



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Uuden ilmastolain muutoksenhaku- sääntely

Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10

# Uuden ilmastolain muutoksenhakusäätely

## Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle

Oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori

Ympäristöministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for  
Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-250-1

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10		Teema	Ympäristönsuojelu
<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö		
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori suomi	<b>Sivumäärä</b>	71
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Tämä oikeudellinen selvitys on laadittu ympäristöministeriön toimeksiannosta uuteen ilmastolakiin erikseen lisättävän muutoksenhakusäännöksen valmistelun tueksi.</p> <p>Selvityksen pohjaksi on tarkasteltu ilmasto-oikeudenkäyntejä uutena ilmiönä ja haasteena sekä periaatteellisesti merkittäviä ilmasto-oikeudenkäyntejä muissa maissa. Samoin on tarkasteltu ajateltavissa olevia tuomioistuinprosessin muotoja. Yleisinä lähtökohtina on selvitetty hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, valitustietä ja valitusoikeutta.</p> <p>Ilmastolakiluonnoksen mukaisia suunnitelmien sisältövaatimuksia ja vaikutuksia on tarkasteltu muutoksenhaun tarpeen kannalta. Myös eräitä kansainvälisiä ja unionioikeudellisia velvoitteita on tarkasteltu.</p> <p>Suunnitelmapäätökset säädettäisiin nimenomaisesti valituskelpoisiksi. Muutosta haettaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusoikeus olisi sillä, jonka etua tai oikeutta ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea, eräillä järjestöillä, määräedellytyksin maakunnan liitolla ja eräillä valtion viranomaisilla, samoin kuin saamelaiskäräjillä, kolttien kyläkokouksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Valittajalle asetettaisiin erityinen velvollisuus osoittaa valitusoikeutensa perusteet. Valtioneuvoston päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei oikeus toisin määrää..</p>		
<b>Asiasanat</b>	ympäristönsuojelu, ilmastolaki, oikeusturva, selvitys, muutoksenhaku, ilmastonmuutokset, ilmastopoliittikka		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-250-1	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1</a>		

## Bestämmelserna om ändringssökande i den nya klimatlagen

### Juridisk utredning för miljöministeriet

---

<b>Miljöministeriets publikationer 2022:10</b>		<b>Tema</b>	Miljövård
<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet		
<b>Författare</b>	Juris doktor Pekka Vihervuori		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	71

---

**Referat**

Denna juridiska utredning har utarbetats på uppdrag av miljöministeriet till stöd för beredningen av en bestämmelse om ändringssökande. Avsikten är att bestämmelsen ska fogas separat till den nya klimatlagen.

Som grund för utredningen har det gjorts en granskning av klimaträttegångar som ett nytt fenomen och en ny utmaning samt av klimaträttegångar av stor principiell betydelse i andra länder. Likaså har det gjorts en granskning av de former av domstolsprocess som är under behandling. Som allmänna utgångspunkter har det gjorts utredningar i vilken mån förvaltningsbeslut är överklagbara, av besvärsvägen och av besvärsrätten.

Kraven på planernas innehåll och konsekvenserna av planerna enligt utkastet till klimatlag har granskats med tanke på behovet av ändringssökande. Även vissa internationella och unionsrättsliga förpliktelser har granskats.

Det föreslås att planbesluten uttryckligen ska vara överklagbara. Ändring ska sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvärsrätt har den vars intresse eller rätt klimatförändringen eller effekterna av bekämpningen av klimatförändringen eller anpassningen till den på ett särskilt sätt kan beröra, vissa organisationer, under vissa förutsättningar landskapsförbund och vissa statliga myndigheter, liksom sametinget, skoltarnas byastämma och Ålands landskapsregering. Den som söker ändring åläggs en särskild skyldighet att visa grunderna för sin besvärsrätt. Statsrådets beslut kan verkställas trots att ändring söks, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

**Nyckelord** miljövård, klimatlag, rättsskydd, utredning, ändringssökande, klimatförändring, klimatpolitik

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-250-1	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1</a>		

---

## Regulation of requests for review under the new Climate Change Act Legal study for the Ministry of the Environment

---

<b>Publications of the Ministry of the Environment 2022:10</b>	<b>Subject</b>	Environmental protection
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment	
<b>Author(s)</b>	Doctor of Law Pekka Vihervuori	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 71

---

### Abstract

This legal study was commissioned by the Ministry of the Environment in order to support the preparation of a provision on requests for review to be introduced separately into the new Climate Change Act.

For the study, the author analysed legal climate-related proceedings as a new phenomenon and challenge, and examined such proceedings involving important principles in other countries. The study also explores possible forms of legal proceedings. The general topics studied are the appealability of administrative decisions, the channels of appeal and the right of appeal.

The required contents of the plans under the draft Climate Change Act and the impacts of the plans are looked at from the perspective of the need to request review of related decisions. Certain obligations under international law and European Union law are analysed, too.

The proposal is to specifically provide that decisions concerning plans are appealable. The appeal would be addressed to the Supreme Administrative Court. The right of appeal would rest with any person whose interest or right might be affected in a particular manner by impacts of climate change or of measures to mitigate it, or by adaptation to climate change; certain organisations, regional councils and certain state authorities on specific conditions; the Sámi Parliament; Skolt village meetings; and the Government of the Province of Åland. The appellants would be specifically obligated to prove the justification for their right of appeal. A Government decision would be enforceable regardless of appeal, unless otherwise ordered by the Court.

**Keywords** environmental protection, Climate Change Act, legal protection, study, request for review, climate change, climate policy

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-250-1	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1</a>		

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Tehtävämäärittely</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Ilmasto-oikeudenkäynnit uutena ilmiönä ja haasteena</b> .....	10
<b>3</b>	<b>Periaatteellisesti merkittäviä ilmasto-oikeudenkäyntejä valtiota vastaan muissa maissa</b> .....	14
<b>4</b>	<b>Prosessimahdollisuudet ja -vaihtoehdot Suomen oikeusjärjestelmässä</b> .....	20
4.1	Yleiset lähtökohdat .....	20
4.2	Siviiliprosessi .....	20
4.3	Hallintoriitaprosessi.....	21
4.4	Hallintopäätöstä koskevan muutoksenhaun yleiset lähtökohdat .....	24
4.4.1	Valituskelpoisuus.....	24
4.4.2	Valitustie .....	25
4.4.3	Valitusoikeus.....	25
4.4.4	Valtioneuvoston suunnitelmapäätöksiä koskevia erityissäännöksiä valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta .....	28
4.4.5	Ei erityissäännöstä: valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	32
<b>5</b>	<b>Ilmastolain mukaiset valtioneuvoston päätökset mahdollisina muutoksenhaun kohteina</b> .....	33
5.1	Tarkastelun lähtökohdat.....	33
5.2	Ilmastolakiehdotuksen mukaiset suunnitelmat .....	34
5.3	Suunnitelmien sisältövaatimusten merkitys valituskelpoisuuden kannalta .....	38
5.4	Suunnitelmien vaikutukset valituskelpoisuuden kannalta.....	40
<b>6</b>	<b>Eräitä valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta koskevia kansainvälisiä ja unionioikeudellisia velvoitteita ympäristöasioissa</b> .....	43
<b>7</b>	<b>Ehdotettavan muutoksenhakusääntelyn lähtökohtia</b> .....	46
7.1	Päätösten valituskelpoisuus.....	46
7.2	Eräiden muiden päätösten valituskelpoisuus.....	50
7.3	Valitusoikeus.....	52
7.3.1	Lähtökohdat.....	52
7.3.2	Eräät julkisyhteisöt.....	55
7.3.3	Yleistä etua valvovat viranomaiset .....	56
7.3.4	Yksityiset henkilöt ja yhteisöt (muut kuin järjestöt) .....	59

7.3.5	Järjestöt .....	61
7.3.6	Valitusoikeuden suhde esitettävien vaatimusten sisältöön .....	62
7.3.7	Valitusoikeuden perusteiden osoittaminen .....	62
7.3.8	Valtioneuvoston päätösten tiedoksiantaminen ja valitusajan laskeminen .....	63
7.3.9	Käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa .....	64
<b>8</b>	<b>Sääntämisyjärjestys</b> .....	<b>67</b>
<b>9</b>	<b>Sääntöehdotukset</b> .....	<b>68</b>
	22 § Valtioneuvoston päätösten tiedoksi antaminen.....	68
	23 § Muutoksenhaku.....	68
	<b>Selvityksessä käytetty kirjallisuus ja muu kirjallinen aineisto</b> .....	<b>70</b>



# 1 Tehtävänmäärittely

Tämä ympäristöministeriön tilaama selvitys liittyy ilmastolain uudistamiseen. Valmis-teilla olevan uuden ilmastolain tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Uudistuksen yhteydessä lakiin on ollut tarkoitus sisällyttää säännös muutoksenhausta. Voimassa olevassa ilmastolaissa (609/2015), joka uudella lailla on tarkoitus korvata, ei ole muutoksenhakusäännöstä.

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi oli lausuntokierroksella 2.7.–6.9.2021. Tuohon luonnokseen sisältyi seuraava muutoksenhakusäännös (22 §):

*Ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä haetaan muutosta korkeim-malta hallinto-oikeudelta.*

*Valitusoikeus on:*

- 1) sillä, kenen oikeutta ja etua päätös koskee;*
- 2) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella;*
- 3) sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tar-koituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen;*
- 4) saamelaiskäräjillä;*
- 5) kolttien kyläkokouksella.*

*Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hal-linto-oikeus toisin määrää.*

*Muutoin muutoksenhaussa sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.*

Ehdotettuun muutoksenhakusäännökseen tuli lausunnoissa runsaasti palautetta. Lau-sunnonantajat suhtautuivat pääosin myönteisesti ehdotettuun säännökseen, mutta samalla moni korosti pykälän ja perusteluiden vaativan yhä jatkotyöstämistä ja tar-kennuksia. Muutama lausunnonantaja näki ehdotuksen epäonnistuneena. Moni lau-sunnonantaja, erityisesti tutkimustahot sekä ympäristö- ja ihmisoikeusjärjestöt, näki

muutoksenhakusäännöksen tärkeänä ja hyvänä lisäyksenä ilmastolakiin. Muutama lausunnonantaja suhtautui kokonaisuudessaan kriittisesti muutoksenhakupykälän sisällyttämiseen ilmastolakiin.<sup>1</sup>

Lausuntokierroksen palautteen johdosta katsottiin, että muutoksenhakua koskeva säännös edellyttää jatkovalmistelua. Säännös olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää myöhemmin vuonna 2022 annettavan toisen ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen yhteyteen. Muutoksenhakusäännöksen valmistelun tueksi ympäristöministeriö on tilannut tämän oikeudellisen selvityksen.

---

1 Ilmastolain uudistus, lausuntoyhteenveto, ympäristöministeriö 17.11.2021.

## 2 Ilmasto-oikeudenkäynnit uutena ilmiönä ja haasteena

Mahdollinen muutoksenhaku ilmistolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä merkitsee oikeudenkäyntiä tuomioistuimessa, tässä tapauksessa hallintotuomioistuimessa. Tällainen oikeudenkäynti voidaan lukea ilmasto-oikeudenkäyntien laajaan ja monimuotoiseen kategoriaan. Usein näissä on vaadittu valtion velvoittamista päätettyä tehokkaampaan ilmastonsuojeluun,<sup>2</sup> ja niihin saattaa liittyä myös lainsäädännön tai alemmantasoisien sääntelyn kyseenalaistaminen.

Tällaisia, usein huomiota herättäviä oikeudenkäyntejä on 2000-luvulla pantu vireille monissa maissa, vaihtelevin vaatimuksin<sup>3</sup> ja lopputuloksin. Merkityksellistä saattaa prosessin aineellisesta lopputuloksesta riippumatta olla jo se, että asianomaisen vireillepanijan kanne tai valitus on tullut tuomioistuimessa tutkituksi. Yhdistyneiden Kansakuntien 2020 julkaiseman raportin mukaan 1.7.2020 mennessä oli tietoon tulleita ilmasto-oikeudenkäyntejä ollut 38 eri maassa yhteensä 1550, näistä Yhdysvalloissa 1200.<sup>4</sup> Vielä 2017 määrä

2 Tällaista kyllä esiintyy muussakin ympäristönsuojelussa, esimerkiksi ilman pilaantumisen torjunnassa, millä saattaa olla välillistä merkitystä ilmastonsuojelunkin kannalta. – Sama vaikutus voi olla Euroopan unionin tuomioistuimen jäsenvaltiota vastaan antamalla rikkomuskannetuomioilla, kuten asiassa C-664/18 (*komissio vs. Yhdistynyt kuningaskunta*), jossa (vielä silloisen) jäsenvaltion katsottiin ”systematically and persistently” rikkoneen unionioikeutta ilman typpidioksidipitoisuuksien kohdalla.

3 Raportin *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review* (s. 13) mukaan (s. 13) ilmasto-oikeudenkäynnit ovat kuuluneet yhteen tai useampaan näistä kategorioista: (1) climate rights; (2) domestic enforcement; (3) keeping fossil fuels in the ground; (4) corporate liability and responsibility; (5) failure to adapt and the impacts of adaptation; and (6) climate disclosures and greenwashing. *Global Climate Change Litigation* -sivuston (<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/>) mukaan Yhdysvaltain ulkopuolisissa valtioon kohdistuneissa ilmasto-oikeudenkäynneissä vuoden 2022 alkuun mennessä ovat pääkysymyksinä olleet trade and investment (14 tapausta), GHG emissions reduction and trading (159 tapausta), access to information (15 tapausta), environmental assessment and permitting (191 tapausta), human Rights (64 tapausta), failure to adapt (8 tapausta), protecting biodiversity and ecosystems (16 tapausta), public assembly (0 tapausta), public trust (5 tapausta). Ks. myös *McCormick et al.* 2018.

4 *Global Climate Litigation Report 2020* s. 9.

oli ollut 884. Laajassa mielessä samaan yhteyteen voidaan lukea myös ilmastoperusteiset prosessit kansainvälisissä valituselimissä ja tuomioistuimissa.<sup>5</sup>

Eri maiden oikeudellinen vertailu on järjestelmätasolla tässä yhteydessä erityisen hankalaa. Ensinnäkin sekä ilmastolainsäädäntö että ilmasto- oikeuskäytäntö on monessa valtiossa dynaamisessa vaiheessa. Uudistuksissa joudutaan kiinnittämään huomiota myös vireillä oleviin oikeudenkäynteihin ja niiden usein innovatiivisiin piirteisiin. Lisäksi hallintopäätöksiä koskevia varsinaisia muutoksenhakusäännöksiä on yleensä vain sellaisissa maissa, joissa on Suomen tapaan erilliset hallintotuomioistuimet. Tällaisiin maihin eivät kuulu varsinkaan *common law* -järjestelmän maat.

Yleisellä tasolla oikeudenkäyntien rakenteellisena ongelmana ja kenties niiden esteenä voidaan pitää ilmastomuutoksen globaalia luonnetta. Kaikki maailman ihmiset ovat tavalla tai toisella muutoksen vaikutuksen kohteita tai ainakin potentiaalisia kohteita, ja toisaalta kaikki tavalla tai toisella myös myötävaikuttavat tai ainakin voivat myötävaikuttaa itse muutokseen. Vaikka vaikutukset eri yksilöihin eivät olekaan identtisiä, tämä laaja-alaisuus tekee hyvin haastavaksi prosessuaalisen peruskysymyksen kantajasta ja vastaajasta, tai toisin ilmaisten oikeudellisten vaatimusten esittäjästä ja tuollaisten vaatimusten kohteesta. Mitään suoranaisia malleja aiemmassa oikeudellisessa ajattelussa ja käytännössä ei tässä kokonaan uudenaikaisessa tilanteessa ole.

Toisaalta on selvää, että jotkut kärsivät ilmastomuutoksen haittavaikutuksista konkreettisemmin ja kohdennetummin kuin muut, ja jotkut myös ovat aiheuttajina olennaisesti merkittävämpiä kuin jotkut toiset. Viimeksi sanottu koskee sekä valtioita että niiden lainsäädäntövallan alla toimivia yrityksiä ja muita tahoja. Valtioilla ja osin kansainvälisellä yhteisölläkin on myös velvollisuus noudattaa sitoumuksiaan, eikä tämän valvonta ja täytäntöönpano oikeudellisin keinoin välttämättä ole sidoksissa yksilöllisen loukkauksen kohteena olevien tahojen tekemään vireillepanoon.

Ilmastoon liittyvät oikeudenkäynnit ovat käytännössä usein olleet yksityisen toimijan ja valtion välisiä, mutta joissakin tapauksissa myös kahden yksityisen tahon välisiä. Ilmasto-oikeudenkäyntien perusteet ovat olleet vaihtelevasti painottuen kansallisessa oikeudessa sekä valtion kansainvälisissä velvoitteissa ja perus- ja ihmisoikeuksissa. Pääasiallisina vaatimuksina erilaisissa oikeudenkäynneissä ovat olleet (1) valtion velvoittaminen nopeuttamaan toimia kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, (2) sen osoittaminen, että kansalliset päästötavoitteet ovat riittämättömiä tai että niihin ei edes pyritä, (3) yhdistää globaaliin lämpötilan nousuun myötävaikuttavista päästöistä vastaavia tahoja herkille yhdyskunnille koituneisiin haittoihin, (4) muuntaa globaalit ilmastohuolet

---

5 Näistä Koivurova 2006.

vastuiksi paikallisista toimista, tai (5) vaatia sopeutumistoimien laiminlyöjän velvoittamista sopeutumistoihin tai maksamaan laiminlyönnistä korvauksia.<sup>6</sup>

Monesti kyse on ollut uudenlaisen oikeudellisen konstruktion tai teorian testaamisesta.<sup>7</sup> Yksi haasteista demokraattisessa oikeusvaltiossa on tuomioistuinpäätöksenteon suhde lainsäädäntövaltaan ja toimeenpanovaltaan. Ilmastoasioissa tähän liittyviä ristikkäisiä perusvaatimuksia ja jännitteitä sekä kokonaan uusia kysymyksiä ja tilanteita ei voida välttää. Paljon tietenkään on riippunut myös siitä, onko asianomaisessa valtiossa ylimalkaan päätetty strategiasta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Prosessi muodostuu väistämättä erilaiseksi, jos kysymys on tuollaisen päätetyn strategian sisällöstä, verrattuna tilanteeseen, jossa sellaisen laatimista vasta vaaditaan.

Monesti on jouduttu epävarmuustilanteessa hakemaan rakenteellista prosessiväylää ja käsittelytapaa aineellisesti täysin uudenlaiselle tapaukselle, jossa esimerkiksi selkeitä oikeussuhteita osapuolten välille ei ilmastonmuutoksen eri tekijöiden ja vaikutusten vuoksi välttämättä hahmotu. Suuri merkitys on tällöin ollut asianomaisen valtion tuomioistuinjärjestelmän rakenteella ja tuomioistuinten tehtävienjaolla. Haasteet näkyvät kansainvälisessä kehityksessä ja keskustelussa. Oikeusjärjestelmien eroavuuksien vuoksi perusongelmat ja niiden ratkaisutkin saattavat olla eri maissa erilaisia. On myös väistämättä jouduttu sivuamaan valtiosääntötason peruskysymyksiä, etenkin valtiollisen vallan kolmijakoa.<sup>8</sup>

Myös ilmastoperusteisiin vahingonkorvausoikeudenkäynteihin on liittynyt suuri määrä epävarmuustekijöitä, vastuun perusteista ja syy-yhteyshetjuista sekä mahdollisista jae-  
tuista vastuuosuuksista alkaen. Se, että joku kärsii ilmastonmuutoksesta aiheutuvaa vahinkoa, ei vielä ole likimainkaan sama asia kuin se, että vahingon ilmenemispaikan valtio olisi laiminlyöntinsä tai muun vastuuperusteen nojalla korvausvelvollinen joidenkin sellaisten yksityisten toimijoiden globaalien ilmastopäästöjen paikallisista vaikutuksista, jotka ilmenevät samassa tai muussa valtiossa. Eräistä maista löytyy esimerkkejä vahingonkorvaustyyppisistä (ja ehkä myös velvoittamiskannettuyppisistä) ilmasto-oikeudenkäynneistä

6 *Global Climate Litigation Report 2020* s. 9.

7 *Global Climate Litigation Report 2020* s. 40.

8 *Global Climate Litigation Report 2020* s. 40.

yksityisiä toimijoita vastaan.<sup>9</sup> *Common law* -oikeusjärjestelmät näyttävät tarjoavan muita enemmän liikkumavaraa ja yksittäisiä innovatiivisia – mutta samalla lopputuloksiltaan vaikeasti ennakoitavia – esimerkkejä. Toisaalta eri maissa on ollut myös tapauksia, jossa vastaajaksi on vaadittu valtiota sillä perusteella, ettei se ole reguloinut asianmukaisesti tiettyä yksityistä kasvihuonekaasujen päästöjä aiheuttavaa toimijaa. Tapauksia ei useinkaan ole viety ylimpään oikeusasteeseen, joten yksittäisten ratkaisujen oikeudellinen edustavuus oikeusjärjestelmätasolla on parhaimmillaankin epävarmaa.

