OTT *Antti Belinskij* – OTT *Seita Vesa* – OTM *Paula Leskinen*
– OTM, VTM *Netta Karttunen* – OTT, KTM *Anu Lähteenmäki-Uutela*

YLEISÖN OIKEUDET VAIKUTTAA PÄÄTÖKSENTEKOON ILMASTOASIOISSA: PÄÄTÖKSENTEON MUUTTUVA LEGITIMITEETTI

Tiivistelmä. Artikkelissa tarkastellaan Suomen oikeusjärjestelmän legitimiteettiä eli hyväksyttävyyttä suhteessa yleisön mahdollisuuksiin vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillinnän päätöksentekoon. Tarkastelukohteena ovat erityisesti lainsäädännössä tarkoitetut suunnitelmat ja viranomaispäätökset, kuten ilmastosuunnitelmat, alueidenkäytön suunnitelmat, teollisuuslaitosten luvat ja julkiset hankinnat. Hyödynnämme legitimiteetin arvioinnissa *Scharpfin* jaottelua panos- ja tuotoslegitimiteettiin, joista edellinen viittaa menettelyjen ja jälkimmäinen niiden aineellisen lopputuloksen hyväksyttävyyteen.

Tutkimuksen johtopäätöksenä toteamme, että yleisön osallistumismahdollisuudet ilmastopäätöksentekoon ovat Suomen oikeudessa melko laajat, mutta osallistumisen vaikuttavuudesta ei ole takeita. Sääntelyssä ei edellytetä ilmastoperusteiden laajaa huomioon ottamista suunnittelu-, lupa- tai hankintamenettelyissä. Legitimiteetin parantamiseksi ilmastolain mukaisilla ilmastotavoitteilla ja -suunnitelmilla tulisi olla nykyistä vahvempi läpäisyvaikutus muuhun lainsäädäntöön. Jotta vuoden 2035 hiilineutraaliustavoite olisi mahdollista saavuttaa, ilmastonmuutoksen hillinnän tulisi olla oikeusjärjestelmää läpileikkaava periaate.

1 Johdanto[*]

Ilmastolain (423/2022) hiilineutraaliustavoitteen mukaan ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen tulee vähentyä ja nielujen aikaansaamien poistumien kasvaa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035. Vuoden 2035 jälkeen on pyrittävä kohti hiilinegatiivisuutta eli sitä, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat pienemmät kuin poistumat.[1] Kasvihuonekaasupäästöjen

[*] Kirjoitus on referee-artikkeli. Kirjoittajat ovat strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman 2035Legitimacy-hankkeen (335563) tutkijoita. Antti Belinskij ei ole osallistunut artikkelin arviointiin tai käsittelyyn lehden toimituksessa.

[1] Hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää radikaalien päästövähennysten ohella hiilinielujen selvää kasvattamista, ks. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 27/2022 vp, s. 53. Nielulla tarkoitetaan prosessia, toimintaa tai mekanismia, joka sitoo kasvihuonekaasun, aerosolin tai kasvihuonekaasun esiasteen ilmakehästä (ilmastolaki 6 §).

tulee vähentyä asteittain 60 prosenttia vuoteen 2030, 80 prosenttia vuoteen 2040 ja 90 prosenttia vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Ilmastotavoitteet on pyrittävä saavuttamaan oikeudenmukaisella tavalla (ilmastolain 2 §). Ilmastolain tavoitteilla on vahva kansainvälinen ja EU-oikeudellinen tausta.[2]

Ilmastotavoitteiden saavuttaminen näyttäytyy Suomessa aikaisempaa haastavampana hiilinielun romahtamisen takia. Suomessa maankäyttösektori, johon kuuluvat eri maankäyttöluokat kuten metsä-, viljelys- ja rakennettu maa (ilmastolain 6 §), on ollut pitkään merkittävä hiilinielu.[3] Hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi pyritään 21 Mt CO_2-ekvivalentin nielutasoon vuonna 2035. Vuonna 2021 maankäyttösektorista tuli kuitenkin 2,1 Mt CO_2-ekv.:n suuruinen päästölähde. Pitkälti tämän seurauksena Suomen nettopäästöjen määrä hyppäsi vuoden 2020 tasolta 30,3 Mt CO_2-ekv. tasolle 49,8 Mt CO_2-ekv.[4] Nieluromahduksen syinä ovat erityisesti metsien korkeat hakkuumäärät ja niiden kasvun hidastuminen.[5]

Maankäyttö- ja metsätaloussektoreilla syntyvistä päästöistä ja poistumista säädetään EU:n LULUCF-asetuksessa (2023/839).[6] Vuoteen 2025 asti maankäyttösektorin päästöt eivät saa asetuksen mukaan ylittää poistumia. Velvoitekaudelle 2026–2030 on puolestaan nettonielutavoite (-310 Mt CO_2-ekv.), josta maankäyttösektorin osuus on maksimissaan 225 Mt CO_2-ekv. Nettonielutavoite jakautuu edelleen jäsenvaltiokohtaisiksi tavoitteiksi (4 art.).[7]

---

[2] Ks. valtioneuvoston asetus Pariisin sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 75–76/2016) 2 art. sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) (EUVL L 243, 9.7.2021, s. 1–17), 2 art.

[3] Ks. esimerkiksi Tilastokeskus, Maankäyttösektori ensimmäisen kerran päästölähde vuonna 2021 – Suomen kokonaispäästöt pysyivät edellisvuoden tasolla, saatavilla osoitteessa <https://www.stat.fi/uutinen/maankayttosektori-ensimmaisen-kerran-paastolahde-vuonna-2021-suomen-kokonaispaastot-pysyivat-edellisvuoden-tasolla> (15.1.2023)

[4] Riikka Siljander – Magnus Cederlöf – Kai Skoglund, Ilmastovuosikertomus 2022. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:24, s. 17–18 ja 26.

[5] Suomen metsäkeskus, Tasaikäisrakenteisten metsien korjuujälkitarkastusten aikasarja 2022 <https://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/document/tiedote-liite-korjuujaljen-tarkastukset.pdf> (25.5.2023); Luonnonvarakeskus, Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen 2022 <https://www.luke.fi/sites/default/files/2022-12/Suomen_LULUCF-sektorin_2021%E2%80%932025_velvoitteen_toteutuminen.pdf> (25.5.2023); Siljander – Cederlöf – Skoglund 2022, s. 24–25. Vuoden 2021 hakkukertymä oli 76,3 miljoonaan kuutiometriä, josta metsäteollisuuden tarpeisiin ja vientiin meni 65,7 miljoonaa kuutiota ja energiapuuksi 10,3 miljoonaa kuutiota.

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/839, annettu 19 päivänä huhtikuuta 2023, asetuksen (EU) 2018/841 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse soveltamisalasta, raportointia ja vaatimusten noudattamista koskevien sääntöjen yksinkertaistamisesta ja jäsenvaltioiden tavoitteiden asettamisesta vuodelle 2030 sekä asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta seurannan, raportoinnin, edistymisen seurannan ja uudelleentarkastelun parantamisen osalta (EUVL L 107, 21.4.2023, s. 1–28).

[7] Ks. myös Seita Romppanen, Niin metsä vastaa kuin sinne huudetaan? Oikeudellinen näkökulma metsänieluihin. Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 7–44, 21. Fit for 55-lainsäädäntöpaketin myötä EU:n keskeinen ilmastosääntely, LULUCF-asetus mukaan lukien, ollaan päivittämässä vastaamaan EU:n

Nettopäästöjen merkittävä kasvu ja ilmastotavoitteiden kiristyvä kunnianhimo herättävät kysymyksen Suomen ja EU:n ilmastotavoitteiden oikeudellisesta merkityksestä ja saavuttamisesta oikeudenmukaisella tavalla. Perinteisesti oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen rooli ilmastonmuutoksen hillinnän keinoista päätettäessä on ollut rajallinen. Sääntelyssä on turvauduttu pitkälti taloudellisiin ohjauskeinoihin, kuten päästökauppaan.[8] Oikeuden tehtävänä on kuitenkin ohjata ja kehystää ilmastotoimia. Ilmastonäkökohdat myös ulottuvat laajasti oikeudellisen sääntelyn eri osa-alueille. Nieluasiat kytkeytyvät esimerkiksi kysymyksiin metsien hakkuista, puupohjaisen biomassan hyödyntämisestä uusiutuvana energiana ja puuraaka-aineen käytöstä metsäteollisuudessa.[9]

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus liittyy läheisesti oikeuden legitimiteettiin, jolla tarkoitetaan oikeuden hyväksyttävyyttä tai hyväksymisenarvoisuutta.[10] Toimet hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi tulevat muuttamaan merkittävästi yhteiskuntaa ja yksilöiden toimintaympäristöä, minkä takia niiden on syytä olla legitiimejä.[11] Legitimiteetti voidaan oikeudellisena ilmiönä kiinnittää *Scharpfin* jaotteluun panos- ja tuotoslegitimiteetistä.[12] Panoslegitimiteetillä (input legitimacy) tarkoitetaan menettelyllistä panosta hyväksyttävyyden varmistamiseksi, kuten esimerkiksi laissa säädettyjä osallistumismahdollisuuksia ja niihin kytkeytyviä menettelyjä. Tuotoslegitimiteetti (output legitimacy) taas muodostuu menettelyjen aineellisen lopputuloksen perusteella. Tuotoslegitimiteetti kiinnittyy siten läheisesti panoslegitimiteettiin ja sen tulisi olla johdettavissa legitiimeistä menettelyistä.[13]

Yleisön mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon ovat legitimiteettiarvioinnin ydinaluetta.[14] Oikeudellisesti panoslegitimiteetin menettelyllinen näkökulma kytkeytyy Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004)[15] kolmeen pilariin yleisön

---

ilmastolaissa asetettua ilmastoneutraaliustavoitetta. Ks. Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM(2021) 550 final.

8 Ks. esim. päästökauppalaki (311/2011).

9 Ks. oikeuden roolista ilmastopolitiikassa ja sen arvioinnin tarpeista Michael A. Mehling, Instrument Choice for Climate Change Mitigation: A Legal Perspective. Doctoral thesis. University of Helsinki 2020, s. 27–29 ja 57–73.

10 Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000, s. 261–264. Ks. myös Leila Suvantola, Markkinoihin perustuvien ohjauskeinojen hyväksyttävyyshaasteet, s. 123–159 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 125–133 ja Outi Ratamäki, Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimiteetti. Koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus. Itä-Suomen yliopisto 2022, s. 33–34.

11 Ks. Pertti Rannikko – Tapio Määttä, Luonnonvarakysymysten ajankohtaistuminen, s. 7–15 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 10.

12 Fritz Scharpf, Governing in Europe. Effective and democratic? Oxford University Press 1999, s. 6–28.

13 ibid.; Simo Kyllönen, Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimiteetti, s. 19–58 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 30–31.

14 Kyllönen 2010, s. 45.

15 Tasavallan presidentin asetus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen voimaansaatta-

oikeuksista 1) ympäristötietoon, 2) ympäristöpäätöksentekoon osallistumiseen sekä 3) tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin (1 art.). Tuotoslegitimiteetin arviointi oikeudellisena ilmiönä edellyttää puolestaan myös aineellisen lainsäädännön tarkastelua sen hahmottamiseksi, minkä sisältöisiä oikeudelliset päätökset voivat olla. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet saattavat erota olennaisesti toisistaan: Yleisöllä voi esimerkiksi olla mahdollisuus osallistua laajasti metsäteollisuuslaitoksen ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaiseen lupamenettelyyn, mutta vaikuttamismahdollisuudet ilmastoasioihin ovat olemattomia, jos ilmastonäkökohdille ei anneta ympäristölupaharkinnassa oikeudellista painoarvoa.[16]

Tämän artikkelin tavoitteena on arvioida, kuinka legitiimi Suomen oikeusjärjestelmä on suhteessa yleisön mahdollisuuksiin vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillinnän päätöksentekoon. Toiseksi artikkelissa pohditaan, miten järjestelmän legitimiteettiä voidaan tässä suhteessa kehittää. Tarkastelukohteena ovat yleisön vaikuttamismahdollisuudet sellaisiin lainsäädännössä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin sekä viranomaispäätöksiin, joilla on liityntä ilmastonmuutoksen hillintään. Näitä ovat esimerkiksi ilmastosuunnitelmat, alueidenkäytön suunnitelmat, teollisuuslaitosten luvat ja julkiset hankinnat. Artikkelissa keskitytään erityisesti siihen, mahdollistavatko oikeudelliset menettelyt päätöksenteon aineelliseen lopputulokseen eli artikkelin kontekstissa ilmastonmuutokseen hillintään vaikuttamisen. Kysymyksenasettelu on laaja, mutta perusteluna sille on ilmastotavoitteiden laaja-alaisuus. Yleisöllä tarkoitamme Århusin sopimuksen mukaisesti luonnollisia tai oikeushenkilöitä sekä näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä (2 art.).

