



Maa- ja metsätalous-  
ministeriö

PROFESSORI MARTTI HÄKKÄNEN

Selvitys Maa- ja metsätalousministeriölle

# Valitusoikeudet ja niiden kehittämismahdollisuudet suurpetoja koskevissa poikkeuslupa-asioissa

MAA- JA METSÄTALOUSHMINISTERIÖN JULKAISUJA 2026

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 2026

# Valitusoikeudet ja niiden kehittämismahdollisuudet suurpetoja koskevissa poikkeuslupa-asioissa

Selvitys Maa- ja metsätalousministeriölle  
Professori Martti Häkkänen

Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 2026

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

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

**Publication distribution**

**Institutional Repository  
for the Government  
of Finland Valto**

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

Maa- ja metsätalousministeriö

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

ISBN pdf:

ISSN pdf:

Taitto: Visual Monkey

Helsinki 2026 Finland

## Valitusoikeudet ja niiden kehittämismahdollisuudet suurpetoja koskevissa poikkeuslupa-asioissa

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2026		Teema	Selvitys
Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö		
Tekijä/t	Professori Martti Häkkänen		
Yhteisötekijä	Maa- ja metsätalousministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	XVIII + 130 s.
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä on tarkasteltu valitusoikeuksia ja täytäntöönpanosääntelyä Suomen nykyisen metsästyslain mukaisissa suurpetojen poikkeuslupa-asioissa sekä verrattu niitä Ruotsin, Norjan ja Tanskan sääntelyyn. Selvityksessä arvioidaan mahdollisuuksia tarkentaa metsästyslain valitusoikeussääntelyä ympäristö- ja luontojärjestöjen osalta sekä poikkeuslupia koskevaa täytäntöönpanosääntelyä perustuslain, Århusin sopimuksen, EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen viitekehyksessä.</p> <p>Suomessa järjestöjen valitusoikeus suurpetojen metsästyksen poikkeuslupa-asioissa määräytyy lähtökohtaisesti metsästyslain 90 §:n mukaan. Selvityksen mukaan valitusoikeuden vaatimusten tarkentaminen on tietyissä rajoissa mahdollista kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn puitteissa.</p> <p>Suomen riistakeskuksen myöntämän suurpetojen poikkeuslupapäätökset voidaan panna riistahallintolain 31 §:n nojalla täytäntöön mahdollisesta valituksesta huolimatta. Muutoksenhakuviranomainen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123.1 §:n nojalla. Selvityksen mukaan kansallisesta ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvat reunaehdot sekä vaatimukset mahdollistavat sääntelyn varovaisen kehittämisen kansallisen prosessiautonomian puitteissa siihen suuntaan, että laissa määriteltäisiin esimerkiksi tarkemmin kriteereistä, joita täytäntöönpanokieltojen määräämisessä tulisi ottaa huomioon.</p> <p>Selvitys sisältää arvioita ja hahmotelmia sääntelyratkaisuksi järjestöjen valitusoikeussääntelyn sekä täytäntöönpanosääntelyn kehittämiseksi (erityisesti luvut 3.6 ja 4.5).</p>		
Asiasanat			
ISBN PDF	ISSN PDF		
Julkaisun osoite			

## Besvärsrätten och möjligheterna att utveckla besvärsrätten i dispensärenden som gäller stora rovdjur

<b>Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2026</b>	<b>Tema</b>	Utredning
<b>Utgivare</b>	Jord- och skogsbruksministeriet	
<b>Författare</b>	Professor Martti Häkkänen	
<b>Utarbetad av</b>	Jord- och skogsbruksministeriet	
<b>Språk</b>	<b>Sidantal</b>	finska XVIII + 130 s.
<b>Referat</b>	<p>I utredningen granskas besvärsrätten och verkställighetsbestämmelserna i ärenden som gäller dispens för stora rovdjur enligt Finlands gällande jaktlag samt görs en jämförelse med bestämmelserna i Sverige, Norge och Danmark. I utredningen bedöms möjligheterna att precisera bestämmelserna om besvärsrätt i jaktlagen i fråga om miljö- och naturorganisationer samt bestämmelserna om verkställigheten av dispens i den referensram som utgörs av grundlagen, Århuskonventionen, EU-rätten och Europakonventionen.</p> <p>I Finland bestäms organisationers besvärsrätt i ärenden som gäller dispens för jakt på stora rovdjur i regel enligt 90 § i jaktlagen. Enligt utredningen är det inom vissa gränser möjligt att inom ramen för den nationella och internationella lagstiftningen precisera kraven i fråga om besvärsrätten.</p> <p>Beslut om dispens för stora rovdjur som beviljats av Finlands viltcentral kan verkställas med stöd av 31 § i viltförvaltningslagen trots eventuella besvär. Den myndighet där ändring söks kan emellertid med stöd av 123 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden förbjuda att ett beslut verkställs. Enligt utredningen är det genom de ramvillkor och krav som följer av nationell och internationell rätt möjligt att försiktigt utveckla regleringen inom ramen för den nationella processautonomin i den riktningen att det i lagen till exempel närmare fastställs vilka kriterier som ska beaktas när verkställighetsförbud meddelas.</p> <p>Utredningen innehåller bedömningar och skisser av olika regleringslösningar för att utveckla bestämmelserna om besvärsrätt för organisationer och verkställighetsbestämmelserna (särskilt kapitlen 3.6 och 4.5).</p>	
<b>Nyckelord</b>		
<b>ISBN PDF</b>	<b>ISSN PDF</b>	
<b>URN-adress</b>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	11
1.1	Tausta.....	11
1.2	Toimeksianto.....	13
1.3	Rakenne.....	15
<b>2</b>	<b>Metsästyksen valitusoikeudet muissa pohjoismaissa</b> .....	16
2.1	Johdanto .....	16
2.2	Ruotsi.....	16
2.3	Norja .....	22
2.4	Tanska .....	28
2.5	Kokoavia havaintoja.....	32
<b>3</b>	<b>Järjestöjen valitusoikeuksien tarkentamisen mahdollisuudet</b> .....	34
3.1	Kysymyksenasettelu .....	34
3.2	Nykyinen sääntely ja oikeuskäytäntö Suomessa .....	35
3.2.1	Valitusoikeuksia koskeva lainsäädäntö.....	35
3.2.2	Valitusoikeuden arviointi oikeuskäytännössä.....	41
3.2.3	Suhde yhdistyslainsäädäntöön .....	47
3.3	Järjestöille asetettavat ominaisuus- ja toimintavaatimukset .....	52
3.3.1	EU-oikeus ja Århusin yleissopimus .....	52
3.3.1.1	Lähtökohdat.....	52
3.3.1.2	"Kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävä" järjestö.....	57
3.3.1.3	Ennako-osallistuminen .....	66
3.3.2	Euroopan ihmisoikeussopimus .....	67
3.3.3	Suomen perustuslaki.....	70
3.4	Valituskelpoiset päätökset ja muut toimet.....	75
3.4.1	Lähtökohta .....	75
3.4.2	Viranomaisen päätökset.....	76
3.4.3	Säädökset .....	79
3.4.3.1	Pääsääntö .....	79
3.4.3.2	Kiintiömetsästys .....	85

3.5	Valitusoikeuksien laajuus yleisemmin .....	88
3.6	Yhteenveto: mikä on metsästyslain osalta mahdollista?.....	89
<b>4</b>	<b>Täytäntöönpanokiellot poikkeusluvista tehtyjen valitusten osalta .....</b>	<b>94</b>
4.1	Kysymyksenasettelu .....	94
4.2	Lakialoite LA 24/2025 vp riistahallintolain 31 §:n muuttamiseksi .....	95
4.3	Suotuisa suojelun taso suojeltavana oikeushyvä ja eri intressit .....	96
4.4	Täytäntöönpanokiellojen kannalta keskeinen oikeudellinen kehys.....	100
4.4.1	Väliaikainen oikeussuoja hallintoprosessissa .....	100
4.4.2	Aineellisen ja prosessuaalisen lainsäädännön suhde.....	103
4.4.3	Suomen perustuslaista johtuvat vaatimukset.....	108
4.4.4	Ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset .....	113
4.4.5	Århusin sopimuksesta johtuvat vaatimukset .....	115
4.4.6	EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset.....	118
4.5	Yhteenveto: mikä on metsästyslain osalta mahdollista?.....	122
<b>5</b>	<b>Yhteenveto.....</b>	<b>126</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>131</b>

## TIIVISTELMÄ

Selvityksessä on tarkasteltu valitusoikeuksia ja täytäntöönpanosäätelyä Suomen nykyisen metsästyslain mukaisissa suurpetojen poikkeuslupa-asioissa. Ensinnä on luotu katsaus vastaavaan Ruotsin, Norjan ja Tanskan säätelyyn. Tämän jälkeen on arvioitu mahdollisuuksia tarkentaa metsästyslain valitusoikeussäätelyä ympäristö- ja luontojärjestöjen osalta sekä poikkeuslupia koskevaa täytäntöönpanosäätelyä perustuslain, Århusin sopimuksen, EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen viitekehyksessä.

Ruotsi, Norja ja Tanska ovat kaikki Århusin sopimuksen jäseniä ja siitä johtuvien velvoitteiden piirissä. Ruotsi ja Tanska ovat EU-valtioina sidottuja sopimukseen myös EU-säätelyn kautta ja myös suurpetojen suojelun kannalta keskeiseen EU:n luontodirektiiviin. Norja ei ole EU:n jäsen, eikä luontodirektiivi ole siellä voimassa. Norja on kuitenkin Bernin yleissopimuksen jäsen. Yleissopimus vastaa pääpiirteittäin luontodirektiivistä johtuva vaatimuksia suurpetojen tiukan suojelun vaatimusten osalta.

Toisin kuin Ruotsissa ja Tanskassa Norjassa metsästystä koskeva lainsäädäntö ei sisällä nimenomaista järjestöjen valitusoikeutta koskevaa säännöstä, vaan valitusoikeus perustuu yleisen hallinto- ja prosessilainsäädännön säännöksiin. Ruotsissa on ympäristökaaren säännös, jossa yhdistykselle on asetettu jäsenmäärä- ja toiminta-aikavaatimuksia valitusoikeuden syntymiseksi. Tanskassa valitusoikeudet määräytyvät nimenomaisten säännösten mukaan, jossa vastaavia rajoitteita ei kuitenkaan tunneta. Ruotsissa ei erotella sitä, onko järjestö valtakunnallinen, alueellinen vai paikallinen. Tanskassa valitusoikeudet määräytyvät osin eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta vai paikallisesta järjestöstä.

Norjassa lupapäätöksistä valitetaan lähtökohtaisesti ensin ympäristö- ja ilmastoministeriöön ja Tanskassa ympäristö- ja elintarvikelautakunnalle hallinnollisessa järjestyksessä, sekä tämän jälkeen tuomioistuimeen oikeudenkäyntiä koskevien säännösten mukaisesti. Ruotsissa lupapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valituksilla on hieman eri tavoin määräytyvät päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävät vaikutukset. Yhteistä on kuitenkin se, että valitusviranomainen voi määrätä täytäntöönpanokiellon.

Suomessa järjestöjen valitusoikeus suurpetojen metsästyksen poikkeuslupa-asioissa määräytyy lähtökohtaisesti metsästyslain 90 §:n mukaan. Säännös on varsin suppea. Toisaalta valitusoikeutta rajoittaa osaltaan se, että se on laissa annettu vain alueellisille tai paikallisille, mutta ei valtakunnallisille järjestöille. Oikeuskäytännössä valitusoikeuden olemassaoloa on arvioitu melko muodollisesti järjestöjen sääntöjen mukaan. Esimerkiksi järjestön tosiasialliselle toiminnalle tai jäsenistölle ei ole juuri annettu merkitystä. Selvityksen mukaan vaatimusten tarkentaminen on tietyissä rajoissa mahdollista Århusin sopimuksen, EU-oikeuden, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain puitteissa.

Suomen perustuslaki, Århusin sopimus, EU-oikeus tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät lähtökohtaisesti velvoita organisoimaan metsästystä koskevaa päätöksentekojärjestelmää tietyllä tavalla. Nykyisen kaltaisessa poikkeuslupien myöntämiseen perustuvassa järjestelmässä poikkeusluvut ovat sellaisia, että niihin edellä todetut kriteerit täyttävillä järjestöillä tulee pääsääntöisesti olla Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan nojalla muutoksenhaku-oikeus. Jos metsästys järjestetään säädöspohjaisesti lakien ja asetusten puitteissa, ei näistä kuitenkaan johdu ehdotonta muutoksenhakuoikeutta säädöksiin. Säädösten valmistelussa on kuitenkin tällöin huomioitava erityisesti Århusin sopimuksesta johtuvat tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet sekä se, että säädökset vastaavat EU-oikeuden sisällöllisiä vaatimuksia.

Suomen riistakeskuksen myöntämän suurpetojen poikkeuslupapäätökset voidaan panna riistahallintolain 31 §:n nojalla täytäntöön mahdollisesta valituksesta huolimatta. Muutoksenhakuviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123.1 §:n nojalla. Jälkimmäinen sääntely on avointa ja jättää muutoksenhakuviranomaiselle laajan harkintavallan. Käytännössä täytäntöönpanokieltoja on varsinkin kannanhoidollisten lupien osalta herkästi määrätty.

Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että väliaikaiset turvaamistoimet tulee olla käytettävissä tarvittaessa. Saman suuntaisia, joskaan ei näin konkreettisesti todettuja, vaatimuksia johtuu EU-oikeudesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Suomen perustuslaista. Näistä ei kuitenkaan johdu yksityiskohtaisia vaatimuksia sääntelyn sisällön suhteen, vaan ne asettavat oikeudellisesti reunaehdot ja vähimmäistason sääntelylle. Vaatimukset mahdollistavat sääntelyn varovaisen kehittämisen kansallisen prosessi-autonomian puitteissa siihen suuntaan, että laissa määriteltäisiin esimerkiksi tarkemmin kriteereistä, joita täytäntöönpanokieltojen määräämisessä tulisi ottaa huomioon.

Selvitys sisältää arvioita ja hahmotelmia sääntelyratkaisuksi järjestöjen valitusoikeussääntelyn sekä täytäntöönpanosääntelyn kehittämiseksi (erityisesti luvut 3.6 ja 4.5).

## LYHENTEET

<b>ACCC</b>	Århusin sopimuksen valvontakomitea
<b>EIS</b>	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus
<b>EIT</b>	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
<b>EUT</b>	Euroopan unionin tuomioistuin
<b>HE</b>	Hallituksen esitys
<b>HOL</b>	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
<b>LSL</b>	Luonnonsuojelulaki (9/2023)
<b>MMM</b>	Maa- ja metsätalousministeriö
<b>MTL</b>	Metsästyslaki (615/1993)
<b>Prop.</b>	Regeringens Proposition
<b>PeVL</b>	Perustuslakivaliokunnan lausunto
<b>RHTL</b>	Riistahallintolaki (158/2011)
<b>SOU</b>	Statens Offentliga Utredningar
<b>YVA</b>	Ympäristövaikutusten arviointi



# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon budjettiriihen 2.9.2025 pöytäkirjamerkintöjen mukaan ”Tehdään nopealla aikataululla vertailu metsästyslupien valitusoikeuksien rajaamisen malleista eri pohjoismaissa ja valmistellaan mahdollinen Suomen malli.”. Hallitusohjelman mukaan ”Suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestävyyn. Suurpetojen kannanhoidollinen metsästys turvataan lainsäädännöllä. Jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.”<sup>1</sup>.

Suomessa eläviä suurpetoja ovat ahma, ilves, karhu ja susi. Reunaehdot suurpetopolitiikalle määrittää viimekädessä EU:n luontodirektiivi sekä sen 12 ja 16 artikloissa määritelty tiukan suojelun järjestelmä<sup>2</sup>. Siitä johtuu verrattain tiukat edellytykset lajien metsästykselle. Direktiivin tulkinta on osoittautunut kansallisessa ja EU-tason oikeuskäytännössä siinä määrin kireäksi, että suurpetopolitiikan harjoittamisesta on tullut varsin haasteellista. Metsästykseseen myönnettyjä poikkeuslupia on ollut vaikea perustella sillä tavoin, että direktiivistä johtuvat vaatimukset täytyisivät. Poikkeusluvut ovat myös valituserkkiä. Niiden käsittelyajat tuomioistuimissa ovat pitkiä ja usein käsittely on myös johtanut täytäntöönpanokieltojen antamiseen. Tästä on saattanut johtua metsästyksen estyminen valituksen menestymisestä riippumatta.

---

<sup>1</sup> Vahva ja välittävä Suomi – pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (20.6.2023), s. 132. Osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

<sup>2</sup> Euroopan neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Hallitusohjelman mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.3.2024 asiantuntijatyöryhmän ja ohjausryhmän suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen joustavoittamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli muun ohella laatia kehitysehdotuksia vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien (luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakohdat a-c) sujuvoittamiseksi sekä niin sanottujen kannanhoidollisten poikkeuslupien (luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakohta e) mahdollistamiseksi. Työryhmän toimikausi päättyi 30.11.2024.<sup>3</sup>

Työryhmän ehdotukset johtivat sittemmin metsästyslain (615/1993, ”MTL”) muuttamiseen vuonna 2025. Ensin 27.5.2025 voimaan tulleella MTL 41 §:n muutoksella vahvistettiin hoitosuunnitelmien merkitystä lupaharkinnassa ja annettiin maa- ja metsätalousministeriölle uusi asetuksenantovaltuus. Valtuuden nojalla ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä poikkeuslupan päämääristä ja alueesta, jota poikkeuslupa koskee. Lisäksi valtuus sisältää mahdollisuuden antaa asetuksella tarkempia säännöksiä poikkeuksen kohteena olevan lajin suotuisan suojelutason viitearvosta.<sup>4</sup> Muutoksilla luotiin siis oikeudellinen valtuusstruktuuri vastata niihin haasteisiin, jotka ovat syntyneet oikeuskäytännössä omaksutuista tulkinnoista.

Toiseksi 1.1.2026 voimaan tulleella metsästyslain muutoksella mahdollistettiin asetuksella tapahtuva suden kiintiömetsästys. Lainmuutoksella poistettiin metsästyslain 37 §:ssä säädetty suden ympärivuotinen rauhoitus. Taustalla oli EU:n luontodirektiiviin 17.6.2025 tehty muutos, jolla susi siirrettiin tiukasti suojeltujen lajien luettelosta (liite IV) lievemmän suojelun piiriin (liite V). Samassa yhteydessä maa- ja metsätalousministeriö antoikin suden metsästystä koskevan kiintiöasetuksen vuosille 2025–2026 (1434/2025).<sup>5</sup> Tällöin suden kannanhoidollinen metsästys kiintiön puitteissa ei edellytä enää poikkeuslupan myöntämistä. Poikkeuslupatarve voi kuitenkin edelleen tulla esille vahinko- ja turvallisuusperusteisen metsästyksen osalta.

<sup>3</sup> Ks. suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti (2024) osoitteessa: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fe-df5fa6b28b3e/d525002d-0f8a-49a1-b51f-0e6e517fa7ab/KIRJE\\_20241129075854.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fe-df5fa6b28b3e/d525002d-0f8a-49a1-b51f-0e6e517fa7ab/KIRJE_20241129075854.PDF)

<sup>4</sup> Ks. HE 21/2025 vp.

<sup>5</sup> Ks. HE 173/2025 vp.

## 1.2 Toimeksianto

Muutoksilla on pyritty ennen kaikkea kehittämään lainsäädäntöä metsästyksen aineellisten edellytysten ja niiden arvioinnin osalta. Esityksillä ei puututtu siihen haasteellisuuteen, joka on aiheutunut poikkeuslupiin liittyvistä valituksista ja näiden tuomioistuinkäsittelystä. Kysymys on tällöin pikemmin asian prosessuaalisesta puolesta, vaikka prosessuaaliset kysymykset saattavat usein kieltoutua myös aineellisten edellytysten arviointiin. Edellä todetuilla budjettiriihen kirjauksilla ja selvitystarpeilla viitataan tähän avoinna olevaan kysymykseen.

Maa- ja metsätalousministeriöltä saamani toimeksiannon mukaisesti tässä selvityksessä haetaan vastausta seuraaviin, nimenomaan metsästyslain 41 §:ssä tarkoitettuihin poikkeuslupiin liittyviin valitusoikeuskysymyksiin:

- 1) Miten metsästyslupien valitusoikeudet ja täytäntöönpanokysymykset on säännelty muissa pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa?
- 2) Missä määrin järjestöjen metsästyslain 90 §:ssä tarkoitettua valitusoikeutta on mahdollista tarkentaa perustuslaillisten ja ylikansallisten velvoitteiden kannalta?
- 3) Missä määrin hallinto-oikeuden määräämien täytäntöönpanokieltojen edellytyksiä on mahdollista säännellä metsästyksen poikkeuslupa-asioissa?
- 4) Osin edellisiin kysymyksiin liittyen, miten eri osapuolten intressit tulevat huomioon otetuiksi valitusoikeuksia ja täytäntöönpanokieltoja koskevassa sääntelyssä?

Ensimmäisen kysymyksen osalta tiedonintressinä on pääasiassa verrokkitie-  
don tuottaminen. Toisaalta kysymykset 2–3 liittyvät perustavaa laatua oleviin  
perustuslaillisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin (EU-oikeus, mukaan lukien År-  
husin sopimus<sup>6</sup>). Lisäksi huomioon on otettava yhtäältä aineellinen ympäristö-  
lainsäädäntö, toisaalta prosessuaalinen sääntely. Jo tässä voidaan todeta,  
että päällisin puolin rajatuilta vaikuttavat kysymykset liittyvät siinä määrin oi-  
keusjärjestyksen perusteisiin, että ne johtavat tarkastelun varsin vaikeiden ky-  
symysten äärelle.

Kysymyksenasetteluun liittyy se tärkeä raja-  
aus, että selvityksessä ei tarkastella  
poikkeuslupien tai kiintiömetsästyksen  
kään aineellisia edellytyksiä eli metsäs-  
tyslain 41 a §:n ja luontodirektiivin 12,  
14 ja 16 artiklojen aineellista sisältöä.  
Päähuomio on nimenomaan valitusoikeus-  
sia ja valitusprosessia koskevissa  
kysymyksissä. Aineellisia edellytyksiä  
tarkastellaan siinä laajuudessa kuin sen  
on tarpeen valitusoikeuksien prosessuaalisten  
kysymysten jäsentämiseksi.

Aineellisten edellytysten nykytilan osalta  
voidaan viitata komission vuoden  
2021 tiedonantoon luontodirektiivin tiukan  
suojelun järjestelmästä<sup>7</sup>, MMM:n  
poikkeuslupatyöryhmän mietintöön ja tältä  
pohjalta annettuihin hallituksen esi-  
tyksiin vuodelta 2025<sup>8</sup>. Tieteellisen  
julkaisutoiminnan puolelta voidaan  
viitata tuoreeseen maaliskuussa 2026  
julkaistuun Trouwborstin artikkeliin  
suotuisan suojelun tasosta, jossa käsitellään  
EUT:n oikeuskäytäntöä<sup>9</sup>. Näihin sisältyy  
nähdäkseni varsin seikkaperäinen ja  
ajantasainen kuvaus aineellisesta oi-  
keustilasta.

<sup>6</sup> Århusissa 25.6.1998 tehty yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta pää-  
töksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS  
121/2004).

<sup>7</sup> Komission tiedonanto, Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien  
eläinlajien tiukasta suojelusta 12.10.2021, C(2021) 7301 final.

<sup>8</sup> Ks. erit. MMM 2024, s. 9–17, HE 21/2025 vp, s. 4–14 ja HE 173/2025 vp, s. 3–6. Näissä on ku-  
vattu niin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, komission tulkintaohjeet kuin Suomen lainsää-  
däntö ja KHO:n oikeuskäytäntö. Ks. kannanhoidollisesta metsästyksestä myös Similä – Suvan-  
tola 2024, s. 191–193.

<sup>9</sup> Ks. Trouwborst 2026 passim. Hän käsittelee artikkelissaan EUT:n oikeuskäytäntöä ja sen va-  
lossa kysymyksiä siitä, (1) mitä tarkoitetaan suotuisan suojelun tasolla sekä (2) miten sitä tulisi  
arvioida.

Varsinkin Århusin sopimuksen osalta on olemassa valtava määrä kansallista ja ylikansallista oikeuskirjallisuutta.<sup>10</sup> Oikeuskirjallisuutta hyödynnetään selvityksen laadinnassa, mutta arviointi kiinnitetään ensisijaisesti normatiivisesti velvoittaviin lähteisiin, kuten EU-direktiiveihin, EU-tuomioistuimen tuomioihin, komission tulkintaohjeisiin ja Århusin yhteensopivuuskomitean käytäntöön sekä Århusin sopimuksen viralliseen implementointioppaaseen.

Selvitys tarjoaa oikeudellista perustaa ja tietoa reunaehdoista metsästyslain 90 §:n sekä poikkeuslupien täytäntöönpanosääntelyn kehittämiseksi hallitusohjelman ja budjettiriihen tavoitteiden mukaisesti. Se sisältää oikeudellisen arvon kansallisista ja kansainvälisistä velvoitteista ja hahmotelman sääntelytavoista, joilla tavoitteita voitaisiin pyrkiä toteuttamaan.

Selvitys on laadittu helmikuun ja huhtikuun välisenä aikana vuonna 2026.

## 1.3 Rakenne

Selvityksen toisessa luvussa tarkastellaan Ruotsin, Norjan ja Tanskan metsästyslainsäädäntöä pitäen silmällä suurpetojen metsästyksen sovellettavaa sääntelyä ympäristöjärjestöjen valitusoikeuksien kannalta (kysymys 1). Kolmannessa luvussa tarkastellaan järjestöjen valitusoikeuden tarkentamisen mahdollisuuksia erityisesti perustuslaillisten ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta (kysymys 2). Neljännessä luvussa tarkastellaan mahdollisuutta säännellä hallinto-oikeuksien määräämien täytäntöönpanokieltojen edellytyksiä (kysymys 3). Neljanteen kysymykseen annettava vastaus on sisään rakennettuna näihin lukuihin. Lopussa on yhteenveto.

---

<sup>10</sup> Oikeuskirjallisuuden osalta voidaan viitata esimerkiksi julkaisuihin Jendroška 2020 ja ClientEarth 2021. Ks. myös kaavoituksen osalta Mäkinen 2019, s. 20–26 sekä Häkkänen 2024, s. 69–81.

## 2 Metsästyksen valitusoikeudet muissa pohjoismaissa

### 2.1 Johdanto

Seuraavassa tarkastellaan toimeksiannon mukaisesti suurpetojen metsästystä koskevaa sääntelyä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Huomiota kiinnitetään valitusoikeussääntelyyn. Metsästyksen aineellisia edellytyksiä tai sitä, miten EU:n luontodirektiivistä johtuvat sisällölliset vaatimukset on implementoitu taikka miten niitä on käytännössä tulkittu, ei tarkastella.

### 2.2 Ruotsi

EU:n jäsenvaltiona Ruotsi on sidottu EU-direktiiveihin (ml. luontodirektiivi). EU-sääntelyn ja Århusin sopimuksen jäsenyyden perusteella sitä koskee ympäristöjärjestöjen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksien osalta samat Århusin sopimuksen vaatimukset kuin Suomea.

Suurpetojen, kuten susien, karhujen ja ilvesten metsästämiseen liittyvät kysymykset ovat Ruotsissa keskeisiä niin julkisen keskustelun, luonnonsuojelun, riistapolitiikan kuin oikeuskäytännön ja lainsäädännön kehittämisen kannalta. Ruotsissa on esimerkiksi parhaillaan vireillä metsästyslainsäädännön uudistusta koskeva hanke (ks. jäljempänä tämä luku).

Ruotsissa metsästystä koskevat keskeiset säädökset ovat metsästyslaki eli jaktlag (1987:259) ja metsästysasetus eli Jaktförordning (1987:905). Suurpetojen osalta metsästys voi olla suojametsästystä (skyddsjakt) tai alueellista lupametsästystä (licensjakt). Metsästysmuodot perustuvat luontodirektiivin 16 artiklan poikkeusjärjestelmään. Alueellisessa lupametsästyksessä on kysymys luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakohdan 3 mukaisesta metsästyksestä eli niin sanotusta kannanhoidollisesta metsästyksestä. Ympäristönsuojeluvirasto (naturvårdsverket) voi tehdä kannanhoidollisten linjaustensa puitteissa delegointipäätöksen, jonka puitteissa lääninhallitukset (länsstyrelser) myöntävät poikkeuslupia jaktlag 23 c §:n edellytysten nojalla.

Poikkeusluvista valitetaan hallinto-oikeuteen (förvaltningsrätten) sekä edelleen hallintoasioiden muutoksenhakuoikeuteen (kammarrätten) ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (högsta förvaltningsrätten). Kaksi jälkimäistä edellyttävät valitusluvan saamista.<sup>11</sup>

Metsästyksen valitusoikeuksien kannalta keskeinen sääntely sisältyy jaktlagiin (1987:259), miljöbalkeniin (1998:808), förvaltningslageniin (2017:900) ja förvaltningsprocesslageniin (1971:291). Jaktlagin 54 §:ssä on säädetty valituskelpoisista päätöksistä, mutta jaktlag ei sisällä nimenomaista sääntelyä valitusoikeutetuista tahoista. Oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan<sup>12</sup> valitusoikeutettuja ovat MB 16 luvun 12 §:ssä tarkoitettujen asianosaisten ja muiden tahojen ohella 13 §:n nojalla sellaiset aatteelliset yhdistykset ja oikeushenkilöt,

- 1) joiden ensisijaisena tarkoituksena on edistää luonnonsuojelu- tai ympäristönsuojelutavoitteita;
- 2) jotka eivät ole voittoa tavoittelevia;
- 3) jotka ovat harjoittaneet toimintaa Ruotsissa vähintään kolme vuotta; ja
- 4) joilla on vähintään 100 jäsentä tai jotka muutoin osoittavat, että niiden toiminnalla on yleisön tuki.

Valitusoikeussääntelyssä ei siten erotella esimerkiksi sitä, onko se toiminta-alueeltaan valtakunnallinen, alueellinen vai paikallinen. Toisaalta siinä asetetaan varsin konkreettiset toiminta-aika- ja vähimmäisjäsenmäärävaatimukset. Kiinnostava on MB 16:13:n kohta 4), jossa todetaan, että myös sellaiset järjestöt, joilla on vähemmän kuin 100 jäsentä, voivat saada valitusoikeuden, jos ne voivat ”muutoin osoittaa, että niiden toiminnalla on yleisön tuki”.

Ruotsi joutui muuttamaan juuri tätä MB 16:13:n 4 kohtaa saatuaan EU-tuomioistuimelta langettavan tuomion jäljempänä (ks. luku 3.3.1.2) tarkemmin käsiteltävässä ns. *Djurgården*-tapauksessa (C-263/08). Tuolloin voimassa olleessa MB 16:13:n 4 kohdassa edellytettiin järjestöltä vähintään 2000 jäsentä. Sittemmin 1.9.2010 voimaan tulleella lainmuutoksella kohta muutettiin muotoon, jossa jäseniä on oltava vähintään 100, mutta valitusoikeus voi syntyä myös

<sup>11</sup> Ruotsissa tuomioistuinjärjestelmä jakautuu yleiseen tuomioistuinlinjaan ja hallintotuomioistuinlinjaan. Molemmista on kolme oikeusastetta. Ruotsissa tunnetaan myös erityistuomioistuimia, kuten maa- ja ympäristöoikeus (mark- och miljödomstolen), johon valitetaan ympäristöasioissa, mutta ei lähtökohtaisesti metsästysasioissa.

<sup>12</sup> Ks. SOU 2025:125, s. 317–320, jossa nykytilaa on selostettu.

tätä pienemmällä jäsenmäärällä, jos järjestö osoittaa nauttivansa ”yleisön tukea” (ks. alla).

Alkuperäinen MB 16:4.3

”För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.”

Nykyisen MB 16:4:n 3 ja 4 -kohdat

”

--

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.”

Alkuperäistä kolmen vuoden ja 2000 jäsenen vaatimusta perusteltiin miljöbalkenin vuoden 1997 hallituksen esityksessä sillä, että näillä tahdottiin varmistaa järjestön tosiasiallinen toiminta. Lisäksi todettiin, että riittävää ei yksin olisi se, että ympäristönsuojelu on kirjattuna tarkoitukseksi säännöissä. Yhdistyksen on myös osoitettava, että se on toiminut Ruotsissa tavoitteen edistämiseksi ja että toiminta on ollut jatkuvaa. Järjestöllä on todistustaakka valitusoikeuden edellytysten olemassaolosta. Esimerkkejä todistusaineistoista voivat olla esitöiden mukaan säännöt, toimintakertomus, muu dokumentaatio tehdyistä töistä tai jäsenluettelo.<sup>13</sup>

Miljöbalkenin 16:13:n muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä selostettiin sitä, mitä tarkoitetaan sillä, että (alle 100 jäsenen) järjestö voi osoittaa nauttivansa ”yleisön tukea” ja saada näin valitusoikeuden. Osa lausunnonantajista piti kriteeriä vaikeasti arvioitavana ja epäselvänä sekä ehdotti sen poistamista kokonaan. Osa taas katsoi valitusoikeuden laajentamisen olevan ongelmallinen ja katsoi, että sitä ei tulisi tehdä.<sup>14</sup> Hallitus selvensi tätä mm. seuraavasti:

100 jäsenen määrä on lähtökohtaisesti sopiva, koska se osoittaa, että järjestöllä on hyvä kannatus yleisön keskuudessa, mutta määrä ei ole niin korkea, että paikalliset järjestöt jäisivät ulkopuolelle. 100 jäsenen jäsenmäärä voidaan myös katsoa olevan EU-tuomioistuimen näkemyksen mukainen: numeeriset kriteerit voidaan hyväksyä, jos ne varmistavat, että yhdistys todella on olemassa ja harjoittaa toimintaa. Suu-

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45, erit. Del II, s. 212–213 ja laajemmin Del I, s. 486–491.

