinona vain dominoidakseen keskustelua – ihmisoikeuksien vastustaminen on pahamaineinen leima, jota kaikki välttelevät. Vaikka ihmisoikeuksien ideaa käytetään ajoittain väärin, sen ei tule kuitenkaan antaa heikentää ihmisoikeuksien alkuperäistä legitimitettä. Sen sijaan väärinkäytön tiedostamisen tulisi luoda entistä kovempaa painetta korostaa ihmisoikeuksien tarkkarajaisuutta.

Useamman tutkijan mielestä ihmisoikeudet ovat aatteena täyttäneet valta- ja arvotyhjiön, joka jäi sekä toisen maailmansodan aikaisista ideologioista että kylmän sodan kommunisti- ja hippiunelmasta. Ihmisoikeudet saivat läpimurtonsa 1970-luvulla ja toisen kerran 1990-luvulla

Neuvostoliiton romahdettua. Hieman ironisesti voisi todeta, että ihmisoikeuksien utopian pelasti mahdottomuudelta kylmän realistinen ote oikeuksiin ylipäänsä.

Teoriassa ajatus ihmisoikeuksista on varsin kunnianhimoinen: oikeudet pystyy tulkitsemaan laveasti ja sokeaa idealismia edesauttaa lupaukset universaalisuudesta ja jakamattomuudesta. Tätä korkealentoisuutta hillitsi pääasiallisesti kuitenkin edellä mainitut neljä pointtia relativismista, valtiokeskeisyydestä, politiikasta sekä tarkkarajaisuudesta, jotka estivät tai ainakin jarruttivat ihmisoikeuksien universaalisuuden toteutuksen yrittämistä radikaalein keinoin.

OFFER YOUR TEXT TO BE PUBLISHED IN HELSINKI LAW REVIEW

Maximum length

For articles is 25 pages A4, or a maximum of 60 000 characters. For other works such as book reviews and case commentary, the maximum length is around 15 pages.

Typeface

Times New Roman, pt 12, spacing 1,5. No hyphenation.

Abstract

All articles should include an abstract in English. In the abstract, briefly present the purpose of the article, the essential research results, and conclusions. Please note that the purpose of the abstract is to summarize the article in whole, not to act as an introduction. The length of the abstract is around 150 words.

Citations

Direct quotations of over three lines are put inside quotation marks, indented and evened out from the right hand side.

References

References should be done with the following footnote styles with the full citation appearing in first mention, omitting a separate bibliography. If the author has used a different referencing style, amending it can be done after a positive publishing decision.

a) Books

Example: Rawls, John: A Theory of Justice. Belknap Press 1971, s. 4. (Rawls 1971)

b) Articles

Example: Holmes, Oliver Wendell: The Path of the Law. Harvard Law Review 1897, vol. 10(8), s. 457–478. (Holmes 1897)

Submissions via Journal.fi online service:

<https://journal.fi/helsinkilawreview/about/submissions>

If you have questions on publishing in Helsinki Law Review, send your inquiry to the editors. With other inquiries and ideas for co-operation, contact the Editor-in-Chief.

www.facebook.com/helsinkilawreview

www.instagram.com/helsinkilawreview

www.linkedin.com/company/helsinki-law-review