Artikkeli rakentuu siten, että luvussa 2 tarkastellaan legitimiteetin käsitettä oikeuden näkökulmasta. Tämän jälkeen luvussa 3 arvioidaan, miten oikeus mahdollistaa yleisön vaikuttamisen ilmastonmuutoksen hillintään liittyviin ohjelmiin ja suunnitelmiin sekä viranomaispäätöksiin. Luvussa 4 pohditaan, kuinka legitiimi Suomen ympäristöoikeudellinen järjestelmä on, kun otetaan huomioon yleisön mahdollisuudet osallistua eri menettelyihin (panoslegitimiteetti) ja vaikuttaa menettelyjen lopputuloksena syntyviin aineellisiin päätöksiin (tuotoslegitimiteetti), ja miten järjestelmän legitimiteettiä voitaisiin kehittää.

Viime vuosina tutkimuksessa on kiinnitetty jonkin veran huomiota ilmastotoimien legitimiteettiin ja yleisön mahdollisuuksiin osallistua ilmastopolitiikkaan.[17] *Ekroos ym.*

---

misesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (122/2004).

[16] Ks. ilmastonäkökohdista ympäristölupaharkinnassa Seita Romppanen – Kaisa Huhta – Tuula Honkonen – Antti Belinskij, Ilmastovaikutukset ympäristönsuojelulaissa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021), s. 217–257.

[17] Ks. Simo Kyllönen, Public Participation and the Legitimacy of Climate Policies: efficacy versus democracy, s. 113–137 teoksessa Olli Loukola – Wojciech W. Gasparski (toim.), Environmental Political Philosophy. Transaction Publishers 2012; Tuomas Kuokkanen, Ilmastonmuutosta koskevan Kioton pöytäkirjan legitimiteetistä. Oikeustiede-Jurisprudentia XLVII (2015), s. 149–210 ja Eerika Albrecht – Jukka Viljanen – Elina Vaara, Ilmastopolitiikan hyväksyttävyys ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII (2020), s. 369–415.

ovat tarkastelleet ilmastolain osallistumissäännösten kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin ja *Belinskij ym.* osallistumista ilmastosuunnitteluun.[18] Yleisön osallistumisesta tehtiin selvitys myös ilmastolain uudistuksen yhteydessä.[19] *Honkonen* on puolestaan käsitellyt suomalaisten sidosryhmien osallistumista ilmastoneuvotteluihin.[20] Kattavaa oikeustieteellistä analyysiä yleisön vaikuttamisesta ilmastopäätöksentekoon ei kuitenkaan ole tehty. Artikkeli täydentää siten aikaisempaa kansallista tutkimusta ilmastotoimiin osallistumisesta ja niiden legitimiteetistä.

2 Legitimiteetti oikeuden näkökulmasta

Legitimiteetillä tarkoitetaan yleisesti asian oikeaa tai oikeutettua asemaa ja käyttötapaa, hyväksyttävyyttä.[21] Legitimiteetti on joustava ja monimerkityksinen käsite, tutkimuksessa se taipuu sekä empiirisen että normatiivisen hyväksyttävyyden tarkasteluun.[22] Legitimiteetin arviointi oikeudellisena ilmiönä tarkoittaa sen lähestymistä normatiivisesta näkökulmasta.

Oikeuskirjallisuudessa normatiivista legitimiteettiä on arvioitu esimerkiksi poliittis-oikeudellisen legitimiteetin kontekstissa.[23] Päätöksenteon normatiivisen legitimiteetin

---

Ks. selvityksistä YM:n ja Tampereen yliopiston hankkeen raportti ympäristöperusoikeuden toteutumisesta ja osallistumisesta: Siina Raskulla, Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa? Yhteenveto Ympäristöperusoikeuden toteutuminen – tutkimushankkeen Otakantaa.fi – kyselyn tuloksista. Tampereen yliopisto 2014. Myös Ilmastopaneeli on tarkastellut osallistumiseen liittyviä kysymyksiä. Ks. Maija Järvelä – Timo Lanki – Ilkka Ratinen – Teea Kortetmäki – Suvi Huttunen – Anni Turunen, Osallistaminen ilmastopolitiikassa. Suomen ilmastopaneeli raportti 1/2018.

[18] Ari Ekroos – Martti Häkkänen – Janne Seppälä – Joonas Tervo – Iikka Väänänen – Matias Wallgrén, Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin – Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 4/2020, s. IV; Antti Belinskij – Paula Leskinen – Anu Lähteenmäki-Uutela – Seita Romppanen, Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa. Oikeus 4/2021, s. 440–459.

[19] Ks. Tanja Aitamurto – Isak Vento, Ilmastolain uudistus: Kansalaisosallistuminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja tiedonsaanti. Raportti ilmastolain verkkokuulemisen tuloksista. Kansalaisuuden kuilut ja kuplat 5/2021.

[20] Tuula Honkonen, Ilmastoneuvottelujen avoimuus ja sidosryhmien osallistuminen Suomessa: käytännöt, oikeudelliset haasteet ja legitimiteetti. Ympäristöjuridiikka 2–3/2023, s. 52–94.

[21] Kyllönen 2010, s. 23.

[22] Empiirisellä legitimiteetillä tarkoitetaan legitimiteetin kohteen hyväksyttävyyttä, kuten esimerkiksi sitä, pitävätkö ihmiset oikeusjärjestystä tosiasiallisesti legitiiminä. Normatiivinen legitimiteetti tarkoittaa sen arvioimista, mitä pitäisi pitää legitiiminä, eli esimerkiksi oikeusjärjestyksen on täytettävä tietyt ehdot ollakseen hyväksyttävissä. Ks. esim. Tuori 2000, s. 261–264; Daniel Bodansky, Legitimacy, teoksessa Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey (toim.), The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press 2007, s. 709; Ratamäki 2022, s. 57; Satu Paasilehto, Euroopan unioni ja legitimiteetti – sovittamaton pari? Oikeus 1/2006, s. 22–34, 23; Sonja Vilenius, Kaivossopimus – vaikuttavampaa osallistumista ja lisää legitimiteettiä? Ympäristöjuridiikka 3–4/2022, s. 34–58, 38.

[23] Juha Karhu – Tapio Määttä, Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimiteetti, s. 59–83 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimi-

edellytyksenä on, että päätöksentekijällä on toimivalta päätösten tekemiseen ja että päätöksenteossa noudatetaan tuon toimivallan käyttämistä ohjaavaa sääntelyä.[24] Normatiivinen legitimiteetti voidaan asettaa myös osaksi kokonaislegitimiteettiä, johon kuuluvat taloudellinen, yhteiskunnallis-kulttuurinen ja ekologinen ulottuvuus.[25]

Legitimiteetti on suhdekäsite – se määrittää asioiden ja ilmiöiden suhdetta toisiinsa. Mikään ei voi olla legitiimiä itsessään, vaan suhteessa tiettyyn yleisöön, kuten oikeusyhteisöön.[26] Tutkimuksessa voidaan selvittää, onko tällainen legitimiteettisuhde tasapainoinen.[27] Näkökulman valintaan vaikuttavat sekä tutkittava legitiimisyyskohde (kohde, jonka asema tai toiminta edellyttää oikeuttamista) että legitiimisyysyleisö (yleisö, jonka suhteen hyväksyttävyyttä arvioidaan).[28] Legitiimisyyskohteesta kumpuavat vaatimukset jonkin asian, kuten oikeudellisen sääntelyn legitimiteetistä ja kriteerit legitimiteetin arvioimiseksi.[29] Samaan aikaan käsitys legitimiteetistä ja sen ehdoista muuttuu yhteiskunnan muuttuessa ja tiedon lisääntyessä. Käsitys legitimiteetistä on siksi aikaan sidottu, ja sen arviointi edellyttää tilanneherkkyyttä. Nopeassa tahdissa kehittyvä ilmastopolitiikka ja tästä seuraavat paineet ilmastosääntelyn kehittämiselle muodostavat taustan artikkelin legitimiteettitarkastelulle.[30]

Legitimiteettikohteen, eli artikkelissa oikeuden, ja legitimiteettiyleisön välisen suhteen arviointi sisältää sekä aineellisen että menettelyllisen näkökulman. Ensinnäkin kyse on siitä, tarjoaako oikeus aineellista tukea sille, että oikeusyhteisö voi ottaa ilmastoasiat huomioon päätöksenteossa ja suunnittelussa. Tässä suhteessa voidaan pohtia esimerkiksi sitä, missä määrin ilmastotavoitteet ovat oikeusjärjestelmää läpileikkaavia ja yhteisesti tunnustettuja oikeusperiaatteita. Toiseksi on olennaista, mahdollistetaanko lainsäädännössä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet menettelysäännösten kautta.[31]

Legitimiteetin arviointi oikeuden kontekstissa kohdistuu vallankäytön oikeuttamisen ja tasapainoon vallankäyttäjän ja yleisön välillä.[32] Artikkelin johdantoon viitaten normatiivista legitimiteettiä voidaan jäsentää prosessinomaisesti panos- ja tuotoslegitimiteetin käsiteparin kautta. Panoslegitimiteetissä korostuvat vallankäyttöä oikeuttavien lähteiden ennakolliset perusteet, joihin kuuluu esimerkiksi yleisön osallistuminen (government

---

teetti. Vastapaino 2010, s. 60; Minna Pappila, Metsien käytön paradigmat ja legitimiteetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV (2010), s. 7–98, 37.

24 Honkonen 2023, s. 59.

25 Karhu – Määttä 2010, s. 60.

26 Tuori 2000, s. 264.

27 Kyllönen 2010, s. 31.

28 Hallinnollinen lainkäyttö, voimassa oleva lainsäädäntö tai yrityksen toiminta ovat esimerkkejä legitiimisyyskohteesta. Kansalaiset, oikeusyhteisö ja yrityksen sidosryhmät ovat esimerkkejä legitiimisyysyleisöstä. Ks. Kyllönen 2010, s. 27.

29 Tuori 2000, s. 264.

30 Kyllönen 2010, s. 54.

31 Ks. osallistumisoikeuksien legitimiteettifunktiosta ympäristöllisessä päätöksenteossa Ismo Pölönen ja Johanna Leino, Kaivossektorin hyväksyttävyysvaje ja paikallisten vaikuttamismahdollisuudet – Miten kaivoslakiuudistus vastaa haasteisiin? Ympäristöjuridiikka 2–3/2023 s. 25–51, 29.

32 Kyllönen 2010, s. 30; Bodansky 2007, s. 705.

by the people).[33] Tuotoslegitimiteetin näkökulmana ovat vallankäytön lopputulos ja sen oikeutetut päämäärät (government for the people), kuten esimerkiksi ongelmanratkaisu tai ratkaisujen tehokkuus.[34] *Scharpfin* mukaan nämä kaksi legitimoinnin ryhmää ovat toisiaan täydentäviä, eivätkä ne ole kaikenkattavia.[35]

Ympäristöhallinnassa, johon tämän artikkelin ilmastonäkökohdat merkittäviltä osin paikantuvat, menettelyllinen oikeudenmukaisuus – kuten esimerkiksi osallistuminen ja prosessit valittaessa hallintaratkaisuja – on tärkeä legitimiteetin arviointiperuste.[36] Legitimiteetin vaatimusta korostaa edelleen se, että niin kansallinen kuin eurooppalainen ilmastolaki (2021/1119) ovat puitelakeja, joiden tavoitesäännösten noudattaminen edellyttää täydentävän lainsäädännön antamista, oikeudellista päätöksentekoa ja olemassa olevien säännösten tulkintaa.[37] Tämänkaltainen sääntely, jossa lainsäätäjä jättää ilmastotavoitteiden saavuttamisen keinot avoimiksi, korostaa tarvetta taata yleisölle osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ilmastopolitiikkaan – niin yleisen edun edistämisen kuin yksilöiden oikeusturvan kannalta.[38]

Kun vallankäyttöä tarkastellaan panos- ja tuotoslegitimiteetin tarjoamassa kehikossa, tutkimuksen kohteena on myös näiden elementtien suhde toisiinsa.[39] Tässä artikkelissa panoslegitimiteetin rakennusosia ovat laissa säädetyt yleisön osallistumismahdollisuudet kansalliseen ilmastopolitiikkaan. Tuotoslegitimiteettiä voidaan puolestaan arvioida siitä näkökulmasta, mahdollistaako yleisön osallistuminen vaikuttamisen oikeudellisen päätöksenteon aineellisiin tuotoksiin. Tässä suhteessa olennaista on, mahdollistaako oikeusjärjestelmä ilmastotavoitteiden mukaisten tuotosten syntymisen: Onko se tässä suhteessa koherentti ja mikä ilmastotavoitteiden läpileikkaava oikeudellinen merkitys on?

Vaikka panos- ja tuotoslegitimiteetti eivät ole täysin riippuvaisia toisistaan, on mielekästä arvioida oikeuden legitimiteettiä molempien kannalta. Legitimiteetin arvioinnissa on olennaista, pystytäänkö tietyllä osallistumis- tai menettelysääntelyllä tosiasiassa vaikuttamaan järjestelmän tavoitteisiin liittyvään ongelmanratkaisuun ja onko järjestelmä siten myös aineellisesti legitiimi.[40] Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan myös läpäiseväs-

---

[33] Scharpf 1999, s. 6–7; Kyllönen 2010, s. 30; Vivien Schmidt, Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output *and* 'Throughput'. Political Studies 61(1) 2013, s. 2–22, 4.

[34] Kyllönen 2010, s. 31; Scharpf 1999, s. 10; Schmidt 2013, s. 4. Tehokkuus ja legitimiteetti voidaan nähdä toisistaan, erillisinä mutta toisiinsa vahvasti kietoutuneina käsitteinä. Tehokkuus ei ole normatiivinen käsite. Tässä artikkelissa tehokuutta arvioidaan suppeammasta näkökulmasta, osana output-legitimiteettiä. Ks. Seita Romppanen, New Governance in Context. Evaluating the EU Biofuels Regime. Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 73.

[35] Scharpf 1999, s. 6; Kyllönen 2010, s. 31; Honkonen 2023, s. 57–60.

[36] Arto Naskali, Ekosysteemilähestymistapa ja legitimiteetti, s. 87–121 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 88.

[37] Ks. väljistä lainsäännöksistä Aleksi Heinilä, Oikeus rakentaa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017, s. 54.

[38] Ks. Heinilä 2017, s. 49–59.

[39] Kyllönen 2010, s. 31.

[40] Tuomas Kuokkanen, Kansainväliset ympäristö- ja luonnonvarakysymykset ja legitimiteetti, s 163–181 teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 180.

tä legitimiteetistä (through-put legitimacy), jolla viitataan osallistumisen tuomaan lisäarvoon sääntelyn soveltamiselle.[41]

Seuraavassa luvussa tarkastelemme, minkälaisia oikeudellisia vaikuttamismahdollisuuksia yleisöllä on Suomessa ilmastonmuutoksen hillinnän päätöksentekoon. Perustamme panoslegitimiteetin tarkastelun Århusin yleissopimuksen kolmeen pilariin yleisön oikeuksista ympäristötietoon, ympäristöpäätöksentekoon osallistumiseen sekä tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin. Tuotoslegitimiteetin hahmottamiseksi analysoimme puolestaan ilmastonmuutoksen hillinnän aineellista sääntelyä. Luvun aluksi kartoitamme yleisön vaikuttamismahdollisuuksien oikeudellisen kehyksen, minkä jälkeen siirrymme käsittelemään yleisön vaikuttamismahdollisuuksia suunnitelmiin ja ohjelmiin sekä lupa- ja hankintamenettelyihin.

3 Yleisön oikeudelliset vaikuttamismahdollisuudet

3.1 Oikeudellinen kehys

Yleisön oikeudet vaikuttaa päätöksentekoon ilmastoasioissa pohjautuvat kansainväliseen ja EU:n oikeuteen sekä kansallisella tasolla perustuslakiin. Kansainvälisellä tasolla ilmastonmuutosta koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksessa (SopS 61/1994) edellytetään, että valtiot edistävät yleisön 1) tiedonsaantia ilmastonmuutoksesta ja sen vaikutuksista sekä 2) osallistumista ilmastonmuutoksen ja sen vaikutusten käsittelyyn ja ilmastotoimien kehittämiseen.[42] Århusin sopimuksessa ja sitä toimeenpanevissa EU:n säädöksissä säädetään tarkemmin ja konkreettisemmin valtioiden velvoitteista varmistaa yleisön tiedonsaanti, päätöksentekoon osallistuminen ja oikeusturva ympäristöasioissa (4, 5, 6, 7, 8 ja 9 art.).[43] Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan valtion positiivinen toimintavelvoite asioissa, joissa vakavan ympäristöterveyshaitan vaara on mahdollinen, mikä pitää sisällään esimerkiksi yleisön oikeuden saada ympäristötietoa viranomaisilta.[44]

---

[41] Karin Bäckstrand − Jonathan W. Kuyper − Björn-Ola Linnér − Eva Lövbrand, Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. Environmental Politics 26(4) 2017, s. 561–579, 570–572; Honkonen 2023, s. 59.

[42] YK:n ilmastoyleissopimuksen 6.a artikla kohdat ii ja iii. Myös Pariisin ilmastosopimuksen (SopS 76/2016) johdanto-osassa todetaan, että yleisölle tiedottaminen, yleisön osallistuminen ja tiedonsaanti sekä yhteistyö ovat tärkeitä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Ks. myös 12 artikla. Pariisin sopimus ei kuitenkaan sisällä tästä erillisiä velvoitteita. Ks. Honkonen 2023, s. 52–94.

[43] EU on Århusin sopimuksen osapuoli. Se on implementoinut sopimuksen velvoitteet direktiiveillä ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (2003/4/EY) ja yleisön osallistumisesta ja oikeussuojan saatavuudesta (2003/35/EY) sekä EU:n omiin toimi- ja muihin elimiin soveltuvalla asetuksella (N:o 1367/2006).

[44] Ks. esim. McGinley ja Egan v. Yhdistynyt kuningaskunta, nrot 21825/93 ja 23414/94, 9.6.1998, kohdat 98–104. Ks. myös Jukka Viljanen – Heta Heiskanen – Siina Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

Suomen perustuslain (731/1999, PL) nojalla viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu välttämättömien syiden vuoksi (PL 12 §). Yksilön oikeudet osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon taataan säännöksissä kansanvallasta ja ympäristöperusoikeudesta (PL 2 ja 20 §). Ympäristöperusoikeus voidaan nähdä valtiosääntöoikeudellisena toimeksiantona yleisön osallistumisoikeuksien parantamiseen.[45] Osallistumisen tarpeet korostuvat ympäristöasioissa, joissa päätöksenteko perustuu tyypillisesti joustaviin normeihin, jotka jättävät viranomaisille paljon harkintavaltaa.[46] Oikeusturva ympäristöasioissa pohjautuu PL 21 §:n mukaiseen oikeuteen saada asiansa asianmukaisesti ja viivytyksettä käsitellyksi, mikä sisältää mahdollisuuden hakea muutosta viranomaispäätöksiin.

Siten oikeuden eri tasot tarjoavat vahvaa tukea yleisön vaikuttamiselle ilmastopäätöksentekoon panoslegitimiteetin kannalta. Kansallisen lainsäädännön tasolla ilmastoasioita ei kuitenkaan ole integroitu laajasti ja eksplisiittisesti oikeuteen.[47] Ilmastolain mukaisilla ilmastotavoitteilla ei ole läpäisyvaikutusta muiden lakien soveltamiseen, eikä muissa laeissa, lukuun ottamatta luonnonsuojelulakia (9/2023)[48], ole säännöksiä ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien huomioon ottamisesta. Nämä aineellisen sääntelyn puutteet rajoittavat Suomen oikeusjärjestelmän tuotoslegitimiteettiä ilmastoasioissa.[49]

Kansallisessa lainsäädännössä selvimmät esimerkit ilmastopolitiikan ja oikeuden yhteyksistä ovat ilmastolaki, päästökauppalaki (311/2011), lentoliikenteen päästökauppalaki (34/2010) ja laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019),[50] joiden kaik-

---

[45] Kari Kuusiniemi, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu, s. 7–124 teoksessa Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura (SYS) (toim.), Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran Julkaisuja 1998, s. 112. Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 67; Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 38/1998 vp, s. 2.

[46] Ks. Tapio Määttä, Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa, s. 36–67 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2002, s. 36; Tuomas Ojanen, Vallankäytöstä ympäristöasioissa: tutkielma demokratian toteutumisesta ympäristöasioita koskevassa päätöksenteossa. Oikeus 1/1992, s. 34–52, 41–42.

[47] Ks. Ekroos ym. 2020, s. 46–89.

[48] Luonnonsuojelulain 13 §:n mukaisesti kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian, sen toimintaohjelman sekä alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelussa on otettava huomioon ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitetut suunnitelmat.

[49] Ekroos ym. (2020, s. 46–89) tuovat esille lakeja, jotka voitaisiin kytkeä nykyistä selvemmin ilmastolakiin. Nämä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL), biopolttoainelait, valmisteverolait, ympäristönsuojelulaki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (252/2017, YVA-laki), energiantehokkuuslaki (1429/2014), sähkömarkkinalaki (588/2013), metsälaki (1093/1996), laki julkisista hankinnoista (1397/2016) ja kuntalaki (410/2015).

[50] Ks. ilmastolain tavoitteista ja suunnitelmista Belinskij ym. 2021, s. 446–448 ja hiilen energiakäytön kieltämisen ilmastotavoitteista Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta 200/2018 vp, s. 4–5 ja 17–18.

kien keskeisenä tavoitteena on ilmastonmuutoksen hillintä.[51] Jätelainsäädännön uudistamisessa kiertotalouden keskeisenä tavoitteena on puolestaan korvata fossiilitalouden ratkaisuja.[52] Ilmastopolitiikka näkyy selvästi myös monissa hallinnon ja muiden toimijoiden tehtävistä annetuissa laeissa[53], liikenne- ja polttoainelainsäädännössä[54] sekä tukilainsäädännössä.[55]

Hieman yllättäen perinteisessä ympäristöoikeudessa, kuten ympäristönsuojelun sekä alueidenkäytön ja rakentamisen sektoreilla, viittaukset ilmastonäkökohtiin ovat harvinaisia ja ilmastonmuutoksen torjunnan oikeudellinen merkitys epäselvä, vaikka näiden sektorien merkitys eri toimintojen ilmastovaikutusten ehkäisyssä on keskeinen.[56] Uudessa luonnonsuojelulaissa mainitaan ilmastosuunnitelmat luonnon monimuotoisuusstrategian yhteydessä (13 §), ja vuoden 2025 alussa voimaan tulevassa rakentamislaissa (751/2023) ilmastonmuutoksen hillinnällä on merkittävä painoarvo (5 §). Kuvaavaa kuitenkin on, että ilmastonäkökohdat eivät sisälly esimerkiksi uuden alueidenkäyttölain laatimisen keskeisiin linjauksiin.[57]

EU:n tasolla ilmastotavoitteet alkavat näkyä selvästi ympäristölainsäädännön kehittämisessä. Euroopan komission ehdotuksessa ennallistamislaiksi yhtenä päätavoitteena on ilmastonmuutoksen hillintä,[58] ja ehdotuksessa kriittisten raaka-aineiden asetukseksi kiinnitetään huomiota uusiutuvan energian ja ilmastoneutraalisuuden tavoitteisiin.[59]

---

[51] Myös vuoden 2025 alussa voimaan tulevassa rakentamislaissa ilmastonmuutoksen hillinnällä on merkittävä painoarvo (5 §). Eduskunnan vastaus EV 333/2022 vp – HE 139/2022 vp, hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

[52] Valtioneuvosto, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 155.

[53] Ks. esim. valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §; ympäristöministeriöstä annetun asetuksen (1286/2015) 2 §; ja liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestyksen (1267/2015) 23–26 a §.

[54] Ks. ajoneuvolain (82/2021) 16 §; uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 1 §; biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain (418/2019) 1 §; rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain (733/2020) 2 §.

[55] Ks. maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 21 §; maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetun asetuksen (1174/2014) 6 §; metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain (1114/2020) 1 §; alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 12 §.

[56] Ks. Romppanen ym. 2021, s. 223–225 ja Lauri Jääskeläinen, Ilmastonmuutos ja rakennettu ympäristö. Oikeus 4/2021, s. 550–558. *Jääskeläinen* tuo esille (viittaa muihin), että rakentamiseen liittyy 40 prosenttia Euroopan kokonaisenergiakulutuksesta ja kolmasosa hiilidioksidipäästöistä. Uudessa rakentamislaissa (HE 139/2022 vp) on pyritty huomioimaan esimerkiksi rakennuksen hiilijalanjälki ja elinkaariominaisuudet, joita ei nykyisellään rakennuslupaharkinnassa huomioida. Rakentamislaki tulee voimaan vuoden 2025 alussa.

[57] Valtioneuvosto 2023, s. 121.

[58] Euroopan komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnon ennallistamisesta. Bryssel 22.6.2022 COM(2022) 304 final, 2022/0195 (COD). Asetusehdotuksen 1 artiklan perusteella asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla edistetään ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin yleisten tavoitteiden saavuttamista.

[59] Euroopan komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus puitteiden vahvistamisesta

3.2 Vaikuttaminen suunnitelmiin ja ohjelmiin

3.2.1 Ilmastonäkökohdat suunnittelussa

Suunnitelmat ja ohjelmat ovat ilmastopolitiikan keskeisiä instrumentteja. Ilmastolaissa säädetään pitkän aikavälin, keskipitkän aikavälin, maankäyttösektorin ja kuntien ilmastosuunnitelmista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnitelmasta (9–14 a §), joiden avulla on tarkoitus saavuttaa lain ilmastotavoitteet. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman erityisenä päämääränä on edistää nielujen aikaansaamien poistumien vahvistamista (13 §).

Myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen rooli yhdyskuntien ilmastovaikutusten kannalta.[60] Ilmastonmuutoksen hillintä on esillä yleisellä tasolla MRL 22 §:ssä tarkoitetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (valtioneuvoston päätös 14.12.2017), joiden perusteella alueidenkäytön tulee tukea siirtymistä vähähiiliseen yhteiskuntaan (tavoite 1.1). Lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999, MRA) edellytetään riittäviä tietoja kaavan välittömien ja välillisten ilmastovaikutusten arviointia varten (1 §).[61] Alueidenkäytön lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly selviä viittauksia ilmastotavoitteisiin.

Luonnonsuojelulaissa edellytetään, että kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman valmistelussa otetaan huomioon ilmastolaissa tarkoitetut suunnitelmat lukuun ottamatta kuntien ilmastosuunnitelmia (13 §). Vaikka ilmastotavoitteiden huomioon ottamista ei suoraan edellytettäisi sääntelyssä, voi tämä olla suunnittelussa mahdollista laintulkinnan keinoin. Ensinnäkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa ekologisen kestävyyden tavoite mahdollistaa huomion kiinnittämisen ilmastokysymyksiin.[62] Kuten korkein hallinto-oikeus totesi tapauksessa KHO 2015:56, ekologisen kestävyyden, kuten ilmastonmuutokseen liittyvien näkökohtien, laaja huomioon ottaminen on kaavamääräyksissä mahdollista.

Toiseksi ilmastoasioihin voidaan kiinnittää huomiota julkisten hankintojen suunnittelussa. Hankintalain (1397/2016), joka koskee valtion, hyvinvointialueiden, kuntien ja seurakuntien hankintoja, yhtenä tavoitteena on edistää kestävien hankintojen tekemistä ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamista (2 §). Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 47 miljardilla eurolla, ja niillä on merkittävä vaikutus Suomen ilmastopäästöihin.[63] Julkisten hankintojen strategian mukaan julkisilla hankinnoilla tuetaan hiilineut-

---

kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävän tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta, s. 2.

60 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä kuvataan MRL 4 §:ssä.

61 Ks. Aleksi Heinilä – Hanna Partinen, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27, s. 102–103.

62 Ks. ekologisen kestävyyden ja ilmastonmuutoksen hillinnän yhteyksistä Heinilä 2017, s. 28.

63 Sanna Lehtinen – Seita Romppanen, Ilmastokriteerit kuntien ja kaupunkien julkisissa hankinnoissa. Oikeus 4/2021, s. 460–480, 460 sekä työ- ja elinkeinoministeriö, Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä <https://tem.fi/ijh> (25.5.2023)

raaliustavoitteen saavuttamista,[64] ja tietyt valtion virastot, hyvinvointialueet ja kunnat ovat ottaneet ilmastoasiat hankintastrategioissaan huomioon.[65]

Kunnilla on keskeinen rooli ilmastonmuutoksen hillinnän suunnittelussa, sillä ne voivat toiminnassaan kiinnittää huomiota ilmastoasioihin niin ilmastosuunnittelun, kaavoituksen kuin julkisten hankintojen kautta. Kuntalain (410/2015) säännös kunnan palvelujen järjestämisestä ympäristöllisesti kestävällä tavalla (1 §) ohjaa niitä ottamaan ilmastoasiat huomioon. Vaikka kuntien ilmastotoimijuus on vahvistunut, perustuu se kuitenkin selvien oikeudellisten velvoitteiden sijaan runsaasti harkintavaltaa sisältävään sääntelyyn. Kuntalain 7 §:ssä tarkoitettu kuntien itsehallinto korostaa laajaa harkintamarginaalia kunnallisessa päätöksenteossa.[66]

3.2.2 Tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet

Århusin sopimuksen 7 artiklassa edellytetään, että yleisön osallistumiselle suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun luodaan läpinäkyvät ja oikeudenmukaiset toimintakehykset. Valmistelussa tulee tunnistaa osallistuva yleisö, mahdollistaa riittävä aika osallistumiselle ja ottaa huomioon yleisön esittämät näkemykset. Valtioille jätetään kuitenkin laaja harkintavalta osallistumisen järjestämiseen.[67] Kansallisella tasolla yleisön osallistumisesta viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun säädetään sekä sektorilaeissa, kuten ilmastolaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa, että viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005, SOVA-laki).[68]

Ilmastolain, luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä SOVA-lain perusteella yleisön osallistaminen suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun edellyttää, että suunnitteluasiakirjat asetetaan esille ja että suunnitelmaluonnokseen on mahdollista tu-

---

[64] Valtiovarainministeriö – Kuntaliitto, Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>

[65] Ks. Väylävirasto, Hankinnan toimintalinjat 2020. Väyläviraston julkaisuja 7/2020, s. 7; Turun kaupunki, Turun kaupungin hankintastrategia 2022 <https://www.turku.fi/talous-ja-strategia/hankintastrategia> (25.5.2023); ja Helsingin kaupunki, Hankintastrategia. Kaupunkiympäristön toimiala. Kaupunkiympäristön aineistoja 2019:1

[66] Lehtinen – Romppanen 2021, s. 464.

[67] Suomessa on katsottu, että kansallinen sääntely täyttää 7 artiklan vaatimukset, eikä esimerkiksi Århusin sopimuksen hyväksymisen aikaan katsottu, että artiklan osalta seuraisi kansallisessa sääntelyssä muutostarpeita (Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta 165/2003 vp, s. 4).

[68] Esimerkiksi ilmastolain 13 §:n mukaan suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään SOVA-laissa. SOVA-asetuksen 1.1 §:n 1. kohdan mukaan SOVA-lakia sovelletaan myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Ks. SOVA-lain soveltamisesta myös Kai Kokko, Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Prima Oy 2007, s. 55–56 sekä Aleksi Heinilä, Suomi-rata ja suunnittelujärjestelmä. Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 8–38, 21.

tustua ja esittää siitä mielipiteensä.[69] Tiedoksisaantioikeus ei kuitenkaan koske sellaista luonnosmaista aineistoa, jota ei ole katsottava viranomaisen asiakirjaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5.3 §:n 2 kohdan mukaan. Esimerkiksi tapauksessa KHO 11.8.2015 t. 2169 katsottiin, ettei energia- ja ilmastostrategian valmistelussa käytetty Excel-pohjainen energiamalli ollut laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, johon olisi tiedoksisaantioikeus julkisuuslain 9 §:n mukaisesti.[70]

SOVA-lain 8.2 §:n ja ilmastolain 21 §:n perusteella suunnitelmista tiedotetaan julkisella kuulutuksella hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisesti. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perusteella kaavaehdotusten nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on puolestaan ilmoitettava kunnallisten ilmoitusten tapaan, ellei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista (12, 19 ja 27 §).[71] Mielipiteiden esittämiselle on varattava aikaa vähintään 30 päivää.[72]

Ilmastolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteissa korostetaan tarvetta mahdollistaa yleisön osallistuminen suunniteluun.[73] Ilmastolaissa säädetään yleisön osallistumisesta kuitenkin vain yleisesti siten, että yleisölle on varattava tilaisuus tutustua ilmastosuunnitelmien luonnoksiin ja esittää niistä mielipiteensä (13 §).[74] MRL 8 luvun säännökset vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa ovat yksityiskohtaisempia, ja vuorovaikutuksellisuutta pidetään kaavoitusmenettelyn perustana.[75]

Ilmastolaissa tarkoitettu ilmastosuunnitelmien valmisteluun osallistuva yleisö sisältää lain valmistelutöiden perusteella kaikki yhteiskunnan eri tahot.[76] Esitöissä korostetaan ilmastonmuutokselle haavoittuvien ryhmien, erityisesti saamelaisten sekä lasten ja nuorten, kuulemista.[77] Syksyllä 2023 ilmastosuunnitelmien valmistelun tueksi asetettiin saamelainen ilmastoneuvosto (ilmastolain 21 §),[78] jonka lisäksi lausunnot ilmas-

---

[69] Ks. ilmastolain mukaisesta tiedoksisaannista Belinskij ym. 2021, s. 450–451.

[70] Kyseisessä tapauksessa aineistoa käytettiin erinäisiä raportteja valmistellessa ja siten muokattiin alituiseen. Tämän vuoksi sitä ei katsottu hyväksytyksi tai vahvistetuksi sellaisenaan julkisuuslain 5.3 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

[71] Ks. Ari Ekroos – Vesa Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uud. laitos. Edita 2018, s. 342–344.

[72] SOVA-laki 9.2 §; MRA 12.1, 19.1. ja 27.1 §. Poikkeuksena vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavaehdotus, jonka osalta osallistumisaika on 14 päivää.

[73] Ilmastolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on vahvistaa yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun, kun taas MRL 1 §:ssä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun vuorovaikutteisuus ja avoin tiedottaminen käsiteltävistä asioista.

[74] Ks. Ekroos ym. 2020, s. 26 ja Belinskij ym. 2021, s. 451–452. Ilmastolain vuoden 2022 muutoksen myötä mielipiteen ilmaisutapaa ei ole laissa enää määritelty (13 §). Ennen uudistusta mielipide tuli antaa kirjallisessa muodossa.

[75] Kaavaa valmisteltaessa on tehtävä esimerkiksi vuorovaikutussuunnitelma (63 §). MRL sisältää myös säännökset osallistumisesta sekä kaavan valmistelun että kaavaehdotuksen osalta (62 ja 65 §). Lisäksi MRA:ssa on tarkemmat määräykset osallistumisesta eri kaavatyyppien osalta (12; 19 ja 21 §). Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 325–327.

[76] HE 27/2022 vp, s. 52.

[77] HE 27/2022 vp, s. 14.

[78] Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta (435/2023) 1 §. Ks. myös päätös ensim-

tosuunnitelmista on pyydettävä saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta (13 §).[79] Käytännössä yleisön ja haavoittuvien ryhmien osallistaminen ilmastosuunnitelmien valmisteluun voidaan toteuttaa monin eri tavoin, yhtenä keinona tähän on kansalaisraadin perustaminen.[80]

Alueidenkäytön järjestelmässä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun tulee perustua eri tahojen vuorovaikutukseen (MRL 23 §). Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 7 §:n nojalla ehdotuksesta alueidenkäyttötavoitteiksi on pyydettävä lausunto keskeisiltä valtakunnallisilta järjestöiltä, mikä painottaa järjestöjen roolia vuorovaikutuksessa laajemman yleisön sijaan.[81]

Kaavoituksessa vuorovaikutus ulottuu osallisiin, joita ovat 1) alueen maanomistajat, 2) ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, ja 3) yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (MRL 62.1 §). Osallisia ovat siten ne tahot, joiden elinpiiriin kaavan vaikutukset ulottuvat.[82] Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perusteella mahdollisuus esittää mielipide kaavaa valmisteltaessa on lisäksi kaikilla kunnan jäsenillä.[83] Alueidenkäytön suunnittelussa lausuntojen ja mielipiteiden perustelut on syytä kytkeä niiden vaikuttavuuden takaamiseksi suunnittelun sisältövaatimuksiin, joissa ilmastonäkökohdat eivät kuitenkaan ole selvästi esillä.[84]

Ilmastolaissa ei säädetä siitä, miten ilmastosuunnitelmista esitettävät mielipiteet tulee ottaa suunnittelussa huomioon. SOVA-lain 11 §:ssä edellytetään ympäripyöreästi, että mielipiteiden ja lausuntojen huomioon ottamisen tulee tapahtua valmistelussa mahdollisuuksien mukaan. Lainvalmistelutöiden perusteella suunnitelman tai ohjelman hyväksymispäätöksestä on käytävä ilmi, miten huomioon ottaminen on tehty ja miten mielipiteet ovat vaikuttaneet suunnitelman tai ohjelman sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan.[85] Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädetään SOVA-lain perustelujen hengen

---

mäisen neuvoston asettamisesta YM/2023/65 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=-0900908f8084145d>.

79 Lisäksi viranomaisen on suunnitelmia valmisteltaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Ks. ilmastolain 14 § sekä saamelaiskäräjistä annettu laki (974/1995) ja kolttalaki (253/1995).

80 HE 27/2022 vp, s. 66. Kansalaisraati perustettiin vuonna 2021 keskustelemaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman toimista. Ks. raadin kokoonpanosta ja työskentelystä sekä julkilausumasta Katariina Kulha – Hilma Sormunen – Mikko Leino – Maija Setälä – Mari Taskinen – Maija Jäske, Ilmastotoimia arvioivan kansalaisraadin loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:21. Lisäksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä kuultiin laajasti kansalaisia sekä sidosryhmiä esimerkiksi järjestämällä erilaisia tilaisuuksia sekä laatimalla kansalaiskysely aikaisessa vaiheessa valmistelua. Näin ollen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelussa on osallistettu yleisöä laajasti. Ks. Ympäristöministeriö, Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:12, s. 171–178.

81 Heinilä – Partinen 2022, s. 76–77

82 Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018, s. 328.

83 MRA 12.1 §; 19.1 § ja 27.2 §.

84 Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 330.

85 Hallituksen esitys Eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 243/2004 vp, s. 32.

mukaisesti, että kaavaselostuksessa on esitettävä yhteenveto mielipiteistä ja perusteltava niiden huomioon ottaminen.[86]

Hankintalain perusteella yleisöllä ei ole erityisiä oikeuksia osallistua julkisten hankintojen suunnitteluun. Yleisön osallistumista hankintastrategioiden valmisteluun tukevat kuitenkin hyvinvointialuelain (611/2021) ja kuntalain mukaiset hyvinvointialueen (hyvinvointialuelain 29 §) ja kunnan asukkaiden (kuntalain 22 §) oikeudet osallistua ja vaikuttaa alueen tai kunnan toimintaan. Jos hankintastrategiassa ei ole kiinnitetty huomiota ilmastonäkökohtiin, asukas voi tehdä asiasta aloitteen hyvinvointialuelain 30 §:n tai kuntalain 23 §:n perusteella viitaten esimerkiksi ilmastolain tavoitteisiin ja ympäristöperusoikeuteen.

Kaikkiaan ilmastoon vaikuttavaan suunnitteluun osallistumisen sääntely on samankaltaista eri laeissa. Ilmastolakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä SOVA-lakiin sisältyy kaikkiin säännöksiä osallistumisoikeudesta, osallistumisen tavasta ja aikatauluista sekä suunnitelmien valmistelusta ja niistä tiedottamisesta. Valtiotason suunnitteluun osallistumisen säännökset ovat yleisempiä kuin siirryttäessä kaavoituksessa kunnan ja alueiden tasoille.

Osallistuminen suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun pyritään turvaamaan erityisesti niille tahoille, joilla on selvä liityntä suunnittelun vaikutusalueelle. SOVA-laissa asia ilmaistaan viittaamalla osallistuvaan yleisöön, joka on laajempi käsite kuin asianosaiset ja määrittyy tilannekohtaisesti.[87] Ilmastosuunnittelussa osallistuvan yleisön määrittely ja osallistumisen järjestäminen on haastavaa, koska valtakunnallisten ilmastosuunnitelmien vaikutusalue on koko Suomi. Ilmastosuunnitelmien legitimiteetin takaamiseksi on kuitenkin olennaista, että ilmastosuunnitelmista päättävä valtioneuvosto kuulee niiden yhteydessä yleisöä ja erityisesti ilmastonmuutokselle haavoittuvia ryhmiä.

3.2.3 Muutoksenhaku

Århusin sopimuksessa ei säädetä suoraan muutoksenhausta suunnitelmiin ja ohjelmiin. Århusin sopimuksen 9.3 artiklassa säädetään kuitenkin yleisön mahdollisuudesta turvautua tuomioistuinmenettelyyn, kun kyse on viranomaisen toimesta tai laiminlyönnistä, joka voi olla ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa.[88] Suomen tulee sopimuksen perusteella taata riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka ovat oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita (artikla 9.4).

---

[86] MRA 10.1 § 6. ja 7. kohdat; 17.1 § 6. ja 7. kohdat; 25.1 § 6. ja 7. kohdat.

[87] HE 243/2004 vp, s. 24.

[88] Myös Euroopan unionin tuomioistuin on painottanut, että kansallisten tuomioistuinten tulee noudattaa Århusin sopimuksen 9.3 artiklaa, ks. asia C-240/09 Lesoochrana´rske zoskupenie VLK v Ministerstvo zivotne´ho prostredia Slovenskej republiky EU:C:2011:125; Asia C-470/16 North East Pylon Pressure Campaign Ltd v An Bord Pleana´la EU:C:2018:185. Ks. myös Orla Kelleher, Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention: A Purposive Approach. Journal of Environmental Law 34 (1) 2022, s. 107–134.

Ilmastolain nojalla muutosta voidaan hakea valtioneuvoston päätöksiin ilmastosuunnitelmista ja niiden muuttamisesta (21 b §). Valitusoikeus on asianosaisten ohella valtakunnallisilla ympäristöjärjestöillä ja tietyillä muilla tahoilla (21 b §). Muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, HOL), jonka perusteella valitus valtioneuvoston päätöksestä tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HOL 8.1 §) ja valituksen perusteena tulee olla päätöksen lainvastaisuus (13 §). Ilmastosuunnittelun yhteydessä lainvastaisuus voi menettelyvirheen lisäksi tarkoittaa sitä, että suunnitelma ei täytä ilmastolain 8–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan vaatimuksia.[89] Siten valitusperusteena voi olla suunnitelmien puutteellinen kunnianhimo.[90]

Korkein hallinto-oikeus katsoi niin sanotussa Suomen ensimmäisessä ilmasto-oikeudenkäynnissä KHO 2023:62 (ään. 3–2), ettei valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta ollut sellainen HOL 6.1 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös, johon olisi valittamalla voitu hakea muutosta. Valituksen tehneiden ympäristöjärjestöjen mukaan valtioneuvosto ei ollut noudattanut ilmastolakia, koska se ei ollut reagoinut riittävästi hiilinielujen romahdukseen vuosikertomuksesta päättämisen yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että mikäli tulevaisuudessa päätöksen tekemättä jättäminen lisätoimista johtaa ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai valtioneuvoston tosiasiallisesta toiminnasta ilmenee, ettei asianmukaisia päätöksiä olla tekemässä riittävän nopeasti tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi, valtioneuvoston passiivisuus voi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ilmasto-oikeudenkäynnissä siihen, että HOL 20 §:ssä tarkoitetuista asioista on laissa säädetyin edellytyksin mahdollista panna vireille hallintoriita-asia hallinto-oikeudessa. Hallintoriita voi toimia mahdollisena oikeussuojakeinona sellaisissa julkisoikeudellisissa riidoissa, joissa muut suojakeinot eivät ole riittäviä. *Selvenius-Hurmeen* mukaan hallintoriidan käyttöala voi kehittyä kattamaan ilmastonmuutoksen hillitsemisen,[91] minkä perusteella se voi soveltua keinoksi reagoida julkisen vallan passiivisuuteen ilmastoasioissa.[92]

Kunnan ilmastosuunnitelmapäätökseen haetaan ilmastolain 21 b §:n mukaisesti muutosta kuntalain perusteella. Kuntalaissa valitusoikeus on asianosaisilla ja kunnan jäsenillä (137.1 §). Valituksen perusteena on päätöksen lainvastaisuus. Kunnan ilmastosuunnitelmassa on otettava ilmastotavoitteet huomioon (ilmastolain 14 §), mutta ei ole kovin selvää, miten valtakunnallisten tavoitteiden tulee heijastua yksittäisen kunnan

---

[89] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 239/2022 vp, s. 54.

[90] Ks. Belinskij ym. 2021, s. 452–453 ja Pekka Vihervuori, Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely: Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriö 2022, s. 38–39

[91] Liisa Selvenius-Hurme, Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana? Oikeus 1/2019, s. 67–78, erit. s. 78. Ks. myös Anne E. Niemi, Hallintoriita tehokkaana oikeussuojakeinona. Lisensiaattitutkimus. Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto 2004.

[92] Ks. myös Outi Suviranta, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.

ilmastosuunnitelmaan.[93] Kynnys siihen, että tuomioistuin katsoisi yksittäisen kunnan ilmastosuunnitelman lainvastaiseksi suhteessa kansallisiin ilmastotavoitteisiin, vaikuttaa siten korkealta.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä muutoksenhaku valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin määräytyy hallintoasioiden oikeudenkäyntilain (190 §) ja kaavapäätöksiin kuntalain (188 §) perusteella. Yleisön oikeus valittaa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on rajattu hallintoasioiden oikeudenkäyntilain nojalla asianosaisiin (HOL 7 §). Jos alueidenkäyttötavoitteiden kirjaukset ilmastoasioista sisältävät nykyiseen tapaan vain yleisiä suuntaviivoja, tuskin mitään tahoa voidaan pitää sellaisena muutoksenhakuun oikeutettuna asianosaisena, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös tavoitteiden hyväksymisestä vaikuttaa.[94]

Kaava-asioissa valitusoikeus on laaja sisältäen asianosaisten lisäksi kunnan jäsenet (kuntalain 137 §) ja esimerkiksi rekisteröidyt paikalliset ja alueelliset yhteisöt toimivaltaansa kuuluvissa asioissa (MRL 191 §). Ilmastonäkökohtiin nojautuva kaavavalitus voi tuskin kuitenkaan menestyä tuomioistuimessa, koska ilmastonmuutoksen hillintää ei selvästi ilmaista maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavoituksen vaatimuksena.[95]

3.3 Vaikuttaminen lupa- ja hankintamenettelyihin

3.3.1 Ilmastonäkökohdat lupa- ja hankintapäätöksissä

Ympäristöllisten lupalakien teksteissä ei kiinnitetä juuri huomiota ilmastonmuutoksen hillintään. Ympäristönsuojelulain yhtenä tavoitteena on torjua ilmastonmuutosta (1 §), ja laissa säädetään energiatehokkuudesta (74 §), mutta ilmastovaikutukset eivät liity laissa luvan myöntämisen tai lupamääräysten asettamisen edellytyksiin. Lupalaeista ilmastoasiat ovat selvimmin esillä vuoden 2025 alussa voimaan tulevassa rakentamislaissa, jonka nojalla rakentamisen on hillittävä ilmastonmuutosta perustumalla muun muassa elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja energiatehokkaisiin ratkaisuihin (5 §). Rakentamislaissa säädetään myös rakennuksen energiatehokkuudesta (37 §), vähähiilisyydestä (38 §) ja rakentamislupahakemuksen ilmastoselvityksestä (61 §).[96]

Ympäristöoikeudellisissa luparatkaisuissa ilmastovaikutusten hillintä ei ole ollut selvästi esillä laintulkinnassa. Kuvaavaa on, että vaikka ympäristönsuojelulaki sisältää ilmastonmuutoksen torjunnan tavoitteen, ei ilmastovaikutuksia ole otettu ympäristölupamenettelyssä huomioon. Tapauksessa KHO 2011:12 korkein hallinto-oikeus totesi, että

---

93 Ks. HE 239/2022 vp, s. 50.

94 Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 77.

95 Kunnan on kuitenkin kaavan laadinnassa otettava huomioon esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä kaavojen sisältövaatimukset esim. joukkoliikenteen tarkoituksenmukaisen järjestämisen osalta, ks. KHO 2012:67. Ks. kaavapäätösten valitusperusteista Ekroos – Majamaa 2018, s. 924–926.

96 Eduskunnan vastaus EV 333/2022 vp – HE 139/2022 vp, hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

kasvihuonekaasupäästöjen torjumista koskeva varsinainen sääntely on ympäristönsuojelulain ulkopuolella.[97] Vesilain lupajärjestelmässä ilmastonäkökohdat ovat puolestaan vaikuttaneet intressivertailuun siten, että uusiutuvan energian käytön lisääntymiselle on annettu positiivinen merkitys vesivoimahankkeen hyötyjen arvioinnissa (KHO 2017:87 ja KHO 2019:37).

Jotta toimintojen ilmastovaikutukset voitaisiin ottaa ympäristöllisissä lupamenettelyissä huomioon, tulisi ne pystyä arvioimaan luotettavasti. YVA-lain (2 §) ja kaivoslain (621/2011, 2 §) nojalla välittömät ja välilliset ilmastovaikutukset kuuluvat hankkeiden ympäristövaikutuksiin.[98] Käytännössä ympäristövaikutusten arvioinnissa ilmastovaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole ollut kattavaa[99] – haasteena on erityisesti yksittäisten hankkeiden usein vähäinen merkitys kasvihuonekaasujen kokonaispäästöihin tai hiilinieluihin.[100]

Hiilinielujen kannalta maankäyttösektorin ja erityisesti metsätalouden rooli on keskeinen, ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa viitataankin metsälakiin (1093/1996).[101] Myös metsälainsäädännön valmistelutöissä korostetaan tarvetta turvata metsien kasvu ilmastopoliittisista syistä.[102] Metsien hakkuumääriä ei kuitenkaan säännellä ilmastoperusteilla, ja hakkuiden rajoittaminen näyttäytyisi Suomessa helposti yksityisen maanomistusoikeuden loukkauksena.[103] Hakkuiden rajoittamisen sijaan metsälain

---

[97] Ks. Romppanen ym. 2021, s. 229. Ks. myös KHO 2016:36, jossa Vaasan hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että ympäristölupa-asiassa huomioon otettavana ympäristön pilaantumisena ei voida pitää turvetuotantotoiminnasta mahdollisesti aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä yksinomaan ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta tarkasteltuna.

[98] Kaivoslain perusteella kaivoslupaa ei saa myöntää, jos toiminnasta aiheutuu huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia (5 ja 48 §). Ks. ilmastovaikutuksista ympäristönsuojelulainsäädännössä myös esimerkiksi laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), jonka perusteella meriympäristön tilassa otetaan huomioon ilmastolliset tekijät; merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009), jossa ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ilmastoon liittyvää alusten tavanomaisesta käytöstä johtuvaa haittaa (2 §); valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013), jonka tarkoituksena on ilmastonmuutoksen torjumiseksi ohjata kaatopaikkatoimintaa (1 §) sekä valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (519/2014), jonka nojalla sellaisten laitteiden, jotka sisältävät voimakkaasti ilmastoa lämmittäviä kaasuja, kaasut on erotettava ja käsiteltävä asianmukaisesti (liite 3).

[99] Kimmo Silvo – Antti Belinskij – Mikko Attila – Tuula Honkonen – Susanna Horn – Kaisa Huhta – Seita Romppanen – Uula Saastamoinen – Jyri Seppälä – Sampo Soimakallio, Ilmastovaikutukset ja ympäristölupamenettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:43, s. 73–76.

[100] Ismo Pölönen – Juha Perho, YVA-oikeus: Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita 2018, s. 121–122.

[101] Maa- ja metsätalousministeriö, Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:15, s. 39–41.

[102] Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta 75/2013 vp, s. 4 ja Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 119/2013 vp, s. 4–11.

[103] Ks. Liviu Nichiforel – Philippe Deuffic – Bo Jellesmark Thorsen – Gerhard Weiss – Teppo Hujala – Kevin Keary – Anna Lawrence – Mersudin Avdibegović – Zuzana Dobšinská – Diana Feliciano – Elena Górriz-Mifsud – Marjanke Hoogstra-Klein – Michal Hrib – Vilém Jarský – Krzysztof Jodłowski

edellytyksiä uudistus- eli avohakkuun toteuttamiselle on vuosien mittaan väljennetty.[104] Metsälain perusteella maanomistaja päättää hakkuista ja niiden toteuttamisesta (5–5 a §) eikä asiaan liity viranomaispäätöksiä.

Metsien hakkuumääriin ei oteta kantaa myöskään metsäteollisuus- tai energialaitosten ympäristönsuojelulain mukaisissa luvissa.[105] Esimerkiksi Finnpulpin biotuotetehtaan ympäristölupa-asiassa (KHO 2019:166) ei kiinnitetty huomiota tehdasinvestoinnin hiilinieluvaikutukseen. Tehdas olisi käyttänyt puuraaka-ainetta 6,7 miljoonaa kuutiometriä vuodessa,[106] mikä olisi ollut merkittävä määrä verrattuna koko Suomen 76,3 miljoonaan kuutiometrin hakkuukertymään vuonna 2021.[107]

Julkisissa hankinnoissa on hankintalain perusteella mahdollista ottaa ilmastonäkökohtia huomioon, mutta velvollisuutta tähän ei ole. Jos ilmastovaikutukset on asetettu hankinnan kriteeriksi, tulee hankintapäätös tehdä niihin nojautuen.[108]

3.3.2 Tiedonsaanti ja osallistuminen

Århusin sopimuksen 6 artiklassa asetetaan minimiedellytykset sille, miten yleisön osallistuminen lupamenettelyihin on järjestettävä. Osallistuminen lupamenettelyihin tulee taata, jos kyse on sopimuksen liitteessä I tarkoitetuista tai muista sellaisista toiminnoista, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Hankeluettelo sisältää useita ilmastonmuutoksen hillintään liittyviä toimintoja, kuten energia-alan ja teollisuuden hankkeita.[109]

– Diana Lukmine – Špela Pezdevšek Malovrh – Jelena Nedeljković – Dragan Nonić – Silvija Krajter Ostoić – Klaus Pukall – Jacques Rondeux – Theano Samara – Zuzana Sarvašová – Ramona Elena Scriban – Rita Šilingienė – Milan Sinko – Makedonka Stojanovska – Vladimir Stojanovski – Todor Stoyanov – Meelis Teder – Birger Vennesland – Erik Wilhelmsson – Jerylee Wilkes-Allemann – Ivana Živojinović – Laura Bouriaud, Two decades of forest-related legislation changes in European countries analysed from a property rights perspective. Forest Policy and Economics 115/2020, s. 2.

[104] Vuoden 2014 alussa metsälaista poistettiin puiden ikä- ja järeyskriteerit uudistus- eli avohakkuun edellytyksinä, minkä arvioitiin lisäävän nuorten metsien hakkuita ja pienentävän hiilivarastoja. Samalla poistettiin avohakkuun jälkeinen uudistamisvelvoite vähätuottoisilla ojitetuilla turvemailla. Uudistuksessa ilmastonäkökohtia ei nähty ongelmana, kun samalla kiinnitettiin huomiota puiden kasvun lisääntymiseen, metsäteollisuuden vähentyneeseen puunkäyttöön ja metsien hakkuutarpeisiin. Ks. HE 75/2013 vp, s. 4 ja 6–7. Ks. metsälain 2014 muutoksista Juha Ojala – Matti Mäkelä, Uusi metsälaki lisää metsänomistajien valinnanmahdollisuuksia ja vastaa toimintaympäristön muutoksiin. Metsätieteen aikakauskirja 1/2013, s. 71–73.

[105] Ks. ilmastovaikutuksista ympäristönsuojelulain järjestelmässä Romppanen ym. 2021.

[106] Pöyry Finland Oy, Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Finnpulp Oy Kuopion biotuotetehdas. Marraskuu 2015, s. 16 ja 171.

[107] Siljander – Cederlöf – Skoglund 2022, s. 24–25.

[108] Ks. Lehtinen – Romppanen 2021, s. 460–480 ja Kirsi-Maria Halonen, Avoimuus, tasapuolinen kohtelu ja julkisten varojen tehokas käyttö – vihreiden hankintojen esteitä vai mahdollistajia? Ympäristöjuridiikka 4/2021, s. 49–70.

[109] Hankeluettelo sisältää toimintoja, jotka liittyvät esimerkiksi energia-alaan, metallien tuotantoon ja jalostukseen, mineraali- ja kemianteollisuuteen, jätehuoltoon, jätevedenpuhdistamoihin, teollisuuslaitoksiin sekä moottoriteiden, kaukoliikenteen rautateiden ja lentoasemien rakentamiseen, satamiin, vesi-

Sopimuksen nojalla hankkeesta on tiedotettava hankemenettelyn alkuvaiheessa, yleisöllä on oltava mahdollisuus esittää oleelliset huomautukset ja mielipiteet asiasta ja nämä tulee ottaa päätöksenteossa huomioon.

Ennen varsinaista lupamenettelyä YVA-menettelyssä arvioitaviin ympäristövaikutuksiin kuuluvat vaikutukset ilmaan ja ilmastoon, kuten edellä on tullut ilmi. Ympäristövaikutusten arviointiselostus ja siitä yhteysviranomaisen laatima perusteltu päätelmä ovat tärkeitä lupaharkinnan kannalta, minkä takia yleisön osallistumiseen on kiinnitettävä huomiota jo YVA-menettelyn aikana. Menettelyyn kytkeytyy vuorovaikutteinen osallistuminen, jonka sisältö ei kuitenkaan ilmene selvästi lainsäädännöstä.[110] Yleisöä ei määritellä YVA-laissa, mutta käytännössä osallistumiseen oikeutettujen piiri on laaja. YVA-menettelyyn osallistumisen vähimmäisvaatimuksia ovat menettelystä tiedottaminen ja mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen arviointiohjelmasta ja -selostuksesta (YVA-lain 17 ja 20 § sekä YVA-asetuksen 5 §).[111] Arviointiselostuksesta annetut mielipiteet tulee ottaa huomioon yhteysviranomaisen perustellussa päätelmässä (YVA-lain 2.1 §:n 8 kohta).

Osallistumisoikeudet eri lupamenettelyihin ovat Suomessa niin ikään laajoja. Lupahakemuksen vireilletulosta tiedottamiseen sovelletaan lupalakien erityis- ja hallintolain yleissäännöksiä (9 ja 10 luku). Tyypillisesti asianosaisille tulee varata tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asiasta ja muille tilaisuus ilmaista siitä mielipiteensä (ks. esim. YSL 43 §). Hallintolain 41 §:n perusteella tiedonsaanti ja mielipiteen esittäminen on turvattava myös muille kuin asianosaisille, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus esimerkiksi näiden elinympäristöön. Asianosaisten määrittelyssä on lupalaeissa sävyeroja. Kun esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaan asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (YSL 43 §), kaivoslaissa kaivotoimituksen asianosaisia ovat henkilöt, joiden oikeutta tai etua toimitus välittömästi koskee (81 §). Rakennuslainsäädännön perusteella osallistuminen rakennuslupa-asiaan on mahdollistettava erityisesti naapurille,[112] mutta kunnan jäsenille ja osallisille on varatta tilaisuus esittää mielipide lupahakemuksesta, jos hankkeeseen sovelletaan YVA-lakia (MRL 133 §).[113]

---

laitoksiin ja patoihin sekä siipikarjan tai sikojen tehokasvatuslaitoksiin, kivilouhoksiin, avokaivoksiin sekä turvetuotantoon.

[110] Aleksi Heinilä – Ismo Pölönen – Antti Belinskij, Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021), s. 49–116, 84–85. YVA-lain 21 §:n mukaan lakisääteisen osallistumisen lisäksi hankkeesta vastaava ja yhteisviranomainen voivat sopia myös muunlaisen osallistumisen järjestämisestä. Käytännössä kyse on ollut yleisötilaisuuksista, joita järjestetään lähes kaikkien YVA-menettelyiden yhteydessä.

[111] Ks. Pölönen – Perho 2018, s. 40.

[112] Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa (Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 101/1998 vp, s. 165). Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla (MRL 133.1 §).

[113] Ks. maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kuulemisesta Ekroos – Majamaa 2018, s. 733–735. Ks. myös tämän artikkelin kappale 4.2. Osallisia ovat MRL 62.1 §:n mukaan alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään.

Metsälaissa ei tunnisteta yleisön osallistumista metsänomistajalle kuuluviin metsänkäyttöpäätöksiin. Lain perusteella omistajan tulee tehdä metsänkäyttöilmoitus Suomen metsäkeskukselle vähintään 10 päivää ennen hakkuisiin ryhtymistä (14 §), mutta hakkuisiin ei liity viranomaisen päätöstä tai harkintavaltaa luonnonsuojelullisia näkökohtia laajemmin. Yleisöllä on kuitenkin metsätietokeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (2011/419) perusteella pääsy avoimeen metsätietoon, joka sisältää metsänkäyttöilmoitukset ja muun muassa metsävaratiedot.[114]

Myöskään hankintamenettelyihin ei liity yleisön osallistumista. Muilla kuin asianosaisilla eli tarjousten tekijöillä ei ole hankintalain mukaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yksittäisiin hankintoihin. Vaikka valtion virasto, hyvinvointialue tai kunta olisi kirjannut ilmastotavoitteet hankintastrategiaan, yleisöllä tai edes asianosaisella ei ole mahdollisuutta vaatia vähähiilistä hankintaa yksittäistapauksessa. Asianosainen voi kuitenkin vedota hankintakriteeriksi mahdollisesti asetettuihin ilmastonäkökohtiin.

3.3.3 Muutoksenhaku

Århusin sopimuksen 9 artiklassa säädetään muutoksenhausta lupapäätöksiin siten, että yleisöllä, jota asia koskee, on oltava tähän mahdollisuus. Hankekohtaisista lupapäätöksistä on mahdollista valittaa laillisuusperusteella päätöksen sisällön tai päätösmenettelyn perusteella. Århusin sopimuksen 9 artiklan mukaan valitusoikeus on niillä, joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti niillä, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän. HOL 7 §:n mukaisesti hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa tai jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Valitusoikeudesta säädetään useissa ympäristölaeissa yleislakeja laajemmin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (43 §) mukaan muutosta lupapäätöksiin voivat hakea myös ympäristöjärjestöt, joiden toiminta-alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät (191 §). Myös Århusin sopimuksen valvontakomitea on korostanut, että sopimusosapuolten on taattava riittävät oikeussuojakeinot ympäristöjärjestöille. Yleisön ohella ympäristöjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus haastaa kansallisen ympäristölainsäädännön vastaiset toimet ja laiminlyönnit.[115]

Sisällöllisesti valitusoikeus on hallintolainkäytössä rajattu päätöksen välittömiin vaikutuksiin. Valitusoikeutta ei siten voi johtaa päätöksen välillisistä ilmastovaikutuksista.[116] Ympäristölaeissa valitusperusteet määrittyvät tarkemmin kunkin lain aineellisen sisällön nojalla.

---

[114] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 170/2017 vp, s. 17–19. Tietojärjestelmän tarkoituksena on myös edistää hakkuita sitä kautta, että metsäalan yritykset löytävät metsänomistajat.

[115] Ks. Århusin sopimus 9.2 ja 9.3 artikla sekä päätös ACCC/C/2006/18 Denmark.

[116] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018 vp, s. 75.

Hankintalain 145 §:n perusteella asianosainen eli tarjouksen tekijä voi valittaa markkinaoikeuteen yksittäisen hankinnan lainvastaisuudesta. Jos hankinnalle on asetettu ilmastokriteerit, voi näihin vedota valituksessa. Muutosta ei kuitenkaan voi hakea sillä perusteella, että hankinnalle ei ole asetettu ilmastokriteerejä tai että niitä ei ole erikseen painotettu hankinnassa.

4 Keskustelu: legitimiteetin kipukohdat ja kehittämisen näköalat

4.1 Yleisön oikeudelliset vaikuttamismahdollisuudet ilmaston muutoksen hillinnän päätöksentekoon

Edellisissä luvuissa olemme tarkastelleet legitimiteettiä ja yleisön vaikuttamismahdollisuuksia ilmastopäätöksentekoon Suomessa oikeudellisesta näkökulmasta. Panoslegitimiteetillä olemme viitanneet mahdollisuuksiin osallistua ilmastopäätöksentekoon, tuotoslegitimiteetillä aineellisiin vaikuttamismahdollisuuksiin päätöksenteon lopputuloksiin. Oikeudellisen sääntelyn analyysi on keskittynyt ilmastonmuutoksen hillintään liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin sekä lupa- ja hankintamenettelyihin. Tavoitteena oli arvioida, ovatko yleisön vaikuttamismahdollisuuksia ohjaavat menettelyt sellaisia, että niillä voidaan tehokkaasti edistää ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta hyväksyttävää aineellista lopputulosta.

Suomen oikeusjärjestelmässä mahdollistetaan yleisön osallistuminen ilmastopäätöksentekoon melko laajasti, mutta osallistumisen vaikuttavuudesta ei ole takeita. Vaikuttavuuden haasteet johtuvat ensinnäkin siitä, että yleisöllä ei ole mahdollisuuksia osallistua tiettyihin ilmastoon vaikuttaviin päätöksiin, kuten metsänkäyttöpäätöksiin tai taloudellisten ohjauskeinojen käyttöön. Toiseksi säännökset yleisön osallistumisesta ilmastonmuutoksen hillinnän suunnitteluun (esim. ilmastosuunnitelmat) ovat väljiä, eikä viranomaisten tarvitse perustella yksityiskohtaisesti, miten eri mielipiteet on otettu suunnittelussa huomioon. Kolmanneksi sääntelyssä ei edellytetä laajasti ilmastoperusteiden huomioon ottamista suunnittelu-, lupa- tai hankintamenettelyissä tai peräti estetään tämä. Ympäristöluvituksessa ei kiinnitetä huomiota ilmastonäkökohtiin eikä niitä ole velvollisuutta sisällyttää julkisten hankintojen kriteereihin. Korkein hallinto-oikeus linjasi esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2024:16, ettei biotuotetehtaan ympäristöluvassa voida kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia välillisiä vaikutuksia tehtaan puuraaka-aineen hankinnalla on kasvihuonekaasupäästöihin ja hiilinieluihin.

Siten ilmastopäätöksenteon legitimiteetin näkökulmasta panoslegitimiteetti toteutuu Suomen oikeusjärjestelmässä verraten hyvin, mutta tuotoslegitimiteetin toteutumisessa on ongelmia. Tuotoslegitimiteetti ei toteudu, jos aineellinen sääntely ei mahdollista hyväksyttävää lopputulosta siten, että osallistava vallankäyttö kanavoituisi kohti vaikuttavaa ja oikeudenmukaista ilmastonmuutoksen hillintää. Yleisön osallistumismahdollisuudet ilmastoon liittyvään päätöksentekoon uhkaavat jäädä kosmeettisiksi, koska

ilmastonäkökohdilla on vain rajallinen aineellinen merkitys oikeudellisessa päätöksenteossa. Ilmastolain mukaiset ilmastotavoitteet ohjaavat suoraan vain ilmastosuunnittelua, eikä viittauksia näihin tavoitteisiin tai suunnitelmiin ole kirjattu muualle lainsäädäntöön luonnonsuojelulakia laajemmin.

Oikeudellisen tulkinnan kannalta ilmastonmuutoksen hillintä ei ole muodostunut sellaiseksi oikeusjärjestelmää läpileikkaavaksi periaatteeksi, joka vaikuttaisi normatiivisesti muun sääntelyn tulkintaan. Ilmastotavoitteet voidaan ottaa huomioon joissain lainsoveltamistilanteissa, kuten alueidenkäytön suunnittelun tai julkisten hankintojen yhteydessä. Tällaiset yksittäiset ilmastomyönteiset soveltamistilanteet esimerkiksi vihreissä hankintamenettelyissä uhkaavat kuitenkin jäädä vaikutuksettomiksi kokonaisuuden kannalta.[117] Vaikka ilmastonmuutoksen hillinnän yhteiskunnallinen painoarvo on suuri, Suomen oikeusjärjestelmässä ilmastotavoitteet ovat jääneet sivuosaan. Tämä voidaan nähdä haasteena järjestelmän hyväksyttävyydelle.

Ilmastotavoitteiden oikeudellinen painoarvo liittyy siihen, miten laintulkinnassa painotetaan sanamuodon mukaisia, systeemisiä ja teleologisia perusteita. Systeemisteleologisen tulkinnan näkökulmasta ilmastovaikutukset voi olla mahdollista sisällyttää ympäristövaikutusten käsitteeseen.[118] Tällaisen tulkinnan käyttöalaa rajoittaa kuitenkin paitsi sanamuodon mukaisen tulkinnan painottaminen suomalaisessa oikeuskulttuurissa myös oikeuteen sisään rakennettu vaatimus eri intressien yhteensovittamisesta. Tässä yhteensovittamisessa globaalit ilmastonmuutoksen hillinnän tarpeet ja niihin liittyvät lasten tai tulevien sukupolvien oikeudet näyttäytyvät vähemmän konkreettisina kuin eri toiminnoista saatavat taloudelliset edut tai lähiympäristön pilaantumisen ehkäisy.[119]

Ilmastonmuutoksen hillintään viitataan Suomessa aikaisempaa enemmän oikeuden pintatasolla ja viranomaisten tehtävissä se on selvästi esillä. Ilmastonmuutoksen hillinnän institutionaalinen tuki on siten vahvistunut ja sen merkitys oikeudellisena tulkintaperiaatteena tulee todennäköisesti kasvamaan. Kunnianhimoiset ilmastotavoitteet tarkoittavat oikeusjärjestelmälle legitimiteettitestiä, jossa erityisesti tuotoslegitimiteettiin kohdistuu vaatimuksia tavoitteiden saavuttamisesta. Ilmastoon liittyvän oikeudellisen päätöksenteon legitimiteetti muuttuu dynaamisesti. Tästä näkökulmasta alkaa näyttäytyä kyseenalaiselta, ettei ilmastonäkökohdilla juurikaan ole oikeudellista merkitystä, vaikka päätöksenteolla olisi merkittäviä vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin tai hiilinieluihin.

Oikeusjärjestelmän legitimiteettihaasteita kuvaavat esimerkiksi metsälainsäädännön muuttamiseksi tehty kansalaisaloite ja vuoden 2023 ilmasto-oikeudenkäynti. Kansalaisaloitteessa 17.5.2018 ehdotettiin, että avohakkuut valtion metsissä kiellettäisiin viitaten

---

[117] Ks. julkisista hankinnoista Halonen 2021, s. 49–70; ja Lehtinen – Romppanen 2021, s. 460–480.
[118] Romppanen ym. 2021, s. 225–226, 231.
[119] Ks. tästä dilemmasta kestävyysmurroksen kannalta Jukka Similä, Kestävyysmurros ja oikeus. Ympäristöjuridiikka 4/2021, s. 6–24, 23–24.

muun muassa hiilinielujen säilyttämiseen.[120] Eduskunta ei aloitetta käsitellessään kieltänyt avohakkuita valtion metsissä, mutta kannatti metsien käsittelymenetelmien monipuolistamista ja kohtuullisti Metsähallituksen tuottotavoitteita.[121] Ilmasto-oikeudenkäynti, jossa moitittiin valtiota riittämättömistä toimista hiilinieluasioissa, voidaan puolestaan nähdä osoituksena siitä, että yleisön mahdollisuudet vaikuttaa muilla keinoilla hiilinieluihin liittyvään päätöksentekoon ovat vähäisiä. Tilannetta kuvaa hyvin se, että samalla kun hiilinieluista keskustellaan tärkeänä osana ilmastopolitiikkaa, ei oikeusjärjestelmässä aseteta ilmastoperustaisia rajoituksia sellaisille metsäteollisuuden investoinneille, jotka kasvattavat merkittävästi puuraaka-aineen käyttöä.

4.2 Vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen

Ilmastolaki on Suomessa ilmastopolitiikan suunnittelun ja ilmastotavoitteiden asettamisen puitelaki, mutta ilmastoasiat eivät lävistä oikeusjärjestelmää. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi ilmastoasioiden laajaa integraatiota oikeuteen. Tässä suhteessa ilmastolaki voi toimia sateenvarjosäädöksenä, joka näyttää suuntaa muun oikeudellisen sääntelyn kehittämiselle.[122] Ilmastolaki ei kuitenkaan itsessään riitä ilmastonmuutoksen hillinnän oikeudelliseksi työkaluksi, koska hillintä edellyttää toimenpiteitä useilla sektoreilla energiasta maatalouteen ja siten myös monipuolisia oikeudellisen sääntelyn ratkaisuja.[123] Ilmastopolitiikan samoin kuin sitä toteuttavan oikeusjärjestelmän tulee olla koherentti ollakseen legitiimi.[124]

Ilmastosääntelyn tuotoslegitimiteetin parantamiseksi ilmastolain mukaisilla ilmastotavoitteilla ja -suunnitelmilla tulisi olla merkitystä muualla lainsäädännössä. Tässä suhteessa ilmastolain kirjaus siitä, että ilmastosuunnitelmat otetaan huomioon ilmastopäätöksenteossa sen mukaan, miten asiasta säädetään erikseen muissa laeissa (4 §) on riittämätön. Sääntelyn legitimiteetin näkökulmasta on myös kyseenalaista, että muissa laeissa ei viitata luonnonsuojelulakia lukuun ottamatta ilmastosuunnitelmiin ja -tavoitteisiin, vaikka niistä on säädetty vuoden 2015 ilmastolaista lähtien (609/2015). Jatkossa ilmastosuunnitelmien huomioon ottamisen vaatimusta on syytä vahvistaa ilmastolaissa ja lisätä viittauksia suunnitelmiin ja ilmastotavoitteisiin muihin lakeihin. Ilmastotavoitteet tulisi integroida laajasti oikeusjärjestykseen.

---

[120] Lakialoite avohakkuiden lopettamiseksi valtion mailla 17.5.2018 <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3184> (31.5.2023).

[121] Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 13/2021 vp

[122] Ks. Ismo Pölönen, The Finnish Climate Change Act: Architecture, Functions, and Challenges. Climate Law 4/2014, s. 301–326, 321–326.

[123] Romppanen – Huhta 2022, s. 53.

[124] Ks. Harro van Asselt – Tim Rayner – Åsa Persson, Climate Policy Integration, 388–399 teoksessa Karin Bšckstrand – Eva Lövbrand (toim.), Research Handbook on Climate Governance. Edward Elgar Publishing Limited 2015, s. 388–390.

Haasteena ilmastotavoitteiden ja suunnitelmien integroinnissa oikeusjärjestykseen on se, että yksittäisten suunnitelmien ja päätösten ilmastovaikutukset ovat kansallisen, saati globaalin, tason skaalalla vähäisiä. Kuitenkin esimerkiksi metsänkäyttösektorin ja jopa yksittäisen sellutehtaan puunkäytön merkitys on huomattava hiilinielujen kannalta. Voidaan myös esittää, että ilmastonmuutos on niin mittava haaste, että sen ratkaisemiseksi tarvitaan joukko pieniä toimenpiteitä yksittäisten suurten ratkaisujen ohella. Ilmastotavoitteiden ja -suunnitelmien huomioon ottaminen ei tavallisesti tarkoittaisi estettä suunnitelmien ja hankkeiden toteuttamiselle, mutta huomion kiinnittämistä ilmastovaikutuksiin ja niiden rajoittamista esimerkiksi erilaisten suunnittelumääräysten ja lupaehtojen avulla.

Jos ilmastotavoitteille ja -suunnitelmille annettaisiin oikeudellista merkitystä, mahdollistuisi myös yleisön oikeudellinen vaikuttaminen ilmastopäätöksentekoon. Tällöin panos- ja tuotoslegitimiteetin välille syntyisi yhteys ilmastonmuutoksen hillinnässä. Prosessien hyväksyttävyyttä edistää se, jos osallistumismenettelyt koetaan oikeudenmukaisiksi ja vuorovaikutuksellisiksi.[125] Vaikuttamismahdollisuudet liittyvät tähän hyväksyttävyyteen.

Yleisön laajat vaikuttamismahdollisuudet eivät välttämättä johda suoraan tehokkaaseen ilmastonmuutoksen hillintään. Tällainen yhteys on ylipäänsä hyvin haastavaa osoittaa. Koska ilmastopolitiikan hyväksyttävyys kietoutuu kuitenkin monipolvisesti ilmastopolitiikan eri päätöksentekotasoihin, instituutioihin, prosesseihin ja tieteelliseen tietoon, korostuu ilmastotoimien suunnittelussa ja tehokkaassa täytäntöönpanossa näiden toimien legitimiteetti ja yleisön vaikuttamismahdollisuuksien takaaminen osana sitä.

Ilmastopolitiikan kanavoitumista kansalliseen oikeuteen voidaan lähestyä Tuorin kriittisessä oikeuspositivismissa tarkoitettujen oikeuden tasojen kautta.[126] Tästä näkökulmasta oikeuden pintatason ilmastotavoitteet eivät vielä ole riittävän vahvoja ja siten oikeusjärjestelmän lävistäviä, että ilmastonmuutoksen hillinnän periaate olisi kerrostunut osaksi Suomen oikeuskulttuuria.[127] Osana oikeuskulttuuria ilmastonmuutoksen hillinnän periaatteen tulisi vaikuttaa laajasti pintatason oikeudellisen sääntelyn tulkintaan. Tällöinkin olisi epäselvää, mikä ilmastonmuutoksen hillintäperiaatteen oikeudellinen painoarvo on suhteessa muihin periaatteisiin ja intresseihin, joissa korostuvat esimerkiksi omaisuudensuoja ja toimintojen taloudellinen tehokkuus. Selvää on, että jos ilmasto-

---

[125] Ismo Pölönen – Johanna Leino, Kaivossektorin hyväksyttävyysvaje ja paikallisten vaikuttamismahdollisuudet – Miten kaivoslakiuudistus vastaa haasteisiin? Ympäristöjuridiikka 2–3/2023, s. 25–51; Amanda Kennedy – Lisa De Kleyn – Matthew Ryan, Theories of environmental justice, s. 34–58 teoksessa Amanda Kennedy (toim.), Environmental justice and land use conflict: The governance of mineral and gas resource development. Routledge 2017, s. 39. Archon Fung, Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. Public Administration Review 75 (4) 2015, s. 513–522, 521.

[126] Tuori 2000, s. 163–216.

[127] Ks. oikeuden pintatason ja oikeuskulttuurin välisestä sedimentaatiosuhteesta Tuori 2000, s. 220–224. Ks. myös Seita Romppanen – Kaisa Huhta, EU:n ilmasto- ja energiaoikeus kestävyysmurroksen vauhdittajina. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XV (2022), s. 70–71.

tavoitteet halutaan ottaa vakavasti ja edistää niiden kerrostumista oikeuskulttuurin periaatteiksi, tulisi niiden ilmetä nykyistä laajemmin oikeuden pintatason lainsäädännöstä.

Oikeuden tulisi olla horisontaalisesti ja vertikaalisesti koherenttia, jotta ilmastonmuutoksen hillintä otettaisiin oikeusjärjestelmässä laajasti huomioon. Horisontaalista koherenssia tarvitaan oikeusjärjestelmässä eri oikeudenalojen ja sektoreiden välillä, ja vertikaalinen koherenssi liittyy oikeuden eri tasojen (kansainvälinen, EU, kansallinen) yhteensopivuuteen.[128] *Tuominen* nostaa horisontaalisen koherenssin kannalta esille EU:n metsäsääntelyn, johon liittyvät varsinaisten metsäasioiden sääntelyn ohella ainakin maatalouden, teollisuuden sekä ilmasto- ja ympäristöasioiden sääntely.[129] Vertikaalisen oikeudellisen koherenssin haasteena ilmastoasioissa on taas se, että kansainvälisten ilmastositoumusten toteuttamisessa perinteisen oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen rooli on jäänyt taloudellisten ohjauskeinojen varjoon.[130]

Viime kädessä ilmastonmuutos on globaali ongelma ja ohjauskeinot sen hillintään on syytä valita huolella. Esimerkiksi hakkuita ja metsäteollisuutta sääntelemällä ei puututa metsäalan ajuriin eli globaaliin puun ja sellun kysyntään, joka kasvaa muun muassa ylikulutukseen kytkeytyvien postipakettien tuotannon takia. Hiilinielujen suojeleminen voi siten edellyttää systeemisiä sääntelyratkaisuja, joilla vaikutetaan sekä puun tarjontaan että kysyntään. Yleisön vaikuttaminen taloudelliseen ohjaukseen, kuten julkisiin hankintoihin, olisi puolestaan tärkeää silloin, kun ohjauksen mekanismeja ja kriteerejä asetetaan. Ilmastonmuutoksen hillintä tulee edellyttämään myös uusia sääntelyratkaisuja, joita voi esimerkiksi sisältyä kehittyvään yritysvastuusääntelyyn.[131]

5 Lopuksi

Ilmastonmuutoksen hillinnän tulisi näkyä nykyistä selvemmin Suomen oikeusjärjestelmässä, jotta se olisi yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta legitiimi. Ilmastotavoitteiden kunnianhimoa peilaten ilmastonmuutoksen hillinnän periaatteen tulisi läpäistä oikeusjärjestelmä ja vaikuttaa oikeudellisen sääntelyn tulkintaan ja soveltamiseen. Tässä artikkelissa emme pysty ottamaan tarkasti kantaa siihen, minkälaisen oikeudellisen ohjauksen avulla voidaan tehokkaimmin varmistaa yleisön vaikuttamismahdollisuudet ilmastonmuutoksen hillintään. Selvää kuitenkin on, että taloudellisten ohjauskeinojen lisäksi hallinnollis-oikeudellisilla ohjauskeinoilla on merkittävä rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä.

---

[128] Esim. Anna Rubin – Nathalie Cliquot, Coherence for Sustainable Development. Better Policies for Better Lives. OECD 8/2016. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Coherence for Development_Issue_8_WEB.pdf>

[129] Tomi Tuominen, Politiikkakoherenssi Euroopan unionissa – haaste kestävyysmurrokselle? Ympäristöjuridiikka 3/2021, s. 38–56, 47–50.

[130] Ks. Mehling 2020, s. 6–8.

[131] Ks. Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori, Yritysten arvoketjupäästöjen hallinta, sääntely ja vastuu. Oikeus 4/2021, s. 481–502.

Ilmastopolitiikan integraatiota Suomen oikeuteen on tutkittu rajallisesti oikeudellisena ilmiönä.[132] Keskeisiä selvityksiä asiasta ovat *Ekroosin* johdolla vuosina 2013 ja 2020 valmistellut raportit ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön.[133] *Hilden ym.* (2021) tarkastelevat puolestaan mahdollisuuksia vahvistaa ilmastolakia ja esittävät tähän yhdeksi keinoksi lisätä eri lakeihin viittauksia ilmastolain mukaisiin ilmastosuunnitelmiin.[134] Jatkotutkimus on tarpeen paitsi oikeudellisen sääntelyn kehittämiseksi myös sääntelyn ilmastopainotteisen systeemis-teleologisen tulkinnan mahdollisuuksien kartoittamiseksi.[135] Tätä kautta on mahdollista pyrkiä varmistamaan myös yleisön oikeudelliset vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon ilmastoasioissa.

[132] Ks. oikeuden tasoista Tuori 2000, s. 163–216.

[133] Ekroos ym. 2020 sekä Ari Ekroos – Iikka Väänänen – Matias Warsta – Matias Wallgren, Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön. Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013.

[134] Mikael Hildén – Karoliina Auvinen – Kati Berninger – Martin Björklund – Tommi Ekholm – Ari Ekroos – Suvi Huttunen – Kari Hyytiäinen – Kai Kokko – Anu Lähteenmäki-Uutela – Michael Mehling – Adriaan Perrels – Jyri Seppälä – Sampo Soimakallio – Päivi Tikkakoski – Erika Toivonen – Oras Tynkkynen, Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5, s. 39. Ks. ilmastopolitiikan integraatiosta oikeuteen myös Belinskij ym. 2021, s. 440–459; Romppanen ym. 2021 ja Romppanen – Huhta 2022, s. 52–80.

[135] Ks. oikeuden tulkintateorioista esim. Tapio Määttä – Niko Soininen, Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053, 1034–1050.