<sup>14</sup> Ks. tästä Prop. 2009/10:184, s. 62–63.

rempaa jäsenmäärävaatimusta voidaan pitää epäilyttävänä EU-tuomioistuimen päätöksen valossa. 100 jäsenen jäsenmäärän katsotaan riittävän varmistamaan, että ympäristöjärjestöt, jotka ovat voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä, saavat laajan pääsyn oikeudelliseen käsittelyyn.<sup>15</sup>

EU-tuomioistuin on erityisesti korostanut, että paikallisilla ympäristöjärjestöillä tulee olla pääsy oikeudelliseen käsittelyyn. Tämän vuoksi numeerinen kriteeri ei saa olla ehdoton. Pienemmällä kuin 100 jäsenen yhdistyksillä tulisi olla mahdollisuus valitus-oikeuteen, jos ne voivat osoittaa yleisön tuen, esimerkiksi hyvän paikallisen juurtumisen tai muun vastaavan, kuten laajan toiminnan kautta. Pienemmän paikkakunnan yhdistyksellä voi olla suuri kannatus paikallisten keskuudessa, mutta se ei pysty saavuttamaan 100 jäsenen rajaa. Jäsenmäärä, joka ei saavuta tätä tasoa, ei siis saa sulkea yhdistystä valitusoikeuden ulkopuolelle. Koska jäsenmäärä kuvastaa yhdistyksen paikallista juurtumista, 100 jäsenen rajaa voidaan pitää selkeänä osoituksena siitä, että toiminnalla on yleisön tuki.<sup>16</sup>

Yleisön tuen osoittamiseksi organisaation tulisi esimerkiksi pystyä osoittamaan, että sillä on hyvä paikallinen juurtuneisuus väestön keskuudessa, johon kyseinen toiminta tai toimenpide vaikuttaa, tai että organisaatio on aktiivisesti osallistunut kyseiseen prosessiin, esimerkiksi kuulemisvaiheessa, ja edustanut siellä laajasti yleisöä eri tavoin. Muita olosuhteita, jotka voidaan katsoa viittaavan hyvään yleisön tukeen, ovat esimerkiksi se, että organisaatiolla on suuri määrä lahjoittajia tai tukijäseniä. Jäsenmäärä, joka on noin 100 jäsentä, antaa luonnollisesti hyvän viitteen siitä, että organisaatiolla on yleisön tuki.<sup>17</sup>

Valitusoikeuden saavat järjestöt tulee tunnustaa ympäristöjärjestöiksi sopimuksen ja direktiivin merkityksessä. Edellytettäessä, että järjestön pääasiallinen tarkoitus on luonnon- tai ympäristönsuojelu, voidaan varmistaa, että valitusoikeuden myöntämisen tarkoitus – että järjestöillä on vahva kiinnostus ja sitoutuminen ympäristökysymyksiin – toteutuu. Pelkkä ympäristönsuojelun mainitseminen säännöissä ei riitä, vaan järjestön tulee olla myös toiminut päämäärän hyväksi, kuten ympäristökaaren esitöissä todettiin (prop. 1997/98:45, osa 2, s. 213). Järjestöt, joiden pääasiallinen tarkoitus on jäsenien yksityisten etujen, kuten kiinteistönomistajien, taloudellisten tai poliittisten etujen edistäminen, eivät voi saada valitusoikeutta, vaikka niillä olisi myös ympäristönsuojelun tarkoitus.<sup>18</sup>

Lainvalmisteluaineistosta käy ilmi, että asia herätti paljon eri suuntaisia näkemyksiä. Lainvalmisteluaineiston valossa Ruotsissa näyttäisi keskeisenä olleen hallituksen tahtotila löytää jonkinlainen kompromissi eri suuntaisten intressien välillä. MB 16:13:n osalta on kuitenkin huomattava, että siinä ei erotella, onko kyse valtakunnallisesta vai pienemmästä paikallisesta organisaatiosta. Tästä voi johtua vaikeus määritellä jäsenmäärävaatimus sellaiselle tasolle, että se

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:184, s. 64.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:184, s. 64.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:184, s. 66, mutta myös s. 62–69, jossa asiaa on käsitelty varsin laajalti.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:184, s. 66–67.

ottaa huomioon tämän ulottuvuuden. Jos erottelu valtakunnallisten ja paikallisten järjestöjen välillä tehtäisiin säännöstasolla, silloin jäsenmäärää ehkä arvioidaisiin eri tavalla. Nyt näistä syistä lainsäädäntöön on ollut otettava ”yleisön tukeen” perustuva varaventiilisäännös.

Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon on säännelty hallintolain (förvaltningslagen) 35 §:ssä ja hallintoprosessilain (förvaltningsprocesslagen) 28 §:ssä. Hallintolain 35 §:n pääsäännön mukaan päätös voidaan panna täytäntöön valitusajan kuluttua umpeen, jos päätöksestä ei ole valitettu. Säännös mahdollistaa sen, että viranomainen määrää tietyin edellytyksin päätöksen täytäntöönpantavaksi välittömästi. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi päätökseen liittyvien huomattavien yksilöön kohdistuvien vaikutusten perusteella tai siksi, että täytäntöönpanoa ei voida palauttaa ennalleen, jos valitus johtaa päätöksen kumoamiseen. Hallintoprosessilain 28 §:n mukaan valitusta käsittelevä tuomioistuin voi kuitenkin määrätä, että valituksen kohteena oleva päätös ei ole toistaiseksi voimassa, jos se muutoin olisi voimassa välittömästi.

Sääntelyä sovelletaan metsästyslain mukaisiin päätöksiin. Ellei luvan myöntänyt viranomainen määrää päätöstä hallintolain 28 §:n nojalla poikkeuksellisesti välittömästi täytäntöönpantavaksi ennen valitusajan umpeutumista tai valituksesta huolimatta, valituksella on silloin lykkäävä vaikutus päätöksen täytäntöönpantavuuteen. Antoipa viranomainen tällaisen määräyksen tai ei, tuomioistuin voi kuitenkin tästä huolimatta kieltää täytäntöönpanon.<sup>19</sup> Täytäntöönpanokiellon määräämisen edellytyksistä ei ole hallintoprosessilain 28 §:ssä tarkempia säännöksiä.

Ruotsin julkisen keskustelun perusteella voidaan todeta, että metsästyksen osalta täytäntöönpanokieltoja on määrätty, jätetty määräämättä ja kumottukin. Tässä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä systemaattista vertailua siitä, millä tavoin asioissa kulloinkin menetellään.

<sup>19</sup> Ruotsin metsästystä koskevaan lainsäädäntöön ei näyttäisi sisältyvän vastaavan kaltaista täytäntöönpanosääntelyä kuin mitä sisältyy Suomen riistahallintolain 31.2 §:ään, jonka mukaan Suomen riistakeskuksen tekemä (poikkeuslupa)päätös on täytäntöönpantavissa kyseisen erityissäännöksen nojalla välittömästi, ellei tuomioistuin kiellä päätöksen täytäntöönpanoa (asiaa käsitellään jäljempänä tarkemmin, ks. luku 4.2).

Valitusten käsittelyä koskee lisäksi jaktlagin 42 b §, jonka mukaan karhujen, susien, ahmojen, ilvesten tai maakotkien metsästyksen liittyvät tapaukset on käsiteltävä viipymättä.

Voimassa olevan oikeuden lisäksi huomionarvoista on, että Ruotsissa on parhaillaan vireillä metsästyslainsäädännön uudistamista koskeva hanke. Tätä koskien on julkaistu mietintö ”En ny viltförvaltningslagstiftning” (SOU 2025:125). Hankkeen taustalla näyttäisi olevan suurelta osin EU:n luontodirektiiviin vuonna 2025 tehty muutos, jolla suden suojelustatus muutettiin tiukan suojelun piiristä lievemmän suojelun piiriin. Mietinnössä ehdotetaan muutoksia niin valitusoikeuksien määräytymiseen kuin päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen.<sup>20</sup>

Mietinnöstä voidaan nostaa esiin se, että siinä ehdotetaan uuteen viltförvaltningslagstiftningiin otettavaksi seuraava uusi nimenomainen 10:2:n säännös järjestöjen valitusoikeudesta:

2 § Valituskelpoisista tuomioista ja päätöksistä unionin oikeuden nojalla suojeltujen riistaeläinlajien metsästyksestä saa valittaa aatteellinen yhdistys tai muu oikeushenkilö, joka

1. sääntöjensä pääasiallisena tarkoituksena valvoo luonnonsuojelu- tai ympäristön-suojeluintressejä;
2. ei ole voittoa tavoitteleva,
3. on harjoittanut toimintaa Ruotsissa vähintään kolmen vuoden ajan, ja
4. jolla on vähintään 100 jäsentä tai joka muulla tavoin osoittaa, että toiminnalla on yleisön tuki.

Sen, joka haluaa valittaa ensimmäisen momentin nojalla, on tehtävä se ennen kuin valitusaika on päättynyt osapuolten ja asianosaisasemassa olevien osalta.

Säännös vastaisi MB 16:13:n säännöstä<sup>21</sup> ja sen sisällyttämisessä olisi kysymys oikeustilan selkeyttämisestä sikäli, että tällä hetkellä MB 16:13:n säännöstä järjestöjen valitusoikeudesta sovelletaan metsästysasioissa oikeuskäytännössä syntyneen tulkinnan nojalla. Esityksen mukaan valitusoikeussäännös tulee olla olemassa Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan nojalla.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ks. tiivistetysti SOU 2015:125, s. 22 ja laajemmin 311–324 sekä säännösehdotukset s. 419–421.

<sup>21</sup> SOU 2025:125, s. 419–420.

<sup>22</sup> SOU 2025:125, s. 317–320.

Ymmärtääkseni ongelma on ollut se, että metsästysasioissa järjestöjen valitusoikeudesta ei ole ollut nimenomaista säännöstä, vaan sen on katsottu olevan olemassa vain tulkinnan kautta.

Lisäksi ehdotetaan 10:4:n säännökseksi, että viranomainen voisi määrätä, että sen tekemä päätös tulee voimaan välittömästi, vaikka siitä valitettaisiin.<sup>23</sup> Esiytyksen perusteluiden mukaan tarkoituksena on lieventää sitä edellä todettua lähtökohtaa, jonka mukaan päätöksestä tehty valitus lähtökohtaisesti johtaa päätöksen täytäntöönpanokelvottomuuteen. Täytäntöönpanomääräys voisi perusteluiden mukaan olla tarpeen esimerkiksi, kun kysymys on vahinkojen ja haittojen ehkäisemiseksi tapahtuvasta metsästyksestä.<sup>24</sup> Ehdotuksen valossa avoimeksi näyttäisi jäävän se, estäisikö tällainen määräys muutoksenhakuviranomaista kuitenkin antamasta kieltoa.

Yhteenvedona Ruotsissa suurpetojen metsästys tapahtuu poikkeusluvoin ja erilaisin kiintiöin. Ympäristöjärjestöillä on valitusoikeus päätöksistä MB 16:13:n mukaisin kriteerein. Valitusoikeussäännös sisältää erityisiä vaatimuksia muun muassa järjestön toiminta-ajasta, jäsenmäärästä ja yleisön tuesta. Luvasta tehdyllä valituksella on lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus, mutta viranomainen voi tietyin edellytyksin määrätä päätöksen täytäntöönpanosta välittömästi. Tuomioistuin voi tästä huolimatta keskeyttää täytäntöönpanon valituksen käsittelyn ajaksi.

## 2.3 Norja

Norja ei ole EU:n jäsenvaltio, mutta ETA-sopimuksen jäsenyyden kautta Norja on sidottu muun muassa tiettyihin EU-direktiiveihin. Keskeinen ero esimerkiksi Suomeen, Ruotsiin ja Tanskaan on kuitenkin se, että Norjan ETA-sopimus ei sisällä metsästyksen kannalta keskeistä luontodirektiiviä. Lähtökohtaisesti Norja ei siten ole sidottu samalla tavoin esimerkiksi luontodirektiivin 12 ja 16 artiklojen tiukan suojelun järjestelmään. Sen sijaan Norja on jäsenenä Bernin

<sup>23</sup> SOU 2025:125, s. 420.

<sup>24</sup> SOU 2025:125, s. 323–324.

yleissopimuksessa<sup>25</sup>, joka sisältää lähtökohtaisesti hyvin samankaltaiset vaatimukset.<sup>26</sup> Norja on kuitenkin Århusin sopimuksen jäsen ja tämän kautta sitä koskee muun muassa vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksien samanlaiset vaatimukset kuin EU:n jäsenvaltioita.

Norjassa on juuri hyväksytty uusi metsästystä koskeva laki eli laki metsästyksestä, pyydystämisestä ja riistankäsittelystä (lov om jakt, fangst og felling av vilt, ”viltressursloven”, LOV-2025-06-20-102), joka tulee voimaan 1.7.2026. Lailla korvataan nykyinen metsästystä koskevan laki eli laki metsästyksestä ja pyydystämisestä (lov om jakt og fangst av vilt, ”viltloven”, LOV-1981-05-29-38). Metsästystä säännellään myös luonnon monimuotoisuuden hallintolailla (lov om forvaltning an naturens mangfold, ”naturmangfoldloven”, LOV-2009-06-19-100).

Metsästystä koskeva lainsäädäntö on siten tällä hetkellä siirtymävaiheessa. Näyttäisi siltä, että tarkoitus on pääosin ollut säilyttää aiempi oikeustila, eikä kyse ole järjestelmämuutoksesta.<sup>27</sup>

Metsästyksen tarvittavien lupien myöntäminen ja metsästyksen hallinnointi kuuluvat jaetusti alueellisille suurpetokomiteoille (rovviltnemnder), maakuntahallinnolle (statsforvalteren) ja valtiolle (statens naturoppsyn). *Uuden* viltressurslovenin 8 luvussa on säännökset siitä, millä edellytyksin lupia voidaan myöntää tiukasti suojeltujen suurpetojen metsästyksen. Vahinkoperusteesta metsästyksestä (skadefelling) on säädetty lain 46 §:ssä ja kiintiöön perustuvasta lupametsästyksestä (lisensfelling) 45 §:ssä. Lisäksi 47 §:ssä tunnetaan viranomaisaloitteinen metsästys (felling iverksatt av myndighetene). Bernin sopimuksessa suojeltujen suurpetojen metsästyksen kannalta keskeinen sääntely sisältyy luonnon monimuotoisuuslain 18 §:ään, johon näissä säännöksissä viitataan metsästyksen (luvan) edellytysten osalta.

Monimuotoisuuslain 18 vastaa Bernin yleissopimuksen 9 artiklan sisältöä. Poikkeus luontodirektiiviin (joka ei Norjassa ole voimassa) on se, että 18 §

<sup>25</sup> Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, tehty Bernissä 19.9.1979.

<sup>26</sup> Ks. Prop. 78 L (2024-2025), s. 19, jossa tätä on selostettu tarkemmin. Ks. myös korkeimman oikeuden tuomio HR-2021-662-A, kohta 58, jossa todetaan, että luontodirektiivi ei siksi ole erityisen merkityksellinen Norjassa. Korkein oikeus toteaa sen myös poikkeavan hiukan sanamuodoltaan Bernin sopimuksesta.

<sup>27</sup> Prop. 78 L (2024-2025).

ei sisällä luontodirektiivin 16 artiklan alakohdan e kaltaista ns. kannanhoidollista metsästystä koskevaa kohtaa, joka Suomessa sisältyy metsästyslain 41 a.3 §:ään. Kannanhoidollista metsästystä arvioidaan Norjassa lain 18.1 §:n kohdan c mukaan, jonka mukaan metsästys voidaan sallia, jotta voidaan suojella kansanterveyttä ja turvallisuutta koskevia näkökohtia tai muita merkittäviä yleisiä etuja.<sup>28</sup> Lisäksi 18 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan arvioitaessa metsästyksen mahdollistumista kohdan c mukaisesti, korostetaan sitä, onko Stortingin hyväksymät populaatiotavoitteet saavutettu.

Karhujen, ahmojen, susien ja ilvesten metsästyksen osalta nykyisessä vilttovenissa (esim. 35 §) ja 1.7.2026 voimaan tulevassa uudessa vilttressurslovenissa (luku 8) säädetään viittaamalla – säännösteknisesti hieman eri tavoin – nimenomaan luonnon monimuotoisuuslain 18 §:ään.

Norjassa suurpetojen, varsinkin suden metsästys on herättänyt paljon keskustelua. Korkein oikeus on antanut ainakin kaksi suden metsästystä koskevaa tuoretta tuomiota. Tapauksessa HR-2021-662-A ilmasto- ja ympäristöministeriö oli myöntänyt luonnon monimuotoisuuslain 18 §:n nojalla kolme lupaa, joista kaksi kohdistui ns. susialueelle ja yksi sen ulkopuolelle. WWF Norja oli valittanut luvista. Korkein oikeus katsoi lupien olevan lainmukaisia ja että ne eivät loukkaa Bernin sopimuksesta johtuvia vaatimuksia tai lajin populaatiotaoson suojelua. Ratkaisussaan korkein oikeus katsoi erisuuntaisten intressien punninnan mahdolliseksi lain 18 §:n nojalla. Tapauksessa HR-2023-939-A ministeriö oli sallinut kuuden suden metsästyksen susialueella. Korkein oikeus katsoi lupien olevan lainmukaisia. Se antoi keskeisen merkityksen parlamentin (stortingenin) asettamille populaatiotavoitteille. Vaikka päätöstä ei voitu perustaa yksin populaatiotavoitteeseen, sille tuli kuitenkin antaa merkitystä. Lisäksi se katsoi metsästyksellä tavoitelluilla päämäärillä olevan painavampi merkitys kuin metsästyksen estymisellä.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Vaikka säännöstekstin valossa näin onkin, niin sisällöllisesti ero ei välttämättä ole näin suuri. Kuten tapauksen HR-2021-662-A, kohdat 103–104, perusteluista ilmenee, Norjassa hallitus teki vuosina 2016–2017 esityksen, että luonnon monimuotoisuuslain 18 §:ään sisällytettäisiin kohta ”under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking of certain individuals of wolverine, bear and wolf in small numbers”, joka olisi ollut mukaelma Bernin yleissopimuksen 9 artiklan 1 kohdan alakohdasta 5. Parlamentti ei kuitenkaan hyväksynyt lakiesitystä, koska katsoi nykyisen 18 §:n alakohdan c rajoittavan metsästystä jo riittävästi.

<sup>29</sup> Ks. tapausten kommentoinnista Stenseth 2023, s. 17–18. Stensethin (s. 18) mukaan KKO:n tuomiot näyttäisivät linjaavan, että ainakaan susialueella tapahtuvaa metsästystä on oikeudellisin perustein vaikea haastaa, jos metsästys pysyy stortingenin asettamien populaatiotavoitteiden piirissä.

Norjassa on vain yksi yleinen tuomioistuinlinja, ei siis erikseen hallintotuomioistuinta ja yleistä tuomioistuinta, mutta eri valituslajeihin sovelletaan osin erilaisia prosessisääntöjä. Metsästyksen poikkeusluvista valitetaan ensiasteena ilmasto- ja ympäristöministeriöön. Ministeriön päätöksestä on mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen. Ensin mainitussa kyse on hallinnollisesta menettelystä, jälkimmäisessä oikeudenkäynnistä.

Norjan lainsäädäntöön näyttäisi sisältyvän se erityispiirre, että metsästystä ja luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö ei sisällä erityisiä valitusoikeussäännöksiä, joissa olisi nimenomaisesti todettu esimerkiksi ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta. Sen sijaan valitusoikeus määräytyy hallinnollisessa vaiheessa ympäristö- ja ilmastoministeriöön valitettaessa yleisen hallintolain (lov om behandlingsmåten, ”forvaltningsloven”, LOV-1967-02-10) 28 §:ssä säädetyn asianosaismääritelmän tulkinnan kautta. Sen mukaan yksittäisestä päätöksestä voi valittaa osapuoli (en part) tai muu oikeudellisen valitusintressin (rettslig klageinteresse) omaava taho.

Tuomioistuinmenettelyssä valitusoikeus määräytyy siviiliprosessilain (lov om mekling og rettergang i sivilie tvister, ”tvisteloven”, LOV-2005-06-17-90) 1 luvun 3 §:n nojalla. Sen mukaan kanteen nostajan on osoitettava aito tarve saada vaatimus ratkaistua vastaajaa vastaan. Säännöksen mukaan tämä päätetään ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti vaatimuksen käytännöllinen merkitys (aktualitet) ja osapuolten liityntä (tilknytning) kyseiseen asiaan.

Forvaltningslovenin 28 §:n tulkinta on ympäristöasioissa ilmeisen sallivaa – siis sitä tulkitaan laajasti. Pääsääntönä on niin hallinnollisessa menettelyssä kyseisen säännöksen osalta kuin oikeudenkäynnissä tvistelovenin osalta tulkinta, jossa järjestöillä on valitusoikeus olemassa. Valitusoikeutta ei ole rajattu tiettyihin järjestöihin tai vain valtakunnallisiin järjestöihin. Järjestön tulee kuitenkin täyttää tietyt sen tarkoitusta, rakennetta ja muita vastaavia koskevat vähimmäisvaatimukset. Käytännössä näitä on tulkittu hallinnossa laveasti. Erilaiset järjestöt ja muut organisaatiot ovatkin tehneet Norjassa valituksia viime vuosina varsin runsaasti.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Bugge 2023, s. 394.

Norjan korkein oikeus on oikeuskäytännössään vahvistanut sen, että ympäristöjärjestöillä on riittävä oikeudellinen intressi, jotta niille syntyisi valitusoikeus ympäristöasioissa. Periaate muodostettiin alun perin korkeimman oikeuden vuonna 1980 antamassa ns. Alta-tuomiossa<sup>31</sup>. Siinä ympäristöjärjestön valitusoikeus tunnustettiin vesivoiman rakentamisasiassa. Valitusoikeuden synty miseksi on riittänyt yleinen ympäristöintressi ilman, että joku järjestön jäsen tai järjestö itsessään olisi suoraan valituksenalaisen päätöksen kohteena (asianosainen). Valitusoikeus ei koske vain tiettyjä nimettyjä tai vain valtakunnallisia järjestöjä. Yleisesti ottaen järjestöjen edellytetään kuitenkin olevan luonteeltaan vakavasti otettavia siinä mielessä, että niillä on säännöt ja vakiintuneet organisaatorakenteet. Sinänsä niiltä ei ole edellytetty, että kuka tahansa voisi olla niiden jäsenenä. Toisaalta on kuitenkin yleisesti lähdetty siitä, että valitusoikeutta ei ole sellaisilla järjestöillä, jotka on perustettu yksinomaan valitusoikeuden saamiseksi.<sup>32</sup>

Vaikka Norjassakin järjestöillä on laajat valitusoikeudet saattaa ympäristöä koskevia päätöksiä tuomioistuinten arvioitavaksi, käytännössä valitukset *tuomioistuimiin* ovat harvinaisia. *Buggen* mukaan syynä voi olla se, että järjestöillä on laajat mahdollisuudet saattaa juttuja hallintoviranomaisten arvioitavaksi samoin kuin mahdollisuus saattaa päätöksiä ja toimenpiteitä oikeusasiamiehen käsittelyyn. Ehkä keskeisin selitys on kuitenkin se, että tuomioistuinvalitukseen sovelletaan yleisiä prosessioikeudellisia oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusäännöksiä. Näiden mukaan häviävän osapuolen tulee maksaa voittaneen puolen oikeudenkäyntikulut.<sup>33</sup>

Buggen mukaan Norjassa on vakavasti epäilty sitä, täyttääkö tämä oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun jakautumista koskeva sääntely Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kohdasta johtuvat vaatimukset. Kyseisen artiklan kohdan mukaan vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksien käyttäminen ei saa olla niin kallista, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.<sup>34</sup> Toisaalta Norjassa tuomioistuimilla on kuitenkin mahdollisuus jättää oikeudenkäyntikulut määräämättä maksettavaksi silloin, jos järjestö häviää oikeudenkäyntinsä. Näin näyttäisi tehdyn esimerkiksi suden metsästystä koskevassa tapauksessa

<sup>31</sup> Norges Høyesterett (plenumsdom), Rt. 1982 s. 241 (Alta-saken).

<sup>32</sup> Bugge 2023, s. 399.

<sup>33</sup> Bugge 2023, s. 399–400.

<sup>34</sup> Bugge 2023, s. 400.

HR-2023-936-A, jossa oikeudenkäyntikuluja ei määrätty valituksen tehneen ja juttunsa hävinneen järjestön maksettavaksi<sup>35</sup>.

Metsästyslainsäädännön piirissä tehtyjen päätösten osalta valitusten vaikutus päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen määräytyy yleisen hallinto- ja prosessioikeudellisen sääntelyn mukaan. Valituksen tekeminen ympäristö- ja ilmastoministeriölle ei automaattisesti johda päätöksen täytäntöönpanokelvottomuuteen. Ympäristö- ja ilmastoministeriö voi kuitenkin forvaltningsloven 42 §:n nojalla päättää, että päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin valitusmääräaika on umpeutunut tai valitus on ratkaistu. Lykkäyspyynnöt on ratkaistava mahdollisimman pian. Lykkäämiselle voidaan asettaa ehtoja ja lykkäyspyynnön hylkääminen on perusteltava.

Valitettaessa ministeriön päätöksestä, olipa se valituksen suhteen hylkäävä tai hyväksyvä, täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy tvistelovenin 34 luvun sääntelyn mukaan. Pääsääntönä on, että kanteen nostaminen ei tee päätöksestä täytäntöönpanokelvotonta. Tuomioistuin voi kuitenkin määrätä tvistelovenin 34:1:n mukaan väliaikaisen kiellon (midlertidig forføyning). Edellytyksenä on muun ohella se, että määräys on tarpeen merkittävän vahingon tai hankaluiden estämiseksi. Väliaikaista kieltoa ei kuitenkaan voida määrätä, jos sen määrääminen olisi selvästi suhteetonta ottaen huomioon kantajan etu ja vastaajan aiheuttama vahinko tai haitta.

Norjan julkisen keskustelun perusteella voidaan todeta, että metsästyksen osalta täytäntöönpanokieltoja on määrätty, jätetty määräämättä ja kumottakin. Tässä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä systemaattista vertailua siitä, millä tavoin asioissa kulloinkin menetellään.

Yhteenvetona Norjassa suurpetojen metsästys tapahtuu lupapäätösten ja alueellisten kiintiöiden pohjalta. Luontojärjestöillä on laajalti tunnustettu valitusoikeus, mutta valitusoikeudesta ei ole säädetty nimenomaisin säännöksiin, vaan tämä määräytyy yleisen hallinto- ja prosessioikeudellisen sääntelyn pohjalta.

<sup>35</sup> Ks. tuomion kohdat 60–61. Korkein oikeus perusteli ratkaisua viittaamalla tvistelovenin oikeudenkäyntikuluja koskevaan 20:2:n 3 kohtaan, joka mahdollista painavista syistä poikkeamaan pääsäännöstä, jonka mukaan hävinneen osapuolen tulee korvata voittaneen oikeudenkäyntikulut. Sen perusteli ratkaisua osapuolten välisillä voimasuhteilla sekä sillä, että asiassa oli kysymys aiemmin ratkaisemattomista oikeudellisista kysymyksistä. Korkein oikeus oli päätenyt samanlaiseen ratkaisuun myös tuomiossaan HR-2021-662-A (kohdat 128–130).

Valituksilla ole automaattista täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, mutta muutoksenhakuviranomainen voi määrätä päätöksen täytäntöönpanokielloon.

## 2.4 Tanska

EU:n jäsenvaltiona Tanska on sidottu EU-direktiiveihin (ml. luontodirektiivi). EU-sääntelyn ja Århusin sopimuksen jäsenyyden perusteella sitä koskee ympäristöjärjestöjen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksien osalta samat Århusin sopimuksen vaatimukset kuin Suomea.

Suurpetojen, kuten karhun, suden, ilveksen ja ahman, osalta Tanskaan liittyy se erityispiirre, että Tanskassa lajeja esiintyy populaatioina vähemmän kuin Suomessa, Ruotsissa tai Norjassa, tai ei lainkaan.<sup>36</sup> Näyttäisi siltä, että oikeuskäytäntöä ja keskustelua on vain niukalti.

Metsästyksen keskeisin laki Tanskassa on sen metsästyslaki eli vuonna 1993 voimaan tullut jagtloven<sup>37</sup>, joka sisältää säännökset riistanhoidosta, metsästyksestä, metsästysluvista sekä metsästyksen ajankohdista ja menetelmistä. Metsästystä koskevaa sääntelyä on myös luonnonsuojelulaissa eli vuonna 1992 voimaan tullessa naturbeskyttelseslovenissa<sup>38</sup>, jonka tarkoituksena on suojella luonnon monimuotoisuutta, eläimiä ja elinympäristöjä. Se sisältää suojelusäännöksiä, jotka vaikuttavat myös metsästysalueisiin. Metsästyksen laajasti ottaen liittyvää sääntelyä on muutakin. Näistä voidaan viitata esimerkiksi eläinten hyvinvointia koskevaan vuonna 1991 voimaan tulleeseen dyreværnsloveniin<sup>39</sup>, jolla voi olla merkitystä metsästysasioissa. Kutakin lakia on muutettu useamman kerran niiden varsin pitkän voimassaoloajan kuluessa.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Ks. Komissio: [https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive/large-carnivores/large-carnivore-populations-across-europe\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive/large-carnivores/large-carnivore-populations-across-europe_en)

<sup>37</sup> Lov om jagt og vildtforvaltning (Jagtloven), oprindeligt lov nr. 269 af 6. maj 1993, senest konsolideret ved lovbekendtgørelse nr. 639 af 26. maj 2023.

<sup>38</sup> Lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven), oprindeligt lov nr. 9 af 3. januar 1992, senest konsolideret ved lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022.

<sup>39</sup> Lov om dyreværn (Dyreværnsloven), oprindeligt lov nr. 386 af 6. juni 1991, senest konsolideret ved lovbekendtgørelse nr. 52 af 11. januar 2024.

<sup>40</sup> Ks. laajemmin aiheesta Basse 2020, s. 385–392.

Metsästyksen kannalta keskeinen on ympäristöministeriön antama 1.4.2021 voimaan tullut asetus (”toimeenpanomääräys”) artsfredningsbekendtgørelsen.<sup>41</sup> Asetus perustuu luonnonsuojelulain eli naturbeskyttelseslovenin 5 luvun valtuussääntelyyn. Asetuksen 10 § ja 12 § sisältävät EU:n luontodirektiivin 12 ja 16 artiklojen mukaisen tiukan suojelun järjestelmän poikkeusmahdollisuuksineen. Poikkeusluvan myöntää Tanskan ympäristöhallintoviranomainen (miljøstyrelsen). Näyttäisi siltä, että asetuksessa tunnetaan poikkeuksena poikkeuslupiin perustuva menettely (12 §), mutta esimerkiksi kiintiömetsästystyyppistä järjestelmää ei olisi käytössä.

Tanskassa on vain yksi tuomioistuinlinja, joka käsittelee siviili-, rikos- ja hallintoasioita. Se jakautuu kolmeen oikeusasteeseen. Lisäksi Tanskassa on erilaisia hallinnollisia valituslautakuntia, jotka eivät ole tuomioistuimia. Naturbeskyttelseslovenin (78 §) mukaisissa asioissa, mukaan lukien edellä todetut poikkeusluvut, päätöksistä voidaan valittaa ympäristö- ja elintarvikelautakuntaan (miljø- og fødevareklagenævnet). Myös jagtlovenin (53 j §) mukaisissa asioissa valitus tehdään samalle lautakunnalle<sup>42</sup>. Lähtökohtaisesti muutoshaku tapahtuu ensin hallinnolliseen valituslautakuntaan, jonka jälkeen asia voidaan saattaa tuomioistuimeen.<sup>43</sup>

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeudet Tanskassa yleisemmin tarkasteltuna laajat.<sup>44</sup> Metsästysasioiden kannalta valitusoikeus määräytyy naturbeskyttelseslovenin 86 §:n tai jaktlovenin 53 k §:n mukaan sen mukaan kumman lain piirissä tehdystä päätöksestä on kysymys.

Naturbeskyttelseslovenin 86 §:n mukaan valittaa saavat

- 1) päätöksen vastaanottaja;
- 2) sen kiinteistön omistaja, johon päätös liittyy;
- 3) julkiset viranomaiset;
- 4) kansallispuistolain nojalla perustettu kansallispuistorahasto;
- 5) paikalliset yhdistykset ja organisaatiot, joilla on merkittävä intressi päätökseen;
- 6) valtakunnalliset yhdistykset ja järjestöt, joiden päätehtävänä on luonnon ja ympäristön suojeleminen; ja
- 7) valtakunnalliset yhdistykset ja organisaatiot, jotka tarkoituksensa mukaisesti suojelevat tärkeitä virkistysalueita, kun päätös vaikuttaa näihin intresseihin.

<sup>41</sup> Bekendtgørelse om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt, bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021.