Ilmasto-oikeudenkäynteihin liittyy siis kaikissa tapauksissa paljon epävarmuutta. On myös kaksi eri asiaa, katsotaanko oikeudenkäynnin vireilletulo sinänsä prosessuaalisesti mahdolliseksi ja johtaako se myös ehkä materiaalisesti johonkin relevanttiin lopputulokseen. Myös monien muiden tahojen kuin vireillepanijoiden oikeudet ja odotukset voidaan joutua ottamaan oikeudenkäynneissä huomioon, näin silloinkin, kun vaatimusten välitön kohde on valtio. Ilmasto-oikeudenkäynteihin voidaan lukea myös ne, etenkin Yhdysvalloissa tavalliset prosessit, joissa pyritään kumoamaan tai mitätöimään päästöjä rajoittavaa sääntelyä vaihtelevin perustein, ilmastonmuutoksen kiistämisestä lähtien. Tuollaisessa tilanteessa vaihtoehtoina saattavat olla rajoitusten pysyminen voimassa tai niiden kumoutuminen tai lieventyminen, mutta sellaisessa prosessissa tehokkaampi ilmastonsuojelu ei ole edes teoreettisena vaihtoehtona. Tilastojen tai yhteenvetöjen tekeminen erilaisista, eri oikeusjärjestelmissä esiintyneiden ilmasto-oikeudenkäyntien ominaisuuksista tai lopputuloksista on vaikeaa ja tilanteiden erilaisuuden vuoksi informaatioarvoltaan epävarmaa.

---

9 Tällainen on *Lliuya*-tapaus (*Lliuya v. RWE AG*), jossa perulainen maanviljelijä oli nostanut saksalaisessa tuomioistuimessa kanteen Saksan suurinta sähköntuottajaa vastaan väittäen, että yhtiö oli kasvihuonekaasupäästöillään tietoisesti myötävaikuttanut ilmastonmuutokseen ja kantaa siten osavastuun maanviljelijän kotipaikan lähistöllä tapahtuneesta vuoristojäätikön äkillisestä sulamisesta seurauksineen. Maanviljelijän korvausvaatimus, jonka sisältönä oli 0,47 % paikallisten viranomaisten tulvantorjuntakustannuksista, vastasi 0,47 %:n suuruista yhtiön osuutta teollisista kasvihuonekaasupäästöistä teollistumisen alun jälkeen. Saksalaisessa alioikeudessa 2015 vaatimukset eivät menestyneet, muun ohella kausaliiteen puuttumisen vuoksi. Ylempi oikeusaste kuitenkin 2017 piti yhtiön vastuuta mahdollisena ja määräsi vastuun perusteita tietyissä suhteissa selvitettäväksi tarkemmin. *Zivilrechtsstreit Lliuya ./. RWE, Der 5. Zivilsenat des Oberlandesgerichts Hamm* (Az. 5 U 15/17 OLG Hamm) - Beweisaufnahme angeordnet. Ks. myös *Global Climate Litigation Report 2020* s. 22. – Toisaalta korvaussummat saattavat joissakin oikeusjärjestelmissä olla hyvinkin suuria, kuten yhdysvaltalaisessa tapauksessa, jossa useat kantajat vaativat eri perustein, muun ohella metsäpalo-riskien perusteella, huomattavia korvauksia. Juttu päättyi sovintoon, jossa korvaussumma oli yli 25 miljardia dollaria.

### 3 Periaatteellisesti merkittäviä ilmasto-oikeudenkäyntejä valtiota vastaan muissa maissa

Alankomaalaisessa *Urgenda*-tapauksessa valtio on tiettävästi ensi kertaa tuomioistuimessa veloitettu kiristämään ilmastopolitiikkaansa vaarallisen ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi, ennen muuta juuri ihmisoikeusnäkökohtien perusteella. Tapausta on kansainvälisesti usein pidetty eräänlaisena ilmasto-oikeudenkäyntien esikuvana. Toisaalta on otettava huomioon, että Alankomaissa ilmastonmuutoksen muodostamat uhat kansalaisten oikeuksille ovat erityisen konkreettisia ja vakavia merenpinnan noususkenaarioiden perusteella.

Tapauksessa alankomaalainen *Stichting Urgenda* -säätio vaati Alankomaiden 886 kansalaisen nimissä Haagin alioikeudessa<sup>10</sup> Alankomaiden valtion velvoittamista tiukempiin ilmastotoimiin sillä perusteella, että valtiolla on oikeudellinen velvollisuus vakavan ilmastonmuutoksen torjumiseen. Kesäkuussa 2015 alioikeus, antaen Urgendalle asianosaisaseman, päätti, että valtion on leikattava kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 25 %:lla vuoden 2020 loppuun mennessä (verrattuna vuoden 1990 tasoihin sekä ryhdyttävä välittömästi tehokkaampiin torjuntatoimiin. Alankomaiden valtion haettua muutosta päätökseen Haagin ylioikeus (*Gerechthof Den Haag*) lokakuussa 2018 hylkäsi valituksen ja pysytti alioikeuden päätöksen. Valtion haettua edelleen muutosta Alankomaiden korkeimmassa oikeudessa (*De Hoge Raad*) tämä hylkäsi valituksen joulukuussa 2019 pysyttäen alempien oikeusasteiden päätökset.<sup>11</sup> Alankomaiden vuodelle 2020 asettama päästövähennystavoite oli riittämätön ja loukkasi maassa asuvien oikeutta elämään (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla) sekä oikeutta yksityis- ja perhe-elämään (sopimuksen 8 artikla).<sup>12</sup>

10 Kyse oli siviiliprosessista. Alankomaissa kyllä on erilliset hallintotuomioistuimet, mutta niissä käsiteltävät lainkäyttöasiat on eri laeissa tarkoin määritetty.

11 Alankomaiden korkeimman oikeuden ratkaisu 20.12.2019, ECLI:NL:HR:2019:2007.

12 Tapauksesta on runsaasti kirjallisuutta ja oikeudellista kommentointia kansainvälisissä julkaisuissa ja internetin sivustoilla. Suomessa sitä ovat esitelleet ja analysoineet mm. *Selvenius-Hurme* 2019 (s. 68-70), *Sisula-Tulokas* 2019, Hollo 2020 (s. 4-6) ja *Ekroos ym.* 2020 (s. 20 ja 30-31).

*Hollo*<sup>13</sup> on analysoinut Urgenda-ratkaisun monitasoisia oikeudellisia premissejä näin: Ratkaisun keskiössä oli kahdeksan langettavaan ratkaisuun eli kanteen hyväksymiseen johtavaa seikkaa: ensinnäkin kummankin osapuolen myöntämä ilmastomuutoksen haitallisuus, toiseksi Euroopan ihmisoikeuskonventioon perustuva ihmisoikeuksien turvaaminen, kolmanneksi se seikka, että kansallisten valtioiden tulee täyttää osavastuunsa globaalista taakasta vetoamatta oman valtion päästötason alhaisuuteen, neljänneksi 25–40 prosentin vastuusuuden perustuminen Pariisin sopimuksen konsensukseen kehittyneiden valtioiden osalta, viidenneksi se seikka, ettei valtion selitys sen omaksuman strategian mukaisesta alemmasta päästövähennystavoitteesta ollut uskottava, kuudenneksi se, että tuomioistuimella oli katsottava olevan oikeus lainsäädännön puuttuessa asettaa valtiota sitova velvoite, seitsemänneksi, että valtion vedotessa sopeutumistoimien vaikutukseen mitigaatiosasta tingittäessä tästä ei ollut luotettavaa selvitystä, sekä kahdeksanneksi yleisenä prosessuaalisena edellytyksenä, että kantajayhteisöllä oli katsottava olevan kansallisen lain mukaan asianosaisasema.

Irlantilainen järjestö *Friends of the Irish Environment* (FIE) nosti 2017 tuomioistuimessa (*High Court of Ireland*)<sup>14</sup> kanteen Irlannin valtiota vastaan katsoen, että Irlannin hallituksen päätös kansallisen ilmastomuutoksen hillintäsuunnitelman (*National Mitigation Plan*) hyväksymisestä oli vastoin Irlannin ilmastolakia (*Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*), Irlannin perustuslakia sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta, erityisesti oikeutta elämään ja oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, koska suunnitelma ei leikkaa riittävästi lyhyen aikavälin päästöjä. Järjestö vaati suunnitelmapäätöstä, joka tähtäsi vähähiiliseen talouteen siirtymistä vuoteen 2050 mennessä, kumottavaksi sekä määräystä uuden suunnitelman laatimiseksi. Syyskuussa 2019 High Court ratkaisi asian valtion eduksi. Oikeus katsoi, että *“there is now limited room, or . . . carbon budget, for greenhouse gas emissions” given the “safe temperature rise target” (of 1.5 degrees Celsius)*. Kuitenkin hallitus oli oikeuden mukaan käyttänyt ilmastolain sallimaa harkintavaltaansa asianmukaisesti, ja suunnitelma oli vain ensi vaihe tavoitteiden saavuttamiseksi siirryttäessä vähähiiliseen, ilmasto-resilienttiin ja ilmastollisesti kestävään talouteen vuoteen 2050 mennessä, ja sitä on mahdollista tarkistaa ja muuttaa. Järjestöllä oli oikeusperusteinen (*rights-based*) kanneoikeus asiassa, mutta hallitus ei ollut loukannut perustuslakia eikä ihmisoikeusvelvoitteita, koska suunnitelma oli vain yksi, vaikkakin tärkeä palapelin pala (*“but one, albeit extremely important, piece of the jigsaw”*).

Joulukuussa 2019 järjestö valitti asiassa ylioikeuteen (*Court of Appeal*) ja teki samalla hakemuksen ohivalituksesta suoraan korkeimpaan oikeuteen (*Supreme Court*). Helmikuussa

13 *Hollo* 2020 s. 5.

14 Irlannissa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia.



2020 korkein oikeus ottikin asian suoraan käsiteltäväkseen sen erityisyyden ja asian kiireellisyyden vuoksi. Heinäkuussa 2020 korkein oikeus ratkaisi asian toisin kuin High Court ja kumosi suunnitelman pitäen sitä puutteellisena. Siinä ei ollut määritelty riittävällä tarkkuudella sitä, miten Irlanti saavuttaisi ilmastolain edellyttämän kansallisen siirtymätavoitteen vähähiiliseen ja ympäristökestävään talouteen vuoteen 2050 mennessä. Kattavan suunnitelman oli oltava riittävän spesifinen kattaakseen koko kauden vuoteen 2050 asti. Toisaalta korkein oikeus katsoi, että valittajajärjestöltä puuttui puhevalta perustuslakiin ja ihmisoi-keussopimukseen perustuvien vaatimusten osalta.

*Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa* asiassa T-330/18, *Carvalho ym.*, olivat hakijoina maatalouden ja turismin aloilla toimivat 36 yksilöä perheineen unionin jäsenmaista (Saksa, Ranska, Italia, Portugali ja Romania) ja eräistä muista maista (Kenia, Fidži) sekä nuoria saamelaisia edustava Ruotsin lain mukaisesti toimiva *Sáminuorra*-järjestö. Hakijoiden vaatimukset käsittivät direktiivin (EU) 2018/410<sup>15</sup>, asetuksen (EU) 2018/842<sup>16</sup> sekä asetuksen (EU) 2018/841<sup>17</sup> osittaista kumoamista koskevan kanteen sekä vaatimuksen heidän kärsimiensä vahinkojen korvaamisesta. Hakijoiden mukaan säädöksistä ilmenevä riittämätön ilmastopolitiikka loukkasi heidän perusoikeuksiaan ja asia koski heitä ”suoraan ja erikseen” (mikä on vakiintuneesti kanteen vireilletulon perusedellytys unionin yleisessä tuomioistuimessa, jos kyse ei ole adressaatista eli ao. lainsäädäntöinstrumenttia ei ole suoraan osoitettu kantajalle), koska heidän käytettävissään ei ollut muuta tehokasta muutoksenhakukeinoja perusoikeuksien suojelemiseksi. Ratkaisussaan 8.5.2019 unionin yleinen

15 Direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta 14.3.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/410 (EUVL 2018, L 76, s. 3).

16 Maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta 30.5.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841 (EUVL 2018, L 156, s. 1) eli ns. LULUCF-asetus.

17 Sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta 30.5.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842 (EUVL 2018, L 156, s. 26) eli ns. taakanjako-asetus.

tuomioistuini jätti vaatimukset tutkimatta, koska se katsoi asianosaisaseman edellytysten eli (tässä tapauksessa) koskevan erikseen -vaatimuksen täyttyvän.<sup>18</sup>

Hakijat valittivat päätöksestä *unionin tuomioistuimeen*, joka ratkaisi asian tuomiollaan 25.3.2021 (C-565/19 P). Asian käsittelyssä Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vastustivat valituksen hyväksymistä, ja väliintulijana esiintynyt Euroopan parlamentti tuki parlamentin ja neuvoston kantaa. Valitus hylättiin. Toisin sanoen prosessuaalinen puhevallan epäminen pysytettiin.

Neljä ranskalaista kansalaisjärjestöä, *Oxfam France*, *Notre Affaire à tous*, *Fondation pour la Nature et l'Homme* ja *Greenpeace France* olivat toukokuussa 2019 tehneet Pariisin hallinto-oikeudelle (*tribunal administratif de Paris*) hakemuksen, jossa vaadittiin sen toteamista, että Ranskan valtio oli laiminlyönyt ilmastomuutoksen torjumisen ja omien kasvihuonekaasupäästötavoitteidensa saavuttamisen. Järjestöt olivat myös pyytäneet valtion määräämistä korjaamaan toimimattomuutensa aiheuttaman ekologisen vahingon.

Helmikuussa 2021 antamassaan päätöksessä oikeus katsoi, että valtiota saatettiin pitää vastuullisena osasta vahingollisia seurauksia vain, jos se ei ollut noudattanut sitoumuksiaan päästöjen vähentämiseksi. Valtiolle annettiin kahden kuukauden aika selvittää noita vahinkoja, minkä jälkeen oikeus harkitsisi, mitä määräyksiä ehkä on syytä antaa valtion velvoitteiden noudattamiseksi. Järjestöille määrättiin maksettavaksi yhden euron suuruinen korvaus siitä moraalista vahingosta, joka näiden edustamille kollektiivisille intresseille oli koitunut.

Toisessa asiassa, *Grande-Synthe et autre*, Ranskan korkein hallinto-oikeus (*Conseil d'État*), pohjoisranskalainen Grande-Synthen rannikkokunta oli pyytänyt Ranskan hallituksesta lisätoimenpiteitä Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitus oli hylännyt vaatimuksen, ja kunta valitti hallituksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus, katsoen kunnan erityisen alttiiksi ilmastomuutoksen vaikutuksille, tutki valituksen 19.11.2020 antamallaan päätöksellä. Tuomioistuimen mukaan Ranskan valtio oli sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 40 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoihin, mutta se oli äskettäisinä

18 Taustalla oli ns. *Plaumann*-ennakkotapauksen oikeusohje: "Jotta päätöksen voidaan katsoa koskevan erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, sillä on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan niille ominaisten tiettyjen erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu." *Carvalho*-asiaan sovellettuna tuomioistuini lausui ilmastomuutoksen vaikuttavan ihmisiin eri tavalla, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tästä syystä jollakulla olisi oikeus nostaa kanne yleisesti sovellettavaa toimenpidettä vastaan. Ks. myös *Ekroos ym.* 2020 s. 31.

vuosina säännöllisesti ylittänyt itselleen asettamansa ”*budgets carbone nationaux*”. Lisäksi 21.4.2020 annetulla asetuksella oli lykätty useimpia vuoden 2020 jälkeisiä vähennystavoitteita. Korkein hallinto-oikeus määräsi, että Ranskan hallituksen oli ennen tuomioistuimen lopullista ratkaisua osoitettava, miten sen kieltäytyminen lisätoimenpiteistä on yhteensopiva vuoteen 2030 tähtäävän päästöjen vähentämispolun (*la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre*) kanssa.

Norjan oikeuslaitoksessa käsitelty tunnettu ilmasto-oikeudenkäynti (*Greenpeace Norden ja Natur og Ungdom* vastaan Norjan hallitus) ei koskenut valtion ilmastotoimia kokonaisuutena, vaan sinänsä kyllä ilmaston kannalta olennaista öljyn ja kaasun poraamisen sallimista Barentsinmerellä. Kantajat katsoivat toiminnan konsessioiden olevan vastoin Norjan perustuslakia ja Pariisin ilmastopimusta. Asia käsiteltiin siviiliasiana (Norjassa ei ole erillistä hallintoprosessia) Oslon alioikeudessa (4.1.2018), ylioikeudessa (*Borgarting lagmannsrett*, 23.1.2020) ja korkeimmassa oikeudessa (*Høyesterett*, 22.12.2020), joissa kaikissa kanne torjuttiin, valtiosäännön ja prosessin kannalta keskenään hieman erilaisin perustein. Asian täysistunnossa käsitellyt korkein oikeus äänesti asiasta 11–4 vähemmistön kumotessa hallituksen päätöksen menettelyvirheperusteella. Vähemmistön mielestä ilmastovaikutuksia ei ollut selvitetty riittävästi. Ennen lopullista päätöstä korkeimman oikeuden valituslupavaliokunta (*ankeutvalg*) oli 20.4.2020 myöntänyt valitusluvan. Ennen pääasialliseen täysistuntoon oli välipäätöksellään (*orskurd*, 28.10.2020) ratkaissut neljää jäsentään vastaan tehdyt esteellisyyväitteet, osin äänestämällä.

Sittemmin asiassa on tehty valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Norjan viranomaisten on vastattava valitukseen 13.4.2022 mennessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa asia voidaan saattaa vireille vasta, kun säännönmukaiset kansalliset oikeuskeinot on käytetty, kuten edellä kerrotussa norjalaisessa tapauksessa. Tuomioistuimessa on hallituksille kommunikoituna vireillä myös kolmen portugalilaisen nuoren aktivistin valitus (20.9.2020) 33:a maata (kaikki Euroopan unionin jäsenmaat, Suomi mukaan luettuna, sekä Norja, Venäjä, Sveitsi, Turkki, Ukraina ja Yhdistynyt kuningaskunta) vastaan (*Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* - 39371/20). Valittajien mukaan valtiot ovat laiminlyöneet Pariisin sopimuksen päästövähennysvelvoitteiden ja 1,5 asteen lämpötilanurajoituksen toteuttamisen, muun ohella sillä perusteella, että Portugalissa oli mitattu korkeimmat heinäkuun lämpötilat 90 vuoteen.

Ihmisoikeustuomioistuin päätti 30.11.2020 asian nopeutetusta käsittelystä ja kommunikoivat asian hallituksille. 4.2.2021 tuomioistuin hylkäsi vastaajamaiden hakemuksen nopeutetun käsittelyn peruuttamisesta sekä hakemuksen käsittelyn rajaamisesta vain valituksen tutkittavaksi ottamiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomissa on 26.11.2020 tullut vireille asia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres v. Sveitsi*, joka on kommunikoitu Sveitsin hallitukselle 17.3.2021. Valittajina on sveitsiläinen ilmastonmuutosta vastaan toimiva yhdistys, jonka jäsenenä on satoja iäkkäitä naisia, sekä neljä sellaista iältään 78–89-vuotiasta naista, joiden terveys on kärsinyt lämpöaaltojen aikana. Sveitsin hallitukselle osoitetut ihmisoikeustuomioistuimen kysymykset koskivat ihmisoikeussopimuksen artiklaa 2 (oikeus elämään), artiklaa 8 (oikeus yksityis- ja perhe-elämään), artiklaa 6 (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja artiklaa 13 (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) ja liittyivät valittajien asemaan ihmisoikeussopimuksen loukkausobjektina, kansalaisjärjestön asianosaisasemaan sekä valtion harkintamarginaaliin ilmastoasioissa. Samat kysymykset ovat merkittäviä myös kansallisen lainsäädännön kannalta, ja kummankin tason ratkaisuilla voi olla heijastusvaikutusta toiseen. Myös mahdollisuus ja velvollisuus kansallisten oikeusteiden ensisijaiseen käyttämiseen kytkeytyy osaltaan tähän.

*Kolumbian korkeimmassa oikeudessa* 25 nuorta henkilöä kantajina katsoivat maan hallituksen laiminlyöneen ilmastonmuutoksesta Amatsonin alueella johtuneen metsäkadon estämisen, mikä oli loukannut heidän perusoikeuksiaan. Tuomiossaan maaliskuussa 2018 korkein oikeus katsoi, ettei hallitus ollut tarttunut riittävästi Amatsonin alueen metsäkaatoon, mikä oli loukannut veteen, ilmaan ja ihmisarvoiseen elämään liittyviä ympäristöllisiä ja muita perusoikeuksia. Korkein oikeus tunnusti Kolumbian Amatsonin oikeussubjektiksi, joka oli oikeutettu ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, ylläpitoon ja ennallistamiseen hallituksen ja sen alueellisten viranomaisten toimesta. Hallitus määrättiin laatimaan neljän kuukauden aikana lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelmat alueen metsäkadon ja ilmastonmuutoksen muiden vaikutusten hillitsemiseksi siten, että kantajilla ja alueen paikallisyhteisöillä on suunnittelussa osallistumismahdollisuus.

