

# **KHO 2023:62**

Ympäristönsuojelu – Ilmastonmuutos –  
Ilmastovuosikertomus – Lisätoimet – Hallintopäätöksen  
valituskelpoisuus – Viranomaisen passiivisuus –  
Tuomioistuimen toimivalta

# Hallintovalitus vuosikertomuksesta 28.11.2022

- “Ilmastolain mukainen” valitusasia, jossa valittajina Suomen Luonnonsuojeluliitto ja Greenpeace Norden
- L 108/2023 ei voimassa (HE 239/2022) sisältämä muutoksenhakusäännös ei ole voimassa -> oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) mukainen hallintovalitusasia
- **Prosessin edellytykset (valituskelpoisuus ja valitusoikeus)**
  - Valituskelpoisuus (HOL 6 §):
    - ”Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen **on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.**”
      - **Onko ilmastolain mukainen vuosikertomus päätös, jolla on ratkaistu hallintoasia?**
      - **Olisiko se, että valtioneuvosto ei ole tehnyt ilmastolain mukaista päätöstä lisätoimista, päätös, jolla asia on jätetty tutkimatta?**
    - ”Valittamalla ei 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.”

# Valituskelpoisuus (vuosikertomus)

- Onko ilmastolain mukainen vuosikertomus päätös, jolla on **ratkaistu hallintoasia**?
- TAI
- Onko se, että valtioneuvosto ei ole tehnyt ilmastolain mukaista päätöstä lisätoimista, päätös, jolla **asia on jätetty tutkimatta**?
- Vuosikertomuksesta
  - Ilmastolain 18 § edellyttää antamista eduskunnalle kalenterivuosittain
  - Sisältö:
    - 1) **tiedot** päästöjen ja poistumien kehityksestä; - **päätetäänkö jotakin?**
    - 2) **arvio** ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta; - **voiko arvion katsoa sisältävän päätöksen? – onko jättänyt tutkimatta lisätoimien riittävyden?**
    - 3) **tiedot** 11 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta;
    - 4) **tiedot** 12 §:ssä tarkoitettuun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästöjä ja poistumia koskevien tavoitteiden toteutumisesta;
    - 5) 2 kohdassa tarkoitettujen nykyisten ja suunniteltujen toimien sekä **16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien toteutumista** koskevat **tiedot**; - **jos ei ole lisätoimia, onko tietoja?**
    - 6) tarvittavassa laajuudessa **arvio** 10 §:ssä tarkoitettuun sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti ja alueellisesti.

# Valituskelpoisuus (vuosikertomus): perustuslaki – eduskunta – ”vallan kolmijako-oppi” – kuka päättää?



- Kertomuksista säädetään yleisesti **perustuslain 46 §:ssä**
  - Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.
  - Eduskunnalle annetaan **muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.**
    - Ilmastolain 18 §:n mukainen vuosikertomus on tällainen kertomus
- Perustuslain 40 §: kertomukset käsitellään valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa
- Eduskunnan työjärjestys (17.12.1999/40) – käsittely pääpiirteittäin kuten lakiehdotusten käsittely, mutta täysistunnossa yksi käsittely (ETJ 55 §) -> eduskunta hyväksyy valiokunnan laatiman mietinnön mukaisen kannanoton
  - Esim. K 18/2020, EK 52/2020, ilmastovuosikertomus 2020: kannanotto
    - ”Eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa ilmastolain uudistamista ja ilmastovuosikertomuksen kehittämistä siten, että kertomus antaa helppolukuisessa muodossa selkeän kokonaiskuvan päästökehityksestä ja siitä, mitä nykyisten toimien ja hiilineutraaliustavoitteen välisen kuilun kaventaminen edellyttää, parantaen siten sekä päättäjien että kansalaisten mahdollisuutta osallistua ilmastopoliittiseen keskusteluun.”

## KHO 2023:62 enemmistö (äänestys 3-2)

- KHO (Kuusiniemi, Autio, Utter) katsoi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että
  - päätöksen tekemättä jättäminen tuossa vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai
  - valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla
- KHO totesi,
  - ettei valtioneuvosto ollut ilmastovuosikertomuksen antamisen yhteydessä tehnyt päätöstä hiilinielujen vähenemisen edellyttämistä toimista tai
  - tällaisten toimien tarpeettomuudesta taikka
  - jättänyt mainittuja toimenpiteitä koskevaa asiaa tutkimatta.

## KHO 2023:62 enemmistö (äänestys 3-2) - jatkuu

- KHO:n mukaan ei myöskään voitu päätellä, että valtioneuvoston ratkaisu olisi tässä vaiheessa tarkoittanut ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä
- **Valtioneuvoston ratkaisua asiassa ei voitu pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä, joten valitus oli jätettävä tutkimatta.**
- Eri mieltä olleet jäsenet (Kuokkanen ja Seppälä):
  - On valituskelpoinen ratkaisu
    - Ihmisoikeussopimuksen toissisijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate tukee
    - vaikka päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta ei itsessään ole valituskelpoinen, osittainen muutoksenhakukelpoisuus voi perustua kertomukseen sisältyvään kannanottoon, ettei lisätoimia tarvita
    - ilmastovuosikertomus sisältää kertomuksen tiivistelmässä kannanoton lisätoimien tarpeellisuudesta ilmastolain 18 §:n mukaisesti
    - Kannanotto on lyhyt, mutta sisällöltään se tarkoittaa, ettei lisätoimiin ole vielä tarvetta. Kannanoton on tältä osin katsottava sisältävän suunnittelujärjestelmää koskevan päätöksen, joka vastaa päätöstä siitä, ettei 16 §:n mukaisista lisätoimista ole tarpeen tehdä päätöstä

## Valitusoikeus (vuosikertomus) – HOL

- Jos on valituskelpoinen päätös, onko valitusoikeus
- HOL 7 §, valitusoikeus hallintopäätöksestä
  - Hallintopäätökseen **saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa** ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.
    - Huom! Ilmastolain 21 b §:ää ei ollut
- Onko valittajilla valitusoikeus?
  - Kohdistuuko vuosikertomus valittajiin? – ei sillä tavoin kuin säännöstä normaalisti tulkitaan
  - Vaikuttaako oikeuteen? – oikeus olemassa olevaan ilmastoon (tai max 1,5 astetta)? Onko järjestöllä tällainen oikeus?
  - Vaikuttaako velvollisuuteen? – tässä tapauksessa ei?
  - Vaikuttaako etuun? – tässä tapauksessa ei?
  - Jos vaikuttaa, vaikuttaako välittömästi? – olisiko se, että vuosikertomus ei sisällä päätöstä lisätoimista sellainen seikka, joka vaikuttaa välittömästi järjestöjen oikeuteen

# Muutoksenhaku nyt (21 b §)



- Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), jollei tässä laissa toisin säädetä.
- Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettusta valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä.
- Valitusoikeus ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on:
  - 1) sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea;
  - 2) 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) 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.



# Muutoksenhaku nyt (21 b §) 2

- Edellä 2 momentin 1—2 ja 4—5 kohdassa tarkoitetun valittajan on valituksessaan esitettävä selvitys siitä, **mihin erityiseen tapaan valitusoikeus perustuu**.
- Jos valituksen yhteydessä ei ole esitetty valitusoikeuden perusteena olevaa **erityistä tapaa**, hallintotuomioistuin voi jättää valituksen tutkimatta varaamatta valittajalle tilaisuutta täydentää valitustaan.
- YmV (YmVM 15/2022), perustelut:
  - *Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin muuttamista siten, että viittaukset erityiseen ”syyhyn” muutetaan viittauksiksi erityiseen ”tapaan” siten kuin edellä 2 momentissa.*
  - *Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan myös, että hallituksen esityksestä ei ilmene riittävän täsmällisesti 21 b §:n 2 momentissa tarkoitetun erityisellä tavalla koskemisen vaatimuksen ja 21 b §:n 3 momentissa säädetyn erityisen syyn keskinäinen suhde. Pykälän 3 momentissa tarkoitetulla erityisellä syyllä viitataan 2 momentissa tarkoitettuun erityisen tavan vaatimukseen. Valiokunta selventää, että kyseessä on sama kriteeri, joka on vain muotoiltu hieman poikkeavasti kyseisissä momenteissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa sääntelyn täsmentämistä muuttamalla sanamuodot eri momenteissa vastaamaan toisiaan siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa lähemmin todetaan. (PeVL 66/2022)*
- Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.

---

**A** ” Muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa.

## Yleisiä huomiota ns. ilmastokanteista

- Ilmastokanteiden taustalla ihmisoikeuksien lisäksi myös muuta ylikansallista sääntelyä (erityisesti kv. ympäristösopimuksia, kv. tapaoikeutta (no harm principle), soft law:ta) sekä ympäristöoikeudellisia periaatteita (erityisesti ns. varovaisuusperiaate)
- Vallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinten rooli
  - Valtionsisäisesti selkeä, mutta kansainvälisen oikeuden suhde kansalliseen lainsäätäjään näyttää muotoutuvan jossakin määrin toiseksi
- KHO 2023:62, Ilmastonmuutos – Ilmastovuosikertomus – Lisätoimet – Hallintopäätöksen valituskelpoisuus – Viranomaisen passiivisuus – Tuomioistuimen toimivalta (ks. toinen tiedosto)
- Ihmisoikeustuomioistuin: CASE OF VEREIN KLIMASENIORINEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND (Application no. 53600/20), 9.4.2024

**EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**  
**9.4.2024 (application no. 53600/20)**  
**Verein KlimaSeniorinnen vs. SVEITSI**

**Ari Ekroos**  
**OTT, Talousoikeuden professori**  
**Aalto-yliopisto**

# Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että

- Violation of Article 8 (right to respect for private and family life) of the European Convention on Human Rights
    - Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta
  - Violation of Article 6 § 1 (access to court)
    - Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan
-

## Violation of Article 8 (right to respect for private and family life)

- Had failed to comply with its duties (“positive obligations”) under the Convention concerning climate change
  - There had been critical gaps in the process of putting in place the relevant domestic regulatory framework, including a failure by the Swiss authorities to quantify, through a carbon budget or otherwise, national greenhouse gas (GHG) emissions limitations
  - Switzerland had also failed to meet its past GHG emission reduction targets
  - Swiss authorities had not acted in time and in an appropriate way to devise, develop and implement relevant legislation and measures in this case
-

## Violation of Article 6 § 1 (access to court)

- The Swiss courts had not provided convincing reasons as to why they had considered it unnecessary to examine the merits of the applicant association's complaints
  - Had failed to take into consideration the compelling scientific evidence concerning climate change and had not taken the complaints seriously.
-

## Hylättiin Portugali ja Ranska, 9.4.2024

- Case of Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others (application no. 39371/20), the European Court of Human Rights has unanimously declared the application inadmissible
  - Case of Carême v. France (application no. 7189/21) the European Court of Human Rights has unanimously declared the application inadmissible
-