<sup>42</sup> Naturklagenævnet on lakkautettu ja sen tehtävät on siirretty ensin Natur- og Miljøklagenævnetiin (2011) ja edelleen Miljø- og Fødevareklagenævnetiin (2017).

<sup>43</sup> Ks. [https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk\\_en](https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk_en), kohta 1.3, alakohta 3).

<sup>44</sup> Ibid.

Säännöksen kolmannen momentin (86.3 §) mukaan ympäristö- ja elintarvike-lautakunta (miljø- og fødevareklagenævnet) voi vaatia yhdistyksiä tai organisaatioita dokumentoimaan valitusoikeutensa toimittamalla yhtiöjärjestyksen tai muulla tavalla.

Jagtlovenin 53 k §:n 1 momentin mukaan valittaa saavat

- 1) päätöksen vastaanottaja;
- 2) jokainen, jolla on asiassa olennainen yksilöllinen intressi;
- 3) valtakunnalliset yhdistykset ja organisaatiot, joiden pääasiallinen tarkoitus on luonnon- ja ympäristön suojelu;
- 4) valtakunnalliset yhdistykset ja organisaatiot, jotka tarkoituksensa mukaisesti huolehtivat merkittävistä virkistysintresseistä, kun päätös koskee tällaisia intressejä; ja
- 5) paikalliset yhdistykset ja organisaatiot, joiden pääasiallinen tarkoitus on luonnon ja ympäristön suojelu.

Säännöksen toisen momentin (53 k.2 §) mukaan ympäristö- ja elintarvikelautakunta (miljø- og fødevareklagenævnet) voi vaatia, yhdistyksiä tai organisaatioita dokumentoimaan valitusoikeutensa toimittamalla yhtiöjärjestyksen tai muulla tavoin.

Toisin kuin jagtlovenin 53 k §:ssä, naturbeskyttelseslovenin 86 §:ssä valtakunnallisten ja paikallisten järjestöjen valitusoikeudet näyttäisivät määräytyvät osin eri tavoin. Paikallisten yhdistysten ja organisaatioiden valitusoikeuden edellytyksenä ei ole niiden tarkoitus, vaan se, että niillä on ”merkittävä intressi päätöksentekoon” (86 §:n 5 kohta). Puolestaan valtakunnallisten yhdistysten ja organisaatioiden osalta ei tunneta tällaista vaatimusta, vaan edellytyksenä on, että niiden päätehtävä on ”luonnon ja ympäristön suojeleminen” (kohta 6). Järjestöille ei näyttäisi asetetun valitusoikeuden syntymiseksi jäsenmäärä- tai toiminta-aikavaatimuksia, joskin niiden pitää pyydettäessä kyetä dokumentoimaan valitusoikeutensa valituslautakunnalle.

Vertailun vuoksi esimerkiksi maankäytön suunnittelua koskevan Tanskan planlovenin<sup>45</sup> 59.2 §:n mukaan valitusoikeus on tietyistä päätöksistä valtakunnallisilla yhdistyksillä ja organisaatioilla, joiden pääasiallisena tarkoituksena on luonnon ja ympäristönsuojelu tai olennaisten maankäytön etujen turvaaminen. Valitusoikeuden syntymisen edellytyksenä on säännöksen mukaan se, että yhdistyksellä tai organisaatiolla on säännöt tai ohjesääntö, joista sen tarkoitus

<sup>45</sup> Lov om planlægning (Planloven), oprindeligt lov nr. 388 af 6. juni 1991, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024.

käy ilmi, ja, että yhdistys tai organisaatio edustaa vähintään 100 jäsentä. Lisäksi eräissä Tanskan ympäristölaeissa, kuten miljøbeskyttelseslovenin<sup>46</sup> 100 §:ssä, miljøskadelovenin<sup>47</sup> 42 §:ssä ja havmiljølovenin<sup>48</sup> 49 ja 52 §:ssä, tunnetaan valtakunnallisten ja paikallisten järjestöjen valitusoikeuksia täsmen-tävää sääntelyä. Näiden säännösten mukaan kansallisten järjestöjen paikallis-osastot eivät kuulu valtakunnallisten yhdistysten valitusoikeuden piiriin. Jagtlovenin 53 k §:ssä tai naturbeskyttelseslovenin 86 §:ssä tällaisia vaatimuksia ei kuitenkaan ole säädetty.

Kaikkiaan järjestöjen valitusoikeus näyttäisi Tanskassa säännellyn eri ympäristösäädöksissä erityissäännöksin, jotka jossain määrin poikkeavat toisistaan.<sup>49</sup> Sen sijaan metsästyksen kannalta keskeisten jagtlovenin 53 k §:n ja naturbeskyttelseslovenin 86 §:n valossa varsinkin järjestöjen valitusoikeudet näyttäisivät kuitenkin olevan laajat. Valitusoikeudet ovat olemassa valtakunnallisilla ja paikallisilla järjestöillä, vaikka näissä näyttäisikin naturbeskyttelseslovenin 86 §:ssä olevan tiettyä erovaisuutta, eikä varsinaisia jäsenmäärä-ym. rajoitteita ole asetettu.

Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen riippuu osin siitä, mille taholle valitus on tehty ja missä asiassa. Valitettaessa jagtlovenin nojalla ympäristö- ja elintarvikelautakuntaan (miljø- og fødevareklagenævnet) pää-sääntönä on lain 53 j §:n 3 momentin mukaan se, että valituksen tekeminen estää päätöksen täytäntöönpanon, ellei lautakunta päättä toisin. Valitettaessa naturbeskyttelseslovenin nojalla ympäristö- ja elintarvikelautakuntaan (miljø- og fødevareklagenævnet) pääsääntönä on lain 87 §:n 7 momentin mukaan se, että lupia ei saa käyttää ennen valitusajan päättymistä. Oikea-aikaisella vali-tuksella on säännöksen mukaan päätöksen täytäntöönpanon lykkäävä vaiku-tus, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Sen sijaan valitettaessa hallinnollisesta päätöksestä tuomioistuimeen valitus ei automaattisesti lykkää päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Tämä liittyy

<sup>46</sup> Lov om miljøbeskyttelse (Miljøbeskyttelsesloven), oprindeligt lov nr. 358 af 6. juni 1991, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024.

<sup>47</sup> Lov om miljøskader (Miljøskadeloven), oprindeligt lov nr. 466 af 17. juni 2008, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 1250 af 16. oktober 2023.

<sup>48</sup> Lov om beskyttelse af havmiljøet (Havmiljøloven), oprindeligt lov nr. 476 af 30. juni 1993, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 122 af 26. januar 2024

<sup>49</sup> Ks. tästä esim. Basse 2020, s. 507–508.

Tanskan perustuslain<sup>50</sup> 63 §:ään, jossa säädetään tuomioistuimen toimival-  
lasta. Tuomioistuin voi kuitenkin tapauskohtaisesti kieltää päätöksen täytän-  
töönpanon valittajan pyynnöstä. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan yleisesti ot-  
taen ole kovin halukkaita täytäntöönpanokieltojen määräämiseen ja saattavat  
joissakin tapauksissa ympäristöasioissa edellyttää valittajalta turvaavan va-  
kuuden asettamista. Arviossaan tuomioistuin punnitsee yhtäältä yleisen edun  
kannalta täytäntöönpanokiellon antamista jättämistä, toisaalta asian luonnetta  
ja vaikutusta valittajan kannalta.<sup>51</sup>

Kaiken kaikkiaan Tanskan järjestelmässä ympäristö- ja metsästysasioiden  
muutoksenhaku rakentuu vahvasti hallinnollisten valituslautakuntien varaan ja  
järjestöjen valitusoikeus on laajasti turvattu eri erityislakien kautta. Sääntely  
on kuitenkin hajautunutta ja yksityiskohtaiset valitusoikeuden edellytykset  
sekä täytäntöönpanovaikutukset vaihtelevat eri lakien välillä.

## 2.5 Kokoavia havaintoja

Yhteenvedona voidaan todeta se, että Ruotsi, Norja ja Tanska ovat kaikki År-  
husin sopimuksen jäseniä ja siitä johtuvien velvoitteiden piirissä. Ruotsi ja  
Tanska ovat EU:n jäsenvaltioiden sidottuja sopimukseen myös EU-sääntelyn  
kautta ja myös suurpetojen suojelun kannalta keskeiseen EU:n luontodirektiiv-  
iin. Norja ei ole EU:n jäsen, eikä luontodirektiivi ole siellä voimassa. Norja on  
kuitenkin Bernin yleissopimuksen jäsen. Yleissopimus vastaa pääpiirteittäin  
luontodirektiivistä johtuvia vaatimuksia suurpetojen tiukan suojelun vaatimus-  
ten osalta.

Toisin kuin Ruotsissa ja Tanskassa Norjassa metsästystä koskeva lainsää-  
däntö ei sisällä erityistä ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta koskevaa sään-  
nöstä, vaan se perustuu yleisen hallinto- ja prosessilainsäädännön säännök-  
siin. Ruotsissa on erityinen ympäristökaaren 16:13:n säännös, jossa

<sup>50</sup> Danmarks Riges Grundlov (Grundloven), oprindeligt lov nr. 169 af 5. juni 1953.

<sup>51</sup> Ks. [https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk\\_en](https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk_en), kohta 1.7.1, alakohta 5).

yhdistyksille on asetettu muun muassa jäsenmäärä- ja toiminta-aikavaatimuksia valitusoikeuden syntymiseksi. Tanskassa vastaavaa sääntelyä ei metsätusasioissa tunneta, vaan valitusoikeudet määräytyvät avoimemman sääntelyn kautta. Ruotsissa ei erotella sitä, onko järjestö valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen. Tanskassa valitusoikeudet määräytyvät osin eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta vai paikallisesta järjestöstä.

Norjassa lupapäätöksistä valitetaan lähtökohtaisesti ensin ympäristö- ja ilmastoministeriöön ja Tanskassa ympäristö- ja elintarvikelautakunnalle hallinnollisessa järjestyksessä, sekä tämän jälkeen tuomioistuimeen oikeudenkäyntiä koskevien säännösten mukaisesti. Ruotsissa lupapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa valituksilla on hieman eri tavoin määräytyvät päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävät vaikutukset. Yhteistä on kuitenkin se, että valitusviranomaisen voi määrätä täytäntöönpanokiellon.

## 3 Järjestöjen valitusoikeuksien tarkentamisen mahdollisuudet

### 3.1 Kysymyksenasettelu

Valitusoikeus metsästyslain 41 §:n mukaisista suurpetojen poikkeuslupapäätöksistä määräytyy metsästyslain 90 §:n, riistahallintolain (158/2011, ”RHL”) 31 §:n ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, ”HOL”) 7 §:n mukaan. Valitusoikeussäätelyssä valitusoikeutettujen piiriä ei luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen (MTL 90 §) asemaa lukuun ottamatta ole säädetty luettelemalla nimenomaisesti valitusoikeutettujen tahojen piiriä. Muiden kuin järjestöjen valitusoikeus määräytyy HOL 7 §:n mukaan siten, että valittamalla muutosta saa hakea se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on säännöksen mukaan tahoilla, joille se lailla on erikseen säädetty (kuten MTL 90 §:ssä on tehty). Viranomainen saa säännöksen mukaan valittaa, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Ottamatta kantaa siihen, miten asiaan tulisi muutoin suhtautua, seuraavassa tarkastellaan kysymystä mahdollisuudesta jollain tavalla tarkentaa MTL 90 §:ssä säädettyä luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta. Järjestöjen valitusoikeuksien sääntelyn osalta voidaan esittää yhtäältä kysymys siitä, (1) minkälaisia vaatimuksia järjestölle voidaan sen ominaisuuksien ja toiminnan osalta asettaa valitusoikeuden synty miseksi. Toisaalta kysymys on siitä, (2) mistä kaikista asioista järjestöillä on oikeus valittaa. Lähtökohtana on, että järjestöjen valitusoikeus on Suomen ympäristölainsäädännössä vakiintunut instituutio ja sen olemassaoloon liittyy voimakkaita vaatimuksia erityisesti EU-oikeudesta ja Århusin yleissopimuksesta.

Huomionarvoista on se, että ympäristö- ja luontojärjestö voi joissakin tapauksissa olla sellainen asianosainen, että sille syntyy valitusoikeus HOL 7.1 §:n yleissäännöksen nojalla. Seuraavassa tarkastellaan lähinnä asetelmaa, jossa sillä ei ole tällaista asianosaisasemaa, vaan jossa sen valitusoikeus perustuu pohjimmiltaan valitusoikeuden synnyttävään MTL 90 §:n sääntelyyn.

Ensin tarkastellaan valitusoikeuksien määräytymistä Suomen nykyisen sääntelyn valossa, toiseksi mahdollisuuksia asettaa järjestöille vaatimuksia valitusoikeuden syntymiseksi ja kolmanneksi sitä, minkälaista päätöksistä tai muista toimista valitusoikeus tulee olla olemassa.

## 3.2 Nykyinen sääntely ja oikeuskäytäntö Suomessa

### 3.2.1 Valitusoikeuksia koskeva lainsäädäntö

Periaatteessa järjestöjen valitusoikeuden olemassaolo voidaan kiinnittää perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen, vaikka perustuslaista sellaisenaan ei voida johtaa yksityiskohtaisia vaatimuksia järjestöjen valitusoikeudelle tai sen sisällölle (ks. jäljempänä luku 4.3.2).

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on laajalti tunnustettu instituutio Suomen oikeusjärjestyksessä. Oikeusjärjestys on näiltä osin kuitenkin erittäin pirstaleinen sikäli, että siihen ei sisälly yhtä yhtenäistä järjestön valitusoikeuden syntymisen määrittävää säännöstä<sup>52</sup>. Sen sijaan kuhunkin sektorilakiin sisältyy itsenäinen ympäristöjärjestön valitusoikeussäännös.

Ensimmäiset sisältyivät jo kumotun luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:ään sekä muutetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 191 § ja 193 §:ään. Tällä hetkellä voimassa olevasta sääntelystä valitusoikeussäännökset sisältyvät metsästyslain (615/1993) 90 §:n ohella luonnonsuojelulain (9/2023) 134 §:ään, rakentamislain (751/2023) 22, 179, 179 a, 180 ja 191 §:ään, alueidenkäyttölain (132/1999) 191 §:ään, ympäristönsuojelulain (527/2014) 191 §:ään, vesilain (587/2011) 15:2:ään, jätelain (646/2011) 138 §:ään,

<sup>52</sup> Havainnollisen vertailukohdan muodostaa edellä käsitelty Ruotsin sääntely (ks. edellä luku 2.2). Ruotsissa järjestöjen valitusoikeudesta on säädetty yleisesti miljöbalkin 16:13:ssa siten, että tätä määritelmää sovelletaan lähtökohtaisesti niin miljöbalkin kuin muiden ympäristölakien (esim. plan- och bygglag) mukaisissa asioissa.

kaivoslain (621/2011) 165 §:ään, maa-aineslain (555/1981) 20 a §:ään, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 105 §:ään, ratalain (110/2007) 92 §:ään, geenitekniikkalain (377/1995) 44 §:ään, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 18 §:ään, ilmastolain (423/2022) 134 §:ään, ydinenergialain (990/1987) 75 a §:ään, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 6 §:n 2 kohtaan ja 127 a §:ään sekä eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain (768/2004) 5 §:ään.

Valitusoikeussäännösten lisäksi lainsäädäntöön sisältyy erityisiä järjestöille annettuja vireillepano-oikeuksia sekä kuulemista ja osallistumista koskevia säännöksiä. (esimerkiksi YSL 186.1 § 2 k, VL 14:14.1 2 k, JäteL 134.1 § 2 k, KaivosL 159.1 § 2 k, MAL 13.3 §, GeenitekniikkaL 36 c.1 § 2 k ja YdinenergiaL 23.5 §). Metsästyksen osalta riistahallintolain 4.2 § 8 kohdan mukaan valtakunnallisen riistaneuvoston jäsenenä on oltava luonnonsuojelun kannalta merkittävä järjestö, mikä osaltaan vahvistaa osallistumista.

Sääntelyllä on osaltaan pantu kansallisesti täytäntöön niin EU-direktiiveihin sisältyvät ja näiden velvoittamat järjestöjen osallistumis-, vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet. Sama koskee Århusin yleissopimuksesta johtuvia vastaavia vaatimuksia<sup>53</sup>. Århusin sopimuksesta johtuvat vaatimukset ovat monelta samansisältöiset kuin direktiiveistä johtuvat, mutta Århusin sopimus laajentaa oikeudet koskemaan myös muuta EU-pohjaista ja kansallistakin ympäristölainsäädäntöä silloin, kun vastaavia velvoitteita ei suoraan johdu esimerkiksi direktiiveistä.

Lisäksi ympäristöjärjestöille on saatettu nimenomaisen sääntelyn puuttuessa tunnustaa valitusoikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7.1 §:n tai sitä edeltäneen hallintolainkäyttölain vastaavan 6.1 §:n yleissäännöksen nojalla. Tulkintavaikutusta on annettu ympäristövastuulle (PL 20 §) ja ylikansallisille velvoitteille (mm. EU-oikeus ja Århusin sopimus). Edelleenkin

<sup>53</sup> Ks. Århusin sopimuksen toimeenpano, Suomen seitsemäs raportti 2025, s. 5. Osoitteessa: [https://aarhusclearinghouse.unece.org/sites/default/files/2025-02/2025\\_FInland\\_AC\\_NIR\\_FI\\_Signed.pdf](https://aarhusclearinghouse.unece.org/sites/default/files/2025-02/2025_FInland_AC_NIR_FI_Signed.pdf)

tämä väylä on mahdollinen erityisesti silloin, jos jostakin ympäristöllisestä sektorilaista valitusoikeussäännös puuttuu ja valitusoikeuden tulkitaan johtuvan em. sääntelystä.<sup>54</sup>

Säännökset ovat perusidealtaan hyvin samankaltaisia, mutta niissä on myös keskeisiä eroja, jotka osin johtuvat sen sektorilain sääntelyn sisällöstä, johon ne liittyvät. Toisaalta on eroja, joiden osalta poikkeavuus ei välttämättä ole selitettävissä. Esimerkiksi joissakin säännöksissä valitusoikeus on *yhdistyksillä*, joissain *yhteisöillä*, ja joissain on mainittu erikseen *säätiöt*<sup>55</sup>. Yhteisö on laajempi termi kattaen yhdistyksen lisäksi myös esimerkiksi osakeyhtiöt ja muut oikeushenkilöt. Yhteistä on se, että yhdistyksiltä edellytetään rekisteröitymistä. Valitusoikeudet myös määräytyvät eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta, paikallisesta vai alueellisesta yhteisöstä<sup>56</sup>. Joissain säännöksissä valitusoikeutta ei ole kytketty tällaiseen vaatimukseen lainkaan<sup>57</sup>. Niin ikään valitusoikeudet eivät koske kaikkia kyseisen lain piirissä tehtyjä päätöksiä, vaan ne voi olla rajattu koskemaan vain tiettyjä päätöksiä tai toimenpiteitä<sup>58</sup>.

Yhteistä on myös se, että valitusoikeuden syntymisen kannalta keskeistä on yhteisön tarkoitus, jonka on yleensä oltava luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen<sup>59</sup>. Joissakin valitusoikeus on myös sellaisilla yhteisöillä, joiden tarkoituksena on terveydensuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen<sup>60</sup>. Joissakin säännöksissä valitusoikeuden syntyminen perustuu vain

<sup>54</sup> Ks. merkittävä ratkaisu KHO 2004:76, jossa valitusoikeus annettiin ympäristöjärjestölle silloisen hallintolainkäyttölain 6.1 §:n tulkinnalla, kun metsästyslakiin ei vielä sisällynyt itsenäistä vuonna 2010 voimaan tullutta, nykyisinkin voimassa olevaa järjestöjen valitusoikeussäännöstä MTL 90 §:ää. Valitusoikeuden syntyminen ei kuitenkaan ole automaatio. Ahvenanmaan aluetta koskevassa tapauksessa KHO 2025:36 valitusoikeutta ei katsottu syntyvän nykyisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6.1 §:n nojalla, vaikka Ahvenanmaan omaan metsästyslakiin ei sisällynyt erityistä järjestöjen valitusoikeuden tuntevaa säännöstä. Ks. jäljempänä luku 4.2.2.

<sup>55</sup> Yhteisön termiä käytetään esim. MTL 90 §:ssä ja LSL 134 §:ssä, mutta yhdistystä YSL 191 §:ssä ja VL 14:14:ssä. Viimeksi mainituissa mainitaan valitusoikeutettuna tahona myös säätiö.

<sup>56</sup> Esim. LSL 134 §:ssä paikallisilla ja alueellisilla yhteisöillä on valitusoikeus tietyissä ("kaikista") asioissa, kun taas valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien osalta valitusoikeus on myös tietyillä valtakunnallisilla yhteisöillä. AKL 191 §:n mukaan paikallisilla ja alueellisilla yhteisöillä on yleinen oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Sen sijaan maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitusoikeus on myös valtakunnallisella yhteisöllä, jos kyse on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

<sup>57</sup> Esim. YSL 14:14 ja JäteL 134.1 §:n 2 kohta.

<sup>58</sup> Esim. MTL 90 §:ssä valitusoikeus koskee vain tiettyjä poikkeusluvin ja ilmoitusmenettelyllä tapahtuvaa metsästystä ja RakL 179 §:ssä vain silloin, kun kyse rakennuksesta hankkeessa, johon sovelletaan YVA-lakia. Vertailuksi esim. VL 15:2:ssä valitusoikeus koskee laajemmin vesilain piirissä tehtyjä päätöksiä.

<sup>59</sup> Esim. MTL 90 § ja LSL 134 §.

<sup>60</sup> Esim. Esim. RakL 179, 179 a ja 180 § sekä YSL 191 § ja KaivosL 165 §.

siihen, että päätöksessä on kyse yhteisön ”toimialaan kuuluvasta asiasta”<sup>61</sup>. Lisäksi joissakin säännöksissä edellytetään, että päätöksen vaikutukset ilmenevät yhteisön toimialueella<sup>62</sup>, mutta kaikissa säännöksissä tällaista vaatimusta ei ole asetettu. Kaikkiaan eroja on olemassa, joskin nämä selittyvät nimenomaan asianomaisen lain sääntelyn luonteella.

Jonkinlainen epäjohdonmukaisuus sääntelyyn liittyy myös sikäli, että joissakin valitusoikeuden ilmaisevissa säännöksissä valitusoikeuden syntymisen edellytykset on selkeästi eroteltu siitä, mikä päätös tai muu toimi voi olla valitusoikeuden kohteena, kun taas toisissa säännöksissä on ikään kuin kytketty valitusoikeus ja valituskelpoinen päätös toisiinsa.<sup>63</sup> Varsinkin viimeksi mainitun kaltainen sääntely on omiaan tekemään arviosta tuomioistuimessa vaikeaa, koska silloin valitusoikeuden ratkaiseminen edellyttää samalla valituksen asiasisällön arviointia.

Yhteistä on kuitenkin se, että mihinkään säännöksiin ei sisälly esimerkiksi sääntelyä, jonka mukaan yhteisön olisi valitusoikeuden syntymiseksi tullut toimia tietyn vähimmäisajan, että sillä olisi oltava jokin vähimmäismäärä jäseniä, tai että sen tulisi osoittaa tosiasiallista aktiivisuutta sillä toimialalla tai maantieteellisellä alueella, jota päätös koskee. Toisaalta sääntely ei aseta ehdottomia esteitä tällaisten huomioon ottamiselle soveltamiskäytännössä. Eri asia on, että näille on annettu oikeuskäytännössä merkitystä varsin rajoitetusti (ks. jäljempänä luku 4.2.2).

Edellä todettu muodostaa yleisemmän järjestöjen valitusoikeutta koskevan viitekehysten myös metsästyslain valitusoikeussääntelyn tarkastelulle. Metsästyslain 90 §:n mukaan valitusoikeus Suomen riistakeskuksen metsästyslain nojalla tekemistä poikkeuslupapäätöksistä on

<sup>61</sup> Esim. RakL 22 § (rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeva päätös) ja AKL 191 § (valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä) sekä MaantieL 105 § ja RataL 92 § (maantie- ja ratasuunnitelmat).

<sup>62</sup> Esim. YSL 191 §, VL 15:2, JäteL 134 §, KaivosL 165 §, MAL 20 a §, MaantieL 105 § ja RataL 92 §.

<sup>63</sup> Esim. MTL 90 §:ssä on selkeästi eroteltu valituskelpoinen päätös siitä, minkälaisella yhteisöllä valitusoikeus voi olla olemassa. Sama koskee myös esim. LSL 134 §:ää. Sen sijaan esim. YSL 191 §:ssä, RakL 179 §:ssä, JäteL 134 §:ssä sekä useassa muussa valitusoikeussäännöksessä edellytetään, että päätöksen vaikutukset ilmenevät yhteisön toimialueella tai että hankkeeseen sovelletaan YVA-lakia. Tällöin valitusoikeuden syntymisen arviointi edellyttää tuomioistuimelta kannanottoa siihen, mitä sisällöllisiä vaikutuksia päätöksellä on.

” - - sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.”

Valitusoikeutta koskeva kohta lisättiin lakiin 1.3.2011 voimaan tulleella lainmuutoksella (laki 159/2011). Hallituksen esityksessä valitusoikeutta koskevaa lisäystä ei perusteltu käytännössä muutoin kuin toteamalla, että tarkoitus on laajentaa muutoksenhakuoikeutta varsinaisen intressipiirin ulkopuolelle. Esiityksessä todettiin kuitenkin, että valitusoikeussäännös on saman sisältöinen kuin (tuolloin voimassa olleessa) luonnonsuojelulaisissa (1096/1996).<sup>64</sup> Tuolloin voimassa olleen LSL 61.3 §:n mukaan valitusoikeus oli täysin identtisesti

” - - sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainittunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä.”

kuitenkin niin, että valtakunnallisten yhteisöjen valitusoikeus koski luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevaa valtioneuvoston päätöstä. Metsätyslain 90 §:ssään ei valtakunnallisten yhteisöjen osalta ole sinänsä todettu mitään eli näiden valitusoikeus voi tulla kyseeseen vain HOL 7.1 §:n perusteella. Toisaalta tällaisten järjestöjen asema valtakunnan tason toiminnassa on pyritty ottamaan huomioon riistahallintolain 4.2 §:n 8 kohdan vaatimuksella siitä, että riistaneuvoston lakisääteisenä jäsenenä on luonnonsuojelun kannalta merkittävä järjestö.

Luonnonsuojelulakia koskeneessa hallituksen esityksessä säännöstä perusteltiin seuraavasti:

”Luonnonsuojelua koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan ole vain alueiden omistajien ja haltijoiden asia, vaan ne vaikuttavat laajemminkin, erityisesti sillä paikkakunnalla, johon ne kohdistuvat. Tämän vuoksi ehdotetaan 3 momentissa, että valitusoikeus olisi aina myös kunnalla sekä sellaisilla paikallisilla tai alueellisilla rekisteröidyillä yhteisöillä, joiden tarkoituksena on luonnon tai ympäristönsuojelun edistäminen. Koska alueiden omistajilla omistuksensa perusteella on valitusoikeus, ei vastaavalaista yhteisön valitusoikeutta tarvita omistajatahon puolella. Valittamiseen oikeutettuja yhteisöjä olisivat esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja BirdLife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä eri laiset kotiseutu- ja kau-

<sup>64</sup> Ks. HE 237/2010 vp, s. 53. Maa- ja metsätalousvaliokunta ei asiaa lähemmin käsitellyt, vaikka se tekikin MTL 90 §:ään muutoksen laajentaen muutoksenhakuoikeuden MTL 41 a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Ks. MmVM 23/2010 vp. Myöskään perustuslakivaliokunta ei kysymystä käsitellyt. Ks. PeVL 48/2010 vp.

punginosayhdistykset, asukasyhdistykset ja kylätoimikunnat Luonnonsuojeluohjelmaa koskevista päätöksistä olisi valitusoikeus myös mainitunlaisilla valtakunnallisilla järjestöillä, samoin kuin maanomistajien etuja valvovilla valtakunnallisilla yhteisöillä. Paikallisten tai alueellisten yhteisöjen valitusoikeus olisi kuitenkin rajattu siten, että ne eivät voisi valittaa korvausta eikä 31 §:n eikä 48 §:n 2 momentin tarkoitamista poikkeuslupia koskevista päätöksistä.

Valitusoikeuden laajentamista ehdotetulla tavalla puoltaa erityisesti se, että hallitusmuodon uuteen 14 a §:ään sisältyvän säännöksen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölain säädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan (HE 309/1993 vp).<sup>65</sup>

Sittemmin 1.6.2023 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (9/2023) 134 §:ssä ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on säännelty pitkälti samalla tavalla siten, että valitusoikeus on

” - - *toiminta-alueellaan* sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, joka valvoo maanomistajien etua tai edistää luonnon- tai ympäristönsuojelua.” (korostus tässä)

Vaikka säännökseen lisättiin yksittäinen termi ”toiminta-alueellaan”, hallituksen esityksen mukaan tarkoitus oli kuitenkin se, että sääntely vastaa aiempaa LSL 61 §:n säännöstä. Hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan ei annettu tarkempia määrittämiä siitä, miten järjestöjen valitusoikeutta tulisi arvioida. Tarkoitus oli pysyttää aiempi oikeustila. Sama koski hallituksen esityksen mukaan valtakunnallisten yhteisöjen valitusoikeutta.<sup>66</sup>

Metsästyslain 90 §:n tulkinnalle ei siten lainsäädännön tai sen valmisteluaineiston valossa ole saatavissa juurikaan tulkinta-apua. Seuraavassa tarkastellaan sitä, miten järjestöjen valitusoikeuden olemassaoloa on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä.

<sup>65</sup> HE 79/1996 vp, s. 45–46.

<sup>66</sup> Ks. HE 76/2022 vp, s. 268–269 ja PeVL 67/2022 vp. Ks. myös Similä – Suvantola 2024, s. 298–304.

### 3.2.2 Valitusoikeuden arviointi oikeuskäytännössä

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden syntymisessä jonkinlaisena lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että on olemassa yleisesti tunnettuja ja asemansa vakiinnuttaneita järjestöjä (ainakin Suomen Luonnonsuojeluliitto, Natur och Miljön ja Birdlife Suomi), joiden valitusoikeutta voidaan joissain tapauksissa pitää ikään kuin notorisempana. Tulkinnanvaraisempia ovat järjestöt, joiden asema ei samalla tavoin ole yleisesti tunnettu tai vakiintunut. Tämä väistämättä heijastuu tapaan, jolla valitusoikeuden syntymistä oikeuskäytännössäkin voidaan arvioida.

Kuten edellä todettiin, metsästyslain 90 §:ää muutettiin 1.3.2011 voimaan tulleella lainmuutoksella antamalla alueellisilla ja paikallisille ympäristöjärjestöille valitusoikeus. Korkein hallinto-oikeus oli jo tätä ennen sinänsä katsonut metsästystä koskevissa asioissa, että ympäristöjärjestölle saattoi syntyä valitusoikeus suoraan hallintolainkäyttölain 6.1 §:n perusteella, kun huomioitiin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusta johtuvat vaatimukset. Lainmuutosta edeltäneeltä ajalta voidaan viitata tapauksiin KHO 2004:76 ja KHO 2007:74.

Tapauksessa KHO 2004:76 korkein hallinto-oikeus katsoi Helsingin seudun lintutieteellinen yhdistys Tringa ry:llä olevan valitusoikeus lintujen metsästystä koskevassa asiassa<sup>67</sup>. Tapauksessa KHO 2007:74 se puolestaan katsoi valitusoikeuden olevan olemassa suden metsästystä koskevassa poikkeuslupa-asiassa Suomen luonnonsuojeluliiton piirijärjestöinä toimivilla kahdella yhdistyksellä.

Kummassakaan tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei kovinkaan syvällisesti tarkastellut yhdistysten luonnetta ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöinä. Molemmissa tapauksissa KHO sinänsä edellytti järjestöjen olevan paikallisia tai alueellisia. Siihen ehkäpä on voinut vaikuttaa valittajina olleiden järjestöjen yleinen tunnettuus. Tapauksessa KHO 2004:76 korkein hallinto-oikeus lähinnä katsoi – sinänsä valitusoikeuden määräytymiseen sovellettavaa juridiikkaa (HLL 6.1 §, PL 20 § ja analogisesti LSL 62.3 §) avattuaan – valittajana olleella Tringa ry:llä olevan valitusoikeuden olemassa. Tapauksessa KHO 2007:74

<sup>67</sup> Kyse oli äänestysratkaisusta (4–1). Vähemmistöön jäänyt presidentti Hallberg olisi äänestyslauseunnossaan päätenyt jättämään yhdistyksen valituksen tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia. Yhdistys ei ollut lausunnon mukaan hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä tarkoitettussa asianosais- tai muussakaan sellaisessa asemassa, että sillä olisi ollut valitusoikeutta, eikä ympäristövastuusta (PL 20 §) johtunut vaatimusta tulkita sääntelyä toisin.

se niin ikään viittasi vain lyhyesti valittajina olleiden (kahden) yhdistysten sääntöihin, joissa muun ohella todettiin piirijärjestöinä toimineiden yhdistysten tarkoituksiksi luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen alueellaan.

