



Asia: VN/14302/2019

## Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### Yleisiä huomioita esityksestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Nykyinen ilmastolaki (609/2015) on ollut voimassa vuodesta 2015 alkaen. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista.

Ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain tapaan kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma ja keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista.

Ilmastovuosikertomusta ja ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Samoin valtion viranomaisia koskevaa edistämisvelvoitetta täsmennettäisiin. Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin myös kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoitteesta, joka koskisi lain mukaisten tavoitteiden edistämistä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi saamelaisen oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista. Ilmastolaissa säädettäisiin lisäksi saamelaisesta ilmastoneuvostosta, joka tukisi ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua. Ilmastolaissa säädettäisiin jatkossa myös muutoksenhausta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää muutoksenhaun näkökulmasta lausunnessaan huomiota ilmastolain vaikutuksiin viranomaistoiminnassa ja ilmastolain muutoksenhakusäännökseen sekä saamelaista ilmastoneuvostoa koskevaan ehdotukseen.

## Ilmastolain vaikutus viranomaistoiminnassa

Ehdotuksen lähtökohtana on voimassa olevan lain mukaisesti, että lain tavoitteet tai hyväksyttävät suunnitelmat toimenpideohjelmineen sitoisivat viranomaisia lähinnä niiden yleisessä toiminnassa. Sikäli kuin laista seuraisi sitovia oikeusvaikutuksia viranomaispäätöksentekoon, siitä säädettäisiin lakiehdotuksen 4 §:n mukaan erikseen asianomaisessa laissa. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös todettu, ettei lain tavoitteiden tai suunnitelmien edistäminen tarkoita, että yksittäisessä muuhun lakiin perustuvassa lupapäätöksessä olisi noudatettava ilmastolakia.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että sääntelytapa, jossa lain suorat oikeusvaikutukset jäävät epäselviksi, voi olla osin ongelmallinen niissä tilanteissa, joissa viranomaisella on päätöksenteossa laaja harkintavalta. Esimerkiksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen sisältövaatimukset ovat melko väljiä ja punnintaa edellyttäviä. On mahdollista, että jonkin yksittäisen suppeaa aluetta koskeva kaavan tavoitteet voivat näyttäytyä ilmastolain tavoitteiden näkökulmasta ongelmallisina., Kaavan tavoitteet eivät sellaisenaan kuitenkaan välttämättä ole kaavan nimenomaisten sisältövaatimusten vastaisia. Kaavapäätöksen lainmukaisuutta ei muutoinkaan arvioida tavoitteiden kautta, vaan kaavan sisältövaatimusten pohjalta.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi olla syytä vielä kuvata miten lain tavoitteet vaikuttaisivat konkreettisesti viranomaisten päätöksenteossa.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna uutta olisi se, että myös kunnan viranomaisia koskisi vaatimus lain tavoitteiden edistämisestä. Tässä yhteydessä saattaisi olla luontevinta puhua ilmastolaissa yleisesti kunnasta ja sen toimielimistä, sillä kunnan viranomaisen viittaa käsitteenä suoranaiseen lupia ja valvonta-asioita koskevaan päätöksentekoon, kun edistämisvelvoite koskee enimmältään muuta toimintaa kuin varsinaista päätöksentekoa.

## Saamelainen ilmastoneuvosto

Ehdotuksen 21 §:ssä ei säädettäisi siitä, miten ehdotus saamelaiseksi ilmastoneuvostoksi tehdään. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ilmastoneuvoston asettaminen saattaa edellyttää myös saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamista. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksessa ei ole otettu kantaa siihen, kuuluvatko ilmastoneuvoston tehtäviin myös koltta-alueen elinolosuhteiden ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen edistäminen.

Ehdotuksen mukaan ilmastoneuvosto olisi saamelaiskäräjiin nähden itsenäinen toimija. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjien ja ilmastoneuvoston välisestä tehtävänjaosta säädetään selkeästi.

#### Muutoksenhakua koskevat säännökset

Ehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole muutoksenhakua koskevaa säännöstä, joten ehdotettu säännös olisi uusi. Ehdotuksen perusteluissa on todettu, että nykyisen ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä voi valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaisesti. Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että ilmastolain nojalla tehdyn valtioneuvoston päätöksen valituskelpoisuus ja muutoksenhakijan valitusoikeus arvioitaisiin nykytilanteessa HOL 6 §:n 1 momentin ja 7 §:n 1 momentin nojalla kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Edellä mainittu huomioon ottaen lakiehdotus sel-ventäisi sitä, että ilmastolain nojalla tehty valtioneuvoston päätös on lähtökohtaisesti valituskelpoinen päätös.

Korkein hallinto-oikeus ottaa muutoksenhaun johdosta kantaa päätöksen lainmukaisuuteen. Päätöksen lainmukaisuuden arviointi voi liittyä sekä päätöksentekomenettelyyn että päätöksen sisältöön. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin viitattu vain menettelyllisiin seikkoihin muutoksenhaun kohteena. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tästä näkökulmasta ehdotetut suunnitelmien valmistelu ja hyväksymistä koskevat menet-telysäännökset ovat varsin avoimia. Esimerkiksi ehdotuksen 13 §:stä ei käy tarkemmin ilmi, miten tai milloin siinä tarkoitettu kuulemistilaisuus varataan. Vastaavasti ehdotuksen 7 §:stä ei käy ilmi valtioneuvoston päätöksen antamistapa. Suunnitelmien aineellisen sisällön vaatimuksista säädettäisiin lain 7–12 §:ssä. Tämän lisäksi 13 §:n 2 momentin viittaus ympäristövaikutusten arviointiin voi asettaa sisällöllisiä vaatimuksia suunnitelmille. Vaikka suunnitelmien sisällöstä säädettäisiin varsin väljästi, myös niitä koskevat seikat saattavat tulla muutoksenhaun johdosta osaksi päätösten lainmukaisuusarviointia.

Ehdotuksessa on tunnistettu, että HOL:in asianosaikäsite ja viranomaisen valitusoikeuden tulkinta on yleensä suppea. Valitusoikeudesta säädettäisiin ehdotuksen 22 §:n 2 momentissa. Ehdotuksessa on yritetty selventää voimassa olevaa tilannetta, mutta samalla on ehkä synnytetty uusia epäselvyyksiä. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta tältä osin säädösteknisesti epäonnistuneena.

Ehdotuksen 22 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus olisi ”sillä, kenen oikeutta ja etua päätös koskee”. Ehdotuksen 22 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus olisi ”sillä, kenen oikeutta ja etua päätös koskee”. Asianosaikäsite on ehdotuksessa ilmaistu toisin kuin HOL 7

§:ssä, toisin kuin ehdotuksen perusteluissa todetaan. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotuksen mukaisilla suunnitelmilla ei olisi yksittäisiä kansalaisia tai oikeushenkilöitä koskevaa oikeudellista sitovuutta, valitusoikeuden määrittely asianosaisuuden kautta tuntuu myös jossain määrin keinotekoiselta konstruktiolta tässä yhteydessä. Toisaalta ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen koskettaa enemmän tai vähemmän kaikkia, mikä toisaalta puoltaisi sitä, että lakiehdotuksessa vielä tarkemmin selvennettäisiin siinä käytettävää asianosaisuuskäsitettä ja niitä perusteita, joilla yksittäisellä asianosaisella voisi, mikäli tähän päädytään, olla valitusoikeus.

Ehdotuksen 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valitusoikeus olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella. Viranomaisten valitusoikeuden rajaaminen pelkästään ELY-keskuksille voi olla vaikeasti perusteltavissa. Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät seikat voivat koskea myös useita muita viranomaisia. Viranomaisten valitusoikeuden keskittämistä vain ELY-keskuksille on ehdotuksessa perusteltu ELY-keskuksille kuuluvilla ympäristövastuualueen tehtävillä. Tältä osin on otettava huomioon, että ELY-keskuksen kahdella muulla vastuualueella on myös itsenäinen asema yleisen edun ajamisessa. Lisäksi on otettava huomioon, että ELY-keskuksilla on puhevalta vain oman toimialueensa osalta, mikä rajaa käytännössä niiden valitusmahdollisuuksia. Voisi olla perusteltua selvittää, tulisiko ELY-keskuksen mahdollinen valitusoikeus keskittää valtakunnallisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotuksen 22 §:n 2 momentin 3 kohdan mukainen ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on perusteltu. Tässä yhteydessä voisi olla syytä pohtia myös sitä, pitäisikö valitusoikeutta laajentaa koskemaan esimerkiksi muitakin järjestöjä kuin pelkästään ympäristöjärjestöjä. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ulottuvat laajalle ja lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi vain ympäristöjärjestöille annettaisiin valitusoikeus.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valitusoikeutta koskevissa säännöksissä on voitu joissakin tapauksissa säätää myös siitä intressistä, millä perusteella muutosta voidaan hakea. Näin on esimerkiksi säädetty ympäristönsuojelulain 191 §:ssä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen osalta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että säännösehdotuksen (22 §:n 2 momentti) yksityiskohtaisissa perusteluissa on useita teknisiä virheitä. Perusteluja tulisi harkita kokonaisuudessaan uudestaan yhdessä mahdollisten säännöskohtien muutosten kanssa.

Arvioitaessa yleisesti tuomioistuinten roolia ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen kannalta korkein hallinto-oikeus kiinnittää lopuksi huomiota myös siihen, että eurooppalaisessa ilmasto-oikeudellisessa keskustelussa ovat olleet esillä ilmasto-oikeudenkäynnit (mainittakoon vain Alankomaiden korkeimman oikeuden ratkaisu Urgenda -tapauksessa vuodelta 2019, Norjan korkeimman oikeuden täysistuntoratkaisu ns. People v. Arctic Oil -tapauksessa vuodelta 2020 ja Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen ratkaisu vuodelta 2021). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä ilmastokanteita. Suomessa vastaavien vaatimusten

tutkimista hallintolainkäytössä on pidetty teoreettisena ottaen huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain asianosaikäsitteen suppeus ja osin suunnitelmien oikeusvaikutusten välillisuus. Eräissä tapauksissa on arveltu olevan mahdollista käsitellä valtion velvollisuutta ilmastonmuutoksen torjuntaan myös hallintoriita-asioista säädetyssä järjestyksessä. Kun laissa oltaisiin säätämässä erityisesti muutoksenhakumahdollisuudesta suunnitelmia koskeviin valtioneuvoston päätöksiin, tämä nähtävästi avaisi mahdollisuuden myös valittaa päätöksestä sellaisella aineellisella perusteella, että suunnitelma on riittämätön esimerkiksi Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Mika Seppälä ja Robert Utter. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.9.2021.

Presidentti                      Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö              Emil Waris

#### **Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)**

-

#### **Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämiselvoite (5 §)**

-

#### **Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)**

-

#### **Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)**

-

#### **Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)**

-

#### **Suomen ilmastopaneeli (20 §)**

-

**Muutoksenhaku (22 §)**

-

**Eesityksen vaikutukset**

-

**Muita huomioita**

-

Waris Emil  
Korkein hallinto-oikeus