## 4 Prosessimahdollisuudet ja -vaihtoehdot Suomen oikeusjärjestelmässä

### 4.1 Yleiset lähtökohdat

Kysymys valtion ilmastotoimien oikeudellisesta kontrollista asettaa useita järjestelmätasoisia haasteita, joihin aiemmat lainsäädännölliset ratkaisut tai oikeuskäytännön kannanotot eivät aina anna selkeitä vastauksia – prosessikategorian osoittaminen, puhevalta, toimivalta, suhde eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoon, kysymykseen tulevat vaatimukset ja niin edelleen.

Valtiollisten tehtävien jakoa sääntelevän perustuslain 3 §:n (3 mom.) mukaan *tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet*, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. *Yleisiä tuomioistuinta* ovat 98 §:n mukaan korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet ja *yleisiä hallintotuomioistuinta* ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttäviä erityistuomioistuinta säädetään lailla, ja satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty. Mainitusta 98 §:stä ei suoraan ilmene eri tuomioistuinten tehtäviä ja toimivaltaa, mutta oikeusastejärjestyksestä johtuen tämä käy ilmi ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä, jonka mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Toisin sanoen tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttävät yleiset tuomioistuimet ja hallintoasioissa hallintotuomioistuimet.

Jos rikosasiat sivuutetaan, sama asia voidaan ilmaista myös siten, että yksityisoikeudelliset lainkäyttöasiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten ja julkisoikeudelliset lainkäyttöasiat hallintotuomioistuinten toimivaltaan.

### 4.2 Siviiliprosessi

Yksityisten välisiä siviilioikeudellisia riita-asioita yleisissä tuomioistuimissa saattaisi ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyen esiintyä Suomessakin, luonnollisimmin sopimus- ja kauppaoikeuden alalla.<sup>19</sup> Sopimuksesta riippumattoman

<sup>19</sup> Esim. *Sisula-Tulokas* 2020.

vahingonkorvausvastuun mahdollisuuttakaan ei voitane kategorisesti sulkea pois Suomen oikeusjärjestelmässä, ilmastonmuutoksen globaalisuudesta huolimatta. Varsinaisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä on kuitenkin ennen muuta kyse valtion yleisistä tai laajasti vaikuttavista velvollisuuksista ja niiden toteuttamisesta. Näihin liittyvät oikeuskysymykset ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia.

Ajateltaessa ilmasto-oikeudenkäyntiä valtiota vastaan Suomen tuomioistuinjärjestelmässä sulkeutuu riita-asia yleisessä tuomioistuimessa näin ollen pääosin pois, kuitenkin lukuun ottamatta sitä tilannetta, että kysymys olisi vahingonkorvauslakiin perustuvasta *korvauskanteesta* valtiota vastaan. Edellytyksenä tällöin on, että vastuuperuste on osoitettavissa<sup>20</sup> ja ettei lainsäätäjällä ole ratkaissut tilannetta toisin. Oma erillinen kysymyksensä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai unionioikeuden rikkomiseen perustuva valtioon kohdistuvien hyvitysvaatimusten käsittely prosessi- ja toimivaltaongelmineen.<sup>21</sup>

Vahingonkorvausoikeudenkäyntien mahdollisia perusteita epävarmuustekijöineen ei tässä viranomaispäätöksiin keskittyvässä selvityksessä tarkemmin käsitellä. Tuskin kuitenkaan missään tilanteessa yksittäinen suomalainen toimija voisi joutua korvausvastuuseen ilmastonmuutoksesta johtuvasta vahingosta siten, että vastuuosuus koituneesta vahingosta sanottavasti ylittäisi hänen suhteellisen osuutensa globaaleista kasvihuonekaasujen päästöistä.

### 4.3 Hallintoriitaprosessi

Julkisoikeudellista kahdenvälistä riita-asiaa Suomen oikeusjärjestelmässä edustaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukainen *hallintoriita-asia*. Sinänsä hallintoriitaa on Suomen oikeusjärjestelmässä pidettävä enemmän mahdollisena valtiota vastaan käytävän ilmasto-oikeudenkäynnin prosessimuotona kuin siviiliprosessia yleisessä tuomioistuimessa.<sup>22</sup> Silti senkin käytölle on säädetty merkittäviä rajoituksia.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka: 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta

20 Ks. myös *Ekroos ym.* 2020 s. 31, *Wilhelmsson* 2021 s. 1359, joka näkee tulevaisuudessa yhä luovempia tapoja käyttää oikeutta ja myös siviilioikeutta välineenä ilmastonmuutosta vastaan käydyssä taistelussa, sekä Mielityinen 2021 s. 102–107.

21 Ks. KHO 2012:104 sekä KKO 2013:58 ja KKO 2016:20.

22 Näin myös *Ekroos ym.* s. 31.

julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta.

Koska mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettua erityissääntelyä ei ilmastoasioita silmällä pitäen ole olemassa eikä sellaista myöskään ole valmisteilla, käytännössä voisi varsinaisessa ilmasto-oikeudenkäynnissä tulla kysymykseen vain kohta 3. Asiassa katsottaisiin tällöin olevan tavalla tai toisella kysymys *julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta* johtuvasta edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Hallintoriita-asian vireillepano-oikeus olisi tuollaisen oikeussuhteen osapuolella. Se, milloin tuollainen oikeussuhde vallitsee tiettyjen osapuolten, erityisesti yksityisen ja julkisyhteisön, välillä, on kuitenkin kysymys, johon esimerkiksi ympäristöasioissa yleensä ei ole selkeitä vastauksia, ja vielä hankalammaksi kysymys muodostuu ilmastonmuutosta koskevissa asioissa, koska ilmastonmuutos vaikutustensa kannalta koskee tavalla toisella kaikkia ihmisiä kaikissa maissa ja kaikki myös osallitaan siihen vaikuttavat. Mitään julkisoikeudellista oikeussuhdetta ei aineellisessa mielessä synny yksin sillä prosessuaalisella perusteella, että jokin taho osapuoleksi ilmoittautumalla saattaa hallintoriita-asian vireille.

Toisaalta hallintoriitamenettelyn käytön rajat ovat etenkin kohdan 3 osalta tulkinnanvaraisia ja alttiita oikeuskäytännön linjauksille. Näiden perusteena saattaa olla esimerkiksi oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pois ei myöskään perusteena voida sulkea unionioikeuden tehokasta toteuttamista.<sup>23</sup>

*Ilmastoperusteisen hallintoriidan*<sup>24</sup> kohteena olisi kansainvälisten esikuvienkin valossa lähinnä sen vahvistaminen, mikä valtion tai sen toimielimen velvollisuutena asianomaisessa suhteessa on, olivat vaatimusten oikeusperusteena sitten valtion kansainväliset tai unionioikeuden velvoitteet, ihmis- tai perusoikeudet tai kansallinen ilmastolainsäädäntö taikka yhdistelmä näistä. Myös kumoamisvaatimus olisi samoilla perusteilla ajateltavissa.

Oikeusturvan saatavuuden kannalta oikeudenkäyntikulut ovat keskeisessä asemassa. Hallintolainkäytössä ei sovelleta yleisten tuomioistuinten riita-asioiden tavoin sääntöä,

23 KHO 2012:104: Unionin oikeudesta johtui Suomelle jäsenvaltiona velvollisuus taata oikeusjärjestyksensä mukaisesti yksilön käytössä oleva oikeussuojakeino jäsenvaltion korvausvastuun toteuttamiseksi. Vaatimus unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta oli tutkittava hallintoriita-asiana.

24 Tällaisen mahdollisuuksia rajoituksineen on pohdiskellut *Selvenius-Hurme* 2020. Ks. myös Ekroos ym. 2020 s. 31.

jonka mukaan vastuu toisen osapuolen kuluista pitkälti asetetaan hävinneelle osapuolelle (oikeudenkäymiskaaren 21 luku), vaan sekä vastuun syntyminen että määrä on pääosin kohtuusperusteista (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luku). Tämä koskee hallinnollisten muutoksenhakuasioiden rinnalla myös hallintoriita-asioita.<sup>25</sup>

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 21 §:n pääsäännön mukaan hakemus, jolla hallintoriita-asia pannaan vireille, on toimitettava toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Tämä määräaika ilmastoasioihin sovellettuna ei rajoittane oikeuden saatavuutta, mutta voisi tilanteesta riippuen kyllä luoda pitkäaikaista oikeusepävarmuutta.

Olenainen merkitys oikeussuojatien määräytymisessä on kuitenkin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 2 momentin säännöksellä. Sen mukaan asiaa ei pykälän 1 momentissa säädetystä huolimatta käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Toisin ilmaistuna *tämä tarkoittaa hallintopäätöksen ensisijaisuutta samaa asiaa koskevaan hallintoriitaan nähden, ja vastaavasti hallintopäätöstä koskevan muutoksenhaun ensisijaisuutta oikeussuojakeinona hallintoriitaprosessiin nähden.*

Jos siis ilmastolain mukainen päätös on muutoksenhakukelpoinen, samaa asiakysymystä koskevaa hallintoriitaa ei voida hallinto-oikeudessa tutkia.

*Hallintopäätöksen valituskelpoisuus* on suomalaisessa julkisoikeudellisessa lainkäyttöjärjestelmässä kansainvälisen ilmasto-oikeudenkäyntejä koskevan keskustelun *justiciability*-kynnyksen<sup>26</sup> ydin, puhevalta- eli *standing*-vaatimuksen ja tuomioistuimen toimivallan rinnalla. Puhevallasta eli hallintolainkäytön kohdalla valituskelpoisuudesta voidaan kuitenkin puhua vasta, jos valituskelpoisuus täyttyy.

Mikäli ilmastolakiin päädytään sisällyttämään valtioneuvoston suunnitelmapäätöksiä koskeva muutoksenhakusäännös tai -säännöksiä, poistuu näin ollen tältä osin tarve pohdita hallintoriidan käyttömahdollisuutta sen enempää yleissäännöksen kuin ilmastolakiin ehkä lisättävän erityisen hallintoriitasäännöksenkään nojalla. Tulos olisi sama silloinkin, jos oikeuskäytännössä päädyttäisiin pitämään ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä muutoksenhakukelpoisina ilman nimenomaista ilmastolain säännöstäkin. Jäljempänä tässä selvityksessä muutoksenhausta esitettävän *vuoksi ei siis ole tarvetta selvittää enemmälti hallintoriitamennettelyyn päätyvää vaihtoehtoa ilmastollisen oikeussuojan järjestämiseksi.*

<sup>25</sup> Kustannusperusteiden ja -tasojen eroista eri prosesseissa *Myöhänen* 2021.

<sup>26</sup> *Global Climate Litigation Report* 2020 s. 37.



## 4.4 Hallintopäätöstä koskevan muutoksenhaun yleiset lähtökohdat

### 4.4.1 Valituskelpoisuus

Hallintovalitus on hallintoprosessin ja samalla sen vireillepanon perusmuoto.<sup>27</sup> Hallintopäätöksen *valituskelpoisuutta* eli säännönmukaista *muutoksenhakukelpoisuutta* koskee yleissäännöksenä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §. Tämän mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Valittamalla ei kuitenkaan saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n sanamuoto jättää kuitenkin tulkinvaraa, etenkin epätavanomaisissa tilanteissa. Pykälän perustelujen<sup>28</sup> mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoisena pidetään hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan perustelujen mukaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö. Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat myös perusoikeussäännösten, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden vaatimukset pääsystä tuomioistuimeen.

Lähtökohtaisesti viranomaisten erilaiset periaatepäätökset ja suunnitelmapäätökset eivät omaa välittömiä oikeusvaikutuksia eivätkä ole sillä perusteella valituskelpoisia, mutta jos suunnitelman laatimisesta ja sisällöstä on kattavaa lainsäädäntöä, kasvaa sen todennäköisyys, että suunnitelman hyväksymistä pidetään valituskelpoisena päätöksenä.<sup>29</sup>

Valituskelpoisuus voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n yleissäännöksen ohella perustua muussa laissa olevaan erityissäännökseen. Tällaisia erityissäännöksiä

<sup>27</sup> Esim. *Nieminen-Finne* 2021 s. 1011.

<sup>28</sup> Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n perustelut, HE 29/2018 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>29</sup> *Siitari* 2013 s. 191–207 s. 195. Ks. myös *Nieminen-Finne* 2021 s. 1013.

eräiden valtioneuvoston yleisistunnon päätösten osalta tarkastellaan jäljempänä jaksossa 6.

Hallintotuomioistuimelle tehtävän *valituksen peruste* voi olla päätöksen menettelyllinen tai aineellinen oikeudenvastaisuus tai yhdistelmä näistä. Perusteena voi olla myös, että viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa.

#### 4.4.2 Valitustie

Viranomaisen päätöksestä valitetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n *valitustietä* koskevan yleissäännöksen nojalla (alueelliseen) hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin tästä poiketen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näistä säännöksistä poikkeavia valitusteitä on säädetty muissa laeissa, mutta niitä on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tultua voimaan pyritty järjestelmällisesti yhtenäistämään eri tuomioistuintasojen aseman selkeyttämiseksi. Haettaessa hallintoviranomaisen päätökseen muutosta suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikä sinänsä on poikkeuksellista, ei valituslupakynnystä ole, eli lain 107 §:ää ei silloin sovelleta.

#### 4.4.3 Valitusoikeus

Hallintopäätökseen saa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n (subjektii-vista) *valitusoikeutta* koskevan yleissäännöksen nojalla hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Eri alojen lainsäädännössä, etenkin ympäristölainsäädännössä, on runsaasti valitusoikeutta koskevia *erityissäännöksiä*, jotka yleensä laventavat tai täydentävät edellä mainittua 7 §:n yleissäännöstä. Varsinkin vaikutuksen välittömyyttä ja varmuutta on tällöin eri syistä<sup>30</sup> väljennetty ja henkilöpiiriä laajennettu yleissäännöksen mukaisesta.<sup>31</sup>

30 Syynä ovat etenkin kansainväliset ja unionioikeudelliset velvoitteet, ympäristöperusoikeus sekä se, että monissa tilanteissa kysymys on ajallisesti sellaisesta päätöksenteosta, jonka hetkellä vaikutusta ei vielä ole.

31 Ks. myös *Saukko* 2020 s. 332.

Ympäristönsuojelulain<sup>32</sup> 191 §:n mukaan valitusoikeus (mm. lupa-asioiden hallintopäätöksistä) on: 1) asianosaisella (lain 43 §:ssä määritellään asianosaisiksi ne, joiden *oikeutta tai etua asia saattaa* koskea); 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella; 5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella; 6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan; sekä 7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisen lupa-asian muutoksenhaussa välittömyysvaatimuksen poissaolo valitusoikeussäännöksestä näkyy nimenomaan luonnontieteellisessä tapahtumaketjussa. Ympäristöä pilaavan aineen päästön vesistöön oletetaan päätöksentekotilanteessa aiheuttavan aikanaan esimerkiksi tietyn, ulottuvuudeltaan arvioitavan vesialueen tilan heikkenemistä, ehkä vielä kaukanakin päästökohdasta, ja tämä puolestaan heikentäisi kalakantojen tilaa, mikä taas loukkaisi kalastusoikeuden haltijoiden ja kalastajien etua. Viimeksi mainitun asianosaisasemaa ja valitusoikeutta on (useiden muiden tahojen kuten rannanomistajien rinnalla) vakiintuneesti pidetty selvänä. Sitä vastoin välillisuus ei niinkään ulotu erilaisiin taloudellisten vaikutusten ketjuihin, vaan tässä välittömyys eli puhevallan rajaaminen pilaantumisesta tai sen vaarasta ensisijaisesti kärsiviin on kuitenkin käytännössä lähtökohtana. Esimerkiksi kalastusyritysten liikekumppaneilla tai työntekijöillä tuskin on tällä perusteella valitusoikeutta. Se, että kyse on tulevaisuutta koskevasta arviosta, merkitsee, että siitä ei etenkään täysin uuden hankkeen kohdalla voi olla muuta näyttöä kuin asiantuntija-arvioihin perustuvaa. Tämä tekee tilanteesta aina enemmän tai vähemmän epävarman, mikä osaltaan selittää *saattaa koskea* -ilmaisut laissa. Tällöinkin lähtökohtana on vaikutuksen mahdollisuuden riittävä todennäköisyys, ei mikä tahansa mahdollisuus. – Vastaavat lähtökohdat koskevat myös esimerkiksi vesilakia, ja edellä mainittua vastaavia valitusoikeustilanteita voi syntyä vaikkapa vesirakentamista tai vesistön säännöstelyä koskevassa asiassa. Jokivesistön sulkemista tai kalan kulkua koskevassa asiassa puhevaltaisia tahoja voi olla maantieteellisesti hyvin laajalti eli koko yläpuolisessa vesistössä

32 Ympäristönsuojelulaki ei (juurikaan) mahdollista kasvihuonekaasupäästöjen huomioon ottamista (ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavia päästöjä koskevassa) ympäristölupaharkinnassa. Lain mahdollinen kehittäminen on eri asia, ks. *Kuusiniemi* 2021. Ympäristönsuojelulaista ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta ks. *Romppanen ym.* 2021.

ja toisaalta alapuolisella alueella meressäkin. Valitusoikeuteen johtavat luonnontieteelliset vaikutusketjut ja edunloukkaustyytit voivat vesitalousasioissa olla veteen liittyviä ympäristönsuojelulain soveltamistilanteitakin moninaisempia. Rantaviivaan vaikuttavat vesistön vedenkorkeusmuutokset ovat valitusoikeuden kannalta oma ryhmänsä. Ja esimerkiksi jos vesistöhanke aiheuttaisi vakiintuneen jäätieyhteyden menettämiskaavan, yhteydestä nyt etua saavilla on valitusoikeus. Pohjaveteen vaikuttavissa hankkeissa valitusoikeudet taas syntyvät ennakoitavien pohjavesimuutosten kautta, ja puhevaltaiset kiinteistöt ja yritykset määräytyvät näitä koskevasta geohydrologisesta arviosta käsin. – Ilman pilaantumiskaavaa aiheuttavien hankkeiden ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa valitusoikeus määräytyy todennäköisen vaikutusalueen ja siellä sijaitsevien kohteiden perusteella.

Kaikissa tässä tarkastelluissa tilanteissa on epävarmaa tai jopa epätodennäköistä, että asianomaisilla olisi valitusoikeutta, jos sovellettavana olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n säännös siitä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Jos hallintopäätökseen on muun lain nojalla ennen muutoksenhakua tuomioistuimeen haettava *hallinnollista oikaisua* (ks. hallintolain 49 b §), oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla hallintopäätöstä koskevan pääsäännön mukaan on valitusoikeus asiassa.

Se, että hallintopäätös tavalla tai toisella on oikeudenvastainen, ei vielä luo kenellekään subjektiivista valitusoikeutta.

Eriyksen muutoksenhakusäännöksen säätämättä jättäminen jättäisi edellä sanotun perusteella valitusmahdollisuuden valtioneuvoston päätöksestä oikeuskäytännön ratkaistavaksi. Ratkaisu KHO 1992 A 1 on esimerkki siitä, että valtioneuvoston valtakunnallinen päätös voidaan yleissäännöksen nojalla oikeuskäytännössä katsoa valituskelpoiseksi:

Valtioneuvosto oli tehnyt periaatepäätöksen valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman hyväksymisestä. (Tuolloin ei suojeluohjelmista ollut säännöksiä laissa.) Päätöksessä oli todettu, että ohjelmaan sisältyvät alueet ovat valtakunnallisesti arvokkaita ja täyttävät luonnonsuojeluarvoltaan luonnonsuojelulain vaatimukset edustaen monipuolisesti suomalaisen rantaluonnon eri tyyppisiä. Ohjelman tarkoituksena oli säilyttää tietyt päätöksessä luetellut kartoin yksilöidyt ranta-alueet luonnomukaisina ja rakentamattomina. Valtioneuvoston päätöksessä oli edellytetty, että siinä luetellut alueet ovat rauhoitettavissa ja tarvittaessa hankittavissa valtion

omistukseen. Periaatepäätöksen katsottiin tältä osin sisältävän valtioneuvoston kannanoton siihen, että päätöksessä luetellut alueet ovat suojeltavia. Päätöksen kohdistuessa siinä määriteltyjen alueiden omistajiin sitä ei voitu tältä osin pitää pelkästään hallinnon sisäisenä toimenpiteenä eikä vain säädöksenä tai määräyksenä, joka kohdistuu vain yleisesti joukkoon henkilöitä. Periaateohjelman toteuttamiseen liittyen annetulla rakennusasetuksen muutoksella oli säädetty rakennuslautakunnalle velvollisuus hankkia lääninhallituksen lausunto rakennuslupahakemuksesta, jos rakennuslupaa haettiin alueelle, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään suojeluohjelmaan. Luonnonsuojelulaissa säädetystä toimenpidekiellosta päättävä viranomaisena sai siten aina tiedon vireillä olevasta rakennuslupahakemuksesta ja voi maanomistajan tahdosta riippumatta luonnonsuojelulaissa säädettyin tavoin kieltää väliaikaisesti suojeluarvoja vaarantaviin toimiin ryhtymisen suojeluohjelmaan otetulla alueella. Vaikka ohjelma itsessään ei estänyt rakennusluvan myöntämistä, esti lääninhallituksen antama toimenpidekielto sellaisenkin rakennustoimenpiteen toteuttamisen, johon rakennuslupa on saatu. Kun suojeluohjelman hyväksymisellä oli aiheutettu tosiasiallinen lunastusuhka, joka toimi pakotteena sille, ettei maanomistaja käyttänyt omaisuuttaan suojeluohjelman tavoitteiden vastaisesti, päätöksellä katsottiin olevan sellaista oikeudellista merkitystä, että se oli (silloin voimassa olleen yleisen hallintoprosessilain eli muutoksenhausta hallinto-asioissa annetun lain) 3 §:ssä tarkoitettu päätös, johon maanomistajat, joiden omistamat alueet oli rajattu suojeltavaksi ja joiden oikeutta päätös lain 4 §:n edellyttämin tavoin saattoi loukata, saivat valittamalla hakea muutosta.

#### 4.4.4 Valtioneuvoston suunnitelmapäätöksiä koskevia erityissäännöksiä valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta

Erityislainsäädännössä on lukuisia esimerkkejä siitä, että kysymys valituskelpoisuudesta ja usein myös valitusoikeuden laajuudesta on ratkaistu nimenomaisella erityissäännöksellä asianomaisessa laissa. Usein tällainen sääntely kohdistuu valtioneuvoston valtakunnallisiin päätöksiin. Erityissäännös voi mennä valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden laajuudessa pitemmälle kuin mihin yleissäännös ehkä johtaisi.

*Ympäristönsuojelulain 204 §:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy Euroopan unionin säädöksissä tarkoitetut ympäristönsuojelua koskevat valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat. Hyväksytystä suunnitelmasta ja ohjelmasta perusteluineen sekä siitä, miten lausunnot ja mielipiteet on otettu huomioon, on tiedotettava.*

Ympäristönsuojelulain 149 c §:n ympäristöministeriön on valmistettava valtioneuvoston hyväksyttäväksi *kansallinen ilmansuojeluohjelma*, joka laaditaan kansallisten päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi sekä päästökattodirektiivin 1 artiklan mukaisten

ihmisten terveyteen ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman sisältövaatimuksiin sovelletaan, mitä päästökattodirektiivin 6 artiklassa ja liitteessä III säädetään. Ohjelma on päivitettävä laissa säädetyissä tilanteissa. Ympäristöministeriö toimittaa kansallisen ilmansuojeluohjelman ja sen mahdolliseen päivittämiseen liittyvät tiedot Euroopan komissiolle päästökattodirektiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti sekä huolehtii siitä, että ne julkaistaan yleisen tietoverkon välityksellä.

Ympäristönsuojelulain 190 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaa suoravalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ympäristönsuojelulain mukaista valitusoikeutta on tarkasteltu edellä kohdassa 4.4.3.

Ympäristöministeriön on *jätelain* tarkoituksen toteuttamisen ja säännösten täytäntöönpanon edistämiseksi mainitun lain 87 §:n mukaan valmistettava valtioneuvoston (yleisistunnon) hyväksyttäväksi *valtakunnallinen jätesuunnitelma*. Suunnitelmassa on esitettävä arvio jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisen sekä jätehuollon nykytilasta, näitä koskevat tavoitteet ja toimet tavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien toimet roskaantumisen ehkäisemiseksi ja roskaantuneiden alueiden siivoamiseksi. Suunnitelmassa voidaan esittää myös alueellisista oloista johtuvia tavoitteita ja toimia jätehuollon kehittämiseksi. Suunnitelmaan on liitettävä arvio sen vaikuttavuudesta. Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämistä koskeva valtakunnallisen jätesuunnitelman osa voidaan laatia erillisenä suunnitelmana. Suunnitelmaa on tarvittaessa tarkistettava.

Jätelain 137 § mukaan viranomaisen jätelain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tämä tarkoittaa valtakunnallista jätesuunnitelmaa koskevan valtioneuvoston päätöksen osalta suoravalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälässä säädetyt poikkeukset eivät koske valtakunnallista jätesuunnitelmaa. Valitusoikeuden omaavista tahoista säädetään jätelain 138 §:ssä.

*Luonnonsuojelulain* 8 §:n mukaisen suojeluohjelman hyväksyy valtioneuvosto. Luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei lain 9 §:n mukaan saa ilman myönnettyä poikkeusta suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen (toimenpiderajoitus). Toimenpiderajoitus on voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä. Valtion viranomaisen ja laitoksen on suunnitellensa toimenpiteitään ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista. Ympäristöministeriön on lain 50 §:n mukaan viipymättä ryhdyttävä toteuttamaan luonnonsuojeluohjelmaa.

Luonnonsuojelulain 61 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. *Valitusoikeus* on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, asianomaisella kunnalla, sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen, sekä mainitunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä. Muuten muutoksenhaussa noudatetaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Samoja muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan luonnonsuojelulain 64 §:n 4 momentin mukaan *Natura 2000 -verkostoa* koskeviin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin.

*Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain* mukaan kullekin vesienhoitoalueelle on laadittava *vesienhoitosuunnitelma*. Vesienhoitosuunnitelmassa on yhteenvedona esitettävä lain 11 §:ssä tarkoitetut seikat sekä ympäristöselostus. Lain 12 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelman osana käsitellään *toimenpideohjelma*, joka laaditaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ottaen huomioon tehdyt selvitykset vesien ominaispiirteistä ja ihmisen aiheuttamista vaikutuksista vesiin sekä vedenkäytön taloudelliset selvitykset. Vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on lain 21 §:n pääsääntöjen mukaan, että: 1) pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä; 2) lain 22 §:ssä tarkoitettujen keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tila ei heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila; 3) pintavesimuodostumia suojellaan, parannetaan ja ennallistetaan siten, että 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu tila voidaan saavuttaa viimeistään vuonna 2015; 4) pohjavesimuodostumia suojellaan, parannetaan, ennallistetaan sekä varmistetaan tasapaino pohjavedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä siten, että 1 kohdassa tarkoitettu tila voidaan saavuttaa viimeistään vuonna 2015; ja 5) pohjavesimuodostumia pilaavien aineiden pitoisuuksien pysyvää ja merkittävää kasvamista ehkäistään. Lain 21–24 §:ssä on eräitä täsmennyksiä ja poikkeuksia.

Vesienhoitosuunnitelmat hyväksyy lain 17 §:n mukaisesti valtioneuvosto. Ympäristöministeriö julkaisee valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat sähköisesti

Saman lain 26 a §:n mukaan laaditaan merenhoidon järjestämiseksi *merenhoitosuunnitelma* Suomen aluevesille ja talousvyöhykkeelle. Merenhoitosuunnitelma on valmisteltava ottaen huomioon merivesien luonnontieteelliset ominaispiirteet sekä tässä laissa tarkoitettujen vesienhoitoalueet ja 11 §:ssä tarkoitetut vesienhoitosuunnitelmat sekä Ahvenanmaan maakunnan vesienhoitosuunnitelma. Merenhoitosuunnitelma on tarkistettava joka kuudes vuosi. Merenhoitosuunnitelmassa on lain 26 b §:n mukaan esitettävä toimenpiteitä, joilla suojellaan ja säilytetään meriympäristöä, ehkäistään sen tilan huonontuminen sekä turvataan ja ennallistetaan meriekosysteemejä siten, että meriympäristön hyvä tila voidaan ylläpitää tai saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Suunnitelmaan on sisällytettävä toimenpiteitä, joilla vähennetään päästöjä mereen sekä ehkäistään ja vähennetään mereen

kohdistuvia muita haitallisia vaikutuksia niin, että meren biologinen monimuotoisuus voidaan turvata ja että meren ekosysteemejä, ihmisen terveyttä ja viihtyisyyttä tai laillista meren käyttöä ei vaaranneta merkittävästi. Merenhoitosuunnitelman osana on esitettävä ympäristöselostus. Meriympäristön tilan alustavan arvioinnin perusteella on määritettävä meriympäristön hyvä tila ja sen ominaispiirteet erikseen asetettujen laadullisten kuvaajien perusteella ottaen huomioon ihmisen toiminnasta meriympäristölle aiheutuvat paineet ja vaikutukset.

Merenhoitosuunnitelmassa esitettävän meriympäristön tilan alustavan arvioinnin perusteella on merivesille asetettava kattavat ympäristötavoitteet, jotta kehitystä voidaan ohjata kohti meriympäristön hyvän tilan saavuttamista, siten kuin lain 26 d §:ssä säädetään. Ympäristötavoitteiden asettamisessa ja niitä kuvaavien ominaisuuksien, paineiden ja vaikutusten määrittämisessä on lisäksi otettava huomioon rajat ylittävät vaikutukset ja piirteet, meren luonnontieteelliset ominaispiirteet sekä yhteensopivuus asetettujen kansallisten, Euroopan unionin ja kansainvälisten sopimusten ympäristötavoitteiden kanssa. Merenhoidon tavoitteista voidaan poiketa lain 26 e §:ssä säädetyin edellytyksin.

Valtioneuvosto hyväksyy merenhoitosuunnitelman ja lain 26 g §:ssä tarkoitetun erityisen toimintasuunnitelman. Suunnitelman hyväksymisessä noudatetaan soveltuvin osin vesienhoitosuunnitelmasta säädettyä menettelyä. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on lain 28 §:n mukaan otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon vesienhoitosuunnitelmat sekä merenhoitosuunnitelma ja erityinen toimintasuunnitelma. Vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisessa noudatetaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään.

Valtioneuvoston vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman hyväksymistä koskeviin päätöksiin saa lain 18 ja 26 k §:n mukaan hakea muutosta *valittamalla* siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, eli *korkeimpaan hallinto-oikeuteen*. Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. *Valitusoikeus* on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueita suunnitelma koskee.

Päätelmänä edellä tässä kohdassa tarkasteltujen lakien muutoksenhakusäännöksistä voidaan todeta, että *lainsäädäntö sisältää joukon nimenomaisia ja yksityiskohtaisia* säännöksiä muutoksenhausta valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyihin valtakunnallisiin tai muutoin laaja-alaisiin päätöksiin tilanteissa, joissa kysymys valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta hallintoprosessin yleissäännösten nojalla olisi vähintäänkin epäselvä.



#### 4.4.5 Ei erityissäännöstä: valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaisista *valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista* päättää valtioneuvosto. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on: 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys; 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain yleiset tavoitteet ja säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

Muutoksenhausta valtioneuvoston päätökseen ei maankäyttö- ja rakennuslain muutoin hyvin yksityiskohtaisissa muutoksenhakusäännöksissä ole säädetty. Lain 198 §:n mukaan sen 22 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston päätös annetaan julkipanon jälkeen, ja päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Julkipano erityisenä menettelytapana liittyy muutoksenhakuun ja sen määräajan alkamishetken määräytymiseen. Suppeassa oikeuskäytännössä yleissäännökseen perustuvaa valituskelpoisuutta valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ei ole suljettu pois, mutta valtioneuvoston päätöksistä tehtyjä valituksia on jäänyt tutkimatta valittajalta puuttuvan subjektiivisen valitusoikeuden perusteella (KHO 2001:59) tai sillä perusteella, että valtioneuvoston päätökseen sisältyvä, valituksen kohteena ollut inventointi ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (KHO 2010:41).

## 5 Ilmastolain mukaiset valtioneuvoston päätökset mahdollisina muutoksenhaun kohteina

### 5.1 Tarkastelun lähtökohdat

Voimassa olevan ilmastolain (609/2015) perusteluissa on lähdetty siitä, että ilmastopoliittikan suunnitelmat ovat luonteeltaan valtioneuvoston laatimia yleisiä suunnitteluinstrumentteja, eikä niitä koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa siten ole kyse yksittäisessä hallintoasiassa tehtävästä asiaratkaisusta, jolla olisi vaikutusta yksilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Näin ollen suunnitelmiin ei liittyisi sellaista oikeussuojan tarvetta, että ne voitaisiin katsoa valituskelpoisiksi päätöksiksi.<sup>33</sup> Tuossa vaiheessa hallinto-oikeudellisen lainkäytön yleislakina oli voimassa hallintolainkäyttölaki (586/1996). Sen korvannut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on tullut voimaan 1.1.2020.

Voimassa olevan ilmastolain mukaisten suunnitelmapäätösten valituskelpoisuudesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksen nojalla ei tiettävästi ole oikeuskäytäntöä, eikä näin ollen käytäntöä myöskään valitusoikeudesta. Kysymystä valituskelpoisuudesta on saatettu pitää epäselvänä, mutta toisaalta sitä ei kannanotoissa välttämättä ole suljettu pois voimassa olevan lainkaan kohdalla.<sup>34</sup> Tällaisissa tarkasteluissa on osin kyse valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännösten nojalla, osin taas muutoksenhakukysymysten ratkaisemisesta yleislaista eroavin erityissäännöksin ilmastolaissa.

Seuraavissa kohdissa tarkastellaan muutoksenhakusääntelyn tarpeen ja sisällön kannalta lainsäädäntöratkaisujen pohjaksi ilmastolakiehdotuksen<sup>35</sup> mukaista suunnittelujärjestelmää ja sen oikeudellisesti merkityksellisiä piirteitä.

33 HE 82/2014 vp eduskunnalle ilmastolaiksi, 3.2 Keskeiset ehdotukset.

34 Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunto ilmastolakiehdotuksesta 6.9.2021, Suomen ilmastopaneelin lausunto ilmastolakiehdotuksesta 6.9.2021. Toisin oikeusministeriö lausunnossaan 21.9.2021 sekä voimassaolevan että säädettävänkin lain kannalta.

35 Tässä selvityksessä tarkastelun pohjana on *säädöstekstin osalta ympäristöministeriössä 31.1.2022 valmistunut uusi ehdotusversio*, jollei toisin mainita.

## 5.2 Ilmastolakiehdotuksen mukaiset suunnitelmat

Ilmastolakiehdotuksen mukainen *suunnittelujärjestelmä* muodostuu ehdotetun lain 7 §:n mukaan seuraavista ilmastopolitiikan suunnitelmista:

- 1) pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma;
- 2) kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma;
- 3) keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma; ja
- 4) maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma.

Suunnittelujärjestelmässä määritettäisiin kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen, nielujen vahvistamisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla (7 §:n 2 momentti). Ilmastolakia sovellettaisiin ehdotetun 3 §:n mukaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Päästökauppasektoriin kuuluvien päästöjen ja vähentämistoimien osalta pykälässä viitattaisiin päästökauppalakiin, lentoliikenteen päästökaupasta annettuun lakiin ja Kioton mekanismien käytöstä annettuun lakiin.

Ilmastolain tavoitteet olisivat samalla sen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteita. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan lain ja suunnittelujärjestelmän *tavoitteena on osaltaan varmistaa, että*: 1) ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen; 2) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2030 mennessä vähintään 60 prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990; 3) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien tasoon 95 prosenttia verrattuna vuoteen 1990; ja 4) kansallisin toimin sopeudutaan ilmastomuutokseen edistämällä ilmatoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä.

Muodollisesti 2 §:n 1 momenttiin sisältyvät tavoitteet olisivat kansallisen lainsäätäjän asettamia, vaikka niiden taustalla onkin kansainvälisiä ja unionioikeudellisia velvoitteita. Toisaalta saman pykälän 2 momentin mukaan lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi nimenomaisesti myös varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täytyminen. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy

edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden olisi perustuttava niihin.

Lisäksi lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi 2 §:n 3 momentin mukaan 1) varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys; sekä 2) turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Näillä säännöksillä asetetaan suunnitelmapäätösten sisällölle perustavanlaatuisia vaatimuksia muun sisältösäätelyn lisäksi, mutta nuo vaatimukset on toisaalta ilmaistu tulkin-taa väistämättä vaativien yleisluontoisten, usein myös joustaviksi kutsuttujen käsitteiden muodossa. Myös niiden suhde suunnitelmien muihin sisältövaatimukseen voi osoittautua ongelmalliseksi käytännössä.

Suunnitelmien sisältöä koskisivat vielä myös ilmastolain 8 §:ssä säädettävät ilmastopolitiikan suunnitelmien yleiset vaatimukset. Tämän mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet on suunnitelmissa asetettava ajantasaisen tie-teellisen tiedon perusteella siten, että otetaan huomioon ilmastonmuutoksen etenemi-nen, sen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, siihen liittyvät vaarat ja ris-kit sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden haitallisten vaikutusten rajoittamiseen. Suunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuk-sista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet. Suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen. Suunnitelmien valmistelussa on lisäksi otettava huomioon: 1) kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä ja kan-sallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot; 2) arviot kansainväli-sen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä; 3) ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti; 4) ilmastonmuutoksen hil-lintää ja siihen sopeutumista koskevien toimien kustannustehokkuus; 5) kasvihuonekaasu-jen vähentämistä, nielujen vahvistamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista kos-kevan teknologian taso ja kehitys; 6) suunnitelmien yhteensovittaminen tarvittavilta osin energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa; 7) suunnitelmien mahdolliset vaikutuk-set kotimaiseen ruokaturvaan; 8) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon moni-muotoisuuteen; sekä 9) muut kuin 1–8 kohdassa tarkoitetut yhteiskunnan kehityksen kan-nalta olennaiset tekijät. Kaikilla näillä on osaltaan merkitystä arvioitaessa ilmastopolitiikan suunnitelmien sisältöä oikeudelliselta kannalta.

Kukin lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesta neljästä ilmastopolitiikan suunnitelmasta muo-dostaa *oman hallintopäätöskategoriansa*. Kaikkien osalta toimivaltainen viranomainen on lain 9–12 §:n mukaan *valtioneuvosto*. Vaikka asiasta ei nimenomaisesti säädettäisi (vrt. valtioneuvostosta annetun lain 12 §), valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä aina *valtioneu-voston yleisistuntoa* (eikä siis ministeriöpäätöksentekoa), mikä ilmenee välillisesti myös viranomaisten tehtäviä koskevasta 19 §:stä. Tämän selvityksen oletuksena on, että valtio-neuvosto nyt käsillä olevan lakiehdotusluonnoksen kaikissa päätöksentekoa koskevissa

kohdissa tarkoittaa *valtioneuvoston yleisistuntoa*. Tämän seikan nimenomainen toteaminen lakitekstissä olisi joka tapauksessa paikallaan.

*Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman* valtioneuvosto hyväksyy ehdotetun lain 9 §:n mukaan vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Suunnitelmassa esitetään lain 2 §:stä (ks. edellä) ilmenevien lain ja sen suunnittelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavat asiat: 1) taakanjako-, päästökauppa- ja maankäyttösektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat skenaarit, jotka kattavat vähintään seuraavat 30 vuotta ja joissa otetaan huomioon kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, nielujen vahvistaminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen; 2) ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen sekä saman momentin 1 kohdassa tarkoitettuun *nielujen* aikaansaamien poistumien kasvamista koskevaan tavoitteeseen perustuvat keskeiset toimialakohtaiset etene-misvaihtoehdot; 3) arvio kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien ja nielujen vahvistamismenetelmien pitkän aikavälin kehitysnäkymistä; sekä 4) muut kuin 1–3 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat.

*Kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma* hyväksyttäisiin ilmastolakiehdotuksen 10 §:n mukaan valtioneuvostossa vähintään joka toinen vaalikausi<sup>36</sup>. Sopeutumissuunnitelmassa esitettäisiin lain 2 §:stä ilmenevien tavoitteiden saavuttamiseksi 1) ajantasainen riski- ja haavoittuvuustarkastelu; 2) sopeutumisen hallinnonalakohtainen, hallinnonalojen rajat ylittävä ja alueellinen tarkastelu tarpeen mukaan; 3) toimet sopeutumisen tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvio niiden vaikuttavuudesta; sekä 4) muut kuin 1–3 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat. Kuitenkin niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole pykälän 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

*Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma* hyväksyttäisiin ilmastolakiehdotuksen 11 §:n mukaan kerran vaalikaudessa. Suunnitelmassa esitettäisiin lain 2 §:stä ilmenevien tavoitteiden saavuttamiseksi 1) tavoite taakanjakosektorin päästöjen kehityksestä; 2) toimet, joilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään; 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä; 4) arviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja toimien vaikutuksista niihin; sekä 5) muut kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat.