Sen sijaan järjestöjen metsästyslain 90 §:ssä tarkoitetun valitusoikeuden osalta tapaukset KHO 2015:79 ja KHO 2017:88 ovat keskeisiä. Näissä on tulkittu ja sovellettu kyseisen lainkohdan vaatimusta, jonka mukaan valitusoikeus on suurpetojen poikkeuslupapäätöksistä

” - - sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.”

Tapauksessa KHO 2015:79 yhdistyksen valitus jätettiin tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia. Valituksen Suomen riistakeskuksen metsästyslain 41 §:n nojalla myöntämästä poikkeusluvasta yhden suden tappamiseksi Kainuun maakunnassa oli tehnyt yhdistys, joka oli säännöissään määritellyt toimialueekseen Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Oulun ja Itä-Suomen läänien alueet. Sen kotipaikka oli sen sääntöjen mukaan Mänttä-Vilppula Pirkanmaan maakunnassa. Korkein hallinto-oikeus ensinnäkin katsoi, että poikkeuslupa ei vaikuttanut hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun sillä tavoin, että sille olisi tällä perusteella syntynyt valitusoikeus. Ratkaistavaksi muodostui kysymys siitä, oliko se metsästyslain 90 §:ssä tarkoitettu alueellinen tai paikallinen yhteisö.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yhdistys ollut sellainen alueellinen tai paikallinen metsästyslain 90 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jota lainkohdassa tarkoitetaan, eikä sillä siten ollut valitusoikeutta. Se perusteli ratkaisuaan erityisesti sillä, että yhdistyksen sääntöjen mukainen toimialue käsitti käytännössä Lappia ja Ahvenanmaata lukuun ottamatta koko Suomen. Se myös totesi, että asiassa ei ole ilmennyt, että yhdistyksellä olisi paikallista toimintaa Sotkamossa, Ristijärvellä tai Paltamossa. Lisäksi se kiinnitti huomiota siihen, että yhdistyksen kotipaikka Mänttä-Vilppulassa sijaitsi linnuntietä lähes 300 kilometrin päässä Sotkamosta, Ristijärveltä ja Paltamosta, jolla sutta saatiin päätöksen mukaan metsästä. Kun paikalliset ja alueelliset yhteisöt olivat voineet valittaa päätöksestä (jota ne eivät olleet tehneet), valitusoikeuden myöntäminen yhdistykselle ei ollut tarpeen EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta.

Perusteluiden valossa ratkaisu näyttäisi paljolti perustuneet yhdistyksen sääntöjen sekä näissä ilmaistun toimialueen ja kotipaikan määrittelyyn. Korkein hallinto-oikeus viittasi siihen, että alueellisesta tai paikallisesta toiminnasta ei ollut asiassa ilmennyt selvitystä. Avoimeksi jäi se, että jos tällaista selvitystä olisi esitetty, olisiko lopputulos voinut olla toisen suuntainen.

Tapauksessa KHO 2017:88 luontojärjestöllä puolestaan katsottiin olevan valitusoikeus olemassa MTL 90 §:n nojalla. Suomen riistakeskus oli myöntänyt poikkeusluvan neljän suden tappamiseen Pohjois-Savon maakunnassa sijaitsevalla alueella. Valituksen tehneen yhdistyksen sääntöjen mukaan sen kotipaikka oli Kuhmossa Kainuun maakunnassa ja sen toimialue käsitti toisiinsa rajautuvien Pohjois-Savon ja Kainuun maakuntien alueen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että yhdistyksen toimialuetta ja tarkoitus tuli arvioida lähtökohtaisesti sen sääntöjen perusteella. Sen mukaan valitusoikeuden edellytyksenä ei MTL 90 §:n mukaan ollut, että yhdistys esittää selvitystä toiminnastaan päätöksessä tarkoitetulla alueella, eikä tällaista lain sanamuodosta poikkeavaa vaatimusta voitu johtaa myöskään säännöksen esitöistä.

Oikeudellinen tulkintakysymys koski nimenomaan sitä, voitiinko yhdistykseltä edellyttää sääntöjen lisäksi osoitusta jonkinlaisesta tosiasiallisesta toiminnasta (aktiivisuudesta) kyseisellä alueella. Hallinto-oikeus oli jättänyt yhdistyksen valituksen tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia. Se oli tulkinnut MTL 90 §:n säännöstä niin, että valitusoikeuden syntymisen arviointia ei voida perustaa vain sen sääntöjen tarkasteluun, koska muutoin yhdistys voisi itse määrittellä säännöissään sille syntyvän valitusoikeuden laajuuden. Kun yhdistyksen kotipaikka sijaitsi linnuntietä yli 100 kilometrin päässä metsästysalueesta ja kun asiassa ei ollut ilmennyt, että yhdistyksellä olisi alueella paikallista toimintaa, hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta. Hallinto-oikeus totesi myös, että paikalliset ja alueelliset yhdistykset ovat voineet valittaa päätöksestä, joten valitusoikeutta ei ole tarpeen myöntää PL 20 §:nkään tulkinnan kautta.

Korkein oikeus ei tätä argumentaatiota kuitenkaan siis hyväksynyt. Sen sijaan se kyllä edellä todetun lisäksi totesi, että säännöksen sanamuotoa ei ole syytä tulkita supistavasti myöskään, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö – viittamatta kuitenkaan nimenomaisesti mihinkään tapaukseen – ympäristölainsäädäntöä koskevissa asioissa. Sen sijaan se totesi, että tosiasiallinen toiminta olisi mahdollista ottaa huomioon sellaisessa tilanteessa, jossa valitusoikeutta ei sääntöjen mukaisella toimialueella katsottaisi olevan

olemassa, mutta tosiasiallinen toiminta voisi johtaa asian arvioimiseen toisin. Näiltä osin se viittasi jo edellä käsiteltyyn tapaukseen KHO 2015:79, jossa valitusoikeutta ei katsottu olevan olemassa.

Tässäkin korkein hallinto-oikeus nähdäkseni varsin selvästi linjasi, että valitusoikeuden syntymistä arvioidaan nimenomaan – nähdäkseni varsin muodollisesti – yhdistyksen sääntöjen sekä näistä ilmenevien yhdistyksen kotipaikan, tarkoituksen ja toimialueen perusteella. Tosiasialliselle toiminnalle voidaan antaa merkitystä lähinnä silloin, jos sääntöjen perusteella tapahtuva tarkastelu ei johtaisi valitusoikeuden syntymiseen, mutta tosiasiallinen toiminta kyllä.

Sittemmin korkeimman hallinto-oikeuden runsaassa suurpetojen poikkeusluovia koskevissa vuosikirjapäätöksissä eli nykyterminologian mukaisissa ennakkopäätöksissä (KHO 2014:125, KHO 2017:182, KHO 2020:27, KHO 2020:28, KHO 2020:29, KHO 2020:31, KHO 2022:48, KHO 2023:99, KHO 2023:100 ja KHO 2024:29) järjestön valitusoikeus ei oikeuskysymyksenä ole ollut esillä, vaikka jutut ovat korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneen juuri järjestöjen valituksista. Vaikka valitusoikeus on hallinto-oikeusvaiheessa joissain tapauksissa kiistetty, ilmeisestikään väitettyä ja vaatimusta tutkimatta jättämisestä ei enää KHO:ssa ole esitetty. Poikkeuksena on tapaus KHO 2020:27, jossa valitusoikeuden olemassaolo ratkaistiin edellä käsitellyllä välipäätöksellä KHO 2017:88.

Tapauksessa KHO 2025:36 on myös arvioitu ympäristöjärjestön valitusoikeutta. Asiassa oli pohjimmiltaan kysymys Ahvenanmaan itsehallinnon ja Ahvenanmaan metsästyslain sekä manner-Suomen lainsäädännön suhteesta. Valituksen merimetson metsästämiseen myönnetystä luvasta olivat tehneet valtakunnalliset ympäristöjärjestöt BirdLife Finland ry ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Valitusoikeuden korkein hallinto-oikeus katsoi kuuluvan asiassa vain paikallisille ja alueellisille ympäristöjärjestöille. Katsoessaan järjestöt valtakunnallisiksi – ei paikallisiksi tai alueellisiksi – se viittasi siihen, että molempien järjestöjen kotipaikka oli Helsinki. BirdLife Finland ry:n tarkoituksena oli lintujen ja niiden elinympäristöjen suojelu Suomessa ja ulkomailla. Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n toiminta-alue oli koko Suomi ja tarkoituksena luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen. Merkitykselliseksi muodostui järjestön kotipaikka ja säännöissä määrätty tarkoitus ja toiminta-alue (ks. erit. päätöksen kohdat 54–55).

Korkein hallinto-oikeus katsoi näillä perustein, ettei valtakunnallisilla järjestöillä ollut valitusoikeutta, eikä lopputulos ollut ristiriidassa Århusin sopimuksesta tai perustuslain 20 §:n ympäristövastuusta johtuvien vaatimusten kannalta. Merkityksellistä oli perusteluiden valossa se, että alueellisilla ja paikallisilla järjestöillä valitusoikeus oli olemassa. (kohdat 56–67) Äänestyslausunnossa, jonka jättäjät olivat enemmistön kanssa samaa mieltä ratkaisun lopputuloksesta, kiinnitettiin lisäksi huomiota ratkaisuun KHO 2017:88, jossa todetun mukaisesti yhdistyksen toiminta-alue ja tarkoitusta arvioidaan ensisijaisesti sen sääntöjen perusteella.

Tuoreessa tapauksessa KHO 19.2.2026 t. 425 (muu päätös) oli kysymys luontojärjestön valitusoikeudesta maa- ja metsätalousministeriön asetuksesta 1434/2025, jolla mahdollistettiin 1.1.2026 voimaan tulleen metsästyslain muutoksen mahdollistama suden kiintiömetsästys. Järjestö vaati, että korkein hallinto-oikeus rajoittaa asetuksen soveltamista sillä tavoin, että sen soveltaminen ei johtaisi EU-oikeuden vastaiseen lopputulokseen. Järjestö oli lisäksi vaatinut, että korkein hallinto-oikeus pyytää ennakkoratkaisun asiasta EU-tuomioistuimelta. Kysymykseksi muodostui ensisijaisesti se, saattoiko asetus olla ylipäänsä muutoksenhaun kohteena, ei niinkään se, oliko yhdistyksellä ominaisuuksiensa puolesta valitusoikeutta olemassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asetus ei ollut valituskelpoinen, eikä järjestöllä siten ollut asiassa valitusoikeutta. Tapausta käsitellään jäljempänä tarkemmin (ks. luku 3.4.3).

Lopuksi voidaan kiinnittää huomiota tapaukseen KHO 2018:50, jossa ei ollut kysymys metsästys-, vaan kalastuslainsäädännön valitusoikeussäätelyn tulkinnasta. Toisin kuin moneen muuhun ympäristölakiin kalastuslakiin (379/2015) ei sisälly nimenomaista yhteisöjen valitusoikeutta koskeva sääntelyä (ks. KalastusL 124–125 §). Asiassa oli kysymys siitä, oliko Suomen vapaa-ajan kalastajien keskusjärjestö ry:llä ja Etelä-Suomen Vapaa-ajan kalastajien piiri ry:llä oikeus valittaa ELY-keskuksen päätöksestä myöntää ammattikalastajalle poikkeuslupa kalastaa yhteensä kolmella isorysällä meressä jokisuualueella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valitusoikeutta ei ollut olemassa asiaan sovelletun hallintolainkäyttölain 6.1 §:n nojalla.

Valittajana ollut Suomen vapaa-ajan kalastajien Keskusjärjestö ry toi muun ohella esille, että sillä oli noin 40 000 jäsentä. KHO:n ratkaisun perusteluiden valossa yhdistysten luonne tai toiminnan laajuus ei sinänsä tullut kyseenalais-

tetuksi. Päinvastoin KHO näyttäisi tässäkin tapauksessa kohdistaneen tarkastelunsa pääasiassa yhdistysten sääntöihin ja niissä käytettyihin määräyksiin. Vaikka sääntöjen mukaan yhdistysten tarkoitus oli osaltaan luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen, se katsoi niiden ensisijaisen tarkoituksen olevan vapaa-ajan kalastuksen harjoittamisedellytysten edistäminen. Se katsoi, että tällaiset yhdistykset eivät suoranaisesti ole Århusin sopimuksessa tarkoitettuja ympäristöjärjestöjä. Ehkä keskeisimmäksi valitusoikeuden epävääksi KHO:n argumentiksi näyttäisi kuitenkin muodostuneen se, että päätöksen vaikutukset vaelluskalakantojen tilaan yleisesti tai meritaimenkannalle eivät olleet sen mukaan ”ennalta arvioiden erityisen merkittäviä”. Se viittasi myös siihen, että toiminta ei ole rinnastettavissa Århusin sopimuksen liitteessä I lueteltuihin hankkeisiin, eikä meritaimen nauti (samanlaista) unionitason suojaa (kuin ruskeakarhu), eikä valituksessa vedottu EU-oikeuden vastaisuuteen.

Ratkaisu on sikäli kiinnostava, että siinä KHO on jo varsin pitkälle menevällä tavalla arvioinut varsinaista valituksen substanssikysymystä, vaikka kysymys on ollut valitusoikeudesta. Ratkaisusta voidaan tehdä yleisemmin havainto siitä, että valitusoikeuden olemassaolon arviointi riippuu sinänsä yhdistyksen säännöistä, mutta toisaalta valitusoikeuden syntymisessä merkitystä annetaan myös valituksen sisällölle. Siis sille, kuinka merkittävistä vaikutuksista päätöksessä on kysymys ja toisaalta sille, missä määrin siinä on vedottu EU-oikeuden vastaisuuteen. Ehkä voidaan sanoa, että lopputulos – valitusoikeuden olemassaolo – olisi voinut olla toisen suuntainen, jos yhdistys olisi voinut osoittaa merkittäviä vaikutuksia ja vedonnut EU-oikeuteen. Eri asia on, olisiko valitus valitusoikeuden syntymisestä huolimatta sisällöllisesti menestynyt.

Kaikkiaan valitusoikeuden syntymisen arviointi KHO:ssa näyttäisi oikeuskäytännön valossa perustuvan pääasiassa yhdistyksen sääntöjen ja niissä määriteltyjen yhdistyksen tarkoituksen ja toimialueen muodolliseen arviointiin. Muille seikoille on annettu merkitystä varsin rajoitetusti, vaikka ne ovat esillä väitteinä olleetkin. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että metsästyslain 90 §:ssä tai sen valmisteluaineistossa ei juuri muun tyyppiselle arviolle ole jätetty tilaa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:88 annettiin merkitystä sille, että järjestöllä ei voitu katsoa olevan velvollisuutta esittää selvitystä toiminnastaan, koska tällaista ei MTL 90 §:ssä edellytetä. Kyse olisi KHO:n muutoin ollut MTL 90 §:n sanamuodosta poikkeavasta tulkinnasta.

### 3.2.3 Suhde yhdistyslainsäädäntöön

Suomessa valitusoikeuden määrittelyssä vähemmälle huomiolle on jäänyt sääntelyn suhde yhteisölainsäädäntöön. Yhteisö on Suomessa yläkäsite, joka kattaa kaikenlaiset organisaatiot, kuten osakeyhtiöt, säätiöt ja yhdistykset. Yhdistykset ovat yksi yhteisöjen alalaji. Kuten edellä todettiin, ympäristöllisissä valitusoikeussäännöksissä käytetään välillä termiä ”yhdistys”, välillä ”yhteisö”. Joissain säännöksissä on erikseen mainittu ”säätiö”. Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdassa käytetään termiä ”järjestö”, mutta sopimuksen englanninkielisessä versiossa avoimempaa termiä ”organization”. Voidaan siis ilman muuta sanoa, että terminologia, jolla valitusoikeutettujen ”järjestöjen” piiri on säännelty, sisältää tulkinnanvaraisuutta.

Suomessa keskeinen organisaatio- tai yhteisötyyppi valitusoikeuksien kannalta on mitä ilmeisimmin juuri yhdistyslain (503/1989) alaa kuuluva yhdistys. Seuraavassa tarkastellaankin ympäristöllisen valitusoikeuden suhdetta yhdistyksiä koskevaan yhdistyslakiin.

Selkeä konkreettinen kiinnekohta löytyy ensinnäkin siitä, että valitusoikeussäännöksissä edellytetään yhdistyksen olevan rekisteröity. Yhdistyslaissahan tunnetaan sekä rekisteröidyt (esim. YhdL 9 luku) että rekisteröimättömät yhdistykset (YhdL 10 §). Yhdistyslain mukaan rekisteröinnin oikeusvaikutuksena on se, että yhdistys voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona (YhdL 6.1 §). Toisin sanoen rekisteröimättömät yhdistykset eivät ainakaan lähtökohtaisesti ole oikeutettuja valittamaan.

Muilta osin valitusoikeussäännökset, mukaan lukien metsästyslain 90 § (ks. alla), on kirjoitettu niin, että niiden suhde yhdistyslainsäädäntöön jää arvioitavaksi soveltamiskäytännössä.

” - - sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.”

Se, miten yhdistyksen paikallisuus tai alueellisuus (erotuksena esimerkiksi valtakunnallisuudesta) määritellään, jää avoimeksi. Myöskään lainvalmisteluaineisto ei anna tähän vastausta. Pelkästään säännöstekstin valossa avoimeksi jää se, arvioidaanko alueellisuutta tai paikallisuutta muodollisesti yhdistyksen sääntöjen valossa vai voiko se tarkoittaa myös tosiasiallista alueellista

tai paikallista toimintaa. Viittaus yhdistyksen tarkoitukseen luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämisestä viittaa hieman konkreettisemmin yhdistyksen sääntöihin, joskaan säännöstekstissä ei todeta, että kyseessä olisi yhdistyksen ”sääntöjen” mukainen tarkoitus. Kuten edellä todettiin, oikeuskäytännössä on näiltä osin omaksuttu varsin muodollinen lähestymistapa.

Sinänsä on selvää, että valitusoikeussäännöksissä ei Suomessa tunneta esimerkiksi vaatimuksia yhdistyksen vähimmäistoiminta-ajasta tai -jäsenmäärästä taikka velvollisuudesta osoittaa jollakin tietyllä tavalla se, miten yhdistyksen toiminta on paikallista tai alueellista erotuksena valtakunnallisesta. Sääntelyssä ei myöskään ole otettu kantaa siihen, miten on ero valtakunnallisen sekä paikallisen ja alueellisen toiminnan välille käytännössä tehdään silloin, kun kyse on organisaatiosta, jolla on sekä valtakunnallinen kattojärjestö että alue- ja paikallisyhdistykset, ja näissä yhdistyksen päätösvaltaa käyttävät samat luonnolliset henkilöt ja yhdistykset<sup>68</sup>. Viimeksi mainittu voi aiheuttaa epäselvyyksiä juuri siksi, että valitusoikeudet määräytyvät eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta vai alueellisesta tai paikallisesta järjestöstä<sup>69</sup>.

Erilaiset järjestörakenteet on saatettu huomioida muiden maiden lainsäädännöissä. Esimerkiksi Tanskan eräisiin valitusoikeussäännöksiin sisältyy säännöksiä siitä, että kansallisten järjestöjen paikallisosastot eivät kuulu valtakunnallisten yhdistysten valitusoikeuden piiriin (ks. edellä luku 2.4). Saksassa puolestaan järjestöjen valitusoikeuden määräytymisessä merkitystä on sillä, jos sen jäsenistä vähintään kolmeneljäsosaa on muita oikeushenkilöitä (ks. jäljempänä luku 3.3.1.2). Ruotsissa MB 16:13:ssä puolestaan ei erotella valitusoikeuden määräytymisessä valtakunnallisia sekä paikallisia tai alueellisia järjestöjä lainkaan (ks. edellä luku 2.2), jolloin vastaava kysymyksenasettelu ei ainakaan lähtökohtaisesti tule samalla tavoin edes esille.

Valitusoikeutetun yhdistyksen vähimmäisjäsenmäärä on kolme henkilöä. Tämä ei johdu ympäristö-, vaan yhdistyslainsäädännöstä. Yhdistyslain 7 §:n

<sup>68</sup> Vuoden 1996 luonnonsuojelulakiesityksen perusteluissa sinänsä todettiin, että valitusoikeutetuja ehdotetun ja sittemmin voimaan tulleen LSL 61 §:n mukaan olisivat esimerkiksi (valtakunnallisten) Suomen luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja BirdLife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset. Ks. HE 79/1996 vp, s. 45.

<sup>69</sup> Ks. esim. Raikas 2026, s. 127–128, joka kiinnittää metsästyslain kannalta huomiota siihen, että valitusoikeuden kytkeminen alueellisuuteen tai paikallisuuteen rajoittaa valtakunnallisten järjestöjen valitusoikeutta. Hän tarkastelee kysymystä järjestöjen valitusoikeuden mahdollisimman laajan käyttöalan edistämisen kannalta.

mukaan yhdistyksen voivat perustaa vähintään kolme 15-vuotta täyttäneitä luonnollista henkilöä (YhdL 7 §), mutta perustajat voivat olla myös oikeushenkilöitä, kuten toisia yhdistyksiä tai yhtiöitä. Yhdistyslaissa ei ole rajoitettu sitä, että yhdistyksen kaikki jäsenet ovat oikeushenkilöitä. Kolme yhdistystä voi siis perustaa yhdistyksen siten, että näissä kaikissa on samat kolme henkilöjäsentä. Yhdistyksen voivat myös perustaa esimerkiksi kolme saman tahon omistuksessa olevaa osakeyhtiötä, jolloin yhdistyksellä on taustalla tosiasias-  
assa vain yksi ja sama taho määräysvallan käyttäjänä. Eri asia on, että yhdistyksen hallituksessa tulee olla kolme henkilöä, jotka eivät voi olla sama taho.

Vaikka jäsenmäärää ei sellaisenaan pidettäisikään ratkaisevana, esimerkiksi komissio on pitänyt Århusin sopimuksen vireillepano- ja muutoksenhakuoi-  
keutta koskevassa tiedoksiannossaan (2017) tätä kuitenkin seikkana, jolla voi olla tärkeä merkitys osoituksena järjestön toiminnan aktiivisuudesta<sup>70</sup>. Toisaalta Suomessa ympäristö- tai yhdistyslainsäädännöstä ei johdu vaatimuksia sille, että järjestö olisi toiminnassaan aktiivinen, eikä tällaisen toiminnan tai aktiivisuuden olemassaololle tai sen puuttumiselle ole annettu juuri merkitystä oikeuskäytännössä. Epäselvää on, missä määrin jäsenmäärille tai muille jäsen-  
tiedoille annettu merkitystä.

Kuten edellä todettiin, oikeuskäytännössä yhdistysten osalta on valitusoikeusarviossa varsin pitkälti tarkasteltu lähinnä yhdistyksen kotipaikkaa sekä säännöissä määritellyjä yhdistyksen toiminnan tarkoitusta ja toiminta-aluetta. Näiltä osin voidaan todeta seuraavaa.

Yhdistyslain mukaan yhdistykselle tulee sen säännöissä määrittää kotipaikka sekä yhdistyksen tarkoitus ja toimintamuodot (YhdL 8.1 § 2 ja 3 kohdat). Yhdistysoikeudellisesti kotipaikan tulee olla jokin Suomen kunta. Valittava kunta voi olla mikä tahansa Suomen kunta siitä riippumatta, onko yhdistyksellä toiminnallisia kiinnekohtia kyseiseen kuntaan. Edellytyksenä ei ole esimerkiksi se, että yhdistyksellä olisi toimipaikka kyseisessä kunnassa.<sup>71</sup> Kotipaikan valinnalla voi tuki olla muita vaikutuksia, kuten mahdollisuus hakea ja saada paikallisia avustuksia. Yhdistyksen on ilmoitettava PRH:lle yhdistysrekisteriin

---

<sup>70</sup> Komissio 2017, kohta 80.

<sup>71</sup> Halila – Tarasti 2024, s. 121.

yhdistyksen postiosoite (yhteystiedot), joka voi olla täysin muullakin paikkakunnalla kuin yhdistyksen muodollinen kotipaikka.

Yhdistyksen sääntöjen mukainen kotipaikka on luonteeltaan sikäli muodollinen, että siitä ei voida suoraan päätellä sitä, mikä yhdistyksen kytkentä kyseiseen kuntaan todella on. Sama koskee yhdistyksen säännöissä määriteltäviä yhdistyksen tarkoitusta ja toimintamuotoja. Yhdistyksen perustajat ja jäsenet voivat määritellä yhdistyksen tarkoituksen ja toimintamuodot parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan pysyvät laissa sallituissa rajoissa<sup>72</sup>. Tältä kannalta yhdistyksen sääntöjen mukainen tarkoitus ja toimintamuodot, samoin kuin säännöissä määritelty yhdistyksen toiminta-alue, ovat luonteeltaan tietyllä tavalla muodollisia. Muodollisia sikäli, että niistä ei voida suoraan päätellä, missä määrin yhdistys tosiasiaassa harjoittaa tarkoituksensa mukaista toimintaa ja missä määrin se toimii sääntöjen mukaisella toiminta-alueella.

Valitusoikeussääntelyn kannalta kotipaikka on pikemmin eräänlainen indisio yhdistyksen alueellisuudesta, paikallisuudesta tai valtakunnallisuudesta. Metsästyslain 90 §:ssä, kuten ympäristölainsäädännössä muutoinkaan, kotipaikkaa ole ei säädetty valitusoikeuden edellytykseksi, mutta ei toisaalta esteeksi. Esimerkiksi kunnassa x kotipaikkaa pitävä yhdistys voidaan periaatteessa tulkita kunnassa y alueellisesti ja paikalliseksi toimivaksi, mutta toisaalta kunnassa y sijaitsevasta kotipaikasta huolimatta alueellista ja paikallista toimintaa ei välttämättä kuitenkaan ole olemassa siinä määrin, että valitusoikeus syntyisi. Sama koskee myös yhdistyksen säännöissä määriteltyä tarkoitusta ja toimintamuotoja, mukaan lukien säännöissä mahdollisesti määriteltyä toiminta-aluetta: nämä ovat indisioita. Kuten edellä todettiin, oikeuskäytännössä näillä on kuitenkin annettu keskeinen merkitys valitusoikeuden syntymisessä.

Yhdistys voi edistää tarkoitustaan varsin monenlaisin keinoin, kuten tapahtumia järjestämällä, lausuntoja antamalla, aatteellisella kiinnostuksen ja tietoisuuden herättämisellä ja niin edelleen. Toiminnasta ja siten yhdistyksen kytketyksistä esimerkiksi paikallisiin, alueellisiin tai valtakunnallisiin asioihin valitusoikeussääntelyssä viitattulla tavalla voi olla ulkopuolisen vaikea saada tietoa. Käytännössä kannalta keskeisiä ovat usein henkilöt, jotka toimintaa harjoittavat, vaikka yhdistys voi tietenkin harjoittaa toimintaa myös monin

---

<sup>72</sup> Ks. laajemmin Halila – Tarasti 2024, s. 122–126.

muin tavoin. Yhdistyksen on yhdistylain 11 §:n mukaan pidettävä jäsenistään jäsenluettelo ja merkittävä siihen kunkin jäsenen täydellinen nimi ja kotipaikka. Jäsenluettelo ei kuitenkaan ole julkinen, eikä sitä rekisteröidä yhdistysrekisteriin. Ulkopuoliset eivät siten saa tietoa yhdistyksen jäsenistä (määristä, asuinpaikoista jne.) ilman, että yhdistys niitä itse jollakin tavalla julkistaa.

Sama koskee pääosin myös yhdistyksen hallitusta. Yhdistyksellä on oltava hallitus, jossa on vähintään kolme jäsentä. Hallituksella on oltava puheenjohtaja. (YhdL 35 §) Yhdistyksen hallitusta ei kuitenkaan tarvitse rekisteröidä PRH:n yhdistysrekisteriin, eikä tieto hallituksen jäsenistä tältä kannalta katsoen ole julkinen ulkopuolisille. Sinänsä yhdistys saa vapaaehtoisesti ilmoittaa hallituksen jäsenet merkittäväksi rekisteriin. Yhdistyksen on kuitenkin ilmoitettava yhdistysrekisteriin yhdistyksen nimenkirjoitusoikeudet, mikä määräytyy yhdistyksen sääntöjen mukaan. YhdL 36 §:n lähtökohdan mukaan nimenkirjoitusoikeutettu on yksin hallituksen puheenjohtaja, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Yhdistyksen säännöissä se voidaan antaa myös muille tahoille tai hallituksen jäsenille yhdessä. Rekisteröinnillä tieto tulee julkiseksi.

Yhdistyksen on laadittava toiminnastaan tilinpäätös ja toimintakertomus kirjanpitolaisissa (1336/1997) säädetyllä tavalla (YhdL 37 a §). Tilinpäätöksessä kuvataan yhdistyksen taloudelliset seikat (KPL 3:1). Toimintakertomuksessa puolestaan kuvataan sanallisesti kirjanpitovelvollisen toimintaa. Kirjanpitolain 3:1.2:n 3 kohdan mukaan toimintakertomuksen laadintaa edellytetään kuitenkin vain yleisen edun kannalta merkittäviltä yhteisöiltä (yhdistyksiltä). Käytännössä tämä ei koskene ylivoimaisesti suurinta osaa suomalaisista yhdistyksistä. Tilinpäätöksen rekisteröinti- ja julkaisuvelvollisuutta koskevan KPL 3:9–10:n sääntelyn valossa yksittäisen ympäristöyhdistyksen ei käytännössä juuri koskaan tarvitse rekisteröidä tai julkaista tilinpäätöstään sekä mahdollista toimintakertomusta. Tältä kannalta yhdistyksen toiminnasta voi olla ulkopuolisen vaikea saada tietoa, ellei yhdistys näitä vapaaehtoisesti päätä julkaista.

Kaiken kaikkiaan ottaen huomioon niin ympäristölainsäädännössä vallitsevat järjestöjen valitusoikeutta koskevat säännösmuotoilut, niiden tulkinta oikeuskäytännössä kuin yhdistyksiä koskeva yhdistylainsäädäntö, sääntely on avointa. Sääntely ja soveltamiskäytäntö näyttäisi olevan varsin muodollista, eikä järjestöjen ominaisuuksille tai edellytetyille toiminnalle ole säädetty käytännössä juuri lisämääreitä sen edellytykseksi, että valitusoikeus syntyisi.

Näiden arviointi esimerkiksi tuomioistuimessa on lisäksi sikäli vaikeaa, että yhdistyksen jäsenistä tai tosiasiallisesta toiminnasta ei ole lain velvoittamana ulkopuolisten saatavilla juurikaan tietoa.

Siitä riippumatta onko se käytännössä ilmenevä ongelma, edellä todettu sääntely ja oikeuskäytännössä omaksutut tulkinnat mahdollistavat äärimmillään myös varsin pienen joukon (3 henkilöä) perustaman yhdistyksen, joka voi itse määritellä säännöillään sille syntyvän valitusoikeuden. Oikeudellisesta näkökulmasta sääntelytapa voidaan nähdä ongelmallisena.<sup>73</sup>

## 3.3 Järjestöille asetettavat ominaisuus- ja toimintavaatimukset

### 3.3.1 EU-oikeus ja Århusin yleissopimus

#### 3.3.1.1 Lähtökohdat

Seuraavassa tarkastellaan EU-oikeudesta ja Århusin yleissopimuksesta johtuvia vaatimuksia sen suhteen, minkälaisia vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössä – mukaan lukien metsästyslain 90 § – voidaan asettaa järjestöille valitusoikeuden syntymiseksi.

Selvästi keskeisimmällä tavalla kansallista liikkumavaraa määrittävät EU-oikeus ja siihen kuuluva Århusin sopimus eli vuonna 1998 tehty yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhakua- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Århusin sopimus

<sup>73</sup> Ks. esim. KHO 2017:88 ja siinä selostettu hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota juuri tähän mahdollisuuteen ja nähdäkseen pitänyt sitä ongelmallisena.

ei sinänsä ole EU:n antamaa sääntelyä, mutta EU on unionin neuvoston päätöksellä (2005)<sup>74</sup> tullut sopimuksen jäseneksi ja sitä kautta se on osa EU-oikeutta. EU on myös antanut vuonna 2006 asetuksen Århusin sopimuksen soveltamisesta EU:n *omiin toimielimiin*<sup>75</sup>. Lisäksi EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut Århusin sopimuksen 9 artiklasta johtuvia vaatimuksia arvioitaessa EU:n ympäristösääntelyn ja yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia. Se on katsonut Århusin sopimuksesta johtuvan vaatimuksen edistää yleisön oikeuksia mahdollisimman laajasti EU-pohjaisen sääntelyn osalta<sup>76</sup>.

Århusin sopimuksessa yhtäältä edellytetään järjestöille annettavaa valitusoikeutta, mutta toisaalta sallitaan asettaa kansallisessa lainsäädännössä vaatimuksia, joita järjestöjen tulee täyttää valitusoikeuden syntymiseksi. Tulkinta kohdistuu sopimuksen 2 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan ”yleisöön, jota asia koskee” katsotaan kuuluvan ympäristönsuojelua edistävät ja ”kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät” valtiosta riippumattomat järjestöt. Määritelmän tulkinnan kautta puolestaan määräytyy se, minkälaiset kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät järjestöt kuuluvat niiden tahojen piiriin, joille on annettava muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti (”yleisö, jota asia koskee”).

Näiltä osin vaatimus koskee sopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuja asioita. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohdan a) mukaan sopimuksen määräykset koskevat sopimuksen liite I:ssä määritellyjä hankkeita. Jos ”toiminto” ei sisälly liitteeseen I, määräykset koskevat kohdan b) mukaan sellaisia toimintoja, joilla ”voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia”. Jo tässä voidaan huomauttaa, että metsästystä koskevat asiat eivät sisälly liite I:ssä mainittuihin hankkeisiin.

<sup>74</sup> Euroopan unionin neuvoston päätös, tehty 17.2.2005, tiedon saantia, yleisön osallistumis- ja valitusoikeuksia päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (2005/370/EY).

<sup>75</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin.

<sup>76</sup> Ks. erit. jäljempänä käsiteltävä tapaus *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-240/09).

Århusin sopimuksen ohella EU on antanut runsaasti sekundäärilainsäädäntöä, jossa on annettu järjestöjä ja muutakin ”yleisöä” koskevia määritelmiä ja muutoksenhakuoikeutta koskevaa sääntelyä. Sisällöllisesti nämä usein vastaavat ainakin olennaisilta osin Århusin sopimuksen vastaavia määritelmiä ja vaatimuksia, mutta muodollinen ero on siinä, että lähtökohtaisesti tällöin sovelletaan Århusin sopimuksen sijaan direktiivistä johtuvia vaatimuksia. Esimerkkinä voidaan viitata YVA-direktiiviin ja sen 1 artiklan 2 kohdan alakohtiin d ja e (järjestöjen määritelmä) sekä 11 artiklaan (muutoksenhaku)<sup>77</sup>.

Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohta kuitenkin laajentaa yleisön valitusoikeutta. Artiklan kohdassa ei sinänsä puhuta ”yleisöstä, jota asia koskee”, vaan vain ”yleisöstä”. Siinä kuitenkin todetaan, että vaatimus koskee yleisöön kuuluvia, ”jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”. Olennainen ero suhteessa 9 artiklan 2 kohtaan on se, että 3 kohdassa muutoksenhakuoikeus laajennetaan koskemaan – ei vain sopimuksen liite I:ssä tarkoitettuja hankkeita tai hankkeita, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia – myös asioita, ”jotka ovat sopimusvaltion kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa.”.

Näiltä osin voidaan todeta, että niin Suomen kansallinen metsästyslainsäädäntö kuin EU:n metsästyksen vaikuttava luontodirektiivi ovat nimenomaan sellaista sääntelyä, jota Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan<sup>78</sup>. Kysymys on tällöin luontojärjestöjen valitusoikeuden kannalta siitä, minkälaisia vaatimuksia niille voidaan kansallisessa lainsäädännössä asettaa, jotta niille syntyisi Århusin sopimuksessa edellytetty muutoksenhakuoikeus.

Vaikka sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan 3 kohdan välillä on eroavaisuutta, komissio on katsonut, että ”vaatimukset, jotka jäsenvaltiot säätävät Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen nojalla, sopivat myös 9 artiklan 3 kappaleeseen”.<sup>79</sup> Toisin sanoen ne edellytykset, joita kansallisella tasolla voidaan asettaa ”yleisölle, jota asia koskee” ja ”yleisölle”, mukaan lukien

<sup>77</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

<sup>78</sup> Tämä on todettu jäljempänä käsiteltävässä tapauksessa Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09). Ks. myös ruotsin osalta SOU 2025:125, s. 317–320, jossa asia arvioitu samalla tavoin.

<sup>79</sup> Komissio 2017, kohta 107.

ympäristöjärjestöt, määräytynevät tämän mukaan ainakin suurin piirtein samansuuntaisesti. Asia ei kuitenkaan ole, kuten oikeuskirjallisuudessa on esitetty, yksiselitteisen selvä.<sup>80</sup>

Tässä voidaan myös viitata EU:n vuonna 2006 antamaan asetukseen Århusin sopimuksesta johtuvien vaatimusten soveltamisesta sen omiin toimielimiin<sup>81</sup>. Asetuksen 11 artiklassa (alla) on säädetty seuraavasti kriteereistä, joita järjestön tulee täyttää saadakseen puhevallan:

*11 artikla*

**Puhevallan edellytykset yhteisön tasolla**

1. Valtioista riippumattomalla järjestöllä on oikeus pyytää 10 artiklan mukaista sisäistä uudelleentarkastelua edellyttäen, että

- a) se on riippumaton voittoa tavoittelematon oikeushenkilö jonkin kansallisen lain-säädännön tai käytännön nojalla;
- b) sen ensisijaisena ilmoitettuna tavoitteena on edistää ympäristönsuojelua ympäristölainsäädännön puitteissa;
- c) se on ollut olemassa yli kahden vuoden ajan ja se pyrkii aktiivisesti b alakohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen;
- d) sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön aihe kuuluu sen tavoitteen ja toimialan piiriin.

Asetuksen 11 artiklan osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, että sen kohdassa c edellytetään kahden vuoden toiminta-aikaa ja aktiivisuutta. Vaikka asetusta ei sovelletakaan kansallisten toimielinten päätöksiin, siitä voidaan saada tulkinta-apua näidenkin osalta arvioitaessa niitä vaatimuksia, joita Århusin sopimuksen mukaan on kansallisesti mahdollista asettaa. Asetuksen muutoksella 2021/1767 (annettu 6.10.2021) on vahvistettu järjestöjen mahdollisuutta hakea muutosta suhteessa EU:n omiin toimielimiin, mutta em. kohtia ei ole sinänsä muutettu<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Ks. näin esim. Jendroska JEEP 2020, s. 33 ja 35 sekä hänen artikkelinsa laajemminkin, jossa hän on käsitellyt Århusin sopimuksen 9 artiklaan liittyviä keskeisiä oikeudellisia tulkintaongelmia.

<sup>81</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1367/2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin.

<sup>82</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1767, annettu 6 päivänä lokakuuta 2021, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta

Lisäksi voidaan viitata komission direktiiviehdotukseksi muutoksenhaku- ja vi-  
reillepano-oikeudeksi vuodelta 2004<sup>83</sup>, jossa valitusoikeuden edellytykset olisi  
määritelty seuraavasti:

*8 artikla*

*Oikeutettujen yksiköiden tunnustamista koskevat vaatimukset*

Kansainvälisen, kansallisen, alueellisen tai paikallisen yhteenliittymän, järjestön tai  
ryhmän on täytettävä seuraavat vaatimukset, jotta se tunnustettaisiin oikeutetuksi  
yksiköksi:

- a) sen on oltava riippumaton ja voittoa tavoittelematon oikeushenkilö, jonka tavoit-  
teena on suojella ympäristöä;
- b) sillä on oltava organisatorinen rakenne, joka takaa, että se voi asianmukaisesti  
pyrkä sääntömääräisiin tavoitteisiinsa;
- c) sen on täytynyt olla laillisesti perustettu ja toimia perussääntönsä mukaan aktiivi-  
sesti ympäristönsuojelun hyväksi vaaditun ajan, jonka vahvistaa se jäsenvaltio,  
jossa se on perustettu, ja joka saa olla enintään kolme vuotta;
- d) sillä on oltava rekisteröidyn tilintarkastajan varmentama tilinpäätös ajalta, jonka  
kunkin jäsenvaltion on vahvistettava, 1 kohdan c alakohdan nojalla annettujen  
säännösten mukaisesti.

Komissio veti kuitenkin ehdotuksensa pois vuonna 2014, eikä se johtanut lain-  
säädäntömuutoksiin.<sup>84</sup> Huomiota voidaan kiinnittää kuitenkin siihen, että  
tämä(kin) sisälsi vaatimuksen aktiivisesti toiminnasta ympäristönsuojelun hy-  
väksi ajan, joka saa olla enintään kolme vuotta.

Lisäksi selvältä vaikuttaisi se, että 9 artiklan 3 kohta ei edellytä ainakaan *actio  
popularis* -tyyppisen valitusoikeusjärjestelmän olemassaoloa, jossa valitusoi-  
keus olisi kenellä tahansa yleisöön kuuluvalla taikka kaikilla valtiosta riippu-  
mattomilla järjestöillä<sup>85</sup>.

Kansallisen liikkumavaran kannalta olennaiseksi muodostuu siten se, miten on  
tulkittava Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan ilmaisua ”kansallisen lain-  
säädännön vaatimukset täyttävä” järjestö, jota samaa termiä on käytetty myös  
sopimuksen 9 artiklan kohdassa 2 sekä kohdassa 3, jossa tarkoitettu yleisö si-  
sältää 2 artiklan 4 kohdan mukaan myös järjestöt.

---

ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toi-  
mielimiin ja elimiin annetun asetuksen (EY) N:o 1367/2006 muuttamisesta

<sup>83</sup> Osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0624>.

<sup>84</sup> Ks. Krämer – Badger 2024, s. 151.

<sup>85</sup> Ks. esim. Komissio 2017, kohta 106 ja Implementointiopas 2014, s. 198.

Kysymystä tarkastellaan seuraavassa.

### 3.3.1.2 ”Kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävä” järjestö

***Minkälaisia vaatimuksia järjestöille voidaan Århusin sopimuksen puitteissa kansallisesti asettaa sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan ja sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan salliman liikkumavaran puitteissa valitusoikeuden syntymiseksi?***

Aihetta on käsitelty erityisesti Århusin sopimuksen implementointioppaassa (2014)<sup>86</sup> ja EU-komission tiedonannossa (2017)<sup>87</sup> sekä Århusin sopimuksen niin sanotun yhteensopivuuskomitean<sup>88</sup> ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Seuraavassa käsitellään näistä johtuvia vaatimuksia. Tavoitteena on luoda kuva asiaan sovellettavista keskeisistä vaatimuksista.

Komission tiedonannossaan toteamalla tavalla kansallisissa säännöissä voidaan määrittää vaatimukset, jotka järjestöjen on täytettävä saadakseen asiavaltuuden lain nojalla.<sup>89</sup> Toisaalta implementointioppaan mukaan tätä ei tule tulkita niin, että sopimuspuolille jäisi rajoittamaton harkintavalta vaatimusten määrittelyssä. Harkintavaltaa on tarkasteltava siinä kontekstissa, että sopimus antaa järjestöille tärkeän roolin sopimuksen täytäntöönpanossa.<sup>90</sup> Komissio on viitannut EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti jäljempänä käsiteltävään *Djurgården*-tapaukseen. Se toteaa tuomioistuimen edellyttäneen, että sääntöjä ei saa muotoilla niin, että järjestöjen olisi mahdotonta käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi suojellakseen yleistä etua.

<sup>86</sup> Implementointioppas 2014. Osoitteessa: [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

<sup>87</sup> Komission tiedonanto, Ohje muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (2017/C 275/01).

<sup>88</sup> Kyse on Århusin sopimuksen 15 artiklaan perustuvasta määräysten noudattamisen valvonnasta, jota toteuttaa erityinen valvontaelin. Ks. valvontaelimen kotisivut:

<https://unece.org/env/pp/cc>.

<sup>89</sup> Komissio 2017, kohta 78.

<sup>90</sup> Implementointioppas 2014, s. 58.

Kansallisesti on taattava laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.<sup>91</sup> Vaatimusten muotoilussa on myös otettava huomioon pienten ja paikallisten järjestöjen edut<sup>92</sup>.

Implementointioppaan mukaan se, edistääkö jokin järjestö ympäristönsuojelua vai ei, voidaan todeta monin eri tavoin, kuten perustamiskirjan, sääntöjen tai toiminnan kautta. Ympäristönsuojelu ymmärretään laajasti siten kuin se on Århusin sopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa määritelty.<sup>93</sup> Määritelmä on laaja kattuen esimerkiksi ympäristön osa-alueet ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, luontokohteiden tilan ja biologisen monimuotoisuuden, melun ja säteilyn, hallinnolliset toimenpiteet, toimintaohjelmat, lainsäädännön sekä ihmisten terveyden ja turvallisuuden. Ympäristönsuojelun ei tarvitse olla järjestön ainoa tavoite, mutta komission tiedonannossakin todetun mukaan sen voitaneen edellyttää olevan järjestön pääasiallinen tavoite<sup>94</sup>.

Yleislinjat sille, miten järjestöille kansallisessa lainsäädännössä asettavia vaatimuksia tulee arvioida, on muodostettu yhteensopivuuskomitean vuonna 2006 Belgiaa (ACCC/C/2005/11) ja vuonna 2011 Armeniaa (ACCC/C/2009/43) koskevissa ratkaisuissa (findings). Belgiaa koskevassa tapauksessa komitea toteasi valtioilla sinänsä olevan liikkumavaraa Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kappaleen osalta säätäessään kansallista lainsäädäntöä, mutta tämä tulee tapahtua kunnioittaen sopimuksesta johtuvaa vaatimusta laajasta muutoksenhakuoikeudesta:

“Environmental organizations, meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, are deemed to have a sufficient interest to be granted access to a review procedure before a court and/or another independent and impartial body established by law. Although what constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with national law, it must be decided “with the objective of giving the public concerned wide access to justice” within the scope of the Convention.”<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Komissio 2017, kohta 75 ja siinä viitattu tapaus *Djurgården* (C-263/08), kohta 45.

<sup>92</sup> Komissio 2017, luvun 2.3.2.2. tiivistelmä.

<sup>93</sup> Implementointiopas 2014, s. 57–58.

<sup>94</sup> Komissio 2017, kohta 79.

<sup>95</sup> ACCC/C/2005/11, kohta 27.

Armeniaa koskevassa vuoden 2011 tapauksessa komitea puolestaan totesi, että osapuolet

“ - - may not interpret these criteria in a way that significantly narrows standing and runs counter to their general obligations under articles 1, 3 and 9 of the Convention”<sup>96</sup>

Saksaa koskevassa vuonna 2014 ratkaistussa asiassa yhteensopivuuskomitea on katsonut mahdolliseksi sellaisen kansallisen sääntelyn valitusoikeuden syntymiseksi, jossa järjestölle on asetettu velvollisuus osoittaa päätöksen tai toimenpiteet vaikuttavan sen tavoitteisiin. Komitea toteaa, että tällainen sääntely on riittävän selkeä eikä ole kohtuuton, koska vaikutus voidaan osoittaa helposti (can be easily proven) järjestön säännöissä määrättyjen tavoitteiden perusteella. Se myös totesi, että järjestöillä on mahdollisuus muokata sääntöjään tarpeen mukaan. Arvioituaan Saksan lainsäädäntöä ja käytäntöä se samalla kuitenkin korosti seuraavaa:<sup>97</sup>

“- - any requirements introduced by a Party should be clearly defined, should not cause excessive burden on environmental NGOs and should not be applied in a manner that significantly restricts access to justice for such NGOs.”

Saksaa koskee myös vuonna 2021 ratkaistu asia ACCC/C/2016/137. Saksassa on käytössä erityinen menettely, jossa järjestöjen tulee hakea valitusoikeuden syntymiseksi ennakkollinen hyväksyntäpäätös (recognition). Sääntely perustu ympäristölliseen muutoksenhakulakiin, jossa säädetyin edellytyksin ennakkohyväksyntä voidaan myöntää. Kyseessä on erillinen hallinnollinen päätös, johon on mahdollista hakea muutosta. Saatuaan hyväksynnän järjestö voi valittaa laissa määritellyistä päätöksistä, eikä valitusoikeutta enää tutkita erikseen.<sup>98</sup> Asiassa oli kysymys yhdistyksen tunnustamisen edellytyksistä ja niiden suhteesta Århusin sopimuksesta johtuviin vaatimuksiin. Lain mukaan tunnustaminen voitiin myöntää seuraavin edellytyksin:

<sup>96</sup> ACCC/C/2009/43, kohta 75.

<sup>97</sup> ACCC/C/2008/31, kohdat 71–72. Tapauksessa oli kysymys lisäksi eräistä muistakin asioista, kuten järjestön mahdollisuudesta vedota valituksessaan menettelyvirheisiin. Näiltä osin komitea totesi Saksan kansallisen prosessilainsäädännön ja vallitsevan oikeuskäytännön osin epäselväksi, osin olevan vastoin Århusin sopimusta.

<sup>98</sup> Ks. ACCC/C/2016/137, esim. kohdat 22–25, jossa Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzin sääntelyä on selostettu. Laki löytyy osoitteesta: <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/BJNR281600006.html>

“The Vereinigung shall be recognized if:

- (1) According to its by-laws, it ideationally, and not only temporarily, encourages the objectives of environmental protection;
- (2) It has existed for at least three years at the time of recognition and has been active as defined in number 1 during that period;
- (3) It offers guarantees of proper performance of its duties; the type and scope of its previous activity, its membership and the effectiveness of the Vereinigung shall be taken into account in that regard;
- (4) It promotes public-benefit purposes as defined in section 52 of the German Fiscal Code (Abgabenordnung);
- (5) It allows any person who supports the objectives of the Vereinigung to become a member; members shall be deemed to be persons who are given full voting rights in the general meeting of the Vereinigung upon joining; Vereinigungen, at least three-- quarters of whom are legal persons may be exempted from the requirement in the first half of this sentence, provided the majority of such legal persons fulfil this requirement.”<sup>99</sup>

Yhteensopivuuskomitean varsinainen kannanotto kohdistui (vain) lain 5 kohdan vaatimukseen siitä, että yhdistyksen jäsenyyden tulee olla avoin ja tuottaa täydet äänestysoikeudet. Lisäksi se arvioi kohdassa mainittua vaatimusta, jonka mukaan sellaiset järjestöt, joiden jäsenistä vähintään kolmeneljäsosaa on oikeushenkilöitä, voidaan vapauttaa tästä vaatimuksesta edellyttäen, että tällaisten oikeushenkilöiden enemmistö täyttää jäsenyydelle asetetut vaatimukset. Yhteensopivuuskomitea totesi, että avointa jäsenyyttä täysin äänestysoikeuksien koskeva vaatimus oli Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan vastainen, koska se oli poissulkeva, eikä se vastannut tavoitetta, jonka mukaan ”yleisölle, jota asia koskee” tuli turvata laaja valitusoikeus<sup>100</sup>.

Edellä todettu säännös ei ollut muilta osin yhteensopivuuskomitean arvioitava. Saksan sääntely tarjoaa kuitenkin tietoa siitä, miten järjestöjen valitusoikeus on muualla säännelty. Ilmeisesti Saksan ennakkohyväksyntäjärjestelmä sinänsä on katsottu mahdolliseksi.

---

<sup>99</sup> Ks. kohta 23.

<sup>100</sup> Kohta 112.

Saksan liittovaltion ympäristöhallintovirasto on selostanut tarkemmin ympäristöjärjestön hyväksymisvaatimuksia UmwRG 3 §:n vaatimusten osalta. Säännöksen toisen kohdan mukaan järjestön oltava ollut olemassa kolmen vuoden ajan, jona aikana sillä on tullut olla myös toimintaa. Tämän todentamiseksi järjestön on toimitettava hyväksyntäviranomaiselle todisteita, kuten vuosikertomuksia, lehdistötiedotteita, jäsenlehtiä tai uutiskirjeitä. Säännöksen kolmannen kohdan mukaan järjestön on annettava takuu asianmukaisesta toiminnasta, kuten aiemmasta toiminnasta ja jäsenyydestä. Huomioon otetaan viraston mukaan aiempien toimintojen luonne ja laajuus, jäsenyydet ja toiminta. Tarkoituksena on varmistaa, että säännöissä esitetyt tavoitteet eivät ole vain paperilla, vaan yhdistys todella toteuttaa niitä tosiasiasa. Yhdistyksen tulee olla rakennettu niin, että se voi käyttää oikeuksiaan tyydyttävällä tavalla laadun, määrän ja ajan osalta. Lisäksi UmwRG 3 §:n (1) kohdan viimeinen virke sisältää erityisen vaatimuksen (ei sisälly edellä referoituihin vaatimuksiin). Sen mukaan tunnustuksen myöntävän viranomaisen tulee määritellä se alue (koko maa, liittovaltio tai muu alue), jolla yhdistys voi oikeuksiaan käyttää.<sup>101</sup>

Keskeinen EU-tuomioistuimen tapaus on Ruotsia koskeva *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08)*. Kyseessä oli YVA-menettelyn soveltamisalaan kuulunut pohjavesitunnelin rakentamishanke. Ennakkoratkaisukysymyksiä oli kolme ja niistä kaksi koski sitä, kuuluiko hanke ylipäänsä YVA-direktiivin soveltamisalaan. Näihin EUT vastasi myöntävästi. Kolmas kysymyksen sijaan koski sitä, oliko Ruotsin miljöbalkin sääntely, joka edellytti järjestön valitusoikeuden syntymiseltä sitä, että sillä oli vähintään 2000 jäsentä, YVA-direktiivin ja Århusin sopimuksen mukainen. Näiltä osin EUT vastasi kysymykseen kieltävästi. Se katsoi, että edellytys 2000 jäsenestä sulki pienet paikalliset yhdistykset valitusoikeuden ulkopuolelle, ja kiinnitti huomiota siihen, että Ruotsissa vain kaksi yhdistystä täytti vaatimuksen<sup>102</sup>.

Ruotsin valtio vetosi siihen, että paikalliset yhdistykset saattoivat ottaa yhteyttä suurempiin yhdistyksiin ja pyytää näitä valittamaan. EUT kuitenkin totesi, että tämä ei ollut riittävää, koska suuremmilla järjestöillä ei välttämättä ollut samaa intressiä valituksen suhteen kuin pienemmillä, ja koska ne saattoivat vastaanottaa samanlaisia yhteydenottoja laajalti.<sup>103</sup> EUT ei sinänsä ottanut asiaan muilta osin kantaa, eikä todennut, mikä olisi sopiva

<sup>101</sup> Ks. Saksan liittovaltion ympäristöviraston selostus (päivitetty 26.10.2020) osoitteessa: [https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anerken-nung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen/voraussetzungen-der-anerken-nung?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anerken-nung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen/voraussetzungen-der-anerken-nung?utm_source=chatgpt.com) - voraussetzungen-fr-vereinigungen

<sup>102</sup> Kohta 51. Ks. tapauksen kommentoinnista laajemmin Ryall 1519–1520, jonka mukaan tapaus korostaa erityisesti pienten paikallisten järjestöjen roolia EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamisessa. Kuten hän toteaa, toisaalta EU-tuomioistuin ei kuitenkaan sinänsä määrittele tarkemmin ohjeistusta sen suhteen, minkälaisia vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössä järjestöille voidaan asettaa valitusoikeuden syntymiseksi.

<sup>103</sup> Kohta 51.

jäsenmäärävaatimus. Tapauksen merkitystä on korostettu sekä Århusin sopimuksen implementointopissa (2014)<sup>104</sup> että komission tiedonannossa (2017)<sup>105</sup> siltä osin kuin kyse on sopimuksen 2 artiklan 5 kohdasta ja valtion mahdollisuuksista määrittää kansallisesti järjestölle asetettavia vaatimuksia.

Tapauksen seurauksena Ruotsi muutti miljöbalkin (1998:808) sääntelyä vuonna 2010 siten, että järjestöjen valitusoikeuden edellytyksinä on se, että niillä on vähintään 100 jäsentä tai jos jäsenmäärä on tätä pienempi, että niillä on ”yleisön tuki” ja ne ovat toimineet vähintään kolme vuotta. Sääntelytapa on tälläkin hetkellä voimassa Ruotsissa (MB 16:13)<sup>106</sup>. Valitusoikeus määräytyy siten eri tavalla sen mukaan, onko jäseniä vähintään 100 vai vähemmän. Myös alle 100 jäsenen järjestöt voivat saada valitusoikeuden, mutta niiden tulee osoittaa, että niillä on ”yleisön tuki” ja että ne ovat toimineet vähintään kolme vuotta. Yli 100 jäsenen järjestöiltä edellytetään ”vain” sitä, että ne ovat jäsenmäärän lisäksi toimineet vähintään kolme vuotta.

Ruotsi muutti miljöbalkin sääntelyä. EUT:n ratkaisuhetkellä voimassa oli MB 16:13, jossa edellytettiin valitusoikeuden syntymiseksi järjestöltä muun ohella sitä, että sillä oli vähintään 2000 jäsentä. 1.9.2010 voimaan tulleella lainmuutoksella jäsenmäärävaatimusta muutettiin niin, että valitusoikeuden syntymiseksi edellytettiin vähintään 100 jäsentä tai sitä, että järjestö muutoin osoittaa nauttivansa yleisön tukea (allmänhetens stöd). Vaatimus muutettiin siis muotoon, jossa säädettiin yhtäältä numeerisesta jäsenmäärästä, mutta toisaalta siitä, että vaatimus voitiin täyttää myös julkisen tuen perusteella, jolloin valitusoikeus voi syntyä myös järjestöille, joilla on alle 100 jäsentä. Kuten hallituksen esityksessä nimenomaisesti todetaan, riittävää ei ole, että järjestön tarkoitus on kirjattu sen sääntöihin, vaan sen tulee myös olla tosiasiassa toiminut näiden eteen<sup>107</sup>.

Ruotsin uudistettu miljöbalkin valitusoikeussääntely järjestöjen osalta päättyi vuonna 2013 Århusin sopimuksen yhteensopivuuskomitean arvioitavaksi. Komitea antoi ratkaisunsa vuonna 2017 (ACCC/C/2013/81). Asia koski muun ohella järjestön miljöbalkin 16:13:n mukaan määräytyvää valitusoikeutta plan- och bygglagenin (2010:900) nojalla myönnetyn rakentamisluvan osalta tuuli-voima-asiassa. Komitea katsoi Ruotsin uuden valitusoikeussääntelyn yhteensopivaksi Århusin sopimuksesta johtuvien vaatimusten kannalta toteamalla seuraavaa:

<sup>104</sup> Ks. Implementointiopas 2014, s. 58.

<sup>105</sup> Komissio 2017, erit. kohdat 75–82.

<sup>106</sup> Ks. edellä luku 2.2, jossa on käsitelty tätä vaatimusta tarkemmin.

<sup>107</sup> Prop. 2009/10:184, s. 76.

“The Committee has not been given any evidence that suggests that the criteria laid down in the national law with respect to environmental associations are outside the margin of discretion allowed to Parties when implementing article 9, paragraph 3. In this regard, the Committee notes that associations with less than 100 members are entitled to standing so long as they can show they have the “support from the public” and have been active at least three years (see para. 29 above).”<sup>108</sup>

Olennaiseksi yhteensopivuuden kannalta näyttäisi muodostuneen se, että kiinteä jäsenmäärävaatimus ei asettanut ehdotonta rajoitusta sille, etteikö myös vähemmän jäseniä omaavalla järjestöllä voisi olla valitusoikeutta, jos se voi osoittaa nauttivansa ”yleisön tukea”. Sinänsä kiinnostavaa on, että yhteensopivuuskomitea näyttäisi edellä todetussa Ruotsia koskevassa vuoden 2017 kannanotossaan katsoneen toiminta-aikavaatimuksen mahdolliseksi samoin kuin komissiokin vuoden 2017 tiedonannossaan<sup>109</sup>, Århusin sopimuksen vuoden 2014 implementointioppaassa toiminta-aikavaatimusten katsotaan olevan ”ei ehkä sopusoinnussa sopimuksen kanssa”<sup>110</sup>. Viimeksi mainitun osalta oppaassa ei kuitenkaan viitata mihinkään käytäntöön.

Ruotsia koski sittemmin tapaus ACCC/C/2019/174, jossa oli väitetty miljöbalkin 16:13:n kolmen vuoden toiminta-aikavaatimuksen rikkovan Århusin sopimuksesta johtuvia vaatimuksia. Asia kuitenkin näyttäisi vedetyn komitean käsittelystä pois valittajan omasta pyynnöstä.

Kuten edellä todettiin (luku 2.2), Ruotsissa järjestöjen valitusoikeus on lainsäädäntöteknisesti säädetty varsin eri tavalla kuin esimerkiksi Suomessa. Miljöbalk 16:13 sisältää yleisen ympäristöjärjestöjen valitusoikeuskriteerit ilmaisevan säännöksen, jonka nojalla yhdistyksen ”asianosaisikelpoisuutta” arvioidaan miljöbalkin ja muiden ympäristölakien valitusoikeussäännösten soveltamisessa. Tällaisessa sääntelytavassa on etunsa sen tuoman tietyn selkeyden osalta (vrt. Suomen hajanainen sääntely edellä luku 3.2.1). Toisaalta Ruotsin järjestelmässä tiettyä haastetta voi tulla siitä, että järjestöjen valitusoikeutta arvioidaan EU-oikeuden ja Århusin sopimuksen kannalta jossain määrin eri tavoin sen mukaan, minkälaisesta ympäristöllisesti hankkeesta on kysymys ja onko sääntelyn taustalla esimerkiksi EU-pohjaista sääntelyä. Nythän saman MB 16:13:n säännöksen nojalla arvioidaan sekä laajoja vaikutuksia omaavien infrahankkeiden että yksittäisten, lähinnä paikallisia vaikutuksia omaavien hankkeiden valitusoikeuksia. Varsinkin kiinteän jäsenmäärän asettaminen voi tällöin olla haasteellista, minkä edellä todettu kehitys osoittaa.

<sup>108</sup> ACCC/C/2013/81, kohta 85. Ks. myös päätöksessä viitattu kohta 29, jossa on todettu se, miten valitusoikeus Ruotsin plan- och bygglagenin ja miljöbalkin mukaan tuolloin määräytyi (selostettu leipätekstissä).

<sup>109</sup> Komissio 2017, kohta 80.

<sup>110</sup> Implementointioppas 2014, s. 58.

EU-komissio toteaa tiedonannossaan (2017), että jäsenvaltiot voivat asettaa myös muita kuin järjestön aktiivisuuteen ja jäsenmäärään liittyviä vaatimuksia. Vaatimukset voivat koskea esimerkiksi tietoa siitä, onko järjestö riippumaton tai voittoa tavoittelematon. Sitä voidaan niin ikään vatiä osoittamaan, että sen talous on vakaalla pohjalla, jotta se voisi edistää ympäristönsuojelun tavoitteitaan. Komissio myös nimenomaisesti toteaa, että järjestöltä voidaan edellyttää tiettyä toiminnan kestoa ennen kuin valitusoikeus syntyy. Tässä on kuitenkin komission mukaan otettava huomioon edellä *Djurgården*-tapauksessa esiintuodut vaatimukset.<sup>111</sup> Komission toteamuksen osalta tosin on huomattava, että EU-tuomioistuin katsoi tapauksessa 2000 jäsenen määrän olevan liian suuri, mutta se ei kuitenkaan katsonut jäsenmäärävaatimuksia sinänsä kielletyiksi, kuten ei antanut muutamaakaan ohjeistusta sallituista tai kielletyistä kriteereistä.

Huomiota voidaan kiinnittää myös Århusin yhteensopivuuskomitean kantaan siitä, että jäsenvaltiot eivät ole sinänsä velvoitettuja säätämään kansalliseen lainsäädäntöön kirjaimellisesti (literally) Århusin sopimuksesta johtuvia vaatimuksia. Arvioidessaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta se kiinnittää huomiota, ei vain lainsäädäntöön, vaan myös esimerkiksi siihen, miten järjestöjen valitusoikeuden on tulkittu oikeuskäytännössä olevan olemassa.<sup>112</sup> Toisaalta silloin, kun järjestöjen valitusoikeus perustuu Århusin sopimuksen sijaan suoraan EU:n sekundäärilainsäädäntöön, kuten direktiiveihin, implementointivaatimus on vahvempi<sup>113</sup>. Direktiivienkään osalta ei yleensä edellytetä sanatarkkaa, vaan direktiivin sisällön implementointia.

Metsästysasioiden osalta merkityksellistä on se, että luontodirektiivi ei sisällä itsenäistä ympäristöjärjestöjen määritelmää, kuten ei muutoksenhakusääntelyäkään. EU-oikeudelliselta kannalta järjestöjen valitusoikeus määräytyy siten EU-oikeuden ja Århusin sopimuksen tulkintojen pohjalta. Näiltä osin EU-tuomioistuimen ruskeakarhun metsästystä ja luontojärjestön valitusoikeutta koskeva tapaus *Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09)* on keskeinen. Siinä EU-tuomioistuin katsoi, että Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdalla ei ollut sellaista välitöntä oikeusvaikutusta, että järjestön valitusoikeus olisi voitu perustaa siihen. Sen sijaan se edellytti, että jäsenvaltioiden tulee tulkita kansallisia prosessisäännöksiä ”niin pitkälti kuin mahdollista” siten, että järjestölle

<sup>111</sup> Komissio 2017, kohta 81.

<sup>112</sup> ACCC/C/2018/31, erityisesti kohdat 65 ja 77.

<sup>113</sup> Ks. esim. ns. YVA-direktiivi (11 artikla) ja Seveso III-direktiivi (artikla 23).

syntyy mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehty päätös, joka voi olla EU:n ympäristöoikeuden säännösten vastainen.

Olennaista on se, että tapauksessa ei sinänsä määritelty sitä, minkälaisia kriteereitä järjestön tulee täyttää saadakseen valitusoikeuden. Tapauksen keskeinen EU-oikeudellinen merkitys tulee ensisijaisesti siitä, että ratkaisulla EUT liitti ensimmäistä kertaa Århusin sopimuksesta johtuvat ympäristöjärjestöjen valitusoikeudet 9 artiklan 3 kohdan osalta myös osaksi sellaista EU-pohjaista sääntelyä (tässä luontodirektiivi), joka ei sisällä itsenäistä ympäristöjärjestöjen muutoksenhakusääntelyä. Vaikka tapaus koski Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohtaa eli ”yleisön” oikeuksia, jossa valtiolla on laajempi liikkumavara, eikä 9 artiklan 2 kohtaa eli ”yleisöä, jota asia koskee”, ja jossa valtion liikkumavara on kapeampi, vaatimukset kuitenkin komission ohjeen mukaan ”sopivat” toistensa arviointiin<sup>114</sup>. Asia toki on tulkinnanvarainen<sup>115</sup>.

Asiaan ei tässä voida syventyä. Edellä todettu tarkastelu tuo kuitenkin esiin ne keskeiset suuntaviivat, jotka koskevat Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan, 9 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan tulkintaa sen suhteen, minkälaisia vaatimuksia järjestöille voidaan mahdollisesti kansallisessa lainsäädännössä asettaa valitusoikeuden syntymiseksi.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Århusin sopimus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa määritellä järjestöille kansallisessa lainsäädännössä vaatimuksia, joita niiden tulee täyttää valitusoikeuden syntymiseksi. Nämä voivat koskea esimerkiksi toiminnan aktiivisuutta, jäsenmäärää ja toiminnan kestoa. Olennaista on se, että pääsääntönä on laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus sekä se, että järjestöille asetettavat ominaisuusvaatimukset eivät saa olla poliittisesti motivoituneita, syrjiviä, eivätkä ne saa asettaa teknisiä tai taloudellisia esteitä, ja että rajoitukset ovat luonteeltaan objektiivisia eivätkä ne johda tarpeettomaan poissuljentaan<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> Komissio 2017, kohta 107.

<sup>115</sup> Ks. näin esim. Jendroska JEEP 2020, s. 33.

<sup>116</sup> Implementointiopas 2014, s. 58.

### 3.3.1.3 Ennakko-osallistuminen

Edellä todetuissa vaatimuksissa on kysymys lähinnä siitä, mitä ”ominaisuusvaatimuksia” järjestöille voidaan Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan puitteissa asettaa. Kysymys on tällöin ikään kuin yleisemmin siitä, millä edellytyksin 9 artiklan 2 kohdassa, mutta myös 3 kohdassa, tarkoitettu muutoksenhakumahdollisuus syntyy.

Esillä on ollut myös kysymys siitä, voidaanko järjestöltä edellyttää valitusoikeyden syntymiseksi aktiivisuutta juuri siinä menettelyssä, jossa syntyvästä päätöksestä se valituksen tekee. Joissakin valtioissa valitusoikeyden syntyminen edellyttää osallistumista päätöksen valmistelumenettelyyn tai jonkinlaisen muistutuksen tekemistä, jotta valitusoikeus syntyisi. Kyse on siis eräänlaisesta lisävaatimuksesta siihen nähden, että järjestön tulee ylipäänsä täyttää kansallisen lain mukaiset ”ominaisuusvaatimukset”.

Tässä ei voida asiaa lähemmin käsitellä. Voidaan kuitenkin todeta, että tällaiset vaatimukset saattavat herkästi muodostua ongelmallisiksi suhteessa EU-oikeuteen ja Århusin sopimukseen, kuten komissio tiedonannossaan toteaa. Ennakko-osallistumisvaatimuksen ei kuitenkaan voida sanoa aina olevan mahdollon. Tämä liittyy siihen, että esimerkiksi YVA-direktiivin mukaisissa hankkeissa ympäristöjärjestöt ovat ”yleisöä, jota asia koskee” vain siltä osin kuin kyse on merkittävistä ympäristövaikutuksista. Sen sijaan siltä osin kuin on vähäisemmistä vaikutuksista, järjestöt ovat ”yleisöä”. Jälkimmäisen osalta jäsenvaltiolla on laajempi kansallinen liikkumavara. Lähtökohta on se, että ennakko-osallistumista ei voida edellyttää silloin, kun kyse on merkittävistä ympäristövaikutuksista, mutta se voi olla mahdollinen muissa hankkeissa.<sup>117</sup>

Metsästysasioiden osalta asiaan ei ole annettavissa selkeää vastausta. Todennäköisesti ennakko-osallistumisveloitteen asettaminen voisi kuitenkin olla ongelmallinen, vaikka järjestöiltä voitaisiinkin edellyttää muuta aktiivisuutta ja osoitusta tosiasiallisesta toiminnasta.

---

<sup>117</sup> Komissio 2017, kohta 85–86.

### 3.3.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä erityistä ympäristöartikkelia taikka artiklaa ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden syntyminen näyttäisi oikeuskäytännön valossa edellyttävän pääsääntöisesti sitä, että järjestön taustalla olevat henkilöt ovat olleet jonkin sopimusartiklan loukkauksen kohteena. Tämä puolestaan riippuu voimakkaasti siitä, minkä artiklan loukkaukseen on vedottu. Valitusoikeuden olemassaolossa on pohjimmiltaan kysymys 6 artiklan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin yhdistettynä jonkin substanssiartiklan loukkausväitteeseen.<sup>118</sup> Pelkääntään se, että järjestö edustaa julkista etua, ei näyttäisi kuitenkaan sellaisenaan synnyttävän valitusoikeutta. Niin ikään EIT on oikeuskäytännössään useasti todennut suhtautuvansa torjuvasti niin sanottuihin *actio popularis* -tyyppisiin valituksiin, joissa valittajalla ei ole sisällöllistä kytkentää juttuun<sup>119</sup>.

Esimerkiksi tapauksessa *Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja* (2004) valittajana olivat useat henkilöt ja (asukas)yhdistys, jonka jäseniä he olivat. Kysymys koski sitä, oliko valittajilla katsottava olleen padon rakentamista koskevassa asiassa EIS 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yksityisluontoinen riita, joka muodostaisi heille pääsyn tuomioistuimeen. EIT totesi, että pelkkä yleisen edun puolustaminen ei riitä perustamaan artiklassa tarkoitettua pääsyä tuomioistuimeen<sup>120</sup>. Tässä tapauksessa se kuitenkin katsoi EIS 6 artiklan 1 kohdan soveltuvan ja valittajilla – myös yhdistyksellä – olevan ”valitusoikeuden”. Se ei katsonut yhdistyksellä olevan sellaisenaan valitusoikeutta. Ratkaisevaa oli, että henkilöt olivat yhdistyksen jäseniä ja yhdistyksen tarkoituksena oli valvoa samaisten henkilöiden elämiseen (lifestyle) ja omaisuuteen (asumiseen) liittyviä intressejä laaksossa, johon vesi tulisi padon rakentamisen takia nousemaan.

Merkittävässä tapauksessa *L’Erablière A.S.B.L. v. Belgia* (2009) EIT puolestaan katsoi paikallisella asukasyhdistyksellä olevan EIS 6 artiklan 1 kohdan valossa sellainen yksityisluonteista oikeutta koskeva erimielisyys, että

<sup>118</sup> Ks. Häkkänen 2024, s. 64–67 ja siinä käsitelty EIT:n oikeuskäytäntö.

<sup>119</sup> Ks. esim. *Perev v. Ranska* (suuri jaosto), 12.2.2004, no. 47287/99, kohta 70.

<sup>120</sup> Ks. erit. *Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja*, 27.4.2004, no. 62543/00, kohta 46.

sille syntyi pääsy tuomioistuimeen. Kyse oli kaatopaikan laajentamista koskevasta hankkeesta, jossa valittajana oli lähialueen asukkaita edustanut yhdistys. EIT katsoi yhdistyksellä olevan asiassa sellainen asema, että sillä oli 6 artiklan 1 kohdan nojalla oltava pääsy tuomioistuimeen. EIT antoi perusteluissaan merkitystä sille, että yhdistyksen valitus oli rajattu alueellisesti ja sisällöllisesti (in space and in substance). Se oli valituksessaan vedonnut rajatusti lähinnä YVA-direktiivin mukaisiin ympäristöllisiin seikkoihin ja yhdistyksen toimialue oli suppea käsittäen vain viiden pienen kunnan alueen. Lisäksi yhdistyksen toimihenkilöt ja jäsenet olivat näiden kuntien asukkaita. Tuomioistuin katsoi, että yhdistyksen oli näistä syistä katsottava edustavan siinä määrin näitä henkilöitä, että kyse ei ollut pelkästä julkisen edun puolustamisesta, vaan heidän yksityisluonteisista oikeuksistaan.<sup>121</sup>

Toisaalta tutkimatta jättämistä koskevassa päätöksessä *Collectif national etc. v. Ranska* (2006) ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi katsoneen, että ympäristönsuojelujärjestön, joka ei edustanut paikallisia asukkaita, ei voida automaattisesti katsoa olevan vailla 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua pääsyä tuomioistuimeen. Se ei tätä sinänsä laajemmin arvioinut, koska arvioitava kysymys koski yhdistyksen asemaa kansallisessa menettelyssä.<sup>122</sup> EIT:n oikeuskäytännöstä ei siis voida tehdä sellaistaakaan johtopäätöstä, että ympäristönsuojelujärjestöillä ei voisi koskaan olla pääsyä tuomioistuimeen, elleivät sen jäsenet ole itse väitetyt loukkauksen uhreja.

Merkittävä tulkinta edellä todettuun järjestöjen valitusoikeuden määräytymiseen (locus standi) on tapaus *Verein Klimaseniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi* (suuri jaosto) (2024)<sup>123</sup>. Ilmastoasiaa koskeneen valituksen valittajina olivat viisi eri tahoa, joista ensimmäinen oli ympäristöasioita ajava yhdistys ja neljä muuta yksityishenkilöä<sup>124</sup>. EIT jätti yksityishenkilöiden valitukset tutkimatta, mutta tutki sen sijaan yhdistyksen valituksen. EIT totesi kiinnittävänsä yhdistysten osalta huomiota niiden perustamistarkoitukseen, voittoa tavoittelemattomaan tarkoitukseen, toiminnan luonteeseen ja laajuuteen relevantilla

<sup>121</sup> *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*, 24.2.2009, no. 49230/07, kohdat 27–29 sekä Häkkänen 2020, s. 65–75, jossa olen käsitellyt tapausta hieman laajemmin.

<sup>122</sup> *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox v. Ranska* (päätös), 28.3.2006, no. 75218/01

<sup>123</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi* (suuri jaosto), 9.4.2024, no 53600/20, kohdat 489–503 (standing of associations).

<sup>124</sup> Kohdat 10–21.

toiminta-alueella, jäseniin ja edustavuuteen, periaatteisiin ja hallinnon läpinäkyvyyteen sekä siihen, oliko tapauksen olosuhteiden perusteella riittävä intressi myöntää valitusoikeus asianmukaisen oikeushallinnon kannalta.<sup>125</sup>

Tapauksessa *Greenpeace Nordic ja muut v. Norja* (2025) näyttäisi sovelletun edellä todetussa Sveitsiä koskevassa tapauksessa (2024) kehitetyt arviointikriteereitä arvioitaessa ympäristöjärjestön valitusoikeutta öljynporausaluetta koskevassa asiassa. Se katsoi Greenpeace Nordicilla olevan valitusoikeuden (*locus standi*). Sveitsin tapauksessa kehittämiensä kriteereiden mukaan järjestön on saadaksesen *locus standi* ilmastoasioissa täytettävä seuraavat kriteerit:<sup>126</sup>

- a) to be lawfully established in the jurisdiction concerned or to have *standing* to act there;
- b) to be able to demonstrate that it pursues a dedicated purpose in accordance with its statutory objectives in the defence of the human rights of its members or other affected individuals within the jurisdiction concerned, whether limited to or including collective action for the protection of those rights against threats arising from climate change; and
- c) to be able to demonstrate that it can be regarded as genuinely qualified and representative to act on behalf of members or other affected individuals within the jurisdiction who are subject to specific threats or adverse effects of climate change on their lives, health or well-being as protected under the Convention. In this connection, the Court will have regard to such factors as the purpose for which the association was established, that it is of non-profit character, the nature and extent of its activities within the relevant jurisdiction, its membership and representativeness, its principles and transparency of governance and whether on the whole, in the particular circumstances of a case, the grant of such standing is in the interests of the proper administration of justice. The *locus standi* of an association to act on behalf of the members or other affected individuals within the jurisdiction concerned will not be subject to a separate requirement of showing that those on whose behalf the case has been brought would themselves have met the victim-status requirements for individuals in the climate-change context (*ibid.*, § 502).

Näyttäisi siltä, että EIT:n oikeuskäytännössä sinänsä tunnustetaan erilaisten järjestöjen pääsy tuomioistuimeen 6 artiklan 1 kohdan mukaan, mutta tätä arvioidaan verrattain tiukasti. Usein edellytetään, että järjestön taustalla olevat henkilöt ovat jollakin tavalla ihmisoikeusloukkauksen uhreina (*victim*). Toisaalta uudemmassa oikeuskäytännössä järjestöjen valitusoikeuteen

<sup>125</sup> Kohta 502.

<sup>126</sup> *Greenpeace Nordic ja muut v. Norja*, 28.10.2025, no. 34068/21, kohdat 286–290.

(locus standi) näyttäisi omaksutun myönteisempi linja varsinkin ilmastoasioissa. Pelkästään yleistä etua ajavien järjestöjen pääsy tuomioistuimeen 6 artiklan 1 kohdan nojalla ilman jonkinlaista victim-kytkentää on näyttäisi kuitenkin olevan rajoitetumpaa – tai ainakin tulkinnanvaraisempaa – verrattuna EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta johtuviin vaatimuksiin.

### 3.3.3 Suomen perustuslaki

Keskeisimmät perustuslaista johtuvat vaatimukset johtuvat ympäristövastuuta koskevasta PL 20 §:stä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös lisättiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä silloisen hallitusmuodon 14 a §:ksi 1.1.1995 voimaan tulleella lainmuutoksella. Hallituksen esityksen perusteluissa ei mainittu järjestöjen asemasta nimenomaisesti mitään, kuten ei sitä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä, nykyistä perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä tai sitä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä<sup>127</sup>. Näistä ei siis sellaisenaan näyttäisi voitavan johtaa ainakaan yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, minkälaisia kriteereitä järjestöille voidaan asettaa mahdollisen valitusoikeuden syntymiseksi.

Sittemmin perustuslain tulkinta, kansainväliset velvoitteet ja ympäristölainsäädäntö ovat kehittyneet siihen suuntaan, että järjestöjen valitusoikeus on vakiintunut ja laajentunut. Siten sen voimakas rajoittaminen saatikka poistaminen ympäristöasioissa olisi epäilemättä ongelmallista ympäristövastuusäännöksen (PL 20 §) kannalta. Jonkinlaisena lähtölaukauksena voidaan pitää 1.1.1997 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:n 3 momenttia, jossa valitusoikeus annettiin luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa sellaisille paikallisille tai alueellisille rekisteröidyille yhteisöille, joiden tarkoituksena on

<sup>127</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 20–21 ja 66–67, PeVM 25/1994 vp, s. 9–10, HE 1/1998 vp, s. 80 ja PeVM 10/1998 vp.

luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan asiaa arvioinut<sup>128</sup>, mutta hallituksen esityksessä valitusoikeuden säätämistä perusteltiin HM 14 a §:n ympäristövastuussäännöksellä<sup>129</sup>.

Sittemmin vastaavan kaltaiset säännökset ovat laajentuneet eri puolille ympäristölainsäädäntöä (ks. edellä luku 3.2.1). Näitä on perusteltu lakiesityksissä varsin samalla tavoin ympäristövastuuseen viittamaalla. Kun kysymys on ollut nimenomaan ympäristövastuun edistämisestä, ei perustuslakivaliokunnalla ole ollut juuri huomauttamista<sup>130</sup>. Toisaalta vaikka järjestöjen valitusoikeuden olemassaolo oikeudellisena instituutiona on epäilemättä saavuttanut myös valtiosääntöisesti tärkeän aseman, ei perustuslaista itsessään voida johtaa kovin tarkkoja rajoja sille, missä määrin järjestöille voidaan asettaa ominaisuus- tai toimintavaatimuksia taikka sen suhteen, millä tavoin vaikuttamismahdollisuudet (ml. valitusoikeudet) tulisi tarkalleen säätää.

Tässä nähdäkseni vallitsee perustuslaillista liikkumavaraa. Pikemmin rajoitukset johtuvat edellä käsitellyistä EU-oikeudellisista ja Århusin sopimuksesta johtuvista vaatimuksista. Keskeinen kysymys koskee pikemmin sitä, voidaanko nykyisen kaltainen valitusoikeussääntely nähdä sellaisena, että sitä ei voida heikentää. Eli voiko perustuslailliselta kannalta ongelmalliseksi muodostua se, jos nykyisen kaltaista – jo voimassa oleviin säännöksiin perustuvaa – järjestöjen valitusoikeuksia koskevaa sääntelyä jotenkin täsmennettäisiin, tiukennettaisiin tai rajoitettaisiin nykyiseen nähden. Koska trendi koko 2000-luvun on ollut valitusoikeuksien laajentamisessa, ei kysymykseen ole olemassa selkeää perustuslakivaliokunnan kantaa. Aiheesta on käyty keskustelua oikeuskirjallisuudessa, jossa on esitetty erisuuntaisia tulkintoja<sup>131</sup>.

<sup>128</sup> PeVL 21/1996 vp.

<sup>129</sup> HE 79/1996 vp, s. 46.

<sup>130</sup> Perustuslakivaliokunta ei ole juuri lainkaan arvioinut sen käsittelyssä olleita lakiesityksiä ympäristöjärjestöjen valitusoikeussäännösten kannalta. Tämä johtunee juuri siitä, että niitä on yleensä pyritty laajentamaan, jolloin ne eivät muodostu ainakaan lähtökohtaisesti ongelmalliseksi PL 20 §:n kannalta, vaan päinvastoin: ks. esim. PeVL 21/1996 vp (luonnonsuojelulaki), PeVL 38/1998 vp (maankäyttö- ja rakennuslaki), PeVL 11/1999 vp (ympäristönsuojelulaki), PeVL 32/2010 vp (kaivoslaki), s. 9, PeVL 61/2010 vp (vesilaki), PeVL 10/2014 vp (ympäristönsuojelulaki), PeVL 64/2022 vp (rakentamislaki) ja PeVL 67/2022 vp (luonnonsuojelulaki). Kaivoslaista annettu lausuntoa lukuun ottamatta näissä ei ole käytännössä lainkaan arvioitu valitusoikeuskysymystä.

<sup>131</sup> Ks. yleisemmin heikentämisestä ympäristöasioissa viitteineen esim. Vihervuori 2011, s. 763. Keskustelu ei liity niinkään valitusoikeuksiin, vaan ylipäänsä ympäristön tilaan kohdistuviin heikennyksiin. Kuten Vihervuoren kirjoituksesta ja viitteistä käy ilmi, heikennyskiellosta on oikeuskirjallisuudessa esitetty erisuuntaisia tulkintoja.

Kategorista ja yleistä heikennyskieltoa olisi vaikea perustella ainakaan perustuslain esitöillä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä. Selvää on, että ongelmallisena tai jopa mahdottomana voitaisiin pitää järjestöjen valitus-oikeuden täydellistä poistamista. Tosin tämä olisi ongelmallista jo edellä todettujen kansainvälisten velvoitteidenkin kannalta. Sinänsä on kuitenkin merkityksellistä, että esimerkiksi Århusin yhteensopivuuskomitea on varsin selkeästi todennut, että sopimus ei velvoita sopimusvaltioita implementoimaan sopimuksen sanamuotoja kirjaimellisesti kansallisiin lainsäädäntöihinsä<sup>132</sup>. Toki näin voidaan menetellä, mutta yhteensopivuuskomitean arvioidessa kansallisen sääntelyn yhteensopivuutta Århusin sopimuksen kanssa yhteensopivuus voidaan saavuttaa myös muun tyyppisillä sääntelytavoilla. Tämä on mahdollista esimerkiksi järjestöjen valitusoikeuden laajasti tunnistavalla oikeuskäytännöllä.

Århusin sopimuksesta johtuvat ”implementointivaatimukset” ovat merkityksellisiä silloin, kun kyse on ympäristösääntelyn alueesta, jolla EU ei ole antanut sekundäärilainsäädäntöä. EU on antanut useita ympäristöoikeudellisia direktiivejä, joissa edellytetään kansallisella tasolla säädettävän – sinänsä sanamuodoiltaan usein Århusin sopimusta vastaavasti – ympäristöjärjestöjen ja ”yleisön, jota asia koskee” oikeudesta vireillepanoon ja muutoksenhakuun<sup>133</sup>. Toisaalta direktiivitkin pääsääntöisesti edellyttävät sääntelyn asiasisällön implementointia, eivätkä ne velvoita säätämään kansallista lainsäädäntöä siten, että se vastaisi sanatarkasti direktiiviä. Kyse ei tällöin tietysti ole Suomen perustuslain tulkinnasta, mutta EU-oikeuden etusijaperiaatteesta johtuen Suomessa on joka tapauksessa sovellettava EU-oikeudesta johtuvia vaatimuksia. Aineellisen oikeuden sisällön – lopputuloksen – kannalta kysymys sääntelyn perustuslainmukaisuudesta on toissijaista, jos ja kun EU-sääntelyä on joka tapauksessa noudatettava.

Valitusoikeuksia on ympäristölainsäädännössä supistettu maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n (valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä) 1.3.2007 tulleella lainmuutoksella. Vaikutuksiltaan vähäisen asemakavamuutoksen osalta yleinen kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin ja

---

<sup>132</sup> Ks. edellä luku 3.3.1.2 ja esim. siinä viitattu ACCC/C/2018/31 (Saksa), erityisesti kohdat 65 ja 77.

<sup>133</sup> Ks. esim. ns. YVA-direktiivi (11 artikla) ja Seveso III-direktiivi (artikla 23).

valitusoikeus jäi vain asianosaisella sekä ympäristöjärjestöille, josta jälkimmäiseen ei tehty muutoksia.<sup>134</sup> Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyä muun ohella perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristövastuun kannalta, mutta ei katsonut sääntelyä ongelmalliseksi, koska asianosaisen valitusoikeuteen ei puututtu ja koska kunnan jäsenellä säilyi MRL 62 §:ssä säädettyjen osallistumismahdollisuuksien kautta vaikuttamismahdollisuus. Se kuitenkin totesi, että 20.2 §:n valossa muutoksenhakuoikeuden tulisi säilyä laajana.<sup>135</sup>

Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että rakentamislain (751/2023) 179, 179 a ja 180 §:ään sisällytettiin ennen sen voimaantuloa muutos, jolla ympäristöjärjestöjen valitusoikeus rajattiin rakennuksiin hankkeissa, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annettua lakia. Aiemman sääntelyn mukaan tällaista YVA-rajauksia ei tunnettu. Lakiesitys, joka perustui kansanedustajan lakialoitteeseen (LA 21/2024 vp) ei käynyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Kesällä 2025 lausuntokierroksella olleessa ehdotuksessa uudeksi alueidenkäyttölaiksi ehdotettiin rajoitusta yhteisöjen valitusoikeudelle (ehdotettu AKL 114 §). Valitusoikeuden edellytykseksi asetettaisiin pääsääntöisesti se, että yhteisö on tehnyt muistutuksen kaavasta sen valmisteluvaiheessa kuitenkin siten, että tietyissä tapauksissa tätä ei edellytetäisi. Esityksen säätämisympäristöjärjestysperusteluissa rajauksen ei katsota loukkaavaan PL 20 §:ää.<sup>136</sup>

Sen sijaan kiinnostava perustuslakivaliokunnan toteamus sisältyy Århusin sopimuksen hyväksymistä ja sitä koskevan lakipaketin säätämistä koskevaan hallituksen esitykseen vuodelta 2004. Århusin sopimuksen hyväksyminen ja sitä koskevat lainmuutoksethan tarkoittivat aikanaan sitä, että tosiasiallisesti ja oikeudellisesti järjestöjen ja muidenkin tahojen valitusoikeudet laajentuivat. Perustuslakivaliokunta, ennakoiden valitusten lisääntyvän, totesi seuraavaa:

”Muutoksenhakuoikeuden laajentaminen voi lisätä valitusten määrää. Oikeus- ja hallinto käytännössä on viitteitä siitä, että ympäristöasioiden käsittelyajat saattavat valitusmahdollisuuksien laajentumisen takia muodostua kohtuuttoman pitkiksi etenkin useita eri lupia edellyttävissä hankkeissa. Tämä ei ole ongelmaton menettelyjen asianmukaisuuden eikä muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Asioiden käsittelyaikoihin voidaan ainakin osaksi vaikuttaa prosessinjohtollisilla ja muilla tuomioistuinten sisäisillä toimenpiteillä. Valiokunta kuitenkin korostaa sen tärkeyttä,

<sup>134</sup> Ks. HE 81/2006 vp.

<sup>135</sup> PeVL 33/2006 vp, s. 3.

<sup>136</sup> Ks. esitys osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e92c21ba-a798-43a0-9fe1-1ba4b63ca95c>

että kehitettäessä sääntelyä muutoksenhakuoikeudesta myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Valtioneuvoston tulee sen vuoksi seurata muutoksenhaku oikeuden laajentamista koskevan sääntelyn vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen ja ryhtyä tarvittaessa toimiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi.<sup>137</sup>

Perustuslakivaliokunta näki siis lausunnossaan tiettyä riskiä sikäli, että valitus-oikeuksien laajentuminen ei kaikilta osin ole ongelmattonta.

Ympäristövastuun (PL 20 §) ohella – riippuen miten punninta-asetelma muodostetaan – merkityksellisiä voivat olla myös esimerkiksi oikeusturvaa (PL 21 §) koskevat vaatimukset sekä järjestöjen valitusoikeuden rooli päätöksenteon laillisuuden valvojana (PL 2.3 §). Viimeksi mainittu liittyy laajemminkin siihen, miten päätösten lainmukaisuuden varmistamista toteutetaan. Samoin merkityksellisiksi voivat horisontaalisissa, yksityisten välisissä relaatioissa muodostua esimerkiksi omaisuudensuojaa (PL 15 §) ja elinkeinovapautta koskeva (PL 18 §) sääntely<sup>138</sup>. Jälkimmäisen osalta valitusoikeuden laajentaminen PL 20 §:n nojalla voi tulla punnittavaksi suhteessa luvan hakijan omaisuudensuojaan (PL 15 §) tai elinkeinovapauteen (PL 18 §).

Omaisuudensuojaa (PL 15 §) ja elinkeinovapautta (PL 18 §) koskevilla vaatimuksilla voi metsästyksen valitusoikeus-oikeuksien osalta olla merkitystä erityisesti metsästyslain vahinkoperusteisten poikkeuslupien valitusoikeuden laajuutta arvioitaessa. Nämä näkökohdat voivat puoltaa ympäristövastuun (PL 20 §) vastinparina myös valitusoikeuden rajoittamista, jos poikkeusluvoin tapahtuvalla metsästyksellä pyritään ehkäisemään perusoikeussuojaa nauttivalle omaisuudelle ja elinkeinolle aiheutuvia vahinkoja. Turvallisuusperusteisten poikkeuslupien osalta puolestaan ympäristövastuun vastinparina on perustuslain 7 §:ssä tarkoitettu oikeus turvallisuuteen, jos metsästyksellä pyritään edistämään ihmisten asuin- ja liikkumisalueiden turvallisuutta. PL 7 § voi tällöin puoltaa myös valitusoikeuden suppeampaa olemassaoloa.<sup>139</sup>

Kaikkiaan voidaan sanoa, että perustuslaista johtuu siten ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden instituutiotason olemassaolon vaatimuksia ympäristöasioissa,

<sup>137</sup> PeVL 15/2004 vp, s. 4.

<sup>138</sup> Ks. näin esim. Ojanen 2020, s. 291 ja Vihervuori 2011, s. 772.

<sup>139</sup> Ks. HE 21/2025 vp, s. 18 ja siinä viitattu oikeuskanslerin ratkaisu 1277/1/03, jossa tämän kaltaiselle perustuslain 7 §:ään kiinnittyvälle argumentaatiolle on annettu merkitystä metsästyksen poikkeuslupa-asioissa.

mutta liikkumavaraa jää kuitenkin valitusoikeussäätelyn tarkemman soveltamisalan ja sisällön suhteen. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa valitusoikeuden laajuudelle voidaan esittää myös vasta-argumentteja.

## 3.4 Valituskelpoiset päätökset ja muut toimet

### 3.4.1 Lähtökohta

Edellä todetun lisäksi järjestöjen valitusoikeutta koskevaa metsästyslain 90 §:ää (ks. alla) voidaan tarkastella siltä kannalta, mitä päätöksiä tai muita toimia valitusoikeus koskee.

”90 § Oikaisu- ja muutoksenhakusäännökset

Oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja muutoksenhausta Suomen riistakeskuksen ja riistanhoitoyhdistyksen tekemään päätökseen säädetään riistahallintolaissa. Edellä 41 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa ja 41 b §:ssä tarkoitettua ilmoitusmenettelyä koskevassa asiassa valitusoikeus on myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.”

Säännöksen mukaan järjestön (yhteisön) valitusoikeus voi koskea metsästyslain 41 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa ja 41 b §:ssä säädettyä ilmoitusmenettelyä. Lisäksi toki on mahdollista, että valitusoikeus voi perustua säännöksen ensimmäisen virkkeen viittaussäännösten kautta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7.1 §:ään silloin, kun päätös on kohdistettu järjestöön tai se koskee järjestön etua, oikeutta tai velvollisuutta. Sen sijaan valitusoikeussäätelyssä ei tunneta mahdollisuutta hakea muutosta maa- ja metsätalousministeriön antamiin kiintiöasetuksiin.

Seuraavassa tarkastellaan näihin liittyviä vaatimuksia.

### 3.4.2 Viranomaisen päätökset

Järjestöjen ominaisuus- ja toimintavaatimusten lisäksi valitusoikeuksiin liittyy kysymys siitä, mistä päätöksistä tai muista toimista niillä tulee valitusoikeus olla olemassa. Tältä osin keskeistä on, että EU-oikeudesta tai varsinkaan Århusin sopimuksesta ei pääsääntöisesti sinänsä johdu vaatimuksia esimerkiksi sille, miten valtioiden tulee ympäristöllinen päätöksentekonsa yksityiskohtaisesti organisoida. Näiltä osin valtioilla on kansallista liikkumavaraa. Perustuslaistakaan ei yleensä seuraa vaatimusta organisoida päätöksenteko juuri tietyllä tavalla<sup>140</sup>. Olennaista on, että organisointitapa täyttää näistä johtuvat sisältö- ja menettelyvaatimukset.

On vaikea antaa selkeää vastausta siihen, mistä kaikista päätöksistä tai muista toimista valitusoikeuden tulisi ympäristöjärjestöillä olla olemassa. Kysymys on yhtäältä ainakin perustuslain ympäristövastuusta (PL 20 §) ja oikeusturvasta (PL 21 §), mutta toisaalta EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta johtuvista vaatimuksista. Konkreettisemmin asiaa on mahdollista arvioida EU-oikeuden ja Århusin sopimuksen kannalta. Metsästystä koskevat asiat eivät kuulu ainakaan lähtökohtaisesti Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan alaan, vaan niitä arvioidaan 9 artiklan 3 kohdan perusteella. 9 artiklan kohdan 3 mukaan valitusoikeus tulee olla olemassa

” - - viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.”

Vaikka artiklan sanamuodossa mainitaan vain ”kansallinen” ympäristölainsäädäntö, sitä sovelletaan myös sellaisen EU-peräisen sääntelyn ristiriitaisuksiin, joka ei sisällä erillistä muutoksenhakusääntelyä. Artiklan sanamuotojen valossa tulkinnanvaraista on sinänsä se, mitä sen kohdassa tarkoitetaan ”toimilla tai laiminlyönneillä”. EU-tuomioistuimien on kuitenkin selventänyt molempia kysymyksiä tapauksissa *Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09)* ja *Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15)*. Ensimmäisessä tapauksessa se katsoi, että sopimuksen 9 artiklan 3 kohdasta johtui vaatimus tulkinta kansallista prosessinormistoa niin, että ympäristöjärjestöllä oli oikeus riitauttaa

<sup>140</sup> Ks. esim. PeVL 17/2025 vp, kohta 14.

tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehty ruskeakarhun metsästystä koskeva päätös varmistaakseen sen unioninoikeuden mukaisuus<sup>141</sup>.

Toisessa tapauksessa *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15) ei ollut kysymys niinkään järjestön valitusoikeudesta, vaan siitä, minkälaisessa menettelyssä valitus tuli käsitellä. Kysymys ei ollut metsästyksestä, vaan toimenpiteen (aitaaminen) sallimisesta luontodirektiivissä tarkoitettulle alueelle. Slovakian kansallisen lain mukaan järjestön asianosaisasemaa koskeva päätös voitiin tehdä sen jälkeen, kun varsinainen pääasia oli ratkaistu. Tämä olisi pakottanut järjestön nostamaan kanteen turvautuakseen Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin oikeuksiin. EU-tuomioistuin katsoi EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevasta vaatimuksesta ja Århusin sopimuksesta johtuvien vaatimusten perusteella, että tällainen menettelytapa ei ollut EU-oikeuden kannalta hyväksyttävissä<sup>142</sup>.

Tärkeä on kuitenkin havaita se, että EU-tuomioistuin ei katsonut Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan olevan sillä tavoin ”selvä ja ehdoton”, että valitusoikeus voitaisiin kansallisessa menettelyssä perustaa suoraan tähän sopimuksen kohtaan (direct effect). Sen sijaan se edellytti, että kansallista prosessinormistoa on tulkittava niin, että se edistää 9 artiklan 3 kohdasta ja sopimuksesta sekä laajemmin EU-oikeudesta johtuvien vaatimusten tehokasta toteutumista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan osalta on runsaasti. *Zoskupenie*-tapaukset ovat kuitenkin keskeisiä nimenomaan luontodirektiivin ja siten Suomen metsästyslainsäädännön kannalta, vaikka niissä luodut oikeusohjeet vaikuttavat EU-oikeuden ja Århusin sopimuksen tulkintaan laajemminkin. Yleisemmin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on järjestöjen valitusoikeutta perusteltu tarpeella turvata EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Ratkaisut ovat olleet yleensä valitusoikeuden tunnustavia.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Kohdat 50–51.

<sup>142</sup> Kohta 74.

<sup>143</sup> Ks. esim. tapaukset *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15 ja *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel)*, C-115/09.

Tämän selvityksen kysymyksenasettelun kannalta on kuitenkin tärkeää huomata, että tässä on nyt kysymys siitä, mistä päätöksistä (”toimista ja laiminlyönneistä”) valitusoikeuden tulee olla ylipäänsä olemassa. Tähän nähden on eri asia se kysymys siitä, mitä vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössä järjestöille voidaan ylipäänsä asettaa valitusoikeuden syntymiseksi. Juuri nämä kysymykset eivät olleet esimerkiksi *Zoskuperie*-tapauksen ennakkoratkaisukysymyksinä. Eli *Zoskuperie*-tapauksista ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä näiden vaatimusten osalta.

Toinen asia on se, että vaikka *Zoskuperie*-tapauksen valossa valitusoikeus tulee myöntää väitetyn EU-oikeuden vastaisuuden perusteella, jossain määrin – tämä on arvioni – avoimeksi jää kysymys siitä, onko valitusoikeus myönnettävä mistä tahansa EU-oikeuden tai kansallisen oikeuden vastaisuudesta, vai voidaanko valitusoikeuden syntymiselle asettaa jonkinlainen ”merkittävien vaikutusten” kynnys, kuten on asetettu Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa.

Suomen metsästyslainsäädännön piirissä kysymys koskisi suurpetojen poikkeuslupien osalta käytännössä sitä, onko valitusoikeus myönnettävä aina yksittäisenkin eläimen tappamisen sallivasta poikkeusluvasta, vai voidaanko päätökseltä edellyttää valitusoikeuden syntymiseksi merkittäviä vaikutuksia<sup>144</sup>. Olkoonkin, että yksittäisen eläimen tappaminen voidaan ymmärtää vaikutuksiltaan merkittäväksi. Asiaan ei liene esitettävissä yksiselitteistä vastausta.

Asia liittyy ennen kaikkea siihen, että luontodirektiivin tarkoituksena on suojella nimenomaan eläinlajin populaation säilymistä suotuisan suojelun tasolla<sup>145</sup>. Silloin voidaan nähdäkseni ajatella niinkin, että välttämättä kaikissa tapauksissa, varsinkin jos populaatiotaso – määriteltiinpä se paikallisesti tai valtakunnallisesti – on selvästi suotuisalla tasolla, välttämättä yksittäisen eläinyksilön tappaminen ei ole sillä tavoin ”merkittävää”, että valitusoikeuden

<sup>144</sup> Ks. esim. KHO 2007:74, josta käy ilmi, että maa- ja metsätalousministeriö esitti korkeimmalle hallinto-oikeudelle asian käsittelyn yhteydessä, että yksittäistä eläintä koskevaa päätöstä ei tulisi ylipäänsä pitää sellaisena elinympäristöön vaikuttavana seikkana, joka puoltaisi järjestöjen laajaa valitusoikeutta.

<sup>145</sup> Ks. direktiivin 2 artiklan 2 kohta, jonka mukaan: ”Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen ja sen ennalleen saattaminen.”

tulisi olla olemassa. Arvelen, että tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi ainakaan täysin ongelmaton.

Metsästyksen osalta luontodirektiivin tiukan suojelun piirissä olevia suurpetoja (luontodirektiiviin artikkelit 12 ja 16) koskeva metsästys mahdollistetaan Suomen riistakeskuksen myöntämällä poikkeusluvalla metsästyslain rauhoitussäännöksistä. Sikäli kun järjestelmä on organisoitu näin, poikkeusluvalla näyttäisivät selvästi olevan sellaisia, joihin valitusoikeuden tulee olla olemassa. Varsinkin, kun niissä on kysymys EU-peräisen sääntelyn soveltamisesta kansallisesti. Toisaalta mahdollista on myös maa- ja metsätalousministeriön asetuksella mahdollistettava kiintiömetsästys, jossa ei tehdä (poikkeus)lupapäätöstä. Palaan tähän jäljempänä (luku 3.4.3).

Liikkumavaraa voi kuitenkin olla siinä, missä määrin yksittäiseltä poikkeuslupapäätökseltä voidaan edellyttää merkittäviä ympäristövaikutuksia valitusoikeuden syntymiseksi.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että jos metsästyksen poikkeuslupajärjestelmä organisoitaisiin jollakin muulla tavalla, silloin myös eri tavalla saatettaisiin arvioida sitä, mistä päätöksistä valitusoikeuksien tulisi olla olemassa. Vaihtoehtoja ei tässä kuitenkaan tarkastella.

### 3.4.3 Säädökset

#### 3.4.3.1 Pääsääntö

Edellä on käsitelty viranomaisen päätöksiä ja muita toimia valitusoikeuden kannalta. Tähän nähden eri kysymys on se, onko järjestöille tai muille tahoille annettava mahdollisuus hakea muutosta ympäristöä koskeviin lakeihin, asetuksiin tai muihin säädösinstrumentteihin perustuslaista tai Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista (ml. Århusin sopimus) johtuen.

Perustuslain oikeusturvaa koskevasta 21 §:stä tai ympäristövastuuta koskevasta 20 §:stä ei johdu selvän pääsäännön mukaan vaatimusta muutoksenha-

kuoikeuden säätämistä lakeihin tai lakien valtuussäännösten nojalla annettuihin asetuksiin. Tämä johtuu osaltaan jo lainsäädäntö- ja tuomiovallan erotelusta sekä siitä, että tuomioistuimille ei ole annettu toimivaltaa tutkia lakien tarkoituksenmukaisuutta tai lakien suhdetta perustuslakiin tai lakia alemman asteisten asetusten suhdetta lakiin yleisesti (abstraktilla tasolla) ilman, että kyse olisi yksittäisestä lainsoveltamisratkaisusta. Päinvastoin muutoksenhakuväylä on perustuslaillisesti järjestetty niin, että tuomioistuimen tai muun viranomaisen tulee yksittäisessä lainsoveltamisratkaisussa (esimerkiksi lupapäätös) jättää asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (PL 107 §).

Sama koskee tuomioistuimelle annettua toimivaltaa ja velvollisuutta jättää lain säännös soveltamatta, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseisen lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Näiltäkään osin kysymys ei ole tuomioistuimille säädetyistä toimivallasta tutkia lakien perustuslain mukaisuutta yleisellä (abstraktilla) tasolla, vaan tämä edellyttää jonkin konkreettisen lainsoveltamistilanteen käsillä oloa. Toimivalta lakien yleisellä tasolla tapahtuvasta perustuslainmukaisuuden (abstraktista) valvonnasta kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lakeja eduskunnassa säädettäessä (PL 74 §).<sup>146</sup>

Sen sijaan asetusten abstraktiin normikontrolliin liittyy se erityispiirre, että asetusten suhdetta valtuuttavaan lakiin tai muuhun lakiin ei valvota ennakkollisesti niiden säätämävaiheessa samalla tavoin kuin säädettävien lakien suhdetta perustuslakiin eduskunnassa. Tässä asetusten ennakkovalvonnassa erityisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin roolilla on kuitenkin lähtökohtaisesti keskeinen merkitys, joskaan tämän valvonnan systemaattisuudesta ja kattavuudesta esimerkiksi ministeriön asetusten suhteen ei ole olemassa tarkkaa tietoa.<sup>147</sup> Toisaalta asetusten suhdetta valtuuttavaan lakiin ei abstraktilla tasolla valvota yleisesti sen säätämisen jälkeen.<sup>148</sup> Oikeuskanslerin rooli asetusten abstraktissa jälkikäteisessä normikontrollissa lienee kuitenkin sikäli tärkeä,

<sup>146</sup> Ks. näin HE 1/1998 vp, s. 136.

<sup>147</sup> Ks. näin Saraviita 2011, s. 923. Oikeuskanslerin valvonta kohdistuu ennen kaikkea valtioneuvoston istunnoissa valtioneuvoston asetuksiin, mutta ei ainakaan samalla tavoin ministeriöiden antamiin asetuksiin.

<sup>148</sup> Ks. Saraviita 2011, s. 695–696. Saraviita tuo esiin aiemman perustuslain aikana vallinneen järjestelyn, jossa asetus saatettiin toimittaa eduskunnan arvioitavaksi. Eduskunnan toimivaltaan saattoi kuulua sitä päättäminen, saattoiko asetus pysyä voimassa vai tuliko sen antajan kumota asetus.

että oikeuskansleri voi tehdä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n nojalla ehdotuksia säännösten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita, ristiriitaisuuksia taikka hallinnossa epätietoisuutta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai 13 artiklan tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimuksista ei selvän pääsäännön mukaan johdu velvollisuutta muutoksenhakuoikeuden antamisesta kansallisiin lakeihin (legislation). Muutoksenhakuoikeus 6 artiklan nojalla voi kuitenkin poikkeuksellisesti syntyä joidenkin lain nojalla annettujen yleisten määräysten (decree) tai vastaavien osalta, jos ne tosiasiallisesti kohdistuvat yksittäisten henkilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin heihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen vuoksi, joka erottaa heidät kaikista muista henkilöistä.<sup>149</sup> Myös 13 artiklan osalta on varsin selkeänä pääsääntönä se, että tehokkaita oikeussuojakeinoja ei edellytetä esimerkiksi lainsäädäntöä tai ns. yleistä politiikkaakaan (general policy) vastaan.<sup>150</sup>

Edellä todetut oikeusturvavaatimukset eli perus- ja ihmisoikeudet ovat kuitenkin luonteeltaan subjektiivisia oikeuksia siinä merkityksessä, että näistä johtuvat oikeusturvavaatimukset koskevat henkilöä, jonka oikeuksista tai velvollisuuksista on kysymys eli ns. asianosaisia. Toisin sanoen, vaikka poikkeustapauksessa laki, asetus tai muu säädös katsottaisiinkin valituskelpoiseksi, valittajalla tulee lähtökohtaisesti olla jokin oikeusasemaansa liittyvä oikeudellisesti perusteltu intressi. Vailla tällaista liityntää olevaa, niin sanottua *actio popularis*-tyyppistä muutoksenhakujärjestelmää säädöksiä kohtaan ei oikeusturvavaatimuksista voida johtaa.

Asetukset eivät Suomessa ole valituskelpoisia. Asetuksen valituskelpoisuus on kuitenkin ollut useita kertoja KHO:n arvioitavana siltä kannalta, voiko niissä olla kysymys mm. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6.1 §:ssä tai sitä edeltäneen hallintolainkäyttölain 4 § ja 5 §:ssä tarkoitetusta valituskelpoisesta päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kysymykseen usein kielteisen kannan (KHO 2011:20, KHO 2014:57, KHO 2022:62 ja KHO 19.2.2026 t. 425). Tapauksessa KHO

<sup>149</sup> Ks. ECHR 2025, s. 36 (kohta 136) ja esimerkiksi siinä viitattu tapaus *Posti ja Rahko v. Suomi*, 2.9.2002, no. 27824/95, kohdat 53–54.

<sup>150</sup> ECHR 2025b, s. 22 (kohdat 68–70) sekä siinä viitattu laaja EIT:n oikeuskäytäntö.

2010:27 se kuitenkin katsoi kalastusasetuksen valituskelpoiseksi, vaikka hylkäsi valituksen. Asiassa oli kuitenkin se erityispiirre, että kalastusta koskeva asetus kohdistui vaikutuksiltaan siinä määrin juuri valittajina oleviin kalastusoikeuksien haltijoihin sekä heidän omaisuudensuojaansa, että se rinnastui päätökseen. Samalla tavoin asetuksen valituskelpoisuutta on arvioinut Euroopan ihmisoikeustuomioistuin niin ikään kalastusasetusta koskeneessa tapauksessa *Posti ja Rahko v. Suomi* (2002).

Oikeuskäytäntö ilmentää osaltaan sitä edellä kuvattua valtiosääntöistä tulkintaa, jonka mukaan asetus ei ole valituskelpoinen, mutta se voi tulla poikkeuksellisesti rinnastetuksi valituskelpoiseksi päätökseksi silloin, jos sillä on riittävän välittömät ja konkreettiset vaikutukset (vain) valituksen tehneen asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>151</sup>

Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun, kuten laajemminkin 9 artiklan piirissä, muutoksenhakuoikeuden osalta voidaan todeta, että säädökset on komission tiedonannon mukaisesti suljettu lähtökohtaisesti sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio toteaa tämän johtuvan Århusin sopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetusta ”viranomaisen” määritelmästä, jonka ulkopuolelle jätetään elimet ja laitokset, jotka toimivat tuomio- tai lain-säädäntövallan käyttäjinä. Viranomaisen määritelmää käytetään sopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa määriteltäessä sitä, mistä viranomaisen ”toimista ja lainminlyönneistä” muutoksenhaun tulee olla käytettävissä. Komission mukaan Århusin sopimus ei siten edellytä vireillepano- tai muutoksenhakuoikeuden olemassaoloa säädöksistä.<sup>152</sup> Sama on todettu Århusin sopimuksen implementointioppaassa. Toisaalta implementointioppaan mukaan sopimus myöskään estää muutoksenhakuoikeuden ulottamista säädöksiin, vaikka siihen sopimus ei valtiota velvoitakaan.<sup>153</sup>

Århusin sopimuksen implementointioppaassa korostetaan näiltä osin sitä, että täytäntöönpanoviranomaisten toiminta lainvalmistelussa (law drafting) yhdessä lakia säättävän toimielimen kanssa on kuitenkin sopimuksen 8 artiklan (ks. alla) soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Toisin sanoen vaikka *muutoksenhakuoikeutta* ei edellä todetun mukaisesti varsinaisesta voimaan saatetusta säädöksistä 9 artiklan mukaan edellytetäkään annettavaksi,

<sup>151</sup> Ks. näin myös Mäenpää 2019, s. 95–96.

<sup>152</sup> Komissio 2017, kohta 152. Ks. myös Implementointioppas 2014, s. 49, jossa asiaa avataan hieman laajemmin. Siinä todetaan, että ”viranomaisen” määritelmän ulkopuolelle eivät jää vain parlamentit ja tuomioistuimet, vaan myös täytäntöönpanoviranomaiset silloin, kun toteuttavat lainsäädännöllisiä tai lainkäyttöllisiä tehtäviä.

<sup>153</sup> Implementointioppas 2014, s. 49.

yleisön – mukaan lukien järjestöt – tehokkaat *osallistumisoikeudet* tulee kuitenkin turvata säädösten valmistelussa.<sup>154</sup> Kyse on nähdäkseni esimerkiksi ministeriöissä tapahtuvasta säädösten *valmistelusta*.

#### 8 artikla

Yleisön osallistuminen viranomais määräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan

Kukin sopimuspuoli pyrkii edistämään sitä, että yleisö voi osallistua tehokkaasti, sopivassa vaiheessa ja vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia sellaisten viranomaisten vastuulla olevien viranomais määräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä varten tulisi ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin:

- a) yleisön tehokkaan osallistumisen mahdollistavien riittävien määräaikaisten asettaminen,
- b) säännösluonnosten julkaiseminen tai asettaminen muutoin julkisesti saataville ja
- c) mahdollisuuden antaminen yleisölle esittää huomautuksensa suoraan tai edustuksellisten neuvonantajien välityksellä.

Yleisön osallistumisen tulokset otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan.

Århusin sopimuksesta johtuvat veloitteet yleisön osalta liittyvät siten säädösten osalta niiden valmisteluvaiheeseen, eivät niinkään näihin kohdistuvaan muutoksenhakumahdollisuuteen.

Vaikka onkin selkeä lähtökohta, että Århusin sopimus sulkee säädökset muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle, EU-oikeudesta voi johtua lisävaatimuksia. EU-oikeudessa ei tunneta erottelua kansallisen lainsäädännön ja viranomaisten päätösten välillä sikäli kuin kysymys on näiden EU-oikeuden mukaisuudesta. EU-oikeuskaan ei sinänsä edellytä yleistä muutoksenhakuoikeutta (abstraktia normikontrollia) yleisölle sen suhteen, vastaako voimaan saatettu kansallinen lainsäädäntö EU-oikeutta, vaan tämä tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi yksittäisen soveltamisratkaisun yhteydessä. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen tulee jättää EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säännös soveltamatta.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Implementointiopas 2014, s. 49.

<sup>155</sup> Kysymys on kuitenkin kokonaisuutena jokseenkin monitahoinen. Komissio on esimerkiksi korostanut sitä, että kansallisten tuomioistuinten tulee kuitenkin olla valmiita tutkimaan myös asetusten EU-oikeuden mukaisuutta joissakin tapauksissa. Ks. Komissio 2017, kohdat 152–153 ja

EU-oikeuden tehokkaan oikeussuojan vaatimus voi kuitenkin yksittäistapauksissa edellyttää mahdollisuutta saattaa kansallisen normin EU-oikeuden mukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa *Unibet* (C-432/05) katsonut, ettei EU-oikeus sinänsä edellytä erillistä abstraktia normikannetta, jos kansallisessa oikeusjärjestyksessä on käytettävissä muita tehokkaita oikeussuojakeinoja EU-oikeuskysymyksen tutkimiseksi<sup>156</sup>. Tapaus liittyi osaltaan yksilön (Unibetin) oikeussuojaan EU-oikeudessa. Sen sijaan tulkinnanvaraisemmalta vaikuttaa se, missä määrin EU-oikeudesta voi johtua vastaavan kaltainen abstrakti normikannemahdollisuus esimerkiksi yleistä etua edustavalle ympäristöjärjestölle<sup>157</sup>.

Muutoksenhakuun nähden eri kysymys on se, että komissio voi ryhtyä valtiota vastaan viimekädessä rikkomuskannemenettelyyn, jos se katsoo valtion laiminlyöneen jäsenvelvoitteensa<sup>158</sup>.

Edellä todetun perusteella yhteenvetona voidaan todeta, että perustuslaista, ihmisoikeussopimuksesta, Århusin sopimuksesta tai EU-oikeudesta ei johdu yleistä velvollisuutta säätää muutoksenhakuoikeutta lakeihin tai asetuksiin. Oikeussuojan toteutuminen tapahtuu ensisijaisesti yksittäisen lainsoveltamisratkaisuiden yhteydessä. Asetusten osalta muutoksenhaku voi joskus poikkeuksellisesti tulla kyseeseen, jos asetuksella on riittävän välittömät ja konkreettiset vaikutukset (vain) valituksen tehneen asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

---

siinä viitattu oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntö näyttäisi koskeneen esimerkiksi YVA-direktiivien tulkintaa, kun asetuksella oli korvattu YVA-direktiivin edellyttämä ympäristövaikutusten arviointimenettely ilman, että asetuksen laillisuutta voitiin saattaa tutkittavaksi.

<sup>156</sup> Kohdat 40–41 ja 47.

<sup>157</sup> Keskeisessä tapauksessa *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-240/09) oli kysymys ympäristöjärjestön oikeudesta saattaa EU:n luontodirektiiviin perustuva *hallinnollinen päätös* valituksella tuomioistuimen arvioitavaksi. Kysymys ei sinänsä ollut valitusoikeudesta lainsäädäntöön tai asetukseen. Tuomioistuin totesi, että Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, joka loisi suoran valitusoikeuden järjestöille (kohdat 45–47). Toisaalta se edellytti, että kansallisten tuomioistuinten on tulkittava prosessisääntöjä mahdollisimman pitkälle Århusin sopimuksen tavoitteiden ja EU-oikeuden tehokkuusperiaatteen mukaisesti (kohdat 50–51).

<sup>158</sup> Ks. tästä esimerkiksi asia C-342/05 *Komissio v. Suomi*.

### 3.4.3.2 Kiintiömetsästys

Suomessa edellä todettu normipäätösten valituskelpoisuus on ajankohtainen kysymys metsästyslakiin vuosina 2025–2026 tehtyjen muutosten seurauksena. Muutokset mahdollistavat poikkeuslupien sijaan ja niiden rinnalla EU:n luontodirektiivin tiukan suojelun (karhu, ilves ja ahma) ja direktiiviin vuonna 2025 tehdyn muutoksen seurauksena lievemmän suojelun piiriin kuuluvien suurpetojen (susi) metsästyksen maa- ja metsätalousministeriön antaman kiintiöasetuksen pohjalta niin, että poikkeuslupametsästys olisi kuitenkin sen rinnalla edelleen mahdollista. Kiintiömetsästys koskee kannanhoidollista metsästystä (metsästyslain 41 a §:n 3, 4 ja 5 momentit), mutta vahinko- ja turvallisuusperusteinen metsästys sekä eräät muut metsästyksen päämäärät (metsästyslain 41 a.1 § alakohdat 1–4) tapahtuisivat edelleen poikkeuslavin.

Kiintiömetsästyksessä ei tehdä erillistä poikkeuspäätöstä, vaan metsästys mahdollistuu suoraan asetuksen pohjalta noudattaen metsästyslaissa metsästykselle säädettyjä muita vaatimuksia.<sup>159</sup> Pysyttäessä asetuksen puitteissa metsästyksestä ei tehdä muita yksittäisiä hallintopäätöksiä.

Kysymys koskee sitä, tuleeko kiintiöasetuksesta olla valitusoikeus olemassa.

Tähän liittyen korkein hallinto-oikeus jätti tuoreella päätöksellään 19.2.2026 t. 425 ympäristöjärjestön maa- ja metsätalousministeriön alueellisen kiintiön nojalla sallittavasta suden metsästyksestä metsästysvuonna 2025–2026 annetusta asetuksesta (1434/2025) tekemän valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain mukaan tuomioistuimilla ei Suomessa ole toimivaltaa kumota asetuksia, eikä tällaista toimivaltaa voida johtaa perustuslain oikeusturvaperusoikeudestakaan (PL 21 §)<sup>160</sup>. KHO totesi lisäksi, että asetusta ole pidettävä HOL 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä ja että PL 107 §:n soveltaminen voi tapahtua vain saattamalla

<sup>159</sup> Järjestelmä perustuu lähtökohdiltaan metsästyslain 10.1 §:ään, jonka mukaan metsästykseseen on oltava pyyntilupa tai metsästyksessä on noudatettava maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädettyä alueellista kiintiötä. Metsästyslain 10 § mahdollistaa vuotuisen saalismäärän rajoittamisen sekä tarkempien säännösten antamisen siitä mitä riistaeläinlajeja rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee. Suomen riistakeskus vastaa asetuksella sallitun metsästyksen seurannasta. Metsästykselle tulee muun muassa määrätä metsästyslain 30 §:n nojalla metsästyksen johtaja.

<sup>160</sup> KHO viittasi aiempiin tapauksiinsa KHO 2011:20 (tekijänoikeuslain nojalla annettu asetus ei ollut valituskelpoinen), KHO 2014:57 (kalastuslain nojalla annettu asetus ei ollut valituskelpoinen) ja KHO 2022:63 (valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta ei ollut valituskelpoinen).

juttu yksittäisen lainkäyttöratkaisun yhteydessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi se katsoi, että valitusoikeutta ei voitu johtaa myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta eikä Århusin sopimuksesta tai EU-oikeudesta.

Jälkimmäisen osalta se viittasi pitkälti edellä todetun komission tiedonannon mukaisesti siihen, että kyse ei ole sopimuksessa tarkoitetusta ”viranomaisen” päätöksestä tai muusta toimenpiteestä. Se kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että Århusin yleissopimuksen 8 artiklan mukaiset yleisön osallistumismahdollisuudet ovat käytettävissä muutoksenhausta riippumatta.

Ratkaisevaa näyttäisi olleen EU-oikeuden kannalta se korkeimman hallinto-oikeuden toteama (päätöksen kohta 14), että luontodirektiivin 14 artikla ja sen 2 kohta, jota tähän suden kiintiömetsästyksen sovelletaan, nimenomaisesti mahdollistaa kiintiömetsästyksen. Se torjui tällä perusteella valittajan vaatimuksen pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua. Korkein hallinto-oikeus totesi selvyuden vuoksi, että toimivalta mahdollisten EU:n jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämisen seurausten käynnistämisen osalta kuuluu komissiolle (kohta 15).

Oikeussuojakeinojen riittävyydestä ja kiintiöasetuksen EU-oikeuden mukaisuudesta on tietävästi tehty Euroopan unionin komissiolle kantelu. Kantelun käsittely on kesken.<sup>161</sup>

Jo aiemmin korkein hallinto-oikeus oli jättänyt päätöksellään KHO 23.12.2025 t. 3030 ympäristöjärjestön valituksen tutkimatta. Järjestö oli valittanut valtioneuvoston päätöksestä, jolla oli päätetty antaa eduskunnalle metsästyslain muuttamista koskenut hallituksen esitys HE 173/2025 vp. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka kyse on valtioneuvoston päätöksestä, kysymys on hallitusvallan käyttämisestä. Vaikka päätös tehdään valtioneuvoston yleistunnossa, kysymys ei ole HOL 6.1 §:ssä tarkoitetusta valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa tällaisen valituksen tutkimiseen.

<sup>161</sup> Ks. Oka 19.3.2026 (OKV/3001/10/2025), s. 5.

Molemmat ratkaisut ovat linjassaan edellä todettujen (luku 3.4.3.1) perusteiden kanssa.

Edellä todettuun nähden osin erilainen asetelma on kuitenkin kyseessä, jos kiintiömetsästysmallia käytettäisiin suden sijaan karhun, ahman tai ilveksen kannanhoidolliseen metsästykseseen, koska näihin sovelletaan luontodirektiivin 12 ja 16 artiklojen tiukan suojelun järjestelmää. Toisin kuin 14 artiklassa (susi) 12 tai 16 artikloissa ei nimenomaisesti mainita kiintiömetsästystä mahdolliseksi, mutta ei toisaalta kielletäkään. Myöskään komission ohjeessa kiintiömetsästystä ei nimenomaisesti kielletä, mutta ei toisaalta sallitakaan<sup>162</sup>. Keskeiseksi tulee muodostumaan se, voidaanko kiintiömetsästysmallilla täyttää luontodirektiivin 12 ja 16 artikloista johtuvat sisällöllisesti vaatimukset. Näiden täyttymistä ei voida tässä kuitenkaan arvioida.

Valitusoikeuden osalta voitaneen kuitenkin lähtökohtana pitää niitä samoja edellä todettuja pääsääntöisiä vaatimuksia, joiden mukaan perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, Århusin sopimuksesta tai EU-oikeudesta ei johdu yleistä vaatimusta valitusoikeuden olemassaololle asetukseen. Tällöin toisaalta korostuvat muun ohella Århusin sopimuksen 8 artiklan osallistumisoikeudet asetuksen valmistelussa. Asia on kuitenkin tulkinnanvaraisempi kuin edellä todettu suden kiintiömetsästys. Siinä mahdollisen valitusoikeuden olemassaolo samoin kuin ennakkoratkaisun tarve saattaisivat tulla arvioitavaksi eri pohjalta kuin suden osalta.

Päädyttäisiinpä asiassa sisällöllisesti tai valitusoikeuden kannalta kansallisella tasolla mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyssä mihin tahansa lopputulemaan, lopulta toimivalta mahdollisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen seurausten osalta kuuluisi komissiolle.

<sup>162</sup> Komission tiedonanto, Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta (2021/C 496/01).

## 3.5 Valitusoikeuksien laajuus yleisemmin

Arvioitaessa mahdollisuutta tarkentaa tai rajoittaa metsästyslain 90 §:ssä säädettyä luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestön valitusoikeutta merkitykselliseksi voi nähdäkseni muodostua yleisemmin myös se, keillä muilla tahoilla on valitusoikeus asiassa.<sup>163</sup> Suomen riistakeskuksen myöntämien metsästyslain 41 §:ssä tarkoitettujen poikkeuslupien osalta valitusoikeutettujen piiri on tällä hetkellä riistahallintolain 31 §:n, siinä viitatus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL 7.1 §) ja metsästyslain 90 §:n sääntelyn mukaan se, että valittaa saa

- 1) se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa eli niin sanottu asianosainen (RHL 31 § ja HOL 7.1 §);
- 2) se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään (RHL 31 § ja HOL 7.1 §);
- 3) viranomainen, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (RHL 31 § ja HOL 7.1 §);
- 4) sellainen rekisteröity paikallinen tai alueellinen yhteisö, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen (MTL 90 §)

Kielteisistä lupapäätöksistä intressi muutoksenhakuun on ainakin luvan hakijana olevalla maanomistajalla tai metsästysoikeuden haltijalla. Näillä tahoilla muutoksenhakuväylä on myös selvästi käytettävissä. Sen sijaan myönteisten päätösten osalta voidaan kysyä, kuka muu taho niistä voisi vallitsevan valitusoikeussääntelyn puitteissa valittaa ympäristöjärjestöjen ohella. Valitusoikeus kyllä sinänsä syntyy HOL 7.1 §:n yleismääritelmän mukaan viranomaiselle, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Jokseenkin epäselvää kuitenkin on, mikä olisi se viranomainen, jolle tällainen valitusoikeus voisi syntyä.

Arvioin, että ainakin voimakas järjestöjen valitusoikeuden rajaaminen voisi muodostua myönteisten päätösten osalta ongelmalliseksi, koska käytännössä

<sup>163</sup> Ks. esim. tapaus KHO 2004:76, jossa valitusoikeuden olemassaoloa nimenomaisen säännöksen puuttuessa puolsi HLL 6.1 §:n tulkinnassa se, että riistanhoitopiirillä ei ollut velvollisuutta huolehtia rauhoittamattomien lintujen kantojen riittävästä ylläpitämisestä. Tapauksessa KHO 2018:50 puolestaan nimenomaisen valitusoikeussäännöksen puuttuessa kalastuslaista kiinnitettiin huomiota siihen, että asian luonteen vuoksi muita tahoja (kuin ympäristöjärjestöt) ei ollut, jotka olisivat voineet käyttää valitusoikeuta vaelluskalakantojen suojelun turvaamiseksi. Tosin viimeksi mainitusta huolimatta valitusoikeutta ei järjestöllä katsottu kuitenkaan olevan olemassa. Ks. myös Implementointiopas 2014, s. 197 ja siinä viitattu tapaus ACCC/C/2006/18 (Tanska), kohta 28. Ks. tästä myös Taina YJ 2019, s. 59, jossa hän on arvioinut viranomaisen valitusoikeuden merkitystä suhteessa ympäristöjärjestöjen valitusoikeuteen. Hänen näkemyksensä mukaan kysymys – tai vastaus siihen – on epäselvä.

muilla tahoilla ei liene ylipäänsä intressiä valittamiseen. Lisäksi valitusoikeuden olemassaolo olisi tulkinnanvaraisella pohjalla. Asia on kuitenkin sikäli monimutkainen, että merkityksellistä ei välttämättä ole vain se, voiko jokin yksittäinen järjestö saada valitusoikeuden, vaan myös se, onko alueella muita paikallisia tai alueellisia järjestöjä, joilla myös olisi valitusoikeus, jota ne olisivat voineet käyttää<sup>164</sup>.

Eri asia on, että päätöksistä on periaatteessa kenen tahansa mahdollista kannella esimerkiksi oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, mutta nämä eivät voi muuttaa tehtyjä päätöksiä<sup>165</sup>. Se, missä määrin tämä täyttää esimerkiksi Århusin sopimuksen 9 artiklasta johtuvat vaatimukset, on kuitenkin riippuvaista oikeusasiamiesinstituution oikeudellisesta organisointitavasta. Implementointioppaan mukaan oikeusasiamiesinstituutio voi edistää Århusin sopimuksesta johtuvien tavoitteiden saavuttamista, mutta 9 artiklasta johtuvia vaatimuksia ei voi jättää pelkästään oikeusasiamiesinstituution varaan, ellei tämä voi muuttaa tehtyjä päätöksiä sitovalla tavalla<sup>166</sup>.

### 3.6 Yhteenveto: mikä on metsästyslain osalta mahdollista?

Suomessa järjestöjen valitusoikeudet on säännelty kuhunkin ympäristölliseen sektorilakeihin otetuin erityissäännöksin. Säännökset poikkeavat hiukan toisistaan, mutta ne ovat perusidealtaan samankaltaisia. Valitusoikeuden syntyminen edellyttää järjestöltä luonnon- tai ympäristönsuojeluun kohdistuvaa tarkoitusta. Lisäksi valitusoikeus määräytyy eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta vai alueellisesta tai paikallisesta järjestöstä. Lainsäädännössä ei ole asetettu kovinkaan tiukkoja vaatimuksia näiltä osin, eikä siihen sisälly esimerkiksi jäsenmäärään tai toiminta-aikaan liittyviä vaatimuksia. Sääntelyssä ei

<sup>164</sup> Jos paikallisesti ja alueellisesti on olemassa sellaisia järjestöjä, joilla selkeästi olisi valitusoikeus olemassa vahvan paikalliskytken ja aktiivisuuden takia, mutta nämä eivät sitä ole käyttäneet, voitaneen tälle antaa merkitystä arvioitaessa sitä, tulisiko jollekin löyhemmin alueeseen kytkeytyvälle järjestölle myöntää valitusoikeus.

<sup>165</sup> Ks. Århusin sopimuksen voimaansaantoa koskevan lain HE 165/2003 vp, s. 30, jossa tähän mahdollisuuteen on viitattu käsiteltäessä vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta koskevan sopimuksen 9 artiklan merkitystä.

<sup>166</sup> Implementointioppas 2014, s. 189. Asiaa on kuitenkin käsitelty oppaassa varsin lyhykäisesti.

myöskään edellytetä sanamuotojen valossa sitä, että järjestö osoittaisi jonkinlaista tosiasiallista toimintaa alallaan.<sup>167</sup>

Oikeuskäytännössä valitusoikeuden syntymistä on arvioitu – sinänsä lain sanamuodon mukaisesti – varsin muodollisesti sen sääntöjen ja näistä ilmenevän tarkoituksen pohjalta.<sup>168</sup>

Nämä yleiset lähtökohdat koskevat myös metsästyslain 90 §:n säännöstä, jonka mukaan valitusoikeus metsästyslain 41 §:ssä tarkoitetuista poikkeusluopäätöksistä on

” - - sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.”

Metsästyslain 90 §:n osalta on huomattava se, että siinä valitusoikeus on rajattu paikallisiin ja alueellisiin järjestöihin. Valtakunnallisilla järjestöillä ei ole säännöksen mukaan valitusoikeutta. Näiltä osin metsästyslain valitusoikeussäännös poikkeaa esimerkiksi Ruotsin MB 16:13:n sääntelystä, jossa erotte-lua järjestöjen toimialueen suhteen ei tunneta.

On sinänsä selvää, että EU-oikeus ja Århusin sopimus velvoittavat antamaan ympäristöjärjestöille valitusoikeuden ympäristölainsäädäntöä koskevien päätösten osalta. Metsästystä koskevien päätösten osalta keskeinen on Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohta. Vaikka sopimuksen artiklalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia siten, että valitusoikeus voitaisiin perustaa suoraan siihen, EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaan kansallista prosessilainsäädäntöä tulee kuitenkin tulkita mahdollisimman pitkälle niin, että ympäristöjärjestöjen valitus-oikeus tunnustetaan.<sup>169</sup>

Liikkumavaraa ei näyttäisi juuri olevan siinä, onko ympäristöjärjestöjen valitus-oikeuden olemassaolo tunnustettava sinänsä. Sen sijaan liikkumavaraa on siinä, mitä vaatimuksia järjestöille voidaan kansallisessa lainsäädännössä asettaa valitusoikeuden syntymiseksi.

Jos säännöstä nähdään tarkoituksenmukaiseksi kehittää esimerkiksi asetta-malla järjestöille joitain lisäkritereitä valitusoikeuden syntymiseksi, on tämä

<sup>167</sup> Ks. edellä luku 3.2.1.

<sup>168</sup> Ks. edellä luku 3.2.2.

<sup>169</sup> Ks. luku 3.4.2.

sinänsä mahdollista niin EU-oikeuden, Århusin sopimuksen, ihmisoikeussopimuksen kuin Suomen perustuslainkin kannalta. Konkreettisimmat vaatimukset johtuvat Århusin sopimuksesta, mutta sekin mahdollistaa kansallisella tasolla kriteereiden asettamisen valitusoikeuden syntymiseksi (ks. edellä luku 3.3.1). Lainsäätäjän kansallinen liikkumavara on kuitenkin rajattua. Kehittämisen osalta esimerkiksi seuraavan tyyppiset vaihtoehdot ovat nähdäkseni harkittavissa:

- 1) toiminta-aikaa koskeva vähimmäisaikavaatimus;
- 2) vähimmäisjäsenmäärävaatimus;
- 3) ennakollinen hyväksyntämenettely (vaatii järjestelmämuutosta);
- 4) aktiivisuutta osoittava vaatimus; ja/tai
- 5) vaatimus julkisen tuen nauttimisesta.

Kuten edellä todetusta ilmenee, tämän tyyppisiä vaatimuksia on eurooppalaisittain tarkasteltuna käytössä ja muun muassa komissio on itsekin todennut ne sinänsä mahdollisiksi<sup>170</sup>. Eri asia on, kuinka tiukkoja vaatimuksia kunkin vaatimuksen osalta voidaan asettaa.

Mitään yksityiskohtaisia tai selkeitä kriteereitä ei voida osoittaa sen suhteen, miten nämä konkreettisesti voidaan tai ei voida lainsäädännöllisesti toteuttaa. Huomioon on otettava vähintään EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta johtuvat yleiset reunaehdot, joiden mukaan pääsääntönä on ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus sekä se, että järjestöille asetettavat ominaisuus- tai toimintavaatimukset eivät saa olla poliittisesti motivoituneita, syrjiviä, eivätkä ne saa asettaa teknisiä tai taloudellisia esteitä, ja että rajoitukset ovat luonteeltaan objektiivisia eivätkä ne johda tarpeettomaan poissuljentaan<sup>171</sup>. Huomioon on otettava myös se, että valitusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa merkitystä voi olla lisäksi sillä, keillä kaikilla muilla tahoilla on valitusoikeus olemassa (ks. luku 3.5).

On vaikea sanoa konkreettisesti, minkälaiset täsmennykset tai rajoitukset metsästyslain 90 §:n osalta olisivat mahdollisia. Jos sääntelyllä haluttaisiin esimerkiksi rajata valitusoikeuden ulkopuolelle aivan pienet muutaman henkilön yhdistykset, pelkät valitusoikeuden saamiseksi perustetut ns. pöytälaatikkoyh-

<sup>170</sup> Ks. edellä luku 3.3.1.2 ja komissio 2017, kohdat 78–81.

<sup>171</sup> Implementointiopas 2014, s. 58 sekä edellä luku 3.3.1.

distykset vailla tosiasiallista toimintaa (muuta kuin valittaminen) tai yhdistykset, joilla ei ole tosiasiallista kytkentää alueeseen, jolla päätöksen vaikutukset ilmenevät, voitaisiin metsästyslain 90 §:ään muuttaa esimerkiksi seuraavan suuntaiseksi:

90 §

Oikaisu- ja muutoksenhakusäännökset

Oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja muutoksenhausta Suomen riistakeskuksen ja riistanhoitoyhdistyksen tekemään päätökseen säädetään riistahallintolaissa. Edellä 41 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa ja 41 b §:ssä tarkoitettua ilmoitusmenettelyä koskevassa asiassa valitusoikeus on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jos

- 1) sen pääasiallisena tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen;
- 2) se on ollut olemassa vähintään kolmen vuoden ajan ennen valituksen tekemistä ja se on tänä aikana toiminut aktiivisesti pääasiallisen tarkoituksensa edistämiseksi; ja
- 3) sillä on tosiasiallinen, jatkuva ja olennainen toiminnallinen yhteys siihen alueeseen, jota päätös koskee, ja tämä yhteys on ollut olemassa ennen asian vireilletuloa.

*Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua yhteyttä arvioitaessa otetaan huomioon erityisesti yhteisön toiminta alueella, paikallinen ja alueellinen jäsenistö, hankkeet, annetut lausunnot ja muu alueelle suuntautuva toistuva ja suunnitelmallinen toiminta. Pelkkää yhteisön rekisteröityä kotipaikkaa, sääntöjen mukaista toimialuetta, yksittäistä toimenpidettä tai muutoin vähäistä toimintaa ei pidetä riittävänä osoituksena yhteydestä.*

Säännöksen kohdan 2) kriteerissä olisi kysymys siitä, että valitusoikeuden syntymiseksi edellytettäisiin sääntöjen ohella olemassaoloa ja tosiasiallista toimintaa kolmen vuoden ajalta. Kriteerillä rajoitettaisiin sellaisten järjestöjen valitusoikeutta, jotka eivät toimi aktiivisesti ja jotka siten ovat luonteeltaan pikemmin ns. pöytälaatikkoyhdistyksiä tai perustettu vain ad hoc- tyyppisesti valitusoikeuden saamiseksi. Kohdassa 3 ja sitä täsmentävässä 2 momentissa puolestaan vahvistettaisiin sitä, että järjestön paikallisuutta tai alueellisuutta ei arvioitaisi vain muodollisesti, vaan sillä tulisi olla aito kytkentä kyseiseen alueeseen. Tällä voidaan lisätä myös järjestön toiminnan sosiaalista kytkentää paikalliseen toimintaan. Vaatimukset ovat nähdäkseni ainakin lähtökohtaisesti mahdollisia Århusin sopimuksen kannalta. Sinänsä myös erilaiset kiinteään jäsenmäärään perustuvat vaatimukset voivat olla mahdollisia, mutta kiinteän

jäsenmäärätason asettaminen paikallisille yhdistyksille voi vaihtelevat olosuhteet huomioiden olla vaikeaa<sup>172</sup>.

Eri asia on, että 90 §:n säännöstä on mahdollista kehittää myös niin, että kytkentä paikallisuuteen ja alueellisuuteen poistettaisiin kokonaan. Silloin voitaisiin omaksua esimerkiksi Ruotsin MB 16:13:n mukainen järjestöjen valitusoikeusmalli jäsenmäärävaatimuksineen.

Siltä osin kuin kysymys on siitä, mistä päätöksistä järjestöllä tulee valitusoikeus olla olemassa, lähtökohtana on pidettävä oikeutta valittaa poikkeuslupapäätöksistä. Tämä johtuu perusteiltaan Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan tulkinnasta. Sen sijaan Århusin sopimuksesta, EU-oikeudesta, ihmisoi-keussopimuksesta tai perustuslaista ei johdu lähtökohtaista oikeutta valittaa asetuksesta tai muusta säädöksestä, jolla metsästys mahdollistuu. Tältä kanalta ei johdu ainakaan lähtökohtaista vaatimusta muuttaa MTL 90 §:n säännöstä niin, että siinä valitusoikeus annettaisiin poikkeuslupien (41 §) tai ilmoitusmenettelyn (41 b §) lisäksi asetuksista.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Vaikka jokin kiinteä jäsenmäärävaatimus asetettaisiin, sääntelyn tulisi silti sisältyä Århusin sopimuksen valossa jokin varaventiilisäännös, kuten on tehty Ruotsin MB 16:13:ssä. Sen mukaan järjestöllä on valitusoikeuden saamiseksi oltava vähintään 100 jäsentä tai sen on vaihtoehtoisesti muutoin osoitettava nauttivansa julkista tukea. Toisaalta jäsenmäärätason asettaminen hyväksyttävälle tasolle voi olla sikäli vaikeaa, että eri alueilla asuu vaihteleva määrä ihmisiä. Esimerkiksi 100 jäsenen vaatimus voi olla helpohkosti saavutettavissa suuremmilla kaupunkialueilla, mutta pienemmillä paikkakunnilla määrä voi muodostua herkästi liian korkeaksi ja rajoittavaksi.

<sup>173</sup> Ks. tästä luku 3.4.3.

## 4 Täytäntöönpanokiellot poikkeusluvista tehtyjen valitusten osalta

### 4.1 Kysymyksenasettelu

Metsästyslain 41 §:ssä tarkoitettu Suomen riistakeskuksen myöntämä poikkeuslupa voidaan panna täytäntöön riistahallintolain 31.2 §:n mukaan mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Kyseessä on poikkeussäännös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122.1 §:n pääsäännöstä, jonka mukaan päätös voidaan panna täytäntöön vasta sen saatua lainvoiman. Tähän nähden on eri asia, että hallintotuomioistuin voi – riistahallintolain säännöksen estämättä – HOL 123.1 §:n nojalla kieltää (välipäätöksellä) päätöksen täytäntöönpanon kiireellisenä jo ennen kuin se ottaa ylipäänsä kantaa varsinaiseen valituksen asiasisältöön. Käytännössä tuomioistuimet ovat usein kieltäneet myönnettyjen poikkeuslupien täytäntöönpanon.

Kieltomääräyksiä perusteellaan käytännössä varsin suppeasti. Eräänä ajatuksesta kieltomääräysten antamiselle lienee se, että jos poikkeuslupan kohteena oleva eläin tapetaan ja sittemmin päätös valituksen johdosta kumotaan, ei eläimen tappamista voida enää peruuttaa ja valitus käy *tältä kannalta* hyödyttömäksi. *Toinen puoli* asiaa on se, että metsästyskauden rajallisuus ja tuomioistuimen pitkät käsittelyajat varsinaisen asiakysymyksen ratkaisemisen osalta saattavat johtaa siihen, että kieltomääräyksen antaminen johtaa metsästyksen estymiseen siinäkin tapauksessa, että päätöstä ei valituksen seurauksena kumota. Väliaikaiseksi oikeussuojaksi tarkoitetun kieltomääräyksen antamisella varsinainen pääasia tulee siten tosiasiasa jo ratkaistuksi.

Seuraavassa tarkastellaan kysymystä siitä, missä määrin on mahdollista erityissääntelyllä ohjata tai rajoittaa tuomioistuinten mahdollisuutta täytäntöönpanokieltojen antamiseen nimenomaan EU:n luontodirektiiviliitännäisissä metsästyslain 41 §:n mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. Kuten edellä tarkastellut valitusoikeudetkin, myös tämä kysymys liittyy voimakkaasti EU-oikeuteen, Århusin sopimukseen, ihmisoikeussopimukseen ja Suomen perustuslakiin.

Täytäntöönpanosäätelyn ohella muita kehittämisvaihtoehtoja voisivat olla (1) poikkeuslupien myöntämisen aikaistaminen (hallinto-oikeudet ehtisivät käsittelemään mahdolliset valitukset ennen metsästyskauden alkamista), (2) valitusten keskittäminen tiettyihin hallinto-oikeuksiin ja (3) valitusten säätäminen kiireellisenä käsiteltäväksi. Näitä ei kuitenkaan tässä arvioida.<sup>174</sup>

Arvion lähtökohtana pidetään seuraavaa eduskunnassa vireillä olevaa lakialoitetta.

## 4.2 Lakialoite LA 24/2025 vp riistahallintolain 31 §:n muuttamiseksi

Edellä todettuun liittyen eduskunnalle on jätetty 8.10.2025 lakialoite LA 24/2025 vp (Markku Eestilä kok ym.) riistahallintolain 31 §:n muuttamiseksi. Tarkoituksena on muuttaa edellä RHL 31 §:n 2 momenttia lisäämällä siihen maininta, joka koskisi tuomioistuimen mahdollisuutta kieltää poikkeusluvan (päätöksen) täytäntöönpano. Lisäys kuuluisi seuraavasti (lihavoitu):

### 31 § Muutoksenhaku

Suomen riistakeskuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun päätökseen ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Edellä 1 momentissa tarkoitettu yksittäistä lupaa koskeva Suomen riistakeskuksen päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakuviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon, **mikäli on ilmeistä, että suotuisa suojelun taso alittuu.**

<sup>174</sup> Vaihtoehtoja on pohdittu esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön sekä oikeusministeriön eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle laatimassa selvityksessä (2.11.2022), s. 2–5. Kuten selvityksessä todetaan, varsinkaan keskittämällä tai kiireelliseksi säätämällä ei todennäköisesti voitaisi asiaa juurikaan ratkaista. Poikkeuslupien myöntämisen aikaistamisella voitaisiin saavuttaa jotain hyötyä. Karhu-, ilves-, susi- ja ahmakanta-arviot valmistuvat kuitenkin sellaisella aikataululla, että lupien myöntämistä ei voitaisi siinä määrin merkittävästi aikaistaa, että tuomioistuinten käsittelyajat huomioon ottaen ongelmaa voitaisiin perustaltaan ratkaista.

Lakialoitetta on perusteltu kiinnittämällä huomiota siihen edellä kuvattuun käytäntöön, jossa hallinto-oikeudet ovat pääsääntöisesti määränneet suurpetojen metsästämiseen oikeuttavat Suomen riistakeskuksen myöntämät poikkeusluvut täytäntöönpanokieltoon. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, että luontodirektiivi sallii aloitteen mukaan suurpetojen poisottamisen (metsästäminen) tietyin edellytyksin, ellei niin sanottu suotuisan suojelun taso vaarannu.

Lakiesityksessä asiaa ei aivan suoraan todeta, mutta esityksen tarkoituksena on ilmeisesti muuttaa sitä käytäntöä, jossa hallinto-oikeudet ovat määränneet käytännössä varsin herkästi poikkeuslupapäätökset täytäntöönpanokieltoon, jos päätöksestä on valitettu. Tarkoitus olisi ilmeisesti ohjata ja rajoittaa tuomioistuinten harkintavaltaa riistahallintolain sääntelyllä.

Sinänsä lakiteknisesti pieni muutos kuitenkin avaa tarkastelun osaksi laajempaa oikeudellista viitekehystä, jota tarkastellaan seuraavassa eri näkökulmista.

### 4.3 Suotuisa suojelun taso suojeltavana oikeushyvä ja eri intressit

Keskeinen kysymys väliaikaismääräysten kannalta koskee sitä, mikä on se oikeushyvä, jota sillä lainsäädännöllä tavoitellaan, johon perustuen valitus tuomioistuimelle on tehty. Metsästyslainsäädännön osalta asia määräytyy lähtökohtaisesti EU:n luontodirektiivin ja metsästyslain sääntelyn perusteella. EU:n luontodirektiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdissa on määritelty, että

2. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.
3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Luontodirektiivin tiukkaa suojelua koskevan 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden muun ohella kiellettävä kaikki direktiivin liitteen IV kohdassa a) olevien eläinlajien tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa.

Direktiivin 16 artiklan mukaan, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, jäsenvaltiot voivat poiketa muun muassa 12 artiklan säännöksistä. Direktiivin 16 artikla sisältää alakohdat a-e päämääristä, jotka voivat poikkeamisen osalta tulla kyseeseen.<sup>175</sup>

Tiukkaa suojelua ja siitä poikkeamista koskevilla 12 ja 16 artiklan sääntelyllä osaltaan otetaan luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa todetulla tavalla huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Vaikka kyse on suojelua koskevasta direktiivistä, sisältää se siis sisäänrakennettuna muitakin intressejä<sup>176</sup>.

Suurpetojen (karhu, ahma ja ilves) osalta sääntely on Suomessa pantu metsästyksen täytäntöön metsästyslain 37.3 §:n rauhoitussäännöksiin (luontodirektiivin 12 artikla). Rauhoitussäännöksistä voidaan kuitenkin poiketa suurpetojen osalta metsästyslain 41 § ja 41 a §:ssä säädetyin edellytyksin. Metsästyslain 41 a.1 §:ssä on säädetty, että poikkeaminen voidaan myöntää, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella (luontodirektiivin 16 artikla). Lisäksi 41 a § sisältää direktiivin alakohtia a-e vastaavat päämäärät poikkeamispäätökselle.

Luontodirektiivin ja sitä vastaavan metsästyslain piirissä suojeltavana oikeushyvä on ensisijaisesti *eläinlajin suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen*. Lähtökohtaisesti sillä tarkoitetaan eläinlajin populaatiota tietyllä mitattavalla alueella. Sen sijaan suojelun kohteena ei ole kategorisesti yksittäinen eläinyksilö, vaikka yksilöihin kohdistuvat kiellot ovat tämän suotuisan suojelutason turvaamisen keskeinen toteuttamiskeino. Merkitystä on myös toimenpiteen peruuttamattomuudella ja suojelutason määrittämisen epävarmuudella.

<sup>175</sup> Ks. järjestelmästä laajemmin Komissio 2021.

<sup>176</sup> Ks. esim. Komissio 2021, s. 55 ja 58, jossa todetaan, että kohtien b (vahinkoperusteinen poikkeaminen) ja c (turvallisuus- ym. perusteinen poikkeaminen) arvioinnissa suojelutavoitteiden vastapainona voidaan ottaa huomioon tietyt taloudelliset edut ja yleiset edut, olivatpa ne julkisten tai yksityisten tahojen edistämiä.

Näillä näkökohdilla on merkitystä arvioitaessa sitä, minkälaisen intressien turvaamiseksi tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus antaa täytäntöönpanokieltoja poikkeuslupien osalta.<sup>177</sup>

Tältä kannalta voidaan sanoa, että edellä todetussa lakialoitteessa esitetty tapa kytkeä täytäntöönpanokieltojen antamisen edellytykset luontodirektiivissä tarkoitetun suotuisan suojelun tasoon on ainakin lähtökohdiltaan linjassaan juuri näiden direktiivin tavoitteiden kanssa.

Tähän liittyen metsästyslain 41.5 §:ään on 1.1.2026 voimaan tulleella lainmuutoksella lisätty muun ohella asetuksenantovaltuus, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi antaa asetuksella metsästyslain 41 a.3 §:ssä tarkoitettuun kannanhoidolliseen metsästykseseen liittyen

poikkeuksen kohteena olevan lajin suotuisan suojelutason viitearvon.

Jos ministeriö antaa MTL 41.5 §:ssä tarkoitetun viitearvon, sitä voitaneen käyttää yhtenä oikeudellisena kiinnekohtana suotuisan suojelutason määrittämisessä myös silloin, jos edellä käsitellyn lakialoitteen kaltainen täytäntöönpanokieltoa koskeva sääntely tulisi voimaan. Huomioitava kuitenkin on, että viitearvo ei voi kuitenkaan yksin toimia määrittävänä tekijänä.

Poikkeuslupajärjestelmään liittyvistä intresseistä voidaan lisäksi todeta seuraava.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan alakodot a-e ja niitä vastaavat metsästyslain 41 a § 1 momentin alakodot 1–4 ja 41 a §:n 3 momentti sisältävät päämääriä, joita poikkeamisella voidaan tavoitella. Kyse ei ole varsinaisesti poikkeusluvan myöntämisen edellytyksistä, mutta päämäärän olemassaolo on kuitenkin edellytys sille, että poikkeus on direktiivin mukainen.<sup>178</sup>

<sup>177</sup> Suotuisan suojelun tason on kuitenkin tulkinnanvarainen oikeudellinen käsite, joka saa sisällönsä paljolti ekologisen luontotiedon pohjalta. Aihetta on käsitelty komission tiedonannossa luontodirektiivin tiukan suojelun järjestelmästä (12.10.2021) sekä oikeuskirjallisuudessa erittäin runsaasti (ks. esim. Trouwborst 2026). Suomea koskee merkittävä ennakkoratkaisu C-674/17, jossa oli kysymys kannanhoidollisesta metsästyksestä. Tapauksessa oli ensisijaisesti kysymys metsästyksen aineellisista edellytyksistä, eikä sitä tässä siksi tarkemmin käsitellä.

<sup>178</sup> Poikkeusluvan päämäärästä riippumatta sen on aina täytettävä direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa ja metsästyslain 41 a.1 §:ssä säädetyt edellytykset, joiden mukaan poikkeus voidaan

Nämä luontodirektiivin ja metsästyslain tuntemat poikkeusten päämäärät osaltaan ilmentävät sisäänrakennettuina erisuuntaisten intressien huomioon ottamisen. Päämäärien mukaisesti voidaan erotella pääpiirteittäin esimerkiksi seuraavat erilaiset poikkeuslupatyypit:

- 1) Luonnon suojelemiseksi myönnettävät poikkeusluvut (direktiivin kohta a ja metsästyslain 41 a.1 §:n kohta 1)
- 2) Turvallisuus- ja vahinkoperusteiset poikkeusluvut (direktiivin kohdat b ja c sekä metsästyslain 41 a.1 §:n kohdat 2 ja 3)
- 3) Tutkimus- yms. perusteiset poikkeusluvut (direktiivin kohta d ja metsästyslain 41 a.1 §:n kohta 4)
- 4) Kannanhoidolliset poikkeusluvut (direktiiviin kohta e ja metsästyslain 41 a.3 §)

Turvallisuus- ja vahinkoperusteisten lupien päämääränä on eläimen ihmiselle ja omaisuudelle aiheuttamat vahingot tai aiheuttamat turvallisuusongelmat. Näihin liittyy varsin erilaisia muiden tahojen intressejä kuin esimerkiksi kannanhoidollisiin poikkeuslupiin, joiden tarkoituksena on usein pikemmin riistahallinnolliset ja kannanhallintaan liittyvät intressit. Joskin nämä tietenkin välillisesti, jos kantaa ei hallita ja se kasvaa, liittyvät myös siihen, että pidemmällä aikavälillä syntyy lisääntyneitä tarpeita turvallisuus- ja vahinkoperusteisille poikkeuksille.

Täytäntöönpanokieltojen määrittämisessä poikkeusluvan päämäärälle voitaneen antaa merkitystä. Esimerkiksi jos kyse on turvallisuus- tai vahinkoperusteisista luvista, suotuisan suojelun vastinparina on samalla ihmisten turvallisuuden edistäminen ja omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen ehkäiseminen, jotka perustuslain mukaankin kuuluvat perusoikeussuojan piiriin. Näissä tapauksissa täytäntöönpanon sallimista puoltavat perusteet voivat olla painavampia kuin esimerkiksi kannanhoidollisissa poikkeusluvuissa, joihin liittyy toisenlaisia intressejä.

---

myöntää, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista lajin luontaisella levinneisyysalueella.

## 4.4 Täytäntöönpanokieltojen kannalta keskeinen oikeudellinen kehys

### 4.4.1 Väliaikainen oikeussuoja hallintoprosessissa

Täytäntöönpanokieltoja koskeva sääntely perustuu HOL 123.1 §:n säännökseen. Siinä todetaan lyhykäisesti, että ”Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon - -”.<sup>179</sup> HOL ei sisällä säännöksiä siitä, miten seikkoja tässä harkinnassa on otettava huomioon. Säännös jättää tuomioistuimelle käytännössä laajan harkintavallan. Koska HOL 122.1 §:n mukaan valituksen tekeminen päätöksestä pääsäännön mukaan lykkää päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta, voi määräys tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun päätös voidaan sovellettavan substanssilain mukaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Näin on säädetty Suomen riistakeskuksen päätösten osalta riistahallintolain 31.2 §:ssä.

Täytäntöönpanokieltoihin liittyy myös se poikkeus, että sitä koskeva päätös on luonteeltaan niin sanottu välipäätös (HOL 80.2 §), joka voidaan HOL 87.2 §:n mukaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluita. Perusteluvollisuudesta poikkeaminen liittyy siihen, että määräykset pyritään oikeusturvasyistä antamaan mahdollisimman nopeasti. Toisaalta perusteluvollisuus on keskeinen osa perustuslaista (PL 21 §), ihmisoikeussopimuksesta (6 artiklan 1 kohta) ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvia oikeusturvatakeita. Asian luonne saattaa edellyttää perusteluiden esittämistä.<sup>180</sup>

Metsästyslain nojalla myönnettyjen poikkeuslupien osalta vallitsevana käytäntönä on kuitenkin usein se, että täytäntöönpanokieltoja ei pääsääntöisesti juurikaan perustella. Toiminta on HOL 87.2 §:n mukaan mahdollista, mutta toisaalta käytännön seurauksena on se, että ulkopuolisen on vaikea arvioida sitä, mihin seikkoihin tuomioistuin on harkintansa perustanut.

<sup>179</sup> Hallintotuomioistuin voi antaa HOL 123 §:n nojalla muitakin täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä.

<sup>180</sup> Ks. HE 29/2018 vp, s. 156–157 ja LaVM 18/2018 vp, s. 17 ja KHO 2011:58.

Tähän liittyy kysymys niistä perusteista, joita tuomioistuimen tulee ottaa täytäntöönpanokieltoa HOL 123.1 §:n nojalla määrätessään huomioon. Hallituksen esityksessä HOL 123.1 §:n on katsottu sen sisällöllisesti vastaavan aiemmin voimassa olleen hallintolainkäyttölain (586/1996) 32 §:n sääntelyä. Esityksessä on todettu, että täytäntöönpanokielto voi koskea koko valituksenalaista päätöstä tai vain osaa siitä. Yleisemmin väliaikaismääräysten tarpeen osalta on viitattu siihen, että päätöksen täytäntöönpano saisi johtaa valituksen käymiseen hyödyttömäksi. Edelleen on katsottu, että tuomioistuin ei voi antaa sellaisia täytäntöönpanomääräyksiä, joiden vaikutukset menevät pidemmälle kuin itse pääasialkaisu. Pääasiassa esitetyillä vaatimuksilla ja perusteluilla on keskeinen merkitys tuomioistuimen harkinnassa, eikä tuomioistuin voi antaa väliaikaista oikeusturvaa, ellei se ole toimivaltainen käsittelemään pääasiaa.<sup>181</sup>

*Mäenpää* on oikeuskirjallisuudessa katsonut, että harkinnassa on yleensä otettava huomioon myös asiaan liittyvät vastakkaiset intressit ja punnittava niiden painoarvoa. Tässä arvioissa huomioon otettavat intressit voivat olla asian luonteen mukaan yhtä hyvin valittajan kuin muiden asiaan kytkeytyvien tahojen samoin kuin yleiseen etuun liittyviä intressejä. Vaikka usein kyse onkin juuri täytäntöönpanon kieltämisestä, niin joissain tapauksissa intressipunninta voi myös edellyttää täytäntöönpanon sallimista (ns. positiivinen täytäntöönpanomääräys). Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun jotakin toimintaa yleisen edun tai muun tahon hyväksi rajoittavaa erityisen painavaa päätöstä (rajotusta) ei valituksen takia muutoin voitaisi panna täytäntöön.<sup>182</sup>

Hallintoprosessuaaliset väliaikaismääräykset eroavat turvaamistoimina olennaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 7 luvussa säädetyistä turvaamistoimista.<sup>183</sup> Toisin kuin oikeudenkäymiskaaren mukaisen sääntelyn mukaan on mahdollista hallintoprosessissa täytäntöönpanon kieltämistä hakevalta taholta ei voida vaatia vakuuden asettamista<sup>184</sup>, eikä tälle ainakaan

<sup>181</sup> HE 29/2018 vp, s. 192–193. Ks. myös Koivuluoma ym. 2020, s. 201 ja siinä viitatu tapaukset KHO 2010:29, KHO 2010:30, joissa on katsottu, että tuomioistuin ei voi kuitenkaan antaa sellaisia täytäntöönpanomääräyksiä, joiden vaikutus olisi pidemmälle menevä kuin itse pääasialkaisu. Kuten Myöhänen LM 2021, s. 512, toteaa, perustuslakivaliokunta (PeVL 50/2018 vp) tai lakivaliokunta (LaVM 18/2018 vp) eivät lausuneet HOL 122–124 §:n osalta mitään. Muutoinkin väliaikaismääräysten osalta oikeuskirjallisuus näyttäisi olevan niukkasanaainen.

<sup>182</sup> Mäenpää 2019, s. 294–295 ja KHO 2018:149.

<sup>183</sup> Ks. hallinto- ja siviiliprosessuaalisen välikaista oikeusturvaa koskevan sääntelyn eroista Myöhänen LM 2021.

<sup>184</sup> HE 29/2018 vp, s. 193.

säännönmukaisesti voi aiheutua myöskään vahingonkorvausvastuuta myöhemmin perusteettomaksikaan osoittautuneen aiheutuneen täytöntöönpanokiellon hakemisesta (vrt. OK 7:11). Toisin kuin OK:ssa HOL:ssa, kuten jo todettiin, ole nimenomaisesti säädetty vaatimusta, jonka mukaan täytöntöönpanokielloista ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa (vrt. OK 7:3.2), vaikka tällainen intressipunninta tulisikin mm. oikeuskirjallisuuden mukaan tehdä.

Hallintoprosessissa ei pääsääntöisesti olekaan samalla tavoin vastapuolta kuin siviiliprosessissa, mutta myös hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa voi tosiasiallisesti muodostua erilaisia yksityisten välisiä intressikonflikteja ja tarpeita ottaa huomioon, ei vain valittajan oikeusturvaan, vaan myös toisen yksityisen oikeusturvaan liittyviä intressejä. Näin voi olla esimerkiksi erilaisissa maankäyttöön tai rakentamiseen liittyvissä asioissa, joissa vastakkain voivat olla luvanhakijan ja luvasta valittaneen (esim. naapuri) erilaiset oikeussuojatarpeet. Tällaisellekin seikalle voitaneen antaa merkitystä harkittaessa täytöntöönpanokiellon määräämistä.

Tällä hetkellä metsästyksen poikkeuslupiin liittyvät täytöntöönpanokiellot määrätään edellä mainitussa varsin laajan harkintavallan tuomioistuimelle jättävässä kehyksessä. Kun päätöksiä ei käytännössä perustella, on vaikea arvioida mihin ne kulloinkin perustuvat. Keskeisenä seikkana epäilemättä on metsästyksen (eläimen tappamisen) peruuttamattomuus, mutta toisaalta avoimeksi jää se, mikä merkitys harkinnassa annetaan sille, että luontodirektiivin aineellinen sisältö koskee perusteiltaan suotuisan suojelun tason (populaation), ei niinkään eläinyksilön suojaa. Niin ikään avoimeksi jää kysymys siitä, miten tuomioistuimet ottavat harkinnassaan huomioon sen, että täytöntöönpanokiello saattaa tosiasiallisesti estää metsästyksen kokonaan siinäkin tapauksessa, että valitus ei lopulta johda poikkeuslupapäätöksen kumoutumiseen.

## 4.4.2 Aineellisen ja prosessuaalisen lainsäädännön suhde

Näyttäisi siltä, että lainsäädännössämme on hyvin laajasti noudatettu tehtävänjakoa, jossa aineellisen substanssilain sääntelyssä vain viitataan hallintotuomioistuimen mahdollisuuteen määrätä täytäntöönpanokiello ilman, että substanssilaisissa asetettaisiin tuomioistuimen päätöksenteolle – toimivallalle – joitakin edellytyksiä tai kriteereitä, jotka harkinnassa tulisi ottaa huomioon. Näin näyttäisi olevan silloinkin, kun asianomaisessa substanssilaisissa on säädetty poikkeuksellisesta mahdollisuudesta panna valituksen kohteena oleva päätös täytäntöön vailla lainvoimaa. Näin on toimittu riistahallintolