

Oikeuskäytäntö suomalaisissa ilmastokanteissa

Oikeussuoja ja kriisit OT00BE92-3001

ON-työ

Laatija:

Niklas Hintsa

4.8.2025

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.



ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Niklas Hintsa

Otsikko: Oikeuskäytäntö suomalaisissa ilmastokanteissa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 27 sivua

Päivämäärä: 4.8.2025

Ilmastolaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2022. Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksen kahdessa kansalaisjärjestöjen ajamassa kanteessa, jossa muutoksenhakijat vaativat valtioneuvostolta lisätoimia ilmastolain velvoittamiin päästötavoitteisiin pääsemiseksi. Tässä ON-työssä esittelen ja analysoin näitä päätöksiä.

Sidon tapaukset Suomen ilmastolakiin ja kansainvälisten sopimusten ja ilmasto-oikeudenkäyntien konteksteihin. Esittelen erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen KlimaSeniorinnen -ratkaisua. Totean, että ilmasto-oikeudenkäynneissä korkein hallinto-oikeus on punninnut vastakkain perustuslaillista vallan kolmijaon periaatetta ja velvollisuutta ilmastomuutoksen uhkaamien perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseen. Totean perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan korostuneen jälkimmäisessä kanteessa erityisesti reaktiona Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreeseen oikeuskäytäntöön KlimaSeniorinnen -ratkaisussa. Totean, että korkein hallinto-oikeus on avannut ilmasto-oikeudenkäynneissä järjestöille mahdollisuuden saattaa ilmastokanne tuomioistuimen arvioitavaksi, myös sellaisissa tapauksissa, joissa varsinaista lain oikeudenkäynnistä hallintoasiassa 6 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista hallintopäätöstä tai ilmastolain muutoksenhakusäännösten alaista suunnitelmaa ei ole annettu. Samalla totean, että passiivisuuskanteen mahdollisuus toimia tehokkaana muutoksenhakukeinona vaikuttaa toistaiseksi rajalliselta.

Avainsanat:

hallintopäätös, ihmisoikeudet, ilmasto-oikeudenkäynti, ilmasto-oikeus, ilmastolaki, ilmastomuutos, ilmastovuosikertomus, passiivisuuskanne, vallanjako

Sisällys

Lähteet	III
Lyhenteet	VI
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys	2
1.3 Metodologia	3
2 Tapausten kansainvälinen konteksti	5
2.1 Yleinen kansainvälinen konteksti	5
2.2 Pariisin sopimus	6
2.3 EU ja sen mekanismit	6
2.4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ympäristöasioissa	7
3 Korkein hallinto-oikeus, vallanjako ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta	9
3.1 Yleistä KHO:n ratkaisukäytännöstä	9
3.2 Vallanjakoperiaate.....	10
3.3 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta	11
3.4 Kansainväliset ilmastokanteet, vallanjako sekä perus- ja ihmisoikeudet.....	11
4 Suomen ilmastolaki	13
4.1 Ilmastolain tarkoitus ja tavoitteet	13
4.2 Ilmastolain seuranta- ja suunnittelujärjestelmät sekä muutoksenhaku	14
5 Suomalaiset ilmastokanteet ja EIT:n KlimaSeniorinnen ratkaisu	17
5.1 KHO 2023:62 äänestysratkaisu	17
5.2 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveitsi.....	19
5.3 KHO 2025:2 ratkaisu	22
5.4 KHO:n presidentin kommentit	24
6 Johtopäätökset	25

Lähteet

Kirjallisuus

- Alston, Philip – Goodman, Ryan, 'Human Rights, Development and Climate Change', s. 1516–1546 teoksessa *International Human Rights*, Oxford University Press & authors. 2012.
- Boyle, Alan, 'Human Rights and the Environment: Where Next?', teoksessa Ben Boer (toim.), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, Collected Courses of the Academy of European Law, Oxford. 2015.
- Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. New edition. Bloomsbury Publishing. 2013.
- Ervasti, Kaijus. Juristien haastatteleminen. Teoksessa: Nieminen, Kati. *Empiirinen oikeustutkimus*. Helsinki 2021.
- Hirvonen, Ari. *Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: [Ari Hirvonen], 2011.
- Kulovesi, Kati – Mähönen, Maiju – Laininen, Jenni. *Ilmasto-oikeus : globaali ilmasto-oikeus ja Suomi*. Alma Talent, 2024.
- Määttä, Tapio. – Paso, Mirjami., *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan* (Uudistettu painos.). Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. 2022.
- Mäenpää, Olli. *Oikeudenkäynti hallintoasioissa : hallintoprosessioikeuden perusteet*. Alma Talent Oy. 2019.
- Mäenpää, Olli., & Alma Talent, kustantaja. *Hallinto-oikeus* (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy. 2023.
- Mayer, Benoit. The Contribution of Urgenda to the Mitigation of Climate Change. s. 167–184. *Journal of Environmental Law*, 35(2). 2023.
- Nordlander, Linnéa. The road (not) taken: implications of health-focused arguments for rights-based climate change litigation in Europe. s. 495–516. – *The International Journal of Human Rights*, 29(3). 2024.
- Pavoni, Riccardo, 'Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights', teoksessa Ben Boer (ed.), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, Collected Courses of the Academy of European Law, Oxford, 2015.
- Pellonpää, Matti. – Gullans Monica. – Pölönen, Pasi. – Tapanila, Antti. *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6., uudistettu painos.). Alma Talent. 2018.
- Redgwell, Catherine, 'International Environmental Law', s. 687–722 teoksessa *International Law*, Oxford University Press & Malcolm D. Evans, 2010.

Rodríguez-Garavito, César. (toim.). *Litigating the Climate Emergency*. Teoksessa *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*. Cambridge University Press. 2022.

Spoelman, Naomi. *Urgenda: A How-To Guide for Enforcing Greenhouse Gas Emission Targets by Protecting Human Rights*. s. 751–760 teoksessa *Ecology Law Quarterly*, 47(2). 2020.

Tuori, Kaarlo. *Tuomarivaltio – uhka vai myytti?* *Lakimies* 6/2003 s. 915–943.

Tuori, Kaarlo. *Vallanjako – vaiettu oppi*. *Lakimies* 7–8/2005 s. 1021–1049.

Vilkka, Hanna. *Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina*. Helsinki: Art House, 2023.

Virallislähteet

HE 27/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 29/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeustapaukset

KHO 2017:151

KHO 2023:62

KHO 2025:2

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ym. v. Sveitsi no. 53600/20, 9.4.2024

ECLI:NL:HR:2019:2006

HR-2020-2472-P

Juliana v. Yhdysvallat, No. 18-36082 (9th Cir. 2020)

Muut lähteet

Climate Change Litigation Databases, <https://climatecasechart.com> (Käyty viimeksi 28.7.2025).

Ilmastopaneelin raportti: Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa.

Ilmastovuosikertomus 2024.

Suomen kansallinen ilmastopolitiikka, <https://ym.fi/suomen-kansallinen-ilmastopolitiikka> (Käyty viimeksi 14.4.2025).

Tilastokeskuksen raportti: Kasvihuonekaasupäästöt 2021 pysyivät edellisvuoden tasolla, maankäyttösektori.

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forestry

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

”Ilmastonmuutos on parhaan tieteellisen tiedon perusteella ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisen ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla, ellei pikaisesti ja tehokkaasti toimenpiteisiin päästörajoitusten ja hiilinielujen säilyttämisen ja lisäämisen osalta ryhdytä.” KHO:2023:62 ja KHO:2025:2

Ilmastonmuutos on aikaamme määrittelevä suuri kriisi, joka on mittasuhteiltaan globaali ja koskettaa kaikkia. Viimeisten vuosikymmenten aikana ihmisen aiheuttama ilmastonmuutos on saavuttanut tieteellisen konsensuksen aseman ja noussut kansallisen ja kansainvälisen politiikan keskiöön. Samalla ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat alkaneet konkretisoitumaan yksilötasolla sään ääri-ilmiöiden yleistyessä. Paine tehokkaasti ilmastotoimiin kasvaa, mutta myös toimet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi koskettavat yksilöiden elämää.

Ilmastonmuutoksen torjuminen ja siihen sopeutuminen on oikeudenmukaisuuskysymys. Ilmastonmuutosta ruokkivat kasvihuonepäästöt eivät jakaudu tasaisesti maailmassa ja kasvihuonepäästöistä eniten hyötynneet ja ilmastonmuutokselle kaikkein haavoittuvimmat maat ovat eri maita. Ilmastonmuutos on erityisesti sukupolvien välinen oikeudenmukaisuuskysymys, sillä nykyiset kasvihuonepäästöt muuttavat ilmastoa pitkälle tulevaisuuteen. Ilmastonmuutokselle erityisen haavoittuvaisia ryhmiä ovat myös esimerkiksi vanhuksat ja alkuperäiskansat. Näitä ongelmia ja ilmaston lämpenemisen haasteita on pyritty ratkaisemaan kansainvälisissä ilmastositimissä ja kansainvälisellä ilmastonmuutosta koskevalla sääntelyllä. Merkittävin kansainvälinen sopimus on vuonna 2015 sovittu Pariisin ilmastositimus, jossa suurin osa maailman maista sitoutui rajoittamaan ilmaston lämpenemisen reilusti alle kahteen asteeseen esiteollisesta ajasta ja pyrkivänsä rajaamaan ilmaston lämpenemisen keskimäärin alle 1,5 asteeseen esiteollisesta ajasta.

Vaikka periaatepäätös 1,5 asteen lämpenemisen tavoittelusta on tehty, toteutuneiden politiikkatoimien perusteella näyttää, että tavoitteeseen pääseminen on epätodennäköistä¹. Ilmastotoimet vaativat pitkän aikavälin sitoutumista, mutta politiikka ja talous toimivat usein

¹ Kulovesi 2024, s. 17.

lyhyen tähtäimen intressien mukaan². Riittämättömät ilmastotoimet voivat paitsi rikkoa sitoutuneiden maiden kansainvälisiä velvoitteita ja kansallisia lakeja, myös vaarantaa yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tärkeä viime vuosina yleistynyt kansainvälinen trendi on yksityisten tahojen ajamat ilmastokanteet, joissa valtio, saastuttaja tai muu taho pyritään saamaan vastuuseen kontribuutiostaan ilmastonmuutokseen. Nämä kanteet oikeudellistavat ilmastopolitiikkaa ja pyrkivät tuomaan oikeussuojaa ilmastonmuutoksen uhkaamille intresseille. Globaalisti ilmastokanteita on eri tuomioistuimissa käsitelty jo satoja³.

Suomessa korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kaksi ilmastokannetta. Molemmat kanteet ovat olleet valituksia ilmastolain mukaisista ilmastovuosikertomuksista. Kantajien mukaan valtioneuvoston ilmastotoimet olivat riittämättömiä ilmastolakiin kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja rikkoivat näin ollen ilmastolakia. Tämän opinnäytetyön aiheena ovat nämä kanteet.

Tämä oikeusnotaari-opinnäytetyö perustuu Julius Hellan ja Niklas Hintsan seminaarityöhön Oikeussuoja ja kriisit erikoistumisjaksolla.

1.2 Tutkimuskysymys

Tässä opinnäytetyössä selvitän, millä tavalla korkein hallinto-oikeus on ratkaissut Suomessa nostetut ilmastokanteet, millaiset oikeudelliset kysymykset ja periaatteet ovat nousseet ratkaisuisissa keskiöön ja mitä muutoksia ratkaisujen välillä on tapahtunut. Selvitän myös, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on vaikuttanut KHO:n ilmastolakia koskevaan tulkintaan. Pohdin mitä trendejä oikeuskäytännöstä on havaittavissa ja mitä jännitteitä ja mahdollisia ongelmia niistä nousee.

Keskityn kahteen ratkaisuun, KHO:2023:62 ja KHO:2025:2, jotka ovat toistaiseksi ainoat KHO:n ratkaisemat ilmastolain perusteella tehdyt valitukset. Tutkin, millaista kehitystä ratkaisujen välillä on tapahtunut ja analysoin, mistä kehitys tai eroavaisuudet ovat johtuneet. Tämän lisäksi käsittelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua *Verein*

² Kulovesi & Mähönen 2024, s.436.

³ Climate Case chart palvelussa on listattuna 1989 yhdysvaltalaisista ilmastokannetta ja 1124 globaalia ilmastokannetta 28.7.2025.

KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi, jolla on ollut olennainen vaikutus KHO:n tutkintakynnykseen jälkimmäisen ratkaisun osalta.

1.3 Metodologia

Tämä tutkielma on lainopillista tutkimusta. Lainoppi tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta eli oikeusnormeja ja oikeusperiaatteita. Oikeusnormien sisältö ilmenee oikeuslähteistä.⁴ Tutkielman ytimessä on ilmastolaki ja sen varsinaisena tutkimuskohteena ovat korkeimman hallinto-oikeuden tulkintaratkaisut koskien ilmastolakia. Aulis Aarnion laajasti hyväksytyssä oikeuslähdeopissa laki on vahvasti velvoittava oikeuslähde ja korkeimpien oikeusasteiden prejudikaatit heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.⁵ Lisäksi tutkimuksen keskiöön nousee KHO:n tulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet, erityisesti vallanjako-oppi ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta, joiden keskinäinen punninta vahvasti määrittää KHO:n tekemiä tulkintoja ilmastolaista. Tutkimuksen kohteena ovat siis velvoittavat oikeusnormit ja niiden tulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet.

Tutkielman keskeinen metodi on narratiivinen kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsauksella tiivistetään tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia aiempaa tietoa ja tutkimusta. Tavoite on tunnistaa, arvioida, tulkita ja yhdistää aiempaa tietoa.⁶ Narratiivinen kirjallisuuskatsaus ei tutki ilmiön yleisyyttä, vaan sen tavoitteena on ilmiön ymmärtäminen ja aiemman epäyhtenäisen tiedon yhteen tuominen.⁷ Uutta tietoa kirjallisuuskatsaukset tuottavat lähteiden sisältöanalyysillä, eli tutkimalla aineiston yhteneväisyyksiä ja eroja tutkimuskysymykseen peilaten sekä näitä piirteitä selittäen.⁸

Käyn tutkielmassa läpi oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä ja sen taustalla olevaa ylikansallista sääntelyä sekä oikeusistuimien ratkaisukäytäntöä. Pysin luomaan lukijalle riittävät taustatiedot korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana olleiden kysymysten ja sen oikeudelliseen harkintaan vaikuttaneiden seikkojen ymmärtämiseksi ilmastokanteissa. Sidon ratkaisut osaksi kansainvälisten ilmasto-oikeudenkäyntien kontekstia, sekä kotimaisia keskusteluja koskien

⁴ Hirvonen 2021 s. 22–25.

⁵ Hirvonen 2021 s. 43.

⁶ Vilka 2023 1.1.1.

⁷ Vilka 1.2.1.

⁸ Vilka 3.1.

vallanjakoperiaatetta sekä perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Pysin tunnistamaan ja esittelemään käsiteltävien ratkaisujen keskeiset erot ja yhtäläisyydet ja selittämään ne.

Lisäksi tutkimuksessa käytetään haastatteluaineistoa: lähestyimme työparini kanssa seminaarityötämme varten KHO:n presidentti Kari Kuusiniemeä ja esitimme hänelle muutaman kysymyksen koskien tapauksia. Saimme luvan käyttää aineistoa seminaarityössä ja olen saanut erillisen luvan aineiston hyödyntämiseen osana tätä tutkielmaa. Sekaannusten välttämiseksi Kari Kuusiniemi on erikseen tarkistanut ja hyväksynyt kohdat, jossa hänen vastauksiaan on lainattu tai referoitu.

Juristahaastattelut ovat empiirisen oikeustutkimuksen laadullinen menetelmä.

Juristahaastattelut ovat asiantuntijahaastatteluja ja nk. eliittihaastatteluja, joissa haastateltavat edustavat rajattua yhteiskunnallista ryhmää. Haastateltavia on yleensä suhteellisen vähän ja heillä on haastattelun kohteeseen erityisen läheinen ja heidän asemansa jäsentämä suhde.⁹

Tässä tutkielmassa käytettävää haastatteluaineistoa ei sen lyhyiden ja epämuodollisuuden takia voida rinnastaa varsinaiseen haastattelututkimukseen vaan se muistuttaa enemmän laajemman tutkimuksen alkuvaiheessa toteutettavaa, esiymmärrystä tuottavaa ja varsinaista tutkimusvaihetta edeltävää yhteydenpitoa. Lisäksi Kuusiniemi on antanut kommenttinsa nimellään, joten hän ei ole voinut kommentoida ratkaisuja täysin vapaasti. Katson kuitenkin, että Kuusiniemen kommentit ovat arvokas lähde osana oikeustapausten analyysiä, koska ne tiivistävät oikeuden puheenjohtajan näkökulmasta tapausten keskeisimmät piirteet ja huomiot.

⁹ Ervasti 2021 8.2.

2 Tapausten kansainvälinen konteksti

2.1 Yleinen kansainvälinen konteksti

Tutkimuksen keskeisin aihe on kansallisen tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden, ratkaisukäytäntö liittyen Suomen kansalliseen ilmastolakiin. Toissijaisesti käsittelen EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisua. Ilmasto-oikeus on kansainvälinen ilmiö ja tutkimuksen taustoittaminen on hyvä aloittaa ilmastokanteiden ylikansallisesta taustasta.

Ilmastonmuutoksen torjuminen on jo pitkään ollut kansainvälinen kysymys, jossa toimijoina olivat aluksi pääosin valtiot¹⁰. Kuitenkin kansalaisjärjestöt (non-governmental organizations, NGO's) ovat kasvattaneet merkitystään ilmastonmuutoksen torjumisessa¹¹.

Kansainvälisesti ilmastonmuutoksen käsittely ihmisoikeuskysymyksenä on jo pitkään herättänyt keskustelua. Kirjassaan "International Human Rights" Alston ja Goodman käsittelivät jo vuonna 2012 kysymystä siitä, tulisiko ilmastonmuutoksen torjuntaa käsitellä ihmisoikeuskysymyksenä. Kirjoittajat tuovat esiin, kuinka tärkeää on ollut saada ihmisoikeuskysymykset osaksi keskustelua (mm.) ympäristöasioissa.¹² He nostavat esiin, kuinka vuonna 2006 YK:n silloinen ihmisoikeuskomissaari Mary Robinson ajoi ilmastonmuutoksen tunnustamista ihmisoikeuskysymyksenä ja kuinka ilmastonmuutosta kiihdyttävät tahot, toimijat ja valtiot pääsivät ikään kuin koira veräjältä ilman asianmukaista puuttumista¹³. Kaikki eivät tästä olleet samaa mieltä: Alston ja Goodman kertovat Kenneth Rothin, Human Rights Watchin johtajan todenneen vuonna 2007 olevan tarpeetonta kutsua ilmastonmuutosta ihmisoikeuskysymykseksi ja riittävän, että sitä pidettiin ympäristölle vakavana ongelmana. Alston ja Goodman ennakoivat mahdollisuutta, että ns. ihmisoikeuskoneisto, mukaan lukien ihmisoikeustuomioistuimet, voisi pitää ilmastonmuutosta välittömänä uhkana ihmisoikeuksien toteutumiselle ja kuinka nämä toimijat voisivat ottaa enenevässä määrin reaktiivisen roolin ilmastonmuutoksen torjumisessa.¹⁴ Ilmasto-oikeudenkäynnit ovatkin olleet pitkälti kansalaisjärjestöjen ajamia, ihmisoikeusperusteisia kanteita. Suomessa ei ole ihmisoikeustuomioistuinta, mutta perustuslain 2 luvun mukaiset perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat merkittäviä oikeuslähteitä, jotka tulee tuomioistuimessa ottaa viran puolesta huomioon.

¹⁰ Redgwell 2010, s. 689–692.

¹¹ Redgwell 2010, s. 692.

¹² Alston & Goodman 2012, s. 1516.

¹³ Alston & Goodman 2012, s. 1541.

¹⁴ Alston & Goodman 2012, s. 1541–1542.

Mäenpää on nostanut esiin, että kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja Pariisin sopimus, ovat merkittäviä instrumentteja hallintotuomioistuinten päätöksenteossa ja niiden sisällöllä on paljon merkitystä hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöön.¹⁵ Tämä ylikansallinen sääntely siis sisältää sekä ilmastonmuutoksen kannalta olennaista laillista perustaa että muutoin Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia ja siihen merkittävällä tavalla vaikuttavia laillisia instrumentteja sekä toimijoita. Esittelen seuraavaksi lyhyesti ilmasto-oikeudenkäynteihin vaikuttanutta kansainvälistä lainsäädäntöä.

2.2 Pariisin sopimus

Vuonna 2015 solmittua ja Suomen vuonna 2016 ratifioimaa Pariisin ilmastopimusta (puitesopimusta) pidetään viime vuosien yhtenä merkittävimpänä ilmastopimuksena.¹⁶ Sopimuksella sopijavaltiot sopivat mm. tavoitteista, joilla maapallon lämpeneminen pidetään alle 2 °C suhteessa esiteolliseen aikaan, pyrkien rajaamaan keskilämpötilan nousun 1,5 °C suhteessa esiteolliseen aikaan (artikla 2, kohta a), kansallisista panostuksesta ja keinoista em. tavoitteiden saavuttamiseksi (artikla 4), avoimesta kansallisesta raportoinnista ja sen puitteista (artikla 13) sekä maailmanlaajuisesta kokonaistarkastelusta (artikla 14). Sopimus on vaikuttanut olennaisesti Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ja alempana esiteltävään ilmastolakiin. Tämän lisäksi KHO on molemmissa ratkaisuisaan ottanut sopimuksen ja sen tavoitteet huomioon.

2.3 EU ja sen mekanismit

Euroopan unionin jäsenvaltiona EU-lainsäädännöllä on olennainen osa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. EU:lla on erilaisia tapoja vaikuttaa jäsenvaltioidensa lainsäädäntöön. Ei ole tarkoituksenmukaista käydä tässä kattavasti läpi yhteisön säätelyä kokonaisuudessaan, mutta Suomen kansallinen ilmastolakikin perustuu suurelta osin EU-sääntelyyn. Esittelen tässä siksi lyhyesti sen keskeisimpiä osia¹⁷:

¹⁵ Mäenpää et al 2023, s. 859.

¹⁶ Ks. Kulo-vesi 2024, s. 191.

¹⁷ Ks. Kulo-vesi 2024, s. 330.

1. LULUCF-asetus: koskee maankäyttösektoria, sisältää "No debit" -säännön kaudella 2021–2025 ja sisältää jäsenvaltiokohtaiset vuoden 2030 nielutavoitteet ja vuotuiset taseet kaudella 2026–2030
2. Taakanjakoasetus: sisältää sääntelyä koskien liikennettä, rakennusten erillislämmitystä, jätteitä, maataloutta ja tiettyjä teollisuuskaasuja sekä jäsenmaakohtaisia päästövähennystavoitteita näitä koskien
3. Päästökauppadirektiivi: direktiivi säätelee päästökauppaa koskien teollisuus- ja energiantuotantolaitoksia, Euroopan talousalueen (ETA) sisäistä lentoliikennettä, vuodesta 2024 alkaen meriliikennettä sekä näillä näkymin vuodesta 2027 alkaen rakennusten erillislämmitystä ja tieliikennettä. Lisäksi direktiivillä pyritään saavuttamaan päästöoikeuksien asteittainen vähentäminen. Direktiivi on yksi varhaisimmista ja kattavimmista EU-sääntelyinstrumenteista, ja päästökauppa on merkittävä tekijä unionin pyrkimyksissä vastata ilmastonmuutokseen. Se annettiin alun perin vuonna 2003 ja sitä on päivitetty useaan otteeseen sen jälkeen. Keskeinen osa direktiivin mekanismeja on päästökauppajärjestelmä, joka aloitettiin vuonna 2005. Se asettaa velvollisuuksia jäsenvaltioille mm. raportoinnin osalta.

2.4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ympäristöasioissa

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) on voimassa Suomessa velvoittavan lain tasolla ja se kuuluu Suomen oikeusjärjestyksen alaan.¹⁸ Sopimusta sovelletaan siten lakina niin viranomaisten kuin tuomioistuinten toiminnassa. Tätä kautta myös *de facto* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut on huomioitava suomalaisessa lainsäädäntö- ja lainkäyttötyössä. Tuomioistuimen oikeuskäytännöstä poikkeaminen tarkoittaisi olennaisesti sopimusrikkomusta ja Suomea sitovan lainsäädännön rikettä.¹⁹ Tuomioistuinten laintulkinnassa jo EIT:n oikeuskäytäntö on siis lakiin rinnastuva, vahvasti velvoittava oikeuslähde.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei eksplisiittisesti ole mainittu ympäristöön liittyviä oikeuksia, eikä niitä ole yrityksistä huolimatta lisätty²⁰. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on artiklan 2 (oikeus elämään) ja artiklan 8 (oikeus nauttia yksityis- ja

¹⁸ Pellonpää et al. 2018, s. 64.

¹⁹ Mäenpää 2023, s. 875.

²⁰ Boyle 2015, s. 204.

perhe-elämän kunnioitusta) perusteella vaadittu valtioita sääntelemään ympäristöriskejä, tiedottamaan riskeistä ja noudattamaan ympäristölainsäädäntöä.²¹ Esimerkkejä tästä ovat muun muassa tapaukset Guerra, López Ostra, Öneriyildiz, Taşkin, Fadeyeva, Budayeva ja Tatar. Ratkaisuissa on passiivisen loukkaamattomuusvelvollisuuden lisäksi myös vaadittu valtioita aktiivisesti varmistamaan sopimuksen mukaisten oikeuksien toteutuminen.²² Pavoni huomauttaa, että EIT:n ratkaisukäytännössä 8 artiklaa tulkitaan hyvin individualistisesti, mikä näkyy muun muassa prosessuaalisissa vaatimuksissa ympäristövahingon erityisestä uhrista ja actio popularis -kiellossa sekä yhdistysten rajoittuneessa asianosaisasemassa yleisissä asioissa.²³

Yksityis- ja perhe-elämän suojan käyttäminen ympäristökysymyksissä on alkanut jo 1990-luvulla (LÓPEZ OSTRA v. ESPANJA -ratkaisu on vuodelta 1994), mutta ilmastokanteisiin se liitettiin vasta 2010-luvun lopulla ja 2020-luvun alussa. Ensimmäinen 8 artiklaa ilmastokanteessa soveltanut tuomioistuin ei myöskään ollut EIT itse vaan Alankomaiden korkein oikeus, joka totesi uraa uurtavassa Urgenda-tapauksessa vuodelta 2019, että hallituksen toimimattomuus kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi rikkoi EIS:n 2 ja 8 artikloja.²⁴ Tapaus oli ensimmäinen, jossa tuomioistuin totesi toimimattomuuden kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi rikkovan ihmisoikeuksia²⁵. Mayerin mukaan Urgenda-tapauksesta johtuneiden ilmastotoimien vaikutus ilmastonmuutoksen torjumiseen on kuitenkin ollut mitätön ja jopa negatiivinen päästöjen jäädessä naapurimaihin ja selvitys tukee hänen mielestään tuomioistuinten penseyttä puuttua ilmastopolitiikkaan.²⁶ Spoelman taas toteaa, että Urgenda-tapaus on ”antanut hampaat” ilmastosopimuksille ja ennakoi, että se toimisi strategisena mallina tuleville ilmastokanteille EIT:ssä.²⁷ Spoelmanin ennustus osui oikeaan ja EIT:ssä on sittemmin nostettu useita ilmastokanteita, joista tähän asti merkittävien ratkaisu on myöhemmin käsiteltävä Verein KlimaSeniorinnen v. Sveitsi.

²¹ Boyle 2015, s. 204.

²² Boyle 2015, s. 204.

²³ Pavoni 2015, s. 90.

²⁴ ECLI:NL:HR:2019:2006, s. 6.

²⁵ Rodríguez-Garavito 2022, s. 9.

²⁶ Mayer 2023, s. 184.

²⁷ Spoelman 2020, s. 751–752.

3 Korkein hallinto-oikeus, vallanjako ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta

3.1 Yleistä KHO:n ratkaisukäytännöstä

Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on toimia tuomioistuimina, joihin hallintopäätöksistä voi valittaa. Lisäksi hallinto-oikeus voi ratkaista myös muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan asian. Tällä mahdollisuudella saada asia tuomioistuimen ratkaistavaksi luodaan oikeusturvaa hallinnon kohteille. Valittaminen on kuitenkin mahdollista ainoastaan valituskelpoisessa asiassa. Valituskelpoisuutta on rajoitettu muun muassa kieltämällä valittaminen asiassa, jossa ei ole käytetty vielä muita käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja ja rajaamalla myös osa viranomaispäätöksistä sen ulkopuolelle.²⁸ Hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan ”Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.”

Hallinto-oikeudenkäynnin kohteen täytyy olla viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu. Viranomaisen passiivisuus, laiminlyönti tai päätöksenteon hitaus ei sellaisenaan ole valituskelpoista, koska kyse ei ole päätöksestä. Olli Mäenpään mukaan tämä puute muodostaa aukon oikeusturvaan hallintoprosessissa ja hallintoprosessiin olisi tarpeen saada säädösten tasolla mahdollisuus valittaa myös viranomaisen laiminlyödessä päätöksentekovelvollisuutensa tai toimiessa muuten passiivisesti.²⁹ Monessa muussa maassa viranomaisen passiivisuudesta voidaan nostaa kanne.

Suomessa korkeimmilla oikeusasteilla, kuten KHO:lla, ja niiden päätöksillä on laintulkinnan kannalta merkittävä vaikutus. Ne ovat laintulkintaoppien mukaan heikosti velvoittavaa oikeutta.³⁰ KHO toimii hallintoprosessilain mukaan myös prejudikaattituomioistuimena ja sen ratkaisuilla on vaikutusta laintulkintakysymyksiin samankaltaisissa asioissa.³¹ Laintulkinnalla ei säädetä lakia. Kuitenkin ylimpinä oikeusasteina niin KKO kuin myös KHO antavat omilla ratkaisuillaan merkittäviä suuntalinjoja laintulkintaa koskevissa kysymyksissä.

Tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, miten lakia yksittäistapauksessa on tulkittava.

²⁸ Mäenpää 2019, s. 83.

²⁹ Mäenpää 2019, s. 90.

³⁰ Ks. mm. Määttä ja Paso 2022, s. 21.

³¹ Ks. tarkemmin laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 111 § – luettavissa täältä: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190808#L12P111>

Ennakkotapauksilla voi monesti olla ohjaava funktio, jonka myötä jopa lainsäätäjät saattaa myöhemmin päätyä muuttamaan lainsäädäntöä.

3.2 Vallanjakoperiaate

Perustuslain 3 §:n mukaan Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa tuomioistuimet. Vallanjakoperiaate on historialtaan vanhaa perua ja laajalti käytössä moderneissa valtioissa, mutta käytännössä vallan muotojen tarkka erottelu toisistaan on vaikeaa ja valtaa käyttävillä instituutioilla on riippuvuussuhteita toisiinsa.

Erityisesti Common law -järjestelmän maissa, joissa tuomioistuinten ennakkopäätökset Suomesta poiketen ovat sitovia oikeudellisia ohjeita, varsinkin perustuslakituomioistuinten ennakkotapauksilla on vahva lainsäätäjää ohjaava ja rajoittava vaikutus. Tuomioistuinten poliittinen vaikutusvalta myös tiedostetaan ja korkeimpien tuomarien valinta voi eri maissa olla todella politisoitunutta.³² Vaikka tuomariaktivismi on kiistanalaista, sillä on Common law -maissa myös kannattajansa.³³

Suomalaisessa oikeuskulttuurissa on pitkään oltu huolissaan oikeuden politisoitumisesta ja niin sanotusta tuomarivaltioista. Huoli on korostunut erityisesti hallintolainkäytön osalta.³⁴ Pohjoismaissa tuomioistuimet ovat perinteisesti alisteisessa asemassa suhteessa lainsäätäjiin. Tuorin mukaan tämän voi nähdä erityisesti pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa, jossa tuomioistuinten ennakkoratkaisuilla ei ole vahvaa sitovuutta ja toisaalta lain esitöillä on korostunut asema lain tulkinnassa toisin kuin esimerkiksi EU-oikeudessa.³⁵ Samalla tuomioistuimet ovat perinteisesti olleet korostuneen varovaisia antamaan ratkaisuja asioissa, joihin ne katsovat paremmin vastattavan lainsäädännön keinoin. Perustuslain mukaisuuden valvonta perustuu Suomessa ensisijaisesti kansanedustajista koostuvan perustuslakivaliokunnan ennakkovalvontaan. Ainoastaan yksittäistapauksissa voi tuomioisuiin jättää perustuslain 106 §:n perusteella sellaista lakia soveltamatta, joka johtaa ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Jos perustuslakivaliokunta on todennut lain kyseisessä asiassa perustuslain mukaiseksi, ei tuomioistuin voi pitää lakia ilmeisesti perustuslain vastaisena.

³² Dickson 2007, s. 5.

³³ Esim. Dworkin 2013, s. 181.

³⁴ Tuori 2003, s. 917.

³⁵ Tuori 2006, s. 922.

Perustuslain ja EU-oikeuden epäsuora vaikutus laintulkintaan tulee sen sijaan kyseeseen paljon useammin.³⁶

3.3 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Suomessa tuomioistuinten asema perus- ja ihmisoikeudellisten kysymysten tulkinnassa on vahvistunut.³⁷ Perusoikeudet on kirjattu perustuslain 2 lukuun. Perustuslain 106 § taas edellyttää perustuslain asettamista etusijalle lain säännöksen ollessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Perustuslain 22 §:n mukaan taas julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla viitataan mm. tuomioistuimiin. Tähän liittyy myös olennaisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteinen lain tulkinta. Määtän ja Pason mukaan juuri tämä perustuslain kohta asettaa tuomioistuimelle velvollisuuden valita erilaisista laintulkintavaihtoehdoista sellaisen, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.³⁸ Määttä ja Paso myös nostavat esille EIS:n ja he painottavat, että niin EIS:lla kuin EIT:n ratkaisukäytännöllä on merkittävä vaikutus laintulkinnallisiin kysymyksiin.³⁹ Kuten jäljempänä selviää tässä tutkimuksessa analysoitavana olevissa ratkaisuissa KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 korkein hallinto-oikeus on soveltanut perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, tulkiten EIS:sta, EIT:n ratkaisukäytännön mukaisesti.

3.4 Kansainväliset ilmastokanteet, vallanjako sekä perus- ja ihmisoikeudet

Ilmastonmuutos on poliittinen kysymys ja ihmisoikeuskysymys. Ihmisoikeuskysymyksenä ilmastonmuutos on oikeudellisesti arvioitava asia, joka voi vaatia tuomioistuimilta kannanottoja. Asian poliittisuuden takia ilmastokanteiden arviointi vaatii kuitenkin tuomioistuimilta myös pidättyväisyyttä. Ilmastokannetta ratkaistessaan tuomioistuin joutuu tarkkaan punnitsemaan näitä risteäviä intressejä. Kansainvälisesti eri tuomioistuimet ovat päätyneet tässä punninnassa eri ratkaisuihin.

³⁶ Mäenpää 2023 s. 1080.

³⁷ Pellonpää et al. 2018, s. 67.

³⁸ Määttä ja Paso 2022, s. 42.

³⁹ Määttä ja Paso 2022, s. 45.

Erityisesti yhdysvaltaisissa tuomioistuimissa ilmastonmuutos on katsottu yleensä poliittiseksi kysymykseksi. Esimerkiksi Juliana vastaan Yhdysvallat -tapauksessa nuorten perusoikeuspohjainen ilmastokanne hylättiin valitustuomioistuimen toimesta 2020 liian poliittisena ja korkein oikeus kieltäytyi antamaan valituslupaa toukokuussa 2025.⁴⁰ Samankaltaisiin lopputuloksiin on päädytty myös muualla. Vuonna 2020 Norjan korkein oikeus hylkäsi Greenpeacen valituksen koskien arktista öljynporausta. Oikeuden mukaan hallituksen harkintavaltaan kuuluu taloudellisten ja ympäristöintressien punninta ja kysymys oli ennen kaikkea poliittinen.⁴¹

Viimeisten vuosien aikana perus- ja ihmisoikeuksiin on vedottu ilmastokanteissa kuitenkin myös menestyksekkäästi. Merkittävimpinä mainittakoon edellä luvussa 2.4 käsitelty hollantilainen Urgenda-tapaus vuodelta 2019 ja luvun 5.2 aiheena oleva EIT:n KlimaSeniorinnen -ratkaisu vuodelta 2024. Varovaisesti voitaneen ajatella, että tämän vuosikymmenen kansainvälinen trendi on ihmisoikeusperustaisten ilmastokanteiden asemoituminen mahdolliseksi ympäristöoikeudelliseksi välineeksi, jolla voi ainakin eurooppalaisessa kontekstissa olla menestymismahdollisuuksia.

⁴⁰ Tapaus luettavissa <https://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>.

⁴¹ Tapaus luettavissa <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>.

4 Suomen ilmastolaki

4.1 Ilmastolain tarkoitus ja tavoitteet

Suomen ilmastolaki päivitettiin kokonaan vuonna 2022. Ilmastolaki on niin sanottu ilmastopuitelaki, joita on useissa maissa. Se on luonteeltaan politiikkaa ohjaava ja valtioneuvostoa velvoittava laki. Lain esitöihin kirjattuna tavoitteena on varmistaa Suomen hiilineutraalius- ja hiilinegatiivisuustavoitteiden toteutuminen, ilmastopolitiikan vakauden ja ennakoitavuuden vahvistaminen ja kansainvälisten tavoitteiden toteutumisen varmistaminen Suomen osalta.⁴² Lain tarkoitus on ” 1) tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seuranta; 2) vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun” (1§).

Ilmastolain 2 §:n kirjattuna tavoitteena on, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja päästöt pienenevät edelleen sen jälkeen. Lisäksi päästöjen on vähennyttävä vuoteen 2030 mennessä 60 % vuoden 1990 tasosta, 2040 mennessä 80 % ja vuonna 2050 vähintään 90 % tavoitellen 95 % vähennystä. Hiilineutraaliudella tarkoitetaan tilannetta, jossa kasvihuonekaasujen päästöt ja nielut ovat yhtä suuret.

Päästöt ja nielut jakaantuvat ilmastolain järjestelmässä kolmeen osaan. Luokittelu on alun perin lähtöisin EU-oikeudesta. Päästökauppasektorilla tarkoitetaan ennen kaikkea teollisuuden ja energiantuotannon laitosten päästöjä sekä meri- ja lentoliikenteen päästölähteitä. Nämä päästölähteet ovat EU:n päästökauppajärjestelmän alaisia ja kansallisesti päästökauppaa säädellään erikseen päästökauppalaissa (2024/1270).

Taakanjakosektorilla tarkoitetaan EU:n taakanjakoasetuksen alaisia päästölähteitä. Näitä ovat maatalouden ja jätehuollon päästöt, pienteollisuuden päästöt sekä liikenteen ja rakennusten päästöt.⁴³ Vuoden 2024 lopussa saatettiin voimaan laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta (1066/2024), jolla vahvistettiin ETS2-direktiivi ja luotiin päästökauppajärjestelmä tieliikenteelle ja rakentamiselle. Kirjoittamishetkellä siis tieliikenne ja rakennukset voidaan laskea sekä päästökauppa että taakanjakosektoreille.⁴⁴

⁴² HE 27/2022 vp, s. 3.

⁴³ Mähönen 2024, s.344.

⁴⁴ Mähönen 2024, s.344.

Kolmas ilmastolain keskeinen sektori on maankäyttösektori, jonka sisältöä määrittää EU:n LULUCF-asetus. LULUCF-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat muun muassa metsämaa, viljelysmaa, ruohikkoalueet, kosteikot, asutusalueet ja muu maa.⁴⁵ Maankäyttösektori sisältää sekä päästölähteitä kasvihuonekaasujen vapautuessa ilmakehään esimerkiksi maataloudesta, laajojen hakkuiden, soiden kuivattamisen tai maanmuokkauksen yhteydessä että nieluja kasvillisuuden sitoessa hiilidioksidia itseensä. Ilmastopaneelin mukaan, vaikka teknisten nielujen (teknologiat, jolla kasvihuonekaasuja poistetaan ilmakehästä) käytöllä on Suomessa potentiaalia, maankäyttösektorin nielujen vahvistaminen on välttämättömyys hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi.⁴⁶ Pian uuden ilmastolain valmistumisen jälkeen ilmeni, että vuonna 2021 maankäyttösektori oli ollut hiilen lähde, kun aiemmin maankäyttösektori oli nettonielu⁴⁷. Maankäyttösektorin nielujen romahtaminen oli erittäin keskeisessä osassa molemmissa Suomen ilmastokanteissa.

4.2 Ilmastolain seuranta- ja suunnittelujärjestelmät sekä muutoksenhaku

Ilmastolain keskiössä on sen 2 ja 3 luvuista löytyvät ilmastotoimien seuranta ja suunnittelujärjestelmät. Asetettujen tavoitteiden lisäksi ilmastolaki velvoittaa valtioneuvoston seuraamaan tavoitteiden etenemistä ja suunnittelemaan keinoja, joilla tavoitteisiin päästään. Ilmastolain mukaiset ilmastopolitiikan suunnitelmat ovat pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, joka on tehtävä 10 vuoden välein (9 §), keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma kerran vaalikaudessa (11 §), kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnitelma joka toinen vaalikausi (10 §) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma joka toinen vaalikausi (12 §). Päästökauppasektorin suunnitelmia ei ole sisällytetty ilmastolakiin. Suunnittelujärjestelmän tarkoitus on vahvistaa eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.⁴⁸ Eduskunta voi ottaa kantaa suunnitelmiin ja edellyttää kannanotoissaan valtioneuvoston ryhtyvän suunnitelmien toimeenpanemiseen liittyviin toimenpiteisiin.⁴⁹ Myös yleisön osallistaminen on tärkeässä osassa suunnitelmien tekovaiheessa, yleisölle tarjotaan suunnitteluvaiheessa mahdollisuus mielipiteen esittämiseen koskien suunnitelmaluonnosta ja keskeisiltä viranomaisilta, ilmastopaneelilta, saamelaisten ilmastoneuvostolta,

⁴⁵ Mähönen 2024, s.348.

⁴⁶ Ilmastopaneelin raportti: Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen suomessa.

⁴⁷ Tilastokeskuksen raportti: Kasvihuonekaasupäästöt 2021 pysyivät edellisvuoden tasolla, maankäyttösektori päästölähde ensimmäisen kerran.

⁴⁸ Kulovesi & Mähönen 2024, s.434.

⁴⁹ HE 27/2022 7. luku.

saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta on pyydetty suunnitelmaluonnoksesta lausunto (13 §).

Ilmastolain 21 a §:n mukaan ilmastolain mukaisesta suunnitelmasta saa valittaa se, ”jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea”, näitä tahoja edustava yhdistys, valtakunnalliset luonnonsuojeluyhdistykset sekä useat muut tahot. Koska kyseessä on valitus valtioneuvoston päätöksestä, valitukset osoitetaan hallintoprosessilain 8 §:n mukaisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suunnittelujärjestelmän lisäksi ilmastolakiin sisältyy 3 luvusta löytyvä seurantajärjestelmä. Valtioneuvostolla on velvollisuus seurata ilmastolain tavoitteiden riittävyyttä sekä tarvittaessa päättää lisätoimista. Seurantajärjestelmän keskeinen osa on vuosittainen, ympäristöministeriön laatima ilmastovuosikertomus, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle. Vuosikertomus on keino, jolla eduskunta voi seurata ilmastopolitiikan toteutumista, keskustella siitä ja vaikuttaa siihen.⁵⁰ Vuosikertomus tarjoaa myös yleisölle mahdollisuuden saada tietoa ilmastopolitiikasta. Ilmastovuosikertomuksen tiedot perustuvat kasvihuonepäästöjen inventaariojärjestelmän sekä kansallisen politiikkatoimien raportointijärjestelmän tuottamiin tietoihin.⁵¹ Tiedot koskevat pääsääntöisesti vuosikertomusta edeltävää vuotta, mutta mukana on myös Tilastokeskuksen pikaennakkotiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä edelliseltä vuodelta⁵². Ilmastovuosikertomuksessa on ilmastolain 18 §:n mukaan otettava kantaa lisätoimien tarpeeseen ja valtioneuvoston on tarvittaessa päätettävä lisätoimista. Lain 17 §:n mukaan lisätoimista päätettäessä myös ilmastosuunnitelmia tulee muokata samanlaisen prosessin kautta kuin ilmastosuunnitelmaa tavallisesti laadittaessa. Ilmastolaki ei tarkemmin määrittele milloin lisätoimia tarvitaan ja millaisia lisätoimien tulisi olla.

Ilmastosuunnitelmista keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma on annettu kesäkuussa vuonna 2022 ja havaittujen lisätoimien tarpeen takia uusi on määrä julkaista vuonna 2025⁵³, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma heinäkuussa vuonna 2022 ja kansallinen

⁵⁰ Kulovesi & Mähönen 2024 s.471.

⁵¹ Kulovesi & Mähönen 2024 s.465.

⁵² Kulovesi & Mähönen 2024 s.465

⁵³ Ilmastovuosikertomus 2024, 4.2.

ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma joulukuussa vuonna 2022. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa ei ole vielä tehty, mutta se tulisi tehdä vuoden 2025 aikana.⁵⁴

Toukokuun lopulla vuonna 2022 tilastokeskuksen pikaennakosta kävi ilmi, että vuonna 2021 maankäyttösektori oli ollut ensimmäisen kerran hiilinielun sijasta päästölähde.⁵⁵

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma julkaistiin kuusi viikkoa myöhemmin, eikä se sisältänyt toimia hiilinielun korjaamiseksi. Ilmastolain muutoksenhakusäännökset tulivat lainmuutoksella (108/2023) voimaan tammikuussa vuonna 2023, eivätkä siis olleet vuoden 2022 ilmastosuunnitelmien julkaisuaikaan voimassa. Tämän jälkeen ei ole julkaistu yhtään valituskelpoista ilmastosuunnitelmaa, vaan ainoastaan valitusjärjestelmän ulkopuolisia ilmastovuosikertomuksia. Ilmastokanteet KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 olivatkin valituksia ilmastovuosikertomuksista, joissa kantajat vetosivat valtioneuvoston passiivisuuteen.

⁵⁴ <https://ym.fi/suomen-kansallinen-ilmastopolitiikka>.

⁵⁵ Tilastokeskuksen raportti: Kasvihuonekaasupäästöt 2021 pysyivät edellisvuoden tasolla, maankäyttösektori päästölähde ensimmäisen kerran.

5 Suomalaiset ilmastokanteet ja EIT:n KlimaSeniorinnen ratkaisu

5.1 KHO 2023:62 äänestysratkaisu

Tapauksessa KHO 2023:62 oli kyse ilmastolain tarkoittamasta valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta, jonka antamista koskevaa päätöstä kantajat vaativat kumottavaksi. Muutoksenhakijat Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden katsoivat, että ilmastovuosikertomuksessa ei ollut esitetty ilmastolain edellyttämällä tavalla riittävää arviota sen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista, vaikka kantajien mukaan ennen vuosikertomuksen antamista saadut tiedot maankäyttösektorin hiilinielujen romahtamisesta olivat osoittaneet tällaiset lisätoimet tarpeellisiksi. KHO katsoi äänestysratkaisussaan, että asiassa ei ollut valitusoikeutta sillä perusteella, että ilmastolain 18 §:n osoittamasta valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksessa ei ollut kyse sellaisesta hallintoprosessilain 6 §:n mukaisesta hallintopäätöksestä, josta voisi valittaa. Toisin sanoen KHO:n mukaan prosessuaaliset edellytykset valitukselle eivät olleet olemassa.

KHO arvioi ratkaisussaan ilmastolakia ja sen tavoitteita sekä valituskelpoisuutta hallintoprosessilain mukaisena päätöksenä tai muulla perusteella. KHO toteaa, että ilmastovuosikertomuksessa on kyse hallituksen ja lainsäätäjän välisestä vuoropuhelusta, eikä se sisällä ratkaisuja, joiden lainmukaisuutta voidaan oikeudessa arvioida. Perusteluissaan KHO nostaa esiin perustuslain 3 §:n mukaisen valtiollisten tehtävien jaon sekä ministerien virkavastuun eduskunnalle 60 §:n mukaisesti. KHO tuo siis perustelujensa keskiöön vallanjako-opin.

KHO tutki tapauksessa myös muut mahdolliset valitusperusteet. KHO toteaa, että viranomaisten passiivisuus ”ei pääsääntöisesti voi olla valituksen kohteena, [mutta] valituskelpoisuutta voidaan tietyin edellytyksin tulkita laajentavasti.” KHO viittaa tässä hallintoprosessilain esitöihin, joiden mukaan ”asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty” ja toteaa edelleen ”Lisäksi selvän vaatimuksen sivuuttamista päätöksenteossa on pidetty tutkimatta jättämisestä koskevaan päätökseen rinnastettavana.”

KHO toteaa, että oikeusvaltioperiaate ja vallanjaon periaate edellyttävät valtiovallan kolmijaon turvaamista sekä toisaalta nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista. KHO jatkaa toteamalla, että ilmastomuutos on ihmiskunnan

kohtalonkysymys ja toimien lykkääminen tulevaisuuteen vaikeuttaa Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamista ja nykyisten ja tulevien sukupolvien suojelua. Kuitenkin ensisijainen vastuu kansainvälisten sopimusten noudattamisesta on poliitikoilla ja tuomioistuimen tehtävä on varmistaa päätösten lainmukaisuus. KHO jatkaa toteamalla, että tapauksessa ei ole tehty päätöstä toimista hiilinielujen vähenemisen johdosta, eikä päätöstä asian tutkimatta jättämisestä, vaan asia on valtioneuvostossa valmisteilla. KHO katsoo, että passiivisuus voisi tulla tuomioistuimen arvioitavaksi, mikäli päätöksen tekemättä jättäminen johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai valtioneuvoston tosiasiallisesta toiminnasta ilmenisi, ettei se aio tehdä päätöstä aikataulussa, joka mahdollistaa lain toteutumisen.

On hyvä huomata, että kyseessä on äänestysratkaisu eli KHO ei ollut asiassa yksimielinen. Eri mieltä asiassa olleiden oikeusneuvosten mielipiteen kirjoittanut oikeusneuvos Tuomas Kuokkanen toteaa, että ”ympäristöä koskevan päätöksenteon liittyessä keskeiseen ja vakavaan tulevaisuuden uhkaan on perustuslain 20 §:n mukaisesti pyrittävä takaamaan laaja osallistumisoikeus.” Kuokkanen kiinnittää huomiota hallintoprosessilain perusteluissa ilmenevään valituskelpoisuuden perusteluihin, joissa painotetaan ”sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun”. Hän nostaa esiin hallintoprosessilain esityöt, joiden mukaan ”asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty”.⁵⁶ Kuokkasen mukaan, vaikka ratkaisua ei itsessään olisi pidettävä ”hallintopäätöksenä”, sen voisi tulkita sisältävän sellaisen osan, jota voitaisiin pitää päätöksenä ja joka olisi täten valituskelpoinen.

Kuokkanen katsoo, että ilmastovuosikertomuksen ollessa osa ilmastolain suunnittelujärjestelmää, jota ilman laissa määriteltyjä lisätoimia ei tehdä, ilmastovuosikertomuksessa oleva kannanotto, jossa todetaan, että lisätoimia ei tarvita (mutta ei kannanotto, jossa todetaan lisätoimien olevan tarpeen) on valituskelpoinen päätös. Koska ilmastovuosikertomuksessa on todettu, ettei lisätoimia vielä tarvita, valitus olisi Kuokkasen mukaan tullut tutkia.

Kuokkanen sitoo mielipiteensä vahvasti kansainväliseen kontekstiin, mukaan lukien kansainväliset ilmasto-oikeudenkäynnit ja myös mainitsee käynnissä olleen, seuraavaksi käsiteltävän ja KHO:n myöhempään ratkaisuun liittyvän EIT:n tapauksen *Verein*

⁵⁶ HE 29/2018 vp. 2 luku, kappale 7.

KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveitsi sekä myös muuta EIT:n ratkaisukäytäntöä koskien ilmastonmuutosta ja sen edellyttämien toimien arviointia.

Ennen kuin voidaan analysoida ratkaisua KHO 2025:2, joka oli tosiseikastoltaan hyvin samankaltainen ja jossa KHO päätyi kuitenkin erilaiseen ratkaisuun, on tärkeä tutustua tässä myöhemmässä KHO:n tapauksessa olennaisesti vaikuttaneeseen EIT:n tuomioon *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveitsi*.

5.2 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveitsi

Suomen ilmastokanteiden ratkaisujen välissä 9.4.2024 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) teki merkittävän ennakkotapauksen, johon KHO suoraan viittaa KHO:2025:2 tapauksen perusteluissa. Ymmärtääksemme KHO:n linjan kehittymistä meidän on ymmärrettävä myös keskeiset osat EIT:n tapauksesta *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut vastaan Sveitsi*.

Tapauksessa kantajina olivat sveitsiläinen, pääasiassa yli 70-vuotiaita sveitsiläisiä naisia edustava, kasvihuonepäästöjen laskemiseen keskittyvä kansalaisjärjestö sekä neljä sen jäsentä. Kanne keskittyi Sveitsiä kohdanneisiin helleaaltoihin, joita ilmastonmuutos voimistaa. Naiset kertoivat kanteessa saaneensa terveysongelmia helleaaltojen aikana, esimerkiksi pyörtymiskohtauksia ja/tai joutuneensa muuttamaan elintapojaan, esimerkiksi jäämällä sisätiloihin.⁵⁷ Kanne ei perustunut erityiseen ilmastolakiin, vaan Sveitsin liittovaltion hallintoprosessilain artiklaan 25a, jonka mukaan kuka tahansa, jonka oikeutta loukataan, voi pyytää liittovaltion lakiin perustuvasta vallankäytöstä vastaavalta viranomaiselta päätöstä lainvastaisen toiminnan lopettamista, seurauksien korjaamista ja toiminnan lainvastaisuuden vahvistamista.⁵⁸ Kantajat katsoivat, että riittämättömät ilmastotoimet rikkovat heidän oikeuksiaan, koska vanhat naiset olivat erityisen haavoittuvaisia lämpöaaltojen vaikutuksille. Lisäksi kantajat vetosivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklaan (Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja artiklaan 13 (Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon). Kantajat katsoivat, että Sveitsin riittämättömät ilmastotoimet rikkoivat muun muassa Sveitsin perustuslain artikloja 73 (kestävä kehitys) ja 74 (ympäristönsuojelu) sekä EIS:n artikloja 2 (oikeus elämään) ja 8 (Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta). Kantajat vaativat viranomaisilta tehokkaita toimia, joilla varmistetaan Sveitsin

⁵⁷ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland, s.11-13.

⁵⁸ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland s.13.

osuus ilmaston lämpenemisen rajoittamisesta selvästi alle kahteen prosenttiin esiteolliselta ajalta. Kantajat listasivat valituksessaan useita konkreettisia toimia, joita he vaativat liittoneuvoston ja ministeriöiden toteuttavan.⁵⁹

Tapauksen koko historiaa ei ole tässä tarpeen käydä läpi yksityiskohtaisesti, mutta kantajat osoittivat valituksen ensin Sveitsin liittoneuvostolle ja useille ministeriöille, esittäen vaatimuksia erityisesti Sveitsin ympäristö-, liikenne-, energia- ja viestintäministeriölle (DETEC). Sitten valitus eteni liittovaltion hallintotuomioistuimeen ja liittovaltion korkeimpaan oikeuteen.

Sveitsin korkein oikeus hylkäsi valituksen. Hylkäämisen peruste, oli ettei kantajilla ollut tuomioistuimen mukaan riittävää asianosaisasemaa kanteen käsittelemiseksi.

Hallintoprosessilain artikla 25a oli tuomioistuimen mukaan tarkoitettu vain tilanteita varten, joissa uhattuna on yksityisen erityinen oikeus ja lainvastainen toiminta kohdistuu kantajaan erityisellä, muista eroavalla tavalla. Artikla ei mahdollista *Actio popularis*-kanteita, joissa yksittäiset yleisön jäsenet nostavat yleisön puolesta kanteen turvatakseen sellaista hyvää, joka ei koske kantajia erityisessä mielessä, vaan ainoastaan osana yleisöä. Korkein oikeus katsoi, että kantajilla ei ollut erityistä asianosaisasemaa vaan kyseessä oli yleisön puolesta nostettu *Actio popularis*-kanne. Korkein oikeus katsoi myös, että kantajien vaatimukset kohdistuivat käytännössä uuden lainsäädännön laatimiseen ja kyseessä oli näin ollen ensisijaisesti poliittinen eikä oikeudellinen kysymys. Myös EIS:n perustuvien vaatimusten kohdalla Korkein oikeus katsoi, ettei asianosaisasemaa ollut.⁶⁰ Kantajat valittivat päätöksestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

EIT päätyi asiassa eri kannalle sveitsiläisen tuomioistuimen kanssa. Vastauksessaan EIT toteaa, että ilmastonmuutokseen liittyvät oikeussuojakysymykset eroavat perinteisistä ympäristörিকostapauksista ja nostaa esiin ilmastokanteiden arviointiin yleisesti liittyviä kysymyksiä. EIT katsoo, että tieteellisen nykytiedon perusteella on kiistatonta, että ihmisen aiheuttama ilmastonmuutos on todellista ja se on uhka ihmisoikeussopimuksen takaamille oikeuksille, mukaan lukien artikla 8:n mukaiset oikeudet. Tuomioistuin katsoo, että valtiot ovat tietoisia riskeistä, joita liittyy ilmaston yli 1,5 °C lämpenemiseen ja valtiot ovat kykeneviä vastaamaan niihin, eivätkä nykyiset toimet saavuta tarvittavaa tasoa. EIT toteaa, että valtioilla voi olla positiivisia velvollisuuksia ilmastonmuutoksen torjumiseen.

⁵⁹ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Swizerlad, s.13-17.

⁶⁰ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Swizerlad

Vastaajavaltio sekä useat valtiot, joilta tuomioistuimien pyysi lausunnon, eivät kiistäneet ilmastohätätilaa. Lisäksi tuomioistuimien katsoo, ettei vastuun globaali jakautuminen vapauta valtioita velvollisuudesta toimia vain sillä perusteella, että ilmastonmuutoksen haittavaikutukset toteutuisivat muiden tahojen laiminlyöntien takia myös tilanteessa, jossa valtio on toiminut velvollisuutensa mukaisesti. EIT katsoo myös, että se on toimivaltainen ilmastonmuutokseen liittyvissä asioissa, kun se liittyy ihmisoikeussopimuksen suojaamien oikeuksien suojaamiseen.⁶¹

EIT:n mukaan yhdistykset voivat olla asianosaisia EIS:ta soveltaessa, jos ne edustavat ihmisiä, joiden EIS:n mukaisia oikeuksia asia koskee. Tuomioistuimien katsoi, että tässä tapauksessa yhdistys oli asianosaiskelpoinen, koska se edusti ilmastonmuutoksesta kärsinyttä ihmisryhmää ja puolusti heidän oikeuksiaan. Tuomioistuimien katsoi, ettei kyse ollut abstraktia hyötyä puolustavasta *Actio Popularis* -kanteesta, vaan EIS:n mukaisen oikeuden turvaamisesta. Sen sijaan yksilöiden asianosaiskelpoisuuskynnys on korkea ja EIT ei antanut muille kantajille asianosaisasemaa.⁶² Nordlanderin mukaan tämä osoittaa osaltaan sekä valitun näkökulman mahdollisuudet että rajoitteet. Valtioilla on kyllä velvollisuus terveystressien suojaamiseksi ilmastonmuutokselta, mutta yksilöillä ei näytä olevan mahdollisuuksia saada tuomioistuimien käsittelemään asiaansa muutoin kuin osana yhdistystä.⁶³

EIT:n mukaan Sveitsi ei ollut täyttänyt positiivista velvollisuuttaan hillitä ilmastonmuutosta ja oli täten loukannut kantajayhdistyksen jäsenten artiklan 8 mukaista oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta⁶⁴. Artiklaa 8 on usein sovellettu, kun EIT on ratkaissut kysymyksiä ihmisiin kohdistuvista ympäristövaikutuksista⁶⁵.

EIT katsoi, että kantajayhdistys ei ollut saanut pääsyä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. EIT:n mukaan lainsäätäjän ja tuomioistuimen tehtävien erittely on legitiimi intressi, mutta tapauksessa intressi tuli punnita vasten sitä, että kantajat perustivat kanteensa voimassa olevaan kansalliseen lakiin, jota he katsoivat rikutun. Kansalliset tuomioistuimet olivat jättäneet asian tutkimatta, vaikka kantajilla ei ollut muutenkaan laillista väylää saattaa asiaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tässä EIT katsoi Sveitsin rikkoneen EIS:n 6 artiklan 1

⁶¹ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland, 169-179.

⁶² Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland s. 179–200.

⁶³ Nordlander 2024, s. 509.

⁶⁴ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland s. 211.

⁶⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v Switzerland s. 211.

momenttia eli kantajien oikeutta saattaa oikeuttaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä.

5.3 KHO 2025:2 ratkaisu

Ratkaisussa KHO 2025:2 on paljon samankaltaisuuksia edellä käsiteltyyn ratkaisuun KHO 2023:62. Tapauksessa muutoksenhakijat, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Greenpeace Norden, Amnesty International Suomen osasto ry, Suoma Sámi Nuorat ry, Ilmastoisovanhemmat ry ja Luonto-Liitto ry, valittavat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston passiivisuus täytti KHO 2023:62 mainitun tilanteen, jossa valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien lisäpäästösten tekemiseen riittävän nopealla aikataululla. Tämä perusteltiin sillä, että valtioneuvosto ei ollut vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen julkaisemiseen mennessä reagoinut vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessa todettuun lisätoimien tarpeeseen tai ryhtynyt Eduskunnan ilmastovuosikertomuksesta? /ssa (ehkä en vaan ymmärrä taustaa tai kokonaisuutta?) antamassa kirjelmässä vaadittuihin lisätoimiin (vaikka oli tehnyt päätöksen niihin ryhtymisestä). Muutoksenhakijoiden kannalta kyse oli siis puhtaasta passiivisuusvalituksesta. Muutoksenhakijat pyysivät KHO:ta myös ottamaan huomioon EIT:n KlimaSeniorinnen ratkaisun. Muutoksenhakijat katsoivat, että passiivisuus vaaransi sekä ilmastolain sisällölliset vaatimukset, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

KHO tutki päätöksen valituskelpoisuuden ja sen ilmastolain vastaisuuden. Tällä kertaa KHO päätyi tutkimaan valituksen, mutta hylkäsi sen.

Heti alkuun KHO nostaa edellisen ratkaisunsa tapaan esille, että ilmastonmuutos on merkittävä uhka ihmiskunnalle sekä nyt että tulevaisuudessa ja sitä koskevat tai siitä juontuvat asiat tulisi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Samassa johdannossa KHO kuitenkin huomauttaa, että mikäli viranomainen (tässä: valtioneuvosto) pysyy passiivisena eli jättää tekemättä jonkin päätöksen, tällaisesta toiminnasta langettavan päätöksen antamiselle on oltava korkea kynnyks. Nämä molemmat seikat KHO huomioi myös myöhemmin: 1. ilmastonmuutoksen ihmiskunnan kohtalon kysymyksenä, samalla kun se mainitsee Pariisin sopimuksen ja sen tavoitteet (kohta 59); ja 2. valtioneuvostolle kuuluvan ensisijaisen vastuun

ilmastopolitiikan toimista päättämisestä ja kuinka näissä toimimatta jättämisen vuoksi langettavan tuomion antamiselle tulee olla korkea kynnyks (kohta 60).

Tämän lisäksi KHO viittaa aiemmin käsiteltyyn tapaukseensa KHO 2023:62 perustelujen kohdassa 57. Tämän osalta se ensin lähinnä referoi tapauksen lopputuleman. Siitä huolimatta KHO samassa kohdassa huomauttaa siitä, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen voisi tulla sen tutkittavaksi, mikäli valtioneuvoston passiivisuus kyseisessä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi ja noudattamiseksi riittävän nopeasti.

KHO huomioi edellä käsitellyn EIT:n *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* -tapauksen. Tämä on keskeinen peruste KHO:n ratkaisukynnyksen muutokseen. Kuten olen edellä tuonut ilmi, KHO:ta sitoo perustuslain edellyttämällä tavalla ylikansallinen sääntely ja esimerkiksi EIT:n ratkaisukäytäntö. Korkein hallinto-oikeus nostaa esille EIT:n tapauksessa rikotun EIS:n 6 artiklan koskien nimenomaisesti oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi (right to a fair trial). KHO huomauttaa tässäkin valtioneuvoston roolista ja vallanjaon toimivaltuuksista todeten ensi sijassa kasvihuonekaasujen vähennyksiä koskevien päätösten kuuluvan valtioneuvostolle. Silti se painottaa, että tuomioistuimella on tehtävänä täydentää demokraattista prosessia toimimalla laintulkinnan elimenä. Ratkaisunsa kohdissa 61 ja 62 KHO punnitsee perustuslaillista toimivallanjakoa valtioneuvoston välillä ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tarvetta, kansainvälisiä velvoitteita, EIT:n ratkaisuja ja sekä näiden intressien painoarvoa suhteessa ilmastonmuutokseen. Tällä kertaa KHO:n painotus on perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa ja julkisen vallan velvollisuudessa turvata perus- ja ihmisoikeudet ja ilmastonmuutoksen muodostamassa uhassa. KHO päättää tutkia valituksen.

Päätettyään tutkia asian KHO katsoo, että vaikka lisätoimien laatua ja laajuutta ei ole yksilöity, koska lisätoimien tarve on ilmastovuosikertomuksessa todettu, valitus hylätään. Lopuksi KHO toteaa, että “Mikäli lisätoimien valmistelu viivästyisi huomattavasti siten, ettei lisätoimilla ilmeisesti enää olisi mahdollista säädetyssä aikataulussa saavuttaa ilmastolaissa asetettuja sitovia tavoitteita, olisi katsottava, että lisätoimia koskevat ilmastolain velvoitteet on laiminlyöty lainvastaisesti.”

5.4 KHO:n presidentin kommentit

Lähestyimme työparini kanssa seminaarityötämme (jonka pohjalta opinnäytetyö on tehty) varten KHO:n presidentti Kari Kuusiniemeä sähköpostitse ja pyysimme häneltä muutamaa kommenttia tapauksia koskien.

Kuusiniemi totesi, että ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuus sinänsä ei ollut tapauksissa keskeisin kysymys. Sen sijaan kyse oli mahdollisuudesta saattaa asiassa viranomaisen passiivisuuden laillisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi, vaikka viranomaisen passiivisuus ei pääsääntöisesti ole sallittu valitusperuste. Materiaalisista seurauksista käsin argumentoiden enemmistö päätyi ensimmäisessä tapauksessa toteamaan, että passiivisuusvalitus on voitava tutkia sellaisessa tilanteessa, jossa valtioneuvoston passiivisuus selvästi johtaa ilmastolain tai kansainvälisten velvoitteiden vastaiseen tilanteeseen. Kuusiniemi huomautti, että jo ensimmäisessä tapauksessa vähemmistö kannatti valituksen tutkimista.

Toisen tapaukseen kohdalla Kuusiniemi totesi tuomioistuinten seuraavan EIT:n oikeuskäytäntöä ja tulkitsevan kotimaista sääntelyä niin, että tulkintatapa täyttää EIS:n vaatimukset. KlimaSeniorinnen-tapauksen tuomion jälkeen yhdistysten tarve mahdollisuuteen saattaa ilmastotoimien riittävyys tuomioistuimen ratkaistavaksi korostui. ”Valituskelpoisuus konstruointiin sitä kautta, että valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksen yhteydessä olisi tullut arvioida ilmastonmuutoksen torjuntatoimenpiteiden riittävyys, joten muutoksenhakijayhdistyksillä tuli olla mahdollisuus testata tuomioistuimessa se, oliko valtioneuvosto lainvastaisesti laiminlyönyt mm. veloitteen saavuttaa hiilineutraalisuus vuoteen 2035 mennessä.”

Kysyttäessä olisiko ensimmäinen tapaus ratkaistu toisin, jos EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisu olisi jo tällöin ollut saatavilla, Kuusiniemi totesi että, spekulatiivisesti näin olisi saattanut käydä. Lopuksi hän totesi, että kyse on täysin poikkeuksellisesta tapauksesta, eikä ratkaisusta voida päätellä, että passiivisuusvalitukset olisivat nyt yleisesti ottaen sallittuja.

6 Johtopäätökset

Mitä oikeustapauksista siis ilmenee? KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 ovat tosiseikoiltaan hyvin samankaltaisia. Molemmat kytkeytyvät pian uuden ilmastolain hyväksymisen jälkeen ilmenneeseen maankäytön hiilinielujen romahtamiseen. Tämä teki ilmeiseksi, että ilmastolain sitovien päästövähennystavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista ilman lisätoimia. Valtioneuvosto on myöntänyt lisätoimien tarpeen, mutta ei toistaiseksi ole tehnyt päätöksiä koskien niitä erityisiä toimia, joilla päästötavoitteisiin päästään. Muutoksenhakijajyhdistysten mukaan valtioneuvoston passiivisuus on rikkonut ilmastolakia.

Kummatkin valitukset on annettu hallituksen eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen yhteydessä ja KHO:n kannalta on selvää, ettei eduskunnalle annettu ilmastovuosikertomus ole hallintoprosessilain 6 §:n tarkoittama valituskelpoinen hallintopäätös. KHO painottaa ratkaisuisaan perustuslain 3 §:ssä ilmenevää valtiollisten tehtävien jakoa ja vallanjako-oppia. KHO toteaa, että ilmastomuutoksen torjunnan keinoista ja aikataulusta päättäminen ovat ensisijaisesti poliittisten päättäjien tehtäviä.

Hallintoprosessilain esitöissä kuitenkin todetaan, että asianosaisen oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamiseksi valitusoikeus voi olla tarpeen myös silloin, kun varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.⁶⁶ Tämä passiivisuuden arvioitavaksi saattaminen on myös KHO:n presidentin mukaan tapausten ytimessä.

Ilmasto-oikeudenkäyntien keskeinen jännite on vallanjako-opin ja perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen välillä. Ensin KHO:n enemmistö on päätenyt painottamaan uuden ilmastolain kohdalla vallanjakoa ja jättänyt kanteen tutkimatta, vaikka onkin samalla jättänyt oven auki sille, että ilmiselvä ilmastolain rikkominen voisi olla perusteena asian tutkimiselle myös ilman päätöstä. Vähemmistö on pitänyt ilmastomuutoksen torjumista niin tärkeänä ihmisoikeuskysymyksenä, että asia olisi tullut tutkia.

Keskeinen muutos tapausten välillä johtuu EIT:n oikeuskäytännöstä. KHO 2025:2 perusteluissa KHO nojaa vahvasti KlimaSeniorinnen-tapaukseen ja päättyy korostetun perusoikeusmyönteiseen tulkintaan arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta taata perus- ja ihmisoikeudet suhteessa ilmastomuutoksen hillintään ja sallii mahdollisuuden muutoksenhakuun myös silloin, kun siitä ei ole erikseen säädetty ja nimenomaan suhteessa

⁶⁶ HE 29/2018 vp. 2 luku, kappale 7.

julkisen vallan passiivisuuteen. KlimaSeniorinnen tapauksessa EIT luo doktriinia siitä, miten Euroopan ihmisoikeussopimusta tulisi tulkita ilmastokanteissa ja mitkä tekijät erottavat ilmastokanteet perinteisemmistä ympäristövahinkokanteista. EIT myös toteaa, että valtioilla on positiivinen velvollisuus ilmastotoimiin ja valtioiden passiivisuus niiden suhteen voi loukata ihmisoikeuksia. KlimaSeniorinnen tapaus osoittaa, että järjestöillä, jotka edustavat niitä, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa, täytyy olla mahdollisuus saattaa tämä passiivisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämän jälkeen ei KHO ole enää voinut jättää annettua ilmastovalitusta tutkimatta.

KHO seuraa jälkimmäisessä tapauksessa aiemmin vähemmistöön jäänyttä kantaa, jonka mukaan osana ilmastolain seurantajärjestelmää, ilmastovuosikertomukseen sisältyvä lisätoimien tarpeen arviointi muodostaa päätökseen vertautuvan, valituskelpoisen ratkaisun. Kommentteissaan Kuusiniemi toteaa, ettei tapauksesta voida konstruoida yleistä passiivisuuskannetta, vaan kysymys on täysin poikkeuksellisesta tapauksesta. Tapauksen poikkeuksellisuus on kuitenkin vain sen luonteessa ilmastokanteena. Tosiasioiltaan KHO:n käsittelemät ilmastokanteet ovat hyvin samankaltaisia ja passiivisuuskanteiden voi ilmastolain mukaisissa valituksissa katsoa nyt olevan osa oikeusjärjestystämme. KHO kuitenkin hylkäsi valituksen, koska valtioneuvosto on aloittanut lisätoimien valmistelun ja valmistelun ollessa kesken ei lisätoimien riittävyyden arviointi ole mahdollista. KHO totesi, että lainvastaisuus voitaisiin todeta, jos lisätoimilla ei enää olisi mahdollista saavuttaa laissa määriteltyjä päästövähennyksiä.

Oikeussuojan kannalta KHO:n ratkaisuun jää suuria jännitteitä. Ilmastolain vaatimusten toteuttamisen keinojen määrittäminen on vallanjaon perusteella valtioneuvoston tehtävä. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävä ei ole päättää ilmastolain toteuttamisen keinoista tai valtioneuvoston toiminnan aikatauluista, vaan toimia muutoksenhakutuomioistuimena, joka valvoo viranomaisen päätösten ja tässä tapauksessa myös passiivisuuden lainmukaisuutta. Vaikka KHO on ottanut ratkaisuisaan keskiöön perus- ja ihmisoikeuksien nauttiman suojan tarpeen, se on jättänyt itselleen vain vähän tilaa toteuttaa tätä suojaa. Jotta ilmastolain perusteella tehty passiivisuusvalitus olisi tehokas muutoksenhakukeino, tulisi valituksen perusteella tulla kysymykseen vaatia viranomaiselta lainvastaisen päätöksen muuttamista. Jos kuitenkin KHO nostaa kynnyksen passiivisuusvalituksen hyväksymiseen niin korkealle, ”ettei lisätoimilla ilmeisesti enää olisi mahdollista säädettyssä aikataulussa saavuttaa ilmastolaissa asetettuja sitovia tavoitteita” tarkoittaa tämä, että lainvastainen tila ei ole enää korjattavissa,

eivätkä perus- ja ihmisoikeudet, joita ilmastolaki osaltaan suojaa, saa tarvitsemaansa suojaa. Toisaalta mahdollisuus lainvastaisen tilan toteamiseen voi rajoittaa lisävahinkoja.

Lopuksi todettakoon, että KHO:n käsittelemät ilmastokanteet ovat toistaiseksi olleet valituksia ilmastolain oman muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisista ilmastovuosikertomuksista. Tästä syystä kanteissa ovat korostuneet kysymykset ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuudesta ja lisätoimien tarpeesta yksilöimättöminä, tulevaisuudessa tehtävinä päätöksinä. Ilmastolain muutoksenhakusäädöksen voimassaollessa ei valtioneuvosto ole vielä julkaissut yhtään muutoksenhakujärjestelmän alaista ilmastosuunnitelmaa. Kun seuraavat ilmastosuunnitelmat valmistuvat tänä vuonna 2025 ja jos valitusoikeudellinen taho päättää valittaa suunnitelmista, joutuu KHO ottamaan ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisemmin kantaa tapauksen aineelliseen sisältöön eli suunniteltujen toimien riittävyteen ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli tällainen kanne nostetaan, KHO ei voi nähdäkseni muuta kuin saadun näytön perusteella todeta suunnitelmien noudattavan tai rikkovan ilmastolakia. Antamalla ilmastolain, jossa on sitovat päästötavoitteet ja säännönmukaiset muutoksenhakukeinot, lainsäätäjä on itse oikeudellistanut ilmastomuutoksen torjuntaa ja siirtänyt vastuuta siitä tuomioistuimille. Tällaisen kanteen ratkaisulla tulee varmasti olemaan huomattavasti kauaskantoisempia seurauksia tulevaan ilmasto-oikeudelliseen oikeuskäytäntöön, kuin tähänastisilla valituksilla ilmastovuosikertomuksista. Seuraavat vuodet tulevat olemaan ilmastolain tulkintakysymysten kannalta erittäin mielenkiintoisia.