Edellä kohdissa 3 ja 4 tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitettäisiin 11 §:n mukaan 1) tiedot taakanjako- ja päästökauppassektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990; 2) tiedot päästökauppassektorin, taakanjakosektorin ja

---

<sup>36</sup> Vaalikaudella tarkoitetaan tässä perustuslain 24 §:n mukaista eduskunnan vaalikautta.

maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 2005; 3) arvio taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja erikseen taakanjakosektorin päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten toimien perusteella; 4) arvio taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten ja uusien toimien perusteella; sekä 5) muut kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut tarpeelliseksi katsotut seikat.

*Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma* hyväksyttäisiin ilmastolakiehdotuksen 12 §:n mukaan samoin vähintään joka toinen vaalikausi. Suunnitelmassa esitettäisiin lain 2 §:stä ilmenevien tavoitteiden saavuttamiseksi 1) tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla; 2) toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan maankäyttösektorilla; 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä; 4) arviot maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä ja toimien vaikutuksesta niihin; sekä 5) muut kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat.

Edellä kohdissa 3 ja 4 tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitettäisiin 12 §:n mukaan 1) tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990; 2) tiedot maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 1990; 3) arvio maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja erikseen taakanjakosektorin päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten toimien perusteella; 4) arvio maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten ja uusien toimien perusteella; sekä 5) muut kuin edellä tarkoitetut tarpeelliseksi katsotut seikat.

Niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole velvollisuutta laatia maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa, olisi 12 §:n 2 momentin mukaan arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

*Valtioneuvoston* olisi ilmastolakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan *seurattava* ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi *sen toteamiseksi*, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet sekä lain 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Seurannan perusteella *valtioneuvosto päättäisi tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista*. Lisäksi 16 §:n 2 momentin mukaan lain 2 §:ssä tarkoitettujen *tavoitteiden riittävyttä* olisi seurattava ajantasaisen ilmastonmuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoitteet täyttävät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan

sisältyvien päästö- ja poistumakehitysarvioiden toteutumista olisi 16 §:n 3 momentin mukaan seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasuja koskevien tietojen perusteella. Lisäksi tässä seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä.

*Ilmastopolitiikan suunnitelmia* olisi ehdotetun 17 §:n mukaan 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun *lisätoimia koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti muutettava (uudella) valtioneuvoston päätöksellä*. Valmistelussa noudatettavaan menettelyyn sovellettaisiin 13 ja 14 §:ää. Lisäksi suunnitelmia voitaisiin *muuttaa* niiden sisältämissä *merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta*. Tällöin 13 ja 14 §:ää ei tarvitse soveltaa.

### 5.3 Suunnitelmien sisältövaatimusten merkitys valituskelpoisuuden kannalta

Valtioneuvoston varsinaiset suunnitelmapäätökset ovat sinänsä selkeitä kohteita muutoksenhakusääntelyn tarkastelulle. Ilmastolain eräisiin muihin päätöstilanteisiin palataan jäljempänä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien aineellisen lainmukaisuuden kannalta keskeisiä ovat ensinnäkin *suunnitelmien sisällölle säädettävät vaatimukset*. Potentiaalisesti kaikilla ilmastolain 8–12 §:n säännöksillä voi tässä olla merkitystä. Toisaalta vaatimusten rinnalla *tavoitteetkin* ovat osa lain kokonaisjärjestelmää. Myöskään ehdotetun 2 §:n säännöksiä ei siten voida muutoksenhaussakaan pitää oikeudellisesti irrelevantteina, vaikka kyse samanaikaisesti onkin sekä itse lain että sen suunnittelujärjestelmän tavoitteista – joiden on tarkoitus ilmastolain lisäksi toteutua myös päästökaupan kautta – ja vaikka pykälässä itsessään yksilöitäviä päästö- ja poistumavähenemäprosentteja ei voitaneakaan tuomioistuimessa kyseenalaistaa.<sup>37</sup> – Osa tavoitesäännösten sisällöstä koostuu joustavista oikeuskäsitteistä, kuten oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys.

<sup>37</sup> Belinskij ym. 2020 s. 452: Arviointi ei rajautuisi pelkästään menettelyllisiin seikkoihin, vaan kattaisi myös ilmastolaissa tarkoitetut suunnitelmien aineellisen sisällön vaatimukset. Näihin kuuluisi myös se, että suunnitelmat varmistavat osaltaan kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttymisen.

Etenkin *oikeudenmukaisuus* on sellaisenaan sovellettavana lakitekstin käsitteenä uusi ja epätavallinen, eikä sillä ole vakiintunutta oikeudellista sisältöä.<sup>38</sup> Toisaalta nimenomaan ilmastolain kontekstissa oikeudenmukaisuus kiinnittyy niin sanottuun oikeudenmukaiseen siirtymään (*just transition*), jolla tarkoitetaan kestävyysmurrosta, jonka aiheuttamat sosioekonomiset vaikutukset huomioidaan, kaikki yhteiskunnan toimijat otetaan mukaan sekä tarvittaessa kompensoidaan vaikutuksia muutoksesta kärsiville.<sup>39</sup>

Toisaalta nimenomaan ilmastopolitiikan suunnitelmien mahdolliset *oikeusvaikutukset* ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa oikeussuojan tarvetta ja laajuutta. Tähän palataan kohdassa 5.4.

Suunnitelmapäätöksiin tulee kutakin suunnitelmakategoriaa erikseen koskevien säännösten mukaan sisältyä erilaisia *tarkasteluja, arvioita, tietoja, tavoitteita, toimia ja muita seikkoja*. Näillä on osin tarkoitettu vaikuttaa ainakin välillisesti erilaisten toimijoiden tulevaan toimintaan. Yksittäisenä kategoriana ”*toimi*” (jollainen esiintyy muissa suunnitelmissa kuin pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa) näyttää mahdollisilta vaikutuksiltaan konkreettisimmalta, vaikka se voi käsittääkin oikeudellisessa ja hallinnollisessa mielessä hyvin monentasoisia ja myös välillisesti vaikuttavia, usein ilmeisesti erillistä sääntelyäkin edellyttäviä toimia. Toisaalta tällaisissa yhteyksissä suunnitelman eri osiot limittyvät toisiinsa ja muodostavat soveltamistilanteissa kokonaisuuksia, heijastuen myös yksityisiin toimijoihin ja valtionhallinnon ulkopuolisiin julkisiin toimijoihin.

Ympäristöministeriö on 8.12.2021 pyytänyt lausuntoja luonnoksesta<sup>40</sup> keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaksi (KAISU), joka vielä perustuisi nyt voimassa olevaan ilmastolakiin. Erilaisia ilmastotoimia käsitellään suunnitelman lukuisissa kohdissa, erilaisilla konkretiatoilla. Yhteenvetokohdan mukaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimenpideohjelman muodostavat raportin luvussa 6.2 tunnistetut sektorikohtaiset toimet sekä luvussa 6.3 käsitellyt sektorirajat ylittävät, kulutukseen ja kuntien ilmastotyöhön liittyvät toimet. Lisäksi toimenpideohjelmassa hyödynnetään kertaluontoista joustoa ja LULUCF-joustoa, joita vastaavat kasvihuonekaasupäästöjen lisävähennykset on saavutettava päästökauppa- ja maankäyttösektoreilla (näistä raportin luku 4.1). Toimenpideohjelman toimien

38 Näin nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia lausunnossaan ilmastolaki-ehdotuksesta 6.9.2021. – Oikeusteoriassa oikeudenmukaisuuden ja kirjoitetun lain välinen suhde on eräänlainen ikuinen keskustelukysymys, ja niiden välisessä suhteessa voidaan korostaa sekä vastakohtaisuutta että tietynasteista vuorovaikutusta.

39 Ks. kansainvälisen keskustelun ja suositusten sekä oikeudellisten reunaehtojen ja toteuttamiskeinojen kannalta laajasti *Hildén ym.* 2021 s. 120–123.

40 *Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa* 2035. Ympäristöministeriö 2021.



ajoittuminen määritellään jatkosuunnittelussa niin, että taakanjakosektorin päästökehitys on linjassa EU-veloitteen mukaisten vuosittaisten päästökiintiöiden kanssa.

Toisaalta suunnitelmien kaikki eri kohdat yhdessä määrittävät ne kokonaisuudet, joiden pohjalta tuomioistuimessa arvioitaisiin esimerkiksi valtion veloitteiden riittävää toteutumista. Kysymys olisi erilaisten, oikeudellisesti erilaistenkin komponenttien yhteisvaikutuksesta. Oman ongelmansa tässä saattaa muodostaa se, että osa suunnitelmatarkastelussa mukana olevista ilmastotoimista perustuisi käytännössä eduskunnan erikseen hyväksymään lainsäädäntöön tai asetustasoiseen sääntelyyn. Näihin tuomioistuin ei tietenkään voi puuttua<sup>41</sup>, eikä myöskään itse ilmastolain 2 §:n tavoitteisiin, mutta silti asianomaisesta suunnitelmasta ilmenevän kokonaisuuden riittävyys saattaa olla oikeudellisesti arvioitavissa. Erityisen hankalaksi muodostuisi se teoreettisesti mahdollinen tilanne, jossa eduskunta tosiasiallisesti sanoutuisi irti Suomen kansainvälisoikeudellisista tai unionioikeudellisista velvoitteista.

## 5.4 Suunnitelmien vaikutukset valituskelpoisuuden kannalta

Vaikutusten tarkasteluun kuuluu ensinnäkin, oikeudelliselta kannalta eräänlaisella ulkokehällä, lakiehdotuksen 5 §, jonka mukaan *valtion viranomaisen on edistettävä toimintansa ilmastolain tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista*. Tällaisella yleisellä edistämismuutoksella saattaa oikeudelliselta kannalta olla myös jonkintasoista *soft law* -tyyppistä vaikutusta muuhun päätöksentekoon. Valtion viranomaisten toiminta kattaa myös hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvan säädösperusteisen viranomaispäätöksenteon, mutta kulloinkin päätöksentekoon ja harkintaan sovellettavat säännökset ovat ensisijaisia, eikä pelkillä edistämismuutoksella voi olla niitä syrjäyttävää tai vahvasti ohjaavaa merkitystä.

Muutoksenhakutarpeen arvioimista ajatellen 5 §:ää suurempi merkitys näyttää olevan ehdotuksen 4 §:n säännöksellä. Sen mukaan ilmastolain nojalla laaditut suunnitelmat on noudattaen mitä niistä muussa laissa erikseen säädetään, *otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöihin ja poistumiin vaikuttavista ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista*. Perustelujen mukaan 4 §:n säännöksestä ei aiheutuisi välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin, eikä säännöksellä siten vaikutettaisi suoranaisesti esimerkiksi yksittäiseen lupaharkintaan, vaan kyseessä olisi säännös, jolla viitattaisiin erityislakien tuleviin säännöksiin. Eri alojen lakeihin voitaisiin sisällyttää viittaus

41 Asetusten osalta perustuslain 107 §:stä johtuvin varauksin.

ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin. Kyse olisi siis muihin lakeihin itsessään perustuvista toimista, ei suoraan niistä toimista, jotka mainittaisiin itse suunnitelmassa ilmastolain 10, 11 tai 12 §:n nojalla.

Lakiehdotuksen 4 §:llä on pääpiirteittäinen vastine voimassa olevan ilmastolain 3 §:ssä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna ehdotetussa 4 §:ssä viitattaisiin päästöjen vähentämistä ja hillitsemistä koskevien toimien sijasta päästöihin ja poistumiin vaikuttaviin toimiin. Lisäksi viitattaisiin myös nielujuen vahvistamiseen, koska itse suunnittelujärjestelmä kattaisi myös maankäyttösektorin.

*Säännöksen merkitys riippuu ratkaisevasti siitä, mihin muihin lakeihin ja millä tavoin tuollaisia ilmastolakia linkittäviä säännöksiä erikseen lisättäisiin.* Uuden ilmastolain säätämisen yhteydessä ehkä säädettävistä muiden lakien muutoksista ei tätä kirjoitettaessa ole tietoa. Voimassa olevan lain 3 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä ei ole muihin lakeihin lisätty.

Ehdotetun 4 §:n perusteluissa ei yksilöidä kysymyksen myöhemmin tulevia muita lakeja. Voidaan periaatteessa ajatella, että tällaisia lakeja olisivat potentiaalisesti esimerkiksi luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki, vesilaki, jätelaki ja kaivoslaki sekä eräät rahoitusjärjestelmiä koskevat lait kuten niin sanottu Kembra-laki.<sup>42</sup> Kyse olisi käytännössä sellaisista päätöksentekotilanteista, joissa viranomaisessa suoritettava harkinta on asianomaisen lain nojalla ainakin osin tapauskohtaista.

Kysymyksen tulevien muiden lakien mukaisia päätöksentekomuotoja ei rajaa ehdotetun 3 §:n säännös siitä, että itse ilmastolaissa säädettäisiin (ainakin tässä vaiheessa) vain *valtion* viranomaisten tehtävistä.<sup>43</sup> Joka tapauksessa *ehdotettu 3 § on ilmastolain säännöksistä se, jonka välityksellä ilmastosuunnitelmien oikeusvaikutukset voivat olla kaikkein konkreettisimpia ja ulottua myös yksityisiin toimijoihin ja valtionhallinnon ulkopuolisiin julkisiin toimijoihin.*

Jos muutoksenhakumahdollisuuden tarvetta (yksin) ehdotetun 4 §:n pohjalta arvioitaessa lähdetäisiin siitä tilanteesta, että missään laissa ei tuollaista säännöstä (vielä) ole tai tuollaisia säännöksiä on vain hyvin kapea-alaisesti, voitaisiin tietenkin teknisesti argumentoida, ettei muutoksenhakumahdollisuuttakaan tässä vaiheessa oikeusvaikutusperusteisesti tarvita. Kysymys on kuitenkin itse ilmastolain järjestelmäominaisuudesta. Jos nimenomainen muutoksenhakumahdollisuus lisättäisiin ilmastolakiin vasta myöhemmin muihin

42 Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (34/2015).

43 On myös otettava huomioon, että esimerkiksi ympäristönsuojelulain päätöksentekojärjestelmässä valtion viranomaisten ja kunnallisten viranomaisten toimivaltajako oikeudellisesti samassa normien soveltamisessa perustuu tekniseen detajjisääntelyyn yhtenäisen kokonaisjärjestelmän sisällä.

lakeihin lisättävien säännösten myötä, oltaisiin tilanteessa, jossa ilmastolain mukaisia suunnitelmia jo voi olla voimassa. Jonkin erityislain täydentämistä koskeva esitys tuskin myöskään on lainvalmistelun kannalta paras asiayhteys ilmastolain koko järjestelmää koskevan merkittävän muutoksen tekemiseen. *Tältäkin kannalta kysymys suunnitelmien muutoksenhakukelpoisuudesta on välttämätöntä ratkaista jo nyt.*

Suunnitelmien vaikutusten yhteydessä on vielä otettava huomioon myös ne *toimet*, jollaisia ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin tulee pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmia lukuun ottamatta sisältyä. Säännösten yleisluontoisuuden vuoksi ei ole pois suljettua, että joidenkin toimien myötä syntyvät konkreettiset vaikutukset edellyttäisivät oikeussuojatietä jo suunnitelmavaiheessa.

Voimassa olevan ilmastolain eduskuntakäsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta oli antanut lakiehdotuksesta lausuntonsa (PeVL 43/2014 vp - HE 82/2014 vp). Kysymystä muutoksenhausta suunnitelmapäätöksiin ei siinä ollut käsitelty.

## 6 Eräitä valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta koskevia kansainvälisiä ja unionioikeudellisia velvoitteita ympäristöasioissa

Suomessa on saatettu voimaan Århusin *yleissopimus* (1998) tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121–122/2004). Sopimuksen 9 artiklan mukaan niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on oltava mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden yleissopimuksen määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti. Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettut vaatimukset täyttävän järjestön etua pidetään riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata.

Käytännössä sopimusta sovelletaan osana Euroopan unionin oikeutta. Yleissopimusta vastaavasti on tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/92/EU, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU, ns. *YVA-direktiivi*) 11 artiklassa asetettu jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja: a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti; b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien

asiasällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää. Jäsenvaltioiden on myös määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata edellä b-kohdassa tarkoitetulla tavalla. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimissa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.

Kysymys voi olla myös toisessa valtiossa kotipaikan omaavasta järjestöstä. Ratkaisussa KHO 2019:97 katsottiin puolalaisella säätiöllä olevan valitusoikeus kaasuputkea koskevassa vesitalouslupa-asiassa.

Yleissopimuksen ja direktiivin valitusoikeutta koskevat kohdat ovat sinänsä merkittäviä kansalliselle ympäristölainsäädännölle asetettavien vaatimusten kannalta. Kysymys on kuitenkin aina konkreettisista (julkisista tai yksityisistä) hankkeista ja niiden ympäristövaikutuksista. Näin on siinäkin tapauksessa, että hankkeelta vaadittavaa lupaa kansallisessa lainsäädännössä nimitettäisiin suunnitelmaksi. Sopimus tai direktiivi eivät näin ollen aseta lainsäätäjälle veloitteita ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskevan muutoksenhaun järjestämiseen.

*Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa* (ns. SOVA-laki, 200/2005), johon viitataan ilmastolakiehdotuksen 13 §:ssä, ei säädetä suunnitelmapäätöksiä koskevasta muutoksenhausta, eikä siitä myöskään ole säännöksiä lain taustalla olevassa ns. SEA-direktiivissä<sup>44</sup>.

*Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen ympäristönsuojelusopimuksen* (1974, SopS 74/1976 ja 75/1976) 3 artiklan mukaan se, joka on joutunut tai saattaa joutua kärsimään toisessa sopimusmaassa tapahtuvasta ympäristölle haitallisesta toiminnasta, voi saattaa kysymyksen toiminnan sallittavuudesta, mihin luetaan myös toimenpiteet haittojen ehkäisemiseksi, käsiteltäväksi siinä valtiossa nostamalla kanteen asianomaisessa tuomioistuimessa tai kääntymällä asianomaisen hallintoviranomaisen puoleen, sekä valittaa tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä samassa laajuudessa ja samoin edellytyksin kuin oikeussubjekti toimintamaassa. Sopimuksen 4 artiklan mukaan kukin valtio määrää erityisen valvontaviranomaisen, jonka tehtävänä on valvoa yleisiä

44 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista

ympäristönsuojeluetuja toisessa sopimusvaltiossa tapahtuvan ympäristölle haitallisen toiminnan suhteen. Näiden etujen valvomiseksi valvontaviranomaisella on toiminnan sallittavuutta koskevassa asiassa oikeus ajaa kannetta tai tulla kuulluksi toisen sopimusvaltion asianomaisessa tuomioistuimessa taikka saattaa asia toisen sopimusvaltion asianomaisen hallintoviranomaisen käsiteltäväksi, mikäli asia on sen laatuinen, että toisen sopimusvaltion viranomaisen tai muu yleisten ympäristönsuojeluetujen edustaja voi ajaa sitä koskevaa kannetta tai tulla kuulluksi sen johdosta. Samoin valvontaviranomaisella on oikeus valittaa tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksestä siinä menettely- ja käsittelyastejärjestyksessä, joka tällaisista asioista on voimassa kyseisessä valtiossa.

Koska yleissopimuksessa on kysymys konkreettisista toiminnoista, tämäkään sopimus ei asettane velvoitteita ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskevan muutoksenhaun järjestämiseen.

## 7 Ehdotettavan muutoksenhakusääntelyn lähtökohtia

### 7.1 Päätösten valituskelpoisuus

Suunnitelmapäätöksiä koskevan oikeussuojatien säätämättä jättäminen aiheuttaisi vakavan oikeusepävarmuuden ja jättäisi asian eri päätöskategorioiden kohdalla tuomioistuin-käytännön varaan. Kansainvälisten esimerkkien valossa on ilmeistä, että eri mahdollisuuksia tultaisiin silloinkin kokeilemaan. Edellä jaksossa 4 tehdyn tarkastelun valossa on kyllä ilmeistä, että suunnitelmien lainmukaisuutta tai ilmastotoimien riittävyttä koskeva siviili-prosessi valtiota vastaan sulkeutuu Suomen oikeusjärjestelmässä pois. Täysin varmaa kiel-teistä vastausta ei sääntelemättömässä tilanteessa voida sen sijaan antaa hallintoriitavaihtoehdon osalta.

Arvioitaessa suunnitelmapäätösten muutoksenhakukelpoisuutta siinä tilanteessa, että asiasta ei lainkaan säädettäisi, joudutaan samoin epävarmuuteen. Tällöin arvioinnin pohjana olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n yleissäännös, jonka mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen – tässä tapauksessa valtioneuvosto – on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Jotta muutoksenhaku voisi tosiasiallisesti tapahtua, olisi myös löydettävä mainitun lain 7 §:n yleissään-nöksen mukainen taho, jolla asiassa katsotaan olevan valitusoikeus. Ympäristölainsäädän-nössä säännönmukaista valitusoikeusversiota, jossa vaikutuksen välittömyysvaatimusta ei aseteta, ei tällöin sovellettaisi. Tätä tarkastellaan jäljempänä jaksossa 7.3.

Etenkin lukuisten perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkentöjen vuoksi, perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännös mukaan lukien, on mahdollista, että korkein hallinto-oikeus tutkisi suunnitelmapäätöksestä sille tehdyn valituksen, vaikka asiasta ei ilmastolaissa säädettäisi mitään. Myös unionioikeudella voi tässä olla merkitystä.

Analogisena tuoreena esimerkkinä (toiselta sektorilta) voidaan mainita ratkaisu KHO 2021:161, jossa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, Suomen Pankin, päätöksestä tehty valitus tutkittiin, vaikka tuollaisen laitoksen päätöksestä valittaminen edellytti oikeuden-käynnistä hallintoasioissa annettua lakia edeltäneen hallintolainkäyttölain perusteella, että oikeudesta valittaa oli säädetty erikseen, eikä sellaista säännöstä ollut. Asiassa tuli kuitenkin ottaa huomioon unionin oikeudesta johtuva yksilön oikeus tehokkaiseen oikeussuo-jakeinoin. Samalla hallintoriitavaihtoehto sulkeutui toissijaisena pois, koska valitustie oli käytettävissä. Subjektiivinen valitusoikeus ei tässä asiassa muodostunut ongelmaksi.

Sellaistakin vaihtoehtoa, että ilmastolaissa nimenomaisesti *säädettäisiin* kaikki siihen sisältyvät suunnitelmapäätökset *valituskelvottomiksi* tai säädettäisiin niitä koskeva kategorinen *valituskielto*, voidaan tietenkin pohtia. Tämä ratkaisu, jos se hyväksyttäisiin, ei kuitenkaan olisi varma tae siitä, ettei säännöksestä huolimatta tehtyä valitusta perusoikeuslähteisesti tai muutoin perustuslain nojalla tuomioistuimessa tutkittaisi.<sup>45</sup> Jos kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta lakiehdotuksen käsittelyssä nimenomaisesti pitäisi tällaista ratkaisua perustuslain mukaisena, tuomioistuin tuskin katsoisi toisin. Toisaalta valitustien sulkeminen saattaa johtaa muiden oikeusteiden kuten hallintoriidan kokeilemiseen.

Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei valtioneuvoston päätöksestä valitettaessa vaadita *valituslupaa*, myös perusteettomia tai heikosti perusteltuja valituksia saattaa tulla siellä käsiteltäväksi, kun otetaan huomioon, että ilmastolain mukaiset suunnitelmapäätökset ovat hallintopäätöksiksi poikkeuksellisen laaja-alaisia ja moniulotteisia sekä laajoja piirejä kiinnostavia. Eräs tapa karsia hallintotuomioistuimeen tulevia asioita on *pakollinen oikaisuvaatimusmenettely*. Kuten hallintolain 49 b §:stä ilmenee, tämä edellyttää aina erityissäännöstä asianomaisessa laissa. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten kohdalla tämä ei ole käytännössä ajateltavissa, koska myös jokainen oikaisuvaatimus yleisistunnon päätöksestä olisi käsiteltävä yleisistunnossa. Oikaisuvaatimusten ministeriökäsittely ei riittäisi, koska oikaisuvaatimusasia sisältää aina mahdollisuuden itse päätöksen muuttamiseen. Oikaisuvaatimusperusteinen juuri tehdyn päätöksen muuttaminen tosin ei ilmastolain mukaisten suunnitelmien kohdalla ole oletettavaa, edeltävä kuulemisvaihekin huomioon ottaen. Jos muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollinen, oikaisuvaatimusvaihe merkitsisi siten käytännössä yleensä vain asian tuomioistuinkäsittelyä viivyttävää välivaihetta. Sellaisesta ei siten ole aihetta säätää.

Teoriassa olisi ajateltavissa, että muutoksenhaketie valtioneuvostosta ohjattaisiin ilmastolaissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksestä poiketen – ja siten erittäin epätavallisella ja oikeusastejärjestyksen perusteiden vastaisella tavalla – (tiettyyn) *alueelliseen hallinto-oikeuteen*, jonka päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa sovellettaisiin säännönmukaista *valituslupakynnystä*. Tämä kuitenkin johtaisi suunnitelmien aikajännettä ja toteuttamista ajatellen kestävämmän pitkään kokonaiskäsitteilyaikaan (ja tätäkin pitemmäksi aika muodostuisi, jos valtioneuvostosta hallinto-oikeuteen valittamista vielä edeltäisi pakollinen oikaisuvaatimusvaihe valtioneuvostossa).

45 Vrt. KHO 2008:25: Koska valtion virkamieslakiin sisältyvän valituskieltosäännöksen soveltaminen olisi estänyt virkamiehelle perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun, säännöksen soveltaminen olisi ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämän vuoksi säännös tuli tässä yksittäistapauksessa jättää soveltamatta. Ks. myös KHO 2019:3, jossa korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhdistyksen valituksen katsoen, että tietty laissa säädetty valituskielto ei ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.



Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä ilmastolain mukaisissa asioissa riippuisi odotettavissa olevien valitusten määrästä ja laadusta ja siten subjektiivisen valitusoikeuden laajuudesta. Toisaalta ilmastopolitiikan suunnitelmissa ei päätettäisi sellaisista yksilö- tai kiinteistökohtaisista asioista kuin aikanaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle suurta työmäärää aiheuttaneissa Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoa koskeissa asioissa, eikä kysymys siten ilmeisesti voisi myöskään olla yksilöllisistä, sisällöltään vahvasti erillisistä oikeusuoja vaatimuksista, vaan oletettavasti valituksissa pitkälti toistuisivat samat suunnitelmien sisältökysymykset, jotka on tuomioistuimessa käytännössä ratkaistava toistensa yhteydessä ja toisiinsa limittyen.

Muutoksenhakumahdollisuuden kategorinen poissuljenta olisi edellä sanotun valossa luomassa painetta muunlaisten oikeussuojakeinojen hakemiseen ja kokeilemiseen kansainvälisten esikuvien mukaisesti, mutta ilman, että ne oletettavasti johtaisivat lopulta mihinkään muuhun kuin koettuun epäluottamukseen oikeusjärjestelmää ja tuomioistuimia kohtaan. Lisäksi tällainen tilanne voisi mahdollistaa ilmastoperusteisen ihmisoikeusvalituksen vireillepanon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ilman mitään kansallisia oikeudenkäyntivaiheita sitä ennen.

Osallistumisen näkökulmasta muutoksenhakumahdollisuus tukee osaltaan koko ilmastollisen sääntelyjärjestelmän *legitiimisyttä*, lähinnä niin sanottua prosessiperusteista legitimitettä.<sup>46</sup>

Jos hallintopäätös saatetaan valituksella hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi ja valitus tutkitaan, mahdollisia *lopputuloksia on kolmenlaisia* (ks. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §). Ensinnäkin valitus voidaan hylätä. Tällöin päätös pysyy voimassa ja saavuttaa samalla (korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla) lainvoiman. Päätös voidaan myös kumota. Kun kysymys on lakisääteisestä päätöksestä, kuten ilmastolain mukaisesta suunnitelmasta, oletettavaa on, että kumoamiseen liittyisi asian palauttaminen viranomaiselle eli valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi. Kumoaminen ja palauttaminen voi olla myös osittaista. Kolmas vaihtoehto on, että päätöstä suoraan muutetaan tuomioistuimessa.<sup>47</sup> Tämä voi kuitenkin tulla kysymykseen vain tilanteissa, joissa toimivaltainen viranomainen ei voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Vaikka valtioneuvoston päätösharkinnalla on ilmastolaissa monia, keskenäänkin erilaisia oikeudellisia premissejä, ei kysymys kokonaisuutena ole oikeusharkinnasta. Suunnitelmapäätöksen suoraa muuttamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa on siten pidettävä erittäin

46 *Albrecht ym.* s. 378–379. Muutoksenhakumahdollisuutta ei tuossa tarkastelussa nosteta esiin.

47 Valtioneuvoston oikeusvaikutteisen suunnitelmapäätöksen osalta esim. KHO 2003:99.

epätodennäköisenä mahdollisuutena, kenties joitakin virheenkorjaustyyppejä yksityiskoh-  
tia lukuun ottamatta.

Se, että hallintoviranomaisen päätöksestä tehty valitus voi menestyä *sekä menettelyllisillä  
että aineellisilla perusteilla*, koskee yleisenä lähtökohtana myös ilmastolain mukaisia val-  
tioneuvoston päätöksiä.<sup>48</sup> Menettelyllinen peruste voi olla esimerkiksi kuulemisessa tai  
asian selvittämisessä valtioneuvostossa tai ministeriössä tapahtunut virhe tai puute. Tällöin  
seurauksena on yleensä päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen viranomaiselle  
uudelleen käsiteltäväksi kokonaan tai osittain, jos virheen tai puutteen ei voida katsoa  
tavalla tai toisella korjautuneen. Ilmastolain mukaisten päätösten asema ja oikeudellinen  
luonne huomioon ottaen ei kuitenkaan ole todennäköistä, että valtioneuvoston päätök-  
siä kumottaisiin tuomioistuimessa sellaisten menettelyllisten seikkojen perusteella, joilla  
ei ole ollut olennaista vaikutusta päätökseen. Lähinnä kysymykseen voisi tulla olennainen  
puute tai virhe ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua sääntelevän 13 §:n soveltami-  
sessa. Kokonaan mahdollisuutta ei kuitenkaan voida sulkea pois. Ääritilanteessa voidaan  
myös ajatella, että jokin osa päätöksestä on sellainen, että valtioneuvostolla ei ole ollut sen  
antamiseen toimivaltaa. Tällöin tuon osan suora kumoaminen on oletettavaa.

Kumoamiseen ja palauttamiseen voi johtaa myös suunnitelman tai muun päätöksen käsit-  
telystä ilmennyt *esteellisyys*. Esteettömyysvaatimus koskee kaikkia asian käsittelyyn osal-  
listuvia. Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies, johon myös valtioneuvoston jäsen rinnaste-  
taan, on esteellinen: 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen; 2) jos hän tai hänen  
läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotetta-  
vissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyö-  
tyä tai vahinkoa hänelle tai hänen saman pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle  
läheiselleen; 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimek-  
siantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä  
*hyötyä* tai vahinkoa; 5) jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai  
niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa  
asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on  
asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 6) jos  
hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastetta-  
vaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjauk-  
seen tai valvontaan; tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä  
syystä vaarantuu.

48 Ks. myös *Belinskij ym.* 2020 s. 452. – Menettelyllisten ja aineellisten seikkojen ero ei aina  
ole jyrkkä. Näin voi olla esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa.

Esteellisyyssäännöksen soveltamisen kannalta ilmastolain mukainen päätöksenteko muodostaa varsin erityislaatuisen ja poikkeuksellisenkin tilanteen. Ilmastonmuutos koskettaa käytännössä kaikkia. Myöskään hallintoasian asianosaispiirin määräytymistä ei muodollisessa mielessä tapahdu. Esteellisyyssperusteiden täyttymistä ei kuitenkaan voida sulkea pois. Kysymys saattaisi olla esimerkiksi siitä, että suunnitelma-asian ratkaisusta on juuri asianomaiselle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Arviointi on väistämättä tapauskohtaista.<sup>49</sup>

Tähänastinen tarkastelu johtaa siihen, että ilmastolain mukaiset suunnitelmapäätökset ainakin lähtökohtaisesti *tulisi säätää valituskelpoiksi*. Tämä vastaisi useita edellä kohdassa 4.4.4 tarkasteltuja valtioneuvoston päätöksiä koskevia eräiden lakien erityissäännöksiä. Ratkaisu poistaisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n välittömän soveltamisen epävarmuuksineen. Kysymystä (subjektiivisesta) valitusoikeudesta on kuitenkin tarkasteltava erikseen (kohta 7.3 jäljempänä).

## 7.2 Eräiden muiden päätösten valituskelpoisuus

Varsinaisista suunnitelmapäätöksistä poiketen kaksivaiheinen päätöksentekorakenne 16 §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa muodostaa haasteen muutoksenhaun järjestämiselle. Kuten muuallakin ilmastolaissa, ”valtioneuvosto” tarkoittanee myös seurannan yhteydessä valtioneuvoston yleisistuntoa, ei pelkästään ministeriötasolle jätettävissä olevaa seurantaa, vaikka käytännön seurantatyö tapahtuisikin ministeriössä. Tästä johtunee, että seurantatilanne on aika ajoin otettava yleisistunnossa käsiteltäväksi. Jos tällöin yleisistunnossa tehdään päätös olla ryhtymättä lisätoimiin, ratkaisu saatetaan tulkita oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi päätökseksi, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian.<sup>50</sup> Tällainen päätös olisi samassa momentissa olevan yleissäännöksen nojalla valituskelpoinen. Toisaalta 17 §:n 1 momentin mukainen suunnitelman muutoksen sisältävä valtioneuvoston päätös olisi tätäkin selvemmin valituskelpoinen.<sup>51</sup> Valituskelpoisuutta vailla olevana voitaisiin pitää sellaista 16 §:n 1 momentissa

49 Esteellisyysväitteet ovat mahdollisia myös tuomaria vastaan tuomioistuimessa (jossa sovellettavat oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännökset sinänsä ovat osin erilaisia kuin hallinnossa sovellettavat hallintolain esteellisyyssäännökset), ja ilmastoasioiden erityispiirteet voivat heijastua myös sinne. Ks. myös Norjan korkeimman oikeuden jäseniä vastaan ilmasto-oikeudenkäynnissä tehdyistä esteellisyysväitteistä edellä kohdassa 3.

50 Se, minkä laajuisen harkintavallan ilmaisu ”tarvittaessa” valtioneuvostolle jättää, on eri asia kuin päätöksen valituskelpoisuus.

51 Ks. myös Suomen ilmastopaneelin lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021 sekä Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2021.

tarkoitettua päätöstä, jolla valtioneuvosto toteaa (itseään velvoittavasti) tarpeen 17 §:n mukaiseen muuttamiseen, koska kysymys ei olisi lopullisesta ratkaisusta, vaan ehkä vain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaisesta valmistelusta eli muusta kuin asian lopullisesta päätöksestä. Tätä vastaan kuitenkin puhuu se, että suunnitelman muuttamista koskeva päätös olisi 17 §:n 1 momentin mukaan tehtävä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien koskevan päätöksen mukaisesti. Viimeksi mainittu päätös sijoittaisi siten sitä ajallisesti myöhempää ensiksi mainittua. Asiallisesti ratkaisujen painopiste saattaa sitten säännösten puitteissa olla jommassakummassa näistä päätöksistä. Ongelma voitaisiin poistaa säätämällä, että sellaisesta 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksen yhteydessä.

Jos 17 §:n 1 momentin mukainen valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen, sitä olisi yhtenäisyyden vuoksi myös pykälän 2 momentin mukainen päätös, jolla merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmennyt puute korjataan yksinkertaistetussa menettelyssä. Valitus saattaisi periaatteessa perustua esimerkiksi sen kiistämiseen, että kysymys on momentissa tarkoitettua vähäisestä asiasta.

Ehdotuksen 16 ja 17 §:n mukaisella seurannan ja lisätoimien sääntelyllä voisi olla tiettyä tosiasiallista päällekkäisyyttä kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaa koskevassa 10 §:n 2 momentissa ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa koskevassa 12 §:n 3 momentissa edellytetyn arviointivelvollisuuden kanssa. Viimeksi mainittujen säännösten mukaan niiden vaalikausien aikana, jolloin ei olisi velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Tätä tehtävää ei ole nimenomaisesti osoitettu valtioneuvoston yleisistunnolle. Viimeksi mainittuihin arviointisäännöksiin ei, toisin kuin 16 §:n mukaiseen seurantaan, liittyisi lisätoimia koskevaa sääntelyä.

Valtioneuvosto antaisi kalenterivuositain eduskunnalle ilmastolain 18 §:n mukaisen *ilmastovuosikertomuksen*, joka sisältää pykälässä luetellut tiedot ja arviot. Vaikka myös kertomuksesta päätettäisiin yleisistunnossa, kysymys ei olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaisesta hallintoasian ratkaisusta. Sellaisia eivät ole muutkaan ylimpien valtioelinten vuorovaikutusta palvelevat hallituksen kertomukset eduskunnalle. Ilmastovuosikertomus ei siten ole valituskelpoinen.<sup>52</sup> Eri asia on, että kertomus ja siitä ilmenevät vuosittaiset tiedot ja toimien riittävyttä koskevat seikat ovat

---

52 Ks. myös Suomen ilmastopaneelin lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021 ja *Belinskij ym.* 2020 s. 452.

keskeinen osa ilmastolain järjestelmää.<sup>53</sup> Niillä voi myös olla selvitysluonteista merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteossa.

Valituskelpoisia eivät samoista syistä myöskään olisi ehdotetun 15 §:n mukaiset pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa, kansallista ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmaa, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa koskevat *valtioneuvoston selonteot* eduskunnalle. Niillä ei olisi oikeussuojatarpeiden kannalta merkityksellistä uutta tai itsenäistä sisältöä itse suunnitelmiin nähden.

Valitustien (ja samalla pääsääntöisen valituskelpoisuuden) toteaminen ilmastolaissa ei itsessään ehkä olisi tarpeen, koska muutoksenhaku valtioneuvoston päätökseen joka tapauksessa tapahtuisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti eli tuon lain yleissäännöksen mukaan *suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa*. Koska ilmastolain mukaiset suunnitelmat ja muut päätökset kuitenkin ovat hyvin erityislaatuisia ja koska kaikkienkin niiden valituskelpoisuudesta on voitu esittää erilaisia käsityksiä, asian jättäminen pelkkien perustelujen varaan aiheuttaisi tarpeetonta epävarmuutta. Tämän vuoksi *nimenomainen säännös jo näistä prosessuaalisista peruseikoista on ilmastolaissa tarpeen*. Itse asiassa samaan tulokseen johtaa jo sekin, että samaan momenttiin ja seuraavaan pykälään tulisi useita poikkeuksia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksistä.

## 7.3 Valitusoikeus

### 7.3.1 Lähtökohdat

Prosessinedellytyksiä sääntelevinä valitusoikeussäännösten ei pidä olla sellaisia, että niiden soveltaminen edellyttäisi jo valituksenalaisen päätöksen sisällön arvioimista, eikä myöskään sellaisia, että niiden täyttyminen alkaisi samaistua itse valituksen hyväksymiseen. Tämä edellyttää säännöksiltä suhteessa kohteena olevaan hallintopäätökseen tiettyä kategorisuutta, mutta samalla toisaalta riittävää asiayhteyttä päätökseen. Samalla sääntelyn tulisi olla mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista.

Tilanteessa, jossa säädettävä lainsäädäntö on tarkoitettu pitkäaikaiseksi, mutta tulevat olosuhteet ja niiden muutokset ovat jopa poikkeuksellisen vaikeasti ennakoitavissa, sääntelyn tulee toisaalta myös olla riittävän joustavaa. Sääntelylle asetettavat erisuuntaiset tavoitteet saattavat kuitenkin olla hankalasti yhteensovittavia.

---

53 Ks. myös Suomen ilmastopaneelin lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021.

Eräs mahdollisuus olisi säännellä ilmastolain eri suunnitelmakategorioita kutakin erillisillä valitusoikeussäännöksillä, jolloin kunkin erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon. Tämä johtaisi kuitenkin ilmeisen monimutkaiseen sääntelyrakenteeseen. Jatkotarkastelussa lähdetäänkin siitä, että *ehdotettava valitusoikeussäännös on yhteinen ilmastolain kaikille päätöstyypeille*.

Osittaista johtoa *valitusoikeuden laajuudesta* niin yleissäännöksen avoimessa tulkintatilanteessa kuin mahdolliseen erityissäännökseen päädyttäessäkin saadaan usein asianomaista päätöksentekomenettelyä koskevista *kuulemissäännöksistä*, vaikka nämä eivät suoraan valitusoikeutta ratkaisekaan.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua koskevassa ilmastolakiehdotuksen 13 §:ssä edellytetään ensinnäkin, että yleisölle varataan tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä. Lisäksi suunnitelmaluonnoksesta olisi pyydettävä lausunto ”keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä”, lain 20 §:n mukaiselta ilmastopaneelilta ja 21 §:n mukaiselta saamelaiselta ilmastoneuvostolta, saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkoukselta. Saamelaiskulttuurin edistämisestä suunnitelmien valmistelussa olisi erityissäännös lain 14 §:ssä. Tähän sisältyy myös neuvotteluvollisuus.

Kuulemissääntelystä saataneen näin ainakin osittaista tukea joidenkin viranomaisten ja järjestöjen valitusoikeudelle. Hankalampi kysymys on, miten nämä tahot määräytyvät.

*Saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous* olisivat jo ehdotetusta 14 §:n mukaisesta edistämismisvelvollisuudestakin johtuen luontevia valittamiseen oikeutettuja tahoja.

Lakiehdotuksen 20 §:n mukainen *Suomen ilmastopaneeli* olisi riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin ja sellaisena tärkeä osa ilmastolain kokonaisu-järjestelmää. Ilmastopaneelin päätehtävään ei välttämättä olisi luontevaa sovittaa sitä edunvalvonnallisuutta, joka valitusoikeuden käyttämiseen väistämättä liittyy. Sitä vastoin se saattaisi käytännössä hyvin olla yksi niistä tahoista, joilta korkein hallinto-oikeus voi asiakohtaisesti muutoshakuasiassa pyytää lausunnon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §:n mukaisesti.

*Saamelaisen ilmastoneuvoston* tehtävänä olisi antaa lausuntoja ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitetuista suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen osalta. Ilmastoneuvosto voisi suorittaa myös muita ilmastomuutosta ja saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin liittyviä tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä. Ilmastoneuvosto tuskin soveltuisi muutoshakijaksi tuomioistuimessa, samankaltaisista syistä kuin Suomen ilmastopaneelikaan.

*On ilmeistä, ettei myöskään asianosaisuusperusteista valitusoikeutta voida jättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n yleissäännöksen varaan. Tätä*

sovellettaessa kysymys valitusoikeuden perusteista ja valittamiseen ehkä oikeutettavien piirin rajauksesta kunkin suunnitelmakategorian kohdalla jäisi käyttökelpoisten esikuvien puuttuessa kokonaan tulevan oikeuskäytännön varaan, mutta sen todennäköisyys, että joku ylimalkaan voisi ylittää valitusoikeuskynnyksen, on erittäin pieni. Valitusoikeus jäisi tällöin lähinnä teoreettiseksi ja oikeustila epämääräiseksi. Lisäksi tuomioistuimen voimavaroja jouduttaisiin käyttämään pelkkien puhevaltakysymysten ratkaisemiseen ilman sitä toimivalla tavalla ohjaavaa sääntelyä ja ilman odotettavissa olevaa asiallista tulosta. Seurauksena olisi myös muutoksenhakupaineiden kanavoituminen muualle, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen sillä perusteella, että kansallinen oikeustie kokonaan puuttuu.

Mainitussa pykälässä ensimmäisenä vaihtoehtona mainittua niin sanottua *adressaattia eli sellaista tahoaa, johon päätös on kohdistettu, ei ilmastolain mukaisissa suunnitelma-asioissa tai muissakaan asioissa ole*.<sup>54</sup> Tavanomaisessa hallintoasiassa valitusoikeus perustuu asianosaisasemaan, joka muiden kuin päätöksen adressaatin kohdalla usein täsmentyy jo asian hallintomenettelyvaiheessa. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Yksinkertaisessa hallintopäätöstilanteessa sama henkilö on asianosainen sekä menettelyllisin että aineellisin kriteerein. Monissa laajaulotteisissa päätöstyypeissä tuollaista täsmentymistä ja asianosaispiirin selkeää rajautumista ei kuitenkaan vielä hallintomenettelyvaiheessa tapahdu. Tällaiset tilanteet ovat tyypillisiä ympäristölainsäädännölle, ja sellaisia ovat myös valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat ilmastolakiehdotukseen mukaiset suunnitelmapäätökset. Eri lakien erityisissä valitusoikeussäännöksissä joko käytetään asianosainen-termiä tai sama asia ilmaistaan määrittelemällä valittamiseen oikeutetut ilman tuota termiä.

Kuten edellä kohdassa 4.4.3 on selostettu, ympäristölainsäädännössä on lähes kattavasti käytetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n yleissäännöstä laajempaa asianosais- ja valitusoikeussääntelyä. Vaikka ilmastonmuutos aiheutumismekanismineen ja vaikutuksineen eroakin ympäristölainsäädännön säännönmukaisista soveltamistilanteista, ympäristöasiat silti muodostavat asiallisesti lähimmän vertauskohdan. Niissä syntynyt säädöskäytäntö ei kuitenkaan siis olisi relevanttia sovellettaessa sitä olennaisesti suppeampaa<sup>55</sup> 7 §:ää, koska pykälässä asianosaisuudelta edellytetyllä välittömällä vaikutuksella olisi ympäristöasioiden sääntelystä poiketen vahvasti puhevaltaa rajaava merkitys. Yksittäiset ihmiset, kiinteistönomistajat tai Suomessa toimivat yritykset tuskin käytännössä ylittäisivät kynnyksiä. Järjestöilläkään ei tähän ratkaisuun päädyttäessä olisi valitusoikeutta.

<sup>54</sup> Adressaatin olemassaolo ei ole hallintopäätöksen valituskelpoisuuden edellytys. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaavapäätöksillä ei ole adressaattia.

<sup>55</sup> Ks. myös Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä 2021 sekä korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021.

*Yleissäännöksen varaan jääminen ilmastolaissa merkitsisi näin ollen suurella todennäköisyydellä sitä, ettei valitusoikeuden kynnys käytännössä juurikaan voisi ylittyä.<sup>56</sup> Jos taas ainoana vaihtoehtona olisi toinen äärimmäisyys, jokaiselle Suomessa asuvalle tai toimivalle kuuluva *actio popularis* -tyyppinen valitusoikeus (vrt. kuntalain mukainen kunnallisvalitus), oikeuslaitos kuormittuisi erittäin merkittävästi ilman todellista oikeussuojatarvetta. *Toimivaa ja oikeussuojan kannalta kestävää ratkaisua on siten haettava jostakin tältä väliltä.**

### 7.3.2 Eräät julkisyhteisöt

Kysymys saamelaisalueen ja sen alkuperäiskansan sinänsä täysin perustellusta erityisestä asemasta ilmastolaissa nostaa toisaalta esiin tietynlaisen maantieteellisen tasapainon kannalta esiin sen kysymyksen, olisiko joillakin muillakin alueellisilla tahoilla syytä olla valitusoikeus esimerkiksi sellaista tulevaisuudessa mahdollista tilannetta silmällä pitäen, jossa ilmastonmuutoksen vaikutus tai sopeutumistarve kohdistuu erityisellä tavalla tiettyyn alueeseen. Tässä luontevasti kysymykseen tulevia julkisoikeudellisia alueellisia yhteisöjä tai itsehallintoelimiä ei kuitenkaan ole helppo löytää, ehkä Ahvenanmaan maakunnan hallitusta lukuunottamatta.

Ahvenanmaan maakunnan asema ilmastolain soveltamisalan kannalta ei ole täysin selkeä. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä tai vesioikeutta. Siihen, onko ilmastolaki kokonaisuudessaan tällä perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa lainsäädäntöä<sup>57</sup>, ei tässä yhteydessä ole mahdollista ottaa yksiselitteistä kantaa. Kysymystä ei ole otettu esille Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ilmastolakiluonnoksesta antamassa lausunnossa. Siinäkin tapauksessa, että maakunnassa säädettäisiin oma ilmastolaki, valtakunnan ilmastolain mukaiset suunnitelmat voivat koskea koko Suomen ulkoisia velvoitteita, ja näiden yhteydessä Ahvenanmaan asema saattaa aktualisoitua tulkinanvaraisella tavalla. Nämä näkökohdat puoltavat maakunnan hallituksen valitusoikeutta tuossakin tilanteessa.

<sup>56</sup> Ks. myös Suomen ilmastopaneelin lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021: "Suunnitelmia koskevat päätökset tuskin jatkossakaan koskevat sillä tavoin välittömästi jonkun etua tai oikeutta, että valitusoikeus katsottaisiin tällä perusteella olevan automaattisesti olemassa. Tietysti mahdollisuus on argumentoida tällainen etu tai oikeus, mutta ei ole yksiselitteistä, milloin tuomioistuimien voisi katsoa sen olevan olemassa."

<sup>57</sup> Muutoksenhakusäännökset ovat oikeudenkäyntimenettelyä koskevana joka tapauksessa valtakunnan lainsäädäntövallan piirissä itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan nojalla.



Valitusoikeuden säätäminen valtioneuvoston päätöksestä jokaiselle Suomen *kunnalle* olisi ilmeisen suhteetonta. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) mukaisille *hyvinvointialueille* tämä asema ei niiden muualle suuntautuva lakisääteinen tehtäväkenttä huomioon ottaen taas asiallisesti sovi. Saman lain mukaisille maakunnille, joiden lakisääteisenä julkisoikeudellisenä yhteisönä on maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukainen kuntayhtymä *maakunnan liitto*, tehtävä saattaisi paremmin soveltua. Maakunnan liitto vastaa maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta. Vasta-argumenttina voidaan esittää, ettei maakunnan liitolle kuulu valitusoikeutta maankäyttö- ja rakennuslain omassakaan järjestelmässä.<sup>58</sup> Alueellista itsehallintoa edustavia vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole. Valitusoikeuden lisäedellytykseksi voitaisiin kuitenkin tarvittaessa säätää, että suunnitelma koskee tai voi koskea maakunnan aluetta erityisesti.

### 7.3.3 Yleistä etua valvovat viranomaiset

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n mukaan *viranomaisen* saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen *viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi*. Tämä säännös jäisi tarkemmin yksilöimättömänä sovellettavaksi, mikäli ilmastolaissa ei säädettäisi valitusoikeudesta tyhjentävästi toisin.

Ympäristö- ja luonnonvaralainsäädännölle on tunnusomaista, että yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeudesta eri päätöksentekorakenteissa säädetään nimenomaisesti erikseen. Taustalla on se seikka, että asianomaisten lakien edellyttämässä viranomaisratkaisissa päätetään sekä yksityisiin että yleisiin etuihin kohdistuvista vaikutuksista ja näiden keskinäisistä suhteista tilanteessa, jossa ratkaisijaviranomainen ei menettelyssä itse ole minkään nimenomaisen edun valvoja. Viranomaisen valitusmahdollisuus myös estää prosessiasetelmien yksipuolistumisen muutoksenhakutuomioistuimessa. Usein valitusoikeuden nimenomaisesti omaavia ovat *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset* (ympäristön-suojelulaissa ja vesilaisissa osana niiden valtion valvontaviranomainen -asemaa) sekä *kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset*.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lakisääteinen puhevalta on rinnakkainen kuntasubjektin mahdollisen puhevallan kanssa (esimerkiksi ympäristönsuojelulain 191 § ja vesilain 15 luvun 2 §), mutta yhtä vähän kuin kunnillekaan tuskin olisi perusteltua antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille oikeutta valittaa valtioneuvoston suunnitelmapäätöksistä.

<sup>58</sup> Muun ohella maakunnan liitolla on ilmailulain 181 a §:n mukaan oikeus valittaa tuon lain mukaisen rakentamisluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskusten yhtenä tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (1373/2018) 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan keskuksessa on muun ohella ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, jolla hoidetaan edellä mainitun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Vastuualueen tehtäviin kuuluu näin ollen valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan lain 3 §:n 1 momentin 10 kohdassa (tarkoittanee säädösmuutokset huomioon ottaen 9 kohtaa) ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan keskuksen johtaja ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu keskuksen vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Kullakin ELY-keskuksella on oma maantieteellinen toimialueensa, vaikka tietty ELY-keskus voikin lain mukaan hoitaa määrättyjä tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella. Ympäristöllisen yleisen edun valvontatehtävää koko valtakuntaa koskevassa päätöksenteossa on vaikea ajatella jaettavaksi maantieteellisesti ja samalla väistämättä myös asiallisesti. Sellaista valtakunnallista yksikköä, jolle tehtävä voitaisiin keskittää, ei valtionhallinnossa ole.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain mukainen *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus*, joka hoitaa ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä kehittämis- ja palvelutehtäviä sekä muita yleishallinnollisia tehtäviä (lain 1 §) ja hoitaa ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa (lain 3 a §), tuskin on asemansa ja tehtäviensä kannalta sellainen yksikkö, joka voisi tässä yhteydessä tulla keskitettyinä muutoksenhakijana harkittavaksi.

Luonnonsuojelulain 63 §:n mukaan ELY-keskuksella on sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. Käytännössä ei

liene mahdollista, että ilmastolain mukainen päätös olisi vastoin luonnonsuojelulakia. Jos niin kuitenkin katsottaisiin tapahtuvan, mainittu 63 § olisi ilmeisesti sovellettavissa.<sup>59</sup>

On vielä otettava huomioon sekin, että yleisen edun valvontaan perustuva asianosais- asema ja valitusoikeus saattavat sovellettavasta laista riippuen olla myös ELY-keskuksen muulla vastuualueella, etenkin liikenneväyliin tai kalatalouteen liittyen. Esimerkiksi vesilaissa tarkoitettuna, myös puhevallan käyttöön ja muutoksenhakuun oikeutettuna kalatalousviranomaisena toimii se ELY-keskuksen vastuualue, jolle kalatalousasiat kuuluvat (vesilain 1 luvun 7 §:n 3 momentti, 11 luvun 9 §, 15 luvun 2 §).

Toisaalta yleisen edun perusteella valittamiseen oikeutettujen viranomaisten joukko on avoin sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin 2 virkkeessä että usein myös muussa lainsäädännössä. Esimerkkinä tästä ovat Puolustusvoimien viranomaiset maanpuolustukseen liittyvän yleisen edun perusteella (esim. KHO 2015:138 tuulivoimalan rakentamislupaa koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa asiassa). Myös esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) mukaisilla valvontaviranomaisilla saattaa olla valitusoikeus, kuten myös patoturvallisuuslain (494/2009) 5 §:n mukaisella patoturvallisuusviranomaisella (yksi ELY-keskuksista). ELY-keskuksilla on myös muita kuin ympäristön- tai luonnonsuojeluun liittyviä valvontatehtäviä, kuten esimerkiksi vedenhankintaetujen turvaaminen.

Edellä sanotun perusteella valitusoikeus ilmastolain mukaisista päätöksistä voisi niiden erityisen oikeudellisen aseman ja luonteen vuoksi määräytyä *toisaalta viranomaiskenttää ajatellen riittävän yleisesti, mutta toisaalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin 2 virkkeessä säädettyä suppeammin ja ilman, että valitusoikeutta olisi tässä yhteydessä automaattisesti millään valtion viranomaisella*. Valitusoikeus kiinnittyisi sen sijaan *ilmastonmuutoksen toimiala- ja toimialuekohtaisiin erityisiin vaikutuksiin ja vastaavasti sopeutumisen erityisiin vaikutuksiin*.

Siten valitusoikeus voitaisiin säätää *valtakunnalliselle valtion viranomaiselle, jonka toimialaan liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutos tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskee*. Vastaavasti valitusoikeus voisi olla muulla eli tietyn maantieteellisen toimialueen omaavalla valtion viranomaisella, jonka toimialaan ja toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja *ilmastonmuutos tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskee*. Säännöksessä edellytetty erityisyys olisi viranomaisen osoitettava.

<sup>59</sup> Luonnonsuojelulain uudistuksessa säännös on tarkoitettu säilyttää ennallaan, ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, Ympäristöministeriö 25.11.2021.

Tällainen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin 2 virkkeen sijasta sovellettava erityissäännös.

### 7.3.4 Yksityiset henkilöt ja yhteisöt (muut kuin järjestöt)

Kuten edellä kohdassa 7.3.1 on todettu, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 virkkeen yleissäännöksen mukainen valitusoikeusrajaus (se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa) johtaisi käytännössä siihen, ettei valittamiseen oikeutettuja yksityisiä juuri olisi, koska ilmastoasioissa kyse ei ole päätöksiin välittömästi liittyvistä subjektiivisista oikeussuhteista ja eduista. Mitään vertailukelpoista oikeuskäytäntöä yleissäännöksen soveltamisesta ympäristöasioihin tai niihin verrattaviin ei näiden kattavan erityissääntelyn vuoksi ole.

Kysymys on nyt lähinnä ympäristöllisistä, luonnontieteellisesti arvioitavista vaikutuksista inhimillisine, taloudellisine ja yhteiskunnallisine seurauksineen. Lisäksi näitä usein jouduttaisiin arvioimaan ennalta, mikä väistämättä aina sisältää epävarmuustekijän ja on siksi(-kin) ympäristölainsäädännössä johtanut vaikutusperusteisen asianosaisuuden *saattaa vaikuttaa* -tyyppisiin määrittelyihin. Tämä olisi samoista syistä perusteltua myös ilmastolaisissa.<sup>60</sup> Toisaalta ympäristölainsäädännössä tavanomainen asianosaisuuden väljempi määrittely sellaisenaan, ilman kvalifikaatioita, johtaisi ilmastoasioissa epämääräisen laajaan muutoksenhakuun oikeutettujen joukkoon. Kuten edellä viranomaisten kohdalla, tässäkin olisi perusteltua kiinnittää valitusoikeus yksilö- ja yhteisökohtaisesti *ilmastonmuutoksen, sen hillitsemisen tai sopeutumistoimien erityisiin* vaikutuksiin.

Valitusoikeus olisi tällöin *sillä, jonka etua tai oikeutta ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea*. Kysymys voisi olla sekä luonnollisesta henkilöstä että oikeushenkilöstä. Erityisyys tarkoittaa tässä jotakin sellaista ilmastonmuutokseen tai sopeutumiseen liittyvää seikkaa tai ominaisuutta, joka asianomaisen kohdalla eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on yleistä tai tavanomaista. Säännöksessä edellytetty erityisyys voisi olla esimerkiksi asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin pohjautuvaa. Kysymys olisi itse ilmastonmuutoksen tai sen hillinnän vaikutuksista tai siihen sopeutumisesta, ei välttämättä nimenomaan asianomaisen suunnitelmapäätöksen vaikutuksista, joita voisi olla vaikea selvittää jo prosessinedellytysvaiheessa.

<sup>60</sup> Ks. myös *Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä 2021* sekä korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021.

Tulevien sukupolvien ja siten nuorten ja heidän tulevaisuutensa asema on ilmastoasioiden ytimessä. Silti pelkkä nuori ikä ei vielä yksin täyttäisi luonnollisten henkilöiden kohdalla *koskee erityisellä tavalla* -vaatimusta, mutta yhdessä muiden valittajaan liittyvien seikkojen myös sillä voisi tässä yhteydessä osaltaan olla erityistä asemaa ja siten valitusoikeutta tukevaa merkitystä. Sama koskee henkilön korkeaa ikää, joka sellaisenaan voi altistaa sään ääri-ilmiöiden aiheuttamille haitoille.<sup>61</sup>

Ilmastolain mukaisia suunnitelmapäätöksiä koskevat oikeudelliset vaatimukset ovat pääosin ilmastomuutoksen hillitsemiselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia, ei hillintätoimien enimmäistasoja. Tältä kannalta erityistä tarvetta ei ole sellaisten tahojen valitusoikeudelle, joiden intressi asiassa perustuu yksinomaan hillintätoimien vaikutuksiin. Silti tämänkin sisällyttäminen valitusoikeuden perusteisiin osana tasapainoista prosessia on perusteltavissa.

Koska ilmastopolitiikan suunnitelmiin liittyvät tilanteet ovat monimuotoisia eikä ilmastomuutoksessa läheskään kaikki ole ennalta arvattavissa, konkreettisten kriteerien tyhjentävä luetteleminen laissa ei ole ajateltavissa. Oman aseman erityisyys muutoksenhakijan olisi valituksessaan riittävällä tavalla osoitettava.

Erityisyysvaatimukselle voidaan löytää ainakin suuntaa antavia vertailukohtia. Eräs sellainen on unionioikeudellinen "*koskee suoraan ja erikseen*" -kriteeri, joka on lain säädäntöinstrumenttiin kohdistuvan kanteen prosessinedellytys unionin yleisessä tuomioistuimessa (muun kuin säädöksen mahdollisen adressaatin kohdalla), ks. edellä alaviitteen 18 kohdalla. – Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupaasioissa ja niihin verrattavissa asioissa osa asianosaisista (niistä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea) on hallintomenettelyssä sellaisia, *joita asia erityisesti koskee* (ympäristönsuojelulain 44 §:n 2 momentti, vesilain 11 luvun 11 §:n 1 momentti) ja joille siksi on annettava asian käsittelystä erikseen eli yksilöllisesti tieto, tämän kuitenkin rajoittamatta muiden oikeuksia asianosaisina. *Erityisesti koskee* -kriteeriä ei laeissa ole tarkemmin määritelty, ja se on jäänyt tilannekohtaisesti sovellettavaksi.

Edellä kuvattu valitusoikeutta koskeva säännös olisi siis oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 virkkeen sijasta sanotun lain 3 §:n mukaisesti sovellettava erityissäännös. Teknisesti kyse ei olisi sellaisesta mainitun virkkeen loppuosassa mainitusta tahosta, jonka valitusoikeudesta laissa (lisäksi) erikseen säädetään, koska ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi koko virkkeen sijaan.

61 Vrt. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevia asioita nuorten ja vanhojen ollessa valittajin edellä jaksossa 3.

### 7.3.5 Järjestöt

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki ei tunne erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden vastaavien yhteisöjen valitusoikeutta, mutta ympäristölainsäädännössä sellaiset ovat nimenomaisia jo pitkään olleet säännönmukaisia. Ulkomaisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä juuri ympäristöjärjestöjen tai -säätiöiden kanteet ja valitukset ovat olleet näkyvimpiä. Näin ollen muutoksenhakusäännöksen pois jättäminen ilmastolaista tai pelkän muutoksenhakua koskevan, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin kohdistuvan yleisviittauksen lisääminen ilmastolakiin merkitsisi sitä, että järjestöillä ei olisi valitusoikeutta – jollei sitten oikeuskäytäntö sellaista yleisen valitusoikeussäännöksen suppeuden ohittaen esimerkiksi perusoikeuslähtöisesti joskus kehittäisi.<sup>62</sup>

Lausunnolla 2021 olleen ilmastolakiehdotuksen mukaan valitusoikeus olisi sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Tämä tai muu vastaava sääntely on nykyisin lähes kattava sääntö ympäristöä koskevassa lainsäädännössä,<sup>63</sup> ja ehdotettu muotoilu näyttää järjestelmään soveltuvalta.

Valitusoikeus saattaisi kuitenkin olla aiheellista ulottaa näiden järjestöjen ohella joihinkin muihinkin yhdistyksiin.<sup>64</sup> Näitä voisivat olla etenkin sellaiset yhdistykset, jotka edustavat yksilöllisen valitusoikeuden asianosaisuusperusteella omaavien henkilöiden etuja yhteisesti. Tämä todennäköisesti myös vähentäisi yksittäisten yksilöllisten valitusten määrää. Henkilö tarkoittaisi tässä sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä.

Tällöin valitusoikeus olisi yksilöllisen valitusoikeuden omaavia henkilöitä (edellä kohta 7.3.4) sääntöjensä mukaan edustavalla valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai, jos ilmastonmuutoksen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maan<sup>65</sup> tiettyä aluetta tai sen väestöä, vastaavanlaisella paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä. Samoin valitusoikeus olisi sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun

62 Näin on perusoikeuksien ja useissa muissa laeissa kuin ao. laissa (metsästyslaki) laajalti olevan erityissääntelyn pohjalta tapahtunut luonnonsuojelujärjestön valitusoikeuden osalta ratkaisussa KHO 2007:74 (rauhoitettun petoeläimen metsästäminen) ja lintujensuojelujärjestön valitusoikeuden osalta ratkaisussa KHO 2004:76 (rauhoituksesta poikkeaminen). Sittemmin metsästyslakia on täydennetty säännöksellä, jonka mukaan tietyissä asioissa valitusoikeus on myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

63 Ks. *Mäntylä* 2010.

64 Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 6.9.2021 ilmastolakiluonnoksesta 2021.

65 Tämä ilmaisu sulkisi pois *yksinomaan ulkomaiden alueita* edustavat järjestöt.

edistäminen. Säätiöt mainittaisiin vain jälkimmäisessä yhteydessä, koska säätiöillä ei yhdistyksistä poiketen ole edustettavaa jäsenistöä.

Ilmastolakiehdotusta koskevassa lausuntopalautteessa on järjestöjen valitusoikeuden yhteydessä kiinnitetty huomiota myös nuorisoon ja tulevien sukupolvien etuihin. Näiden erityiseen huomioonottamiseen olisikin sinänsä perusteita, jo perustuslain 20 §:stä johdetaan. Nimenomaisen valitusoikeuskategorian sovittaminen tähän yhteyteen on kuitenkin hankalaa. Yleissäännös *nuorisjärjestöjen* valitusoikeudesta koskisi väistämättä myös poliittisten puolueiden nuorisjärjestöjä. Tällä tavoin mahdollistuvaa oikeudenkäynnin puoluepolitisoitumista olisi aihetta välttää. Nuoret voisivat kuitenkin useissa tapauksissa vaikuttaa muutoksenhakuun ehdotettavan pykälän eri kohtien nojalla muutoin. Järjestön valitusoikeus koskisi edellytysten täytyessä myös nuorista koostuvaa järjestöä.

Samoin lausuntopalautteessa on kiinnitetty huomiota *ammattijärjestöjen* mahdolliseen valitusoikeuteen. Kaikkien ammattijärjestöjen tai edes kaikkien valtakunnallisten ammattijärjestöjen valitusoikeus olisi kuitenkin kategorisena ratkaisuna lainsäädännössä hyvin epätavallinen, ja se aiheuttaisi myös rajausvaikeuksia. Sitä vastoin ammattijärjestö ja muukin etujärjestö voisi omata valitusoikeuden edustaessaan yksilöllisen valitusoikeuden omaavien henkilöiden etuja yhteisesti.

### 7.3.6 Valitusoikeuden suhde esitettävien vaatimusten sisältöön

Valitusoikeus ei minkään ryhmän kohdalla olisi sidoksissa esitettävien vaatimusten sisältöön tai suuntaan, eikä siten esimerkiksi siihen, väitetäänkö tiettyjen suunnitelmassa tarkoitettujen ilmastotoimien olevan oikeudellisesti riittämättömiä vai ylimitoitettuja. Valitus voi toisaalta menestyä vain oikeudellisin perustein. Näiden tai valitusten menestymismahdollisuuksien tarkempi ennakoiminen ei tässä yhteydessä ole mahdollista eikä tarpeen.

### 7.3.7 Valitusoikeuden perusteiden osoittaminen

Ilmastolain mukaisissa asioissa on kyse koko yhteiskuntaa koskettavista merkittävistä seikoista, joiden ajoituksellakin voi olla ratkaiseva merkitys. Siten myös päätösten lainmukaisuuden ratkaisemisen tulee tapahtua viivytyksettömästi. Tässä erityistilanteessa, jossa jo valtioneuvoston päätöksen valituskelpoisuuttakin saatetaan pitää rajatapauksena, on perusteltua korostaa myös muutoksenhakijoiden velvollisuuksia, kohtuullisessa määrin ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 15 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valituksessa on ilmoitettava, mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei, kuten nyt, kohdistu valittajaan. Ilmastolain erityisten valitusoikeussäännösten kohdalla pelkkä tavanomainen ”ilmoittaminen” tuskin

kuitenkaan on nyt kysymyksessä olevan erityislaatuisen prosessin sujuvuuden kannalta riittävää.

Prosessinedellytyksenä valitusoikeuden käsittelyä tutkitaan hallintotuomioistuimessa viran puolesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 44 §:n 2 momentin mukaan hallintotuomioistuin saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuuluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemistä. Säännös koskee myös valituksen tehnyttä viranomasta. Säännöksen mukaan näyttäisi siltä, ettei tutkimatta jättäminen puuttuvan valitusoikeuden vuoksi yleensä edellytä muutoksenhakijan kuulemistä ja täydentävien selvitysten pyytämistä valitusoikeuden tueksi. Kuitenkin mainitun lainkohdan perusteluissa<sup>66</sup> lausutaan muun ohella, että asianosaista tulisi kuitenkin yleensä kuulla tutkimisen edellytyksestä koskevasta kysymyksestä, mikäli valituksen tutkimisen edellytykset ovat oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvät tai tulkinnanvaraiset. Oikeuskirjallisuudessa on tällä perusteella esitetty kannanotto, jonka mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on todennäköisesti ollut korostaa kuulemisvaatimusta myös tutkimattajättämistilanteissa aiempaan prosessilakiin verrattuna.<sup>67</sup> Tämä korostus ei sovellu ilmastolain mukaisiin asioihin, joissa ei ole kyse tavanomaisesta yksilöllisestä oikeussuojasta, joten se olisikin nimenomaisesti syytä sulkea pois asettamalla muutoksenhakijalle velvoite esittää valitusoikeutensa erityiset perusteet heti valituksessaan. Vaatimus koskisi kaikkia muutoksenhakijoita yhtäläisesti.

Näistä syistä olisi perusteltua säätää, että valittajan on sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 15 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, valituksessaan yksilöitävä ja osoitettava valitusoikeutensa perusteet. Yhdistyksen ja säätiön kohdalla tähän sisältyisi myös tarpeellinen selvitys sen säännöistä. Jos valitus jätetään ilmastolain valitusoikeuspykälän nojalla tutkimatta, asiasta päätettäisiin varaamatta valittajalle tilaisuutta täydentää valitustaan valitusoikeuden osalta, jollei tähän ole erityistä syytä.

### 7.3.8 Valtioneuvoston päätösten tiedoksiantaminen ja valitusajan laskeminen

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin nojalla valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusajan on ilmastolain mukaisten suunnitelmien kohdalla välttämätöntä määräytyä kaikkien tahojen kohdalla

<sup>66</sup> HE 29/2018 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetun lain 44 §:n perustelut.

<sup>67</sup> Nieminen-Finne 2021 s. 1009–1010.



yhtäläisesti, eikä suunnitelmien lainvoimaistumisen ajankohta voi jäädä riippumaan subjektikohtaisista tiedoksisaanneista, jollaiset tuskin olisivat ilmastolain mukaisten päätösten kohdalla kattavasti edes ajateltavissa. Päätösten tiedoksi antamiseen tulee näin ollen käyttää hallintolain 62 a §:n mukaista *julkista kuulutusta*.<sup>68</sup> Tällöin julkinen kuulutus päätöksestä julkaistaan viranomaisen, tässä tapauksessa valtioneuvoston, verkkosivulla ja tiedoksisaannin katsotaan hallintolain 62 a §:n nojalla kaikkien tahojen osalta tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Ilmastolakiin on näin ollen lisättävä hallintolain 62 a §:ssä edellytetty muun lain säännös, jonka mukaan ilmastolaissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset annetaan tiedoksi hallintolain 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella.

Jos julkista kuulutusta koskeva viittaussäännös lisättäisiin uuteen ilmastolakiin erikseen muutoksenhakusäännöksen lisäämisen yhteydessä, tästä ei ilmeisesti koituisi käytännössä ongelmaa, mikäli uuden ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä ei tehtäisi ennen muutoksenhakusäännösten voimaantuloa.

### 7.3.9 Käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Valitukset käsiteltäisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksiä soveltaen. Erytysäännökset tuomioistuinnettelystä eivät ilmastolaissa siten olisi tarpeen. Tämä koskee esimerkiksi mainitun lain 37 §:ää asian selvittämisestä sekä asiantuntijalausuntoja, joista säädetään 43 §:ssä. Lain 42 §:n mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Samoin tuomioistuimen pyynnöstä on sille toimitettava päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys. Näissä yhteyksissä jäänee valtioneuvoston sisäiseksi asiaksi, miltä osin noita tehtäviä hoidetaan yleisistunnon sijasta ministeriötasolla.

Jonkinasteisia soveltamispohdintoja saattaa kuitenkin aiheutua asianosaisen kuulemista koskevasta 44 §:stä. Tässä ilmaistun, niin sanottua kontradiktorisuutta toteuttavan<sup>69</sup>

68 Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 6.9.2021 ilmastolakiehdotuksesta 2021 sekä oikeusministeriön samasta ehdotuksesta 21.9.2021 antama lausunto, jonka mukaan ympäristölainsäädännön alalla hallintolain 62 a §:n mukaiselle julkiselle kuulutukselle on katsottu olevan perusteltu tarve silloin, kun päätökset koskevat suurta määrää ihmisiä tai oikeushenkilöitä. Näin on esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisissa päätöksissä, ja lausunnolla olleessa lakiehdotuksessa omaksuttu ratkaisu poikkesi tästä.

69 Ks. esim. *Saukko* 2020 s. 334.

pääsäännön mukaan (kullekin) asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta. Tämä koskee myös valituksen tehnyttä viranomaista. Järjestöihin ja säätiöihin, joiden valitusoikeus aina perustuu erityissääntelyyn eikä yleislaki sitä siksi tunne, sovellettaisiin oletettavasti samaa sääntelyä. Toisin sanoen kaikkia samasta päätöksestä valituksen tehneitä olisi prosessin osapuolina kuultava toistensa valituksista, jolleivät asianomaiset valitukset esimerkiksi maantieteellisellä perusteella ole toisiinsa liittymättömiä. Muita kuultavia osapuolia ei prosessuaalisilla perusteilla olisi.

Lähinnä periaatteelliseksi ongelmaksi jäävät ne sinänsä valitusoikeuden ilmastolain nojalla omaavat tahot, joiden oikeudellinen intressi asiassa syntyy vasta siitä mahdollisuudesta, että jonkun toisen jo tekemä valitus hyväksyttäisiin tällaisen tahon vahingoksi, eikä tällä siksi ole ollut tarvetta hakea valitusajassa muutosta valtioneuvoston päätökseen. Tällaisten tahojen oikeutta esittää osapuolena näkökohtiaan toisten valituksista korkeimmalle hallinto-oikeudelle asian ollessa siellä vireillä ei yleisen hallintoprosessikäytännön mukaan voitane torjua, mikäli valitusoikeuden edellytykset täyttyvät.<sup>70</sup> Mitään valtioneuvoston antaman päätöksen sisältöön kohdistuvia vaatimuksia he eivät valitusajan umpeuduttua kuitenkaan enää voisi esittää. Muutoksenhakuasiakirjat ovat oikeudenkäyntiasiakirjoina lähtökohtaisesti julkisia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n mukaisesti. Jos kyse kuitenkin joltakin osin olisi tuon lain 9 §:n mukaisesta vain asianosaisjulkisesta asiakirjasta, saatettaisiin muun kuin muutoksenhakijan oikeutta asiakirjaan arvioitaessa joutua esikysymyksenä arvioimaan hänen ilmastolain mukainen valitusoikeutensa ja oikeudellinen intressinsä juuri asianomaisen asiakysymyksen suhteen.

Yleistiedoksiantoja tai julkisia kuulutuksia<sup>71</sup> tuskin kuitenkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa yleensä tarvittaisiin, vaikka tämäkin mahdollisuus sille oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 94 §:n viittaussäännöksen nojalla jäisi.

70 Ks. myös Vaasan hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain 196 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta tavanomaisen osapuolten kuulemisen ohella varata luvan hakijan valituksen johdosta tilaisuus vastineen antamiseen niille (lupa-asian) asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Vastava säännös on vesilain 15 luvun 3 §:n 2 momentissa. Viimeksi mainitun mukaan saamelaiskäräjille hallinto-oikeuden on varattava tilaisuus vastineen antamiseen, jos hanke sijoituu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisien kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

71 Vrt. kuitenkin Vaasan hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain 196 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta antaa lupapäätöstä koskeva luvan hakijan valitus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Samalla tavoin kaikkien hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten osalta on säädetty vesilain 15 luvun 3 §:n 1 momentissa.

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 46 §:n mukaan asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

## 8 Säättämijärjestys

Perustuslaista johtuvia esteitä tai rajoituksia tässä ehdotettaville muutoksenhakusäännöksille ei näyttäisi olevan. Osaltaan säännökset toteuttaisivat vastuuta ympäristöstä koskevasta perustuslain 20 §:stä ilmenevää perustuslaillista toimeksiantoa ja siinä erityisen korostetusti tulevien sukupolvien asemaa. Säännökset olisivat osaltaan myös perustuslain 21 §:n ilmaisemien oikeusturvaperiaatteiden mukaisia, vaikka katsottaisiinkin, että kysymys ei olisi kenenkään oikeudesta tai velvollisuudesta pykälässä tarkoitettulla tavalla. Liittymiä saattaa olla myös perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 17 §:ään (oikeus omaan kulttuuriin) ja 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus). Toisaalta muutoksenhakusäännökset liittyvät myös valtiollisen vallan kolmijakoon, ylimpien valtiolinten asemaan ja keskinäisiin suhteisiin sekä Suomen ulkoihin velvoitteisiin. Kaikista näistä syistä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvio asiassa on paikallaan.

## 9 Säännösehdotukset

### 22 § Valtioneuvoston päätösten tiedoksi antaminen

Tässä laissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset annetaan tiedoksi hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella.

### 23 § Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuihin valtioneuvoston päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetusta päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa kuitenkin valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:ssä valitusoikeudesta säädetyn sijasta valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka etua tai oikeutta ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden etuja sääntöjensä mukaan edustavalla valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maan tiettyä aluetta tai sen osaa, vastaavanlaisella paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä;
- 3) sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen;
- 4) maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:ssä tarkoitettulla maakunnan liitolla, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maakunnan aluetta;
- 5) valtakunnallisella valtion viranomaisella, jonka toimialaan liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen

erityisellä tavalla koskevat, sekä muulla valtion viranomaisella, jonka toimialaan ja toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat;

- 6) saamelaiskäräjillä;
- 7) kolttien kyläkokouksella;
- 8) Ahvenanmaan maakunnan hallituksella.

Edellä 2 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetun valittajan on sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 15 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, valituksessaan yksilöitävä ja osoitettava valitusoikeutensa mainituissa kohdissa edellytetyissä suhteissa. Jos valitus jätetään 2 momentin nojalla tutkimatta, siitä päätetään varaamatta valittajalle tilaisuutta täydentää valitustaan valitusoikeuden osalta, jollei tähän ole erityistä syytä.

Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

## SELVITYKSESSÄ KÄYTETTY KIRJALLISUUS JA MUU KIRJALLINEN AINEISTO

- Eerika Albrecht, Jukka Viljanen, Elina Vaara: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020 s. 370–415.
- Antti Belinskij, Paula Leskinen, Anu Lähteenmäki-Uutela, Seita Romppanen: Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa. Oikeus 2020 (50); 4: 440–459.
- Sabrina McCormick, Robert L. Glicksman, Samuel J. Simmens, LeRoy Paddock, Daniel Kim & Brittany Whited. Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. *Nature Clim Change* 8, 829–833 (2018). <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0240-8>
- Ellen J. Eftestøl: Juridik och politik – vem bestämmer i miljöfrågor? *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT)* 2/2021 s. 140–154.
- Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén: Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Loppuraportti 8.9.2020 Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 4/2020.
- Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review. United Nations Environment Programme. Sabin Center for Climate Change Law. <https://www.unep.org/resources/publication/status-climate-change-litigation-global-review>
- Mikael Hildén, Karoliina Auvinen, Kati Berninger, Martin Björklund, Tommi Ekholm, Ari Ekroos, Suvi Huttunen, Kari Hyytiäinen, Kai Kokko, Anu Lähteenmäki-Uutela, Michael Mehling, Adriaan Perrels, Jyri Seppälä, Sampo Soimakallio, Päivi Tikkakoski, Erika Toivonen, Oras Tynkkynen: Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2021.
- Erkki J. Hollo: Valtion ilmastovastuu – ajatuksia Urgenda-ratkaisun tiimoilta. *Ympäristöjuridiikka* 1/2020 s. 3–6.
- Timo Koivurova: Ilmastomuutoksesta johtuvien riitojen vieminen kansainväliseen oikeudelliseen menettelyyn. *Oikeus* 2006:4 s. 514–537.
- Kari Kuusiniemi: Presidentin puhe XVIII hallintotuomioistuinpäivässä. Korkein hallinto-oikeus 19.3.2021. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviihallintotuomioistuinpaiva.html>
- Sampo Mielityinen: Vahingonkorvausoikeus ja ilmastomuutos. *Ympäristöjuridiikka* 4/2021 s. 102–119.
- Sami Myöhänen: Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen hallintoprosessissa verrattuna siviiliprosessiin – keskeiset erot. *Defensor Legis* 2/2021 s. 281–301. Niina Mäntylä: Luonnon edustajien puhevalta. *Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia* No 225, *Oikeustiede* 8, *Julkisoikeus*. Vaasa 2010. (Edilex 2011).
- Hanna Nieminen-Finne: ”Ratkaissut tai jättänyt tutkimatta” – näkökulmia päätöksen valituskelpoisuuteen hallintoprosessissa. *Defensor Legis* 4/2021 s. 1005–1024.

- Seita Romppanen, Kaisa Huhta, Tuula Honkonen ja Antti Belinskij: Ilmastovaikutukset ympäristönsuojelulaissa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (14/2021). Itä-Suomen yliopisto 2021, s. 218–257.
- Petri Saukko: Prosessiaselmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. Defensor Legis 3/2020 s. 324–342.
- Liisa Selvenius-Hurme: Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmasto-toimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana? Oikeus 2019:1 s. 67–68.
- Eija Siitari: Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta – tehtävänä tunnistaa oikeussuojatarpeet. Teoksessa Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen (toim.), lura novit curia – juh-lakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita, Helsinki 2013 (Edilex 2014), s. 191–207.
- Lena Sisula-Tulokas: En liten notis om ett stort rättsfall – domen i det nederländska Urgen-da-klimatfallet. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 5–6/2019, s. 335–337.
- Lena Sisula-Tulokas: Kan en varas klimatbelastning vara ett köprättsligt fel? Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 3/2020 s. 313–329.
- Thomas Wilhelmsson: Aikalaisdiagnosina kokeellisuus. Lakimies 7–8/2021 s. 1354–1360
- Ilmastolain uudistus, lausuntoyhteenveto, ympäristöministeriö 17.11.2021 VN/14302/2019 sekä ilmastolakiluonnoksesta 2021 annetut yksittäiset lausunnot.
- Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (luonnosraportti). Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035. Ympäristöministeriö 2021.
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, Ympäristöministeriö 25.11.2021.
- Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Suomen ilmastopaneelin julkaisu 1/2021.
- HE 29/2018 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 82/2014 vp eduskunnalle ilmastolaiksi





Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-250-1 PDF  
ISSN: 2490-1024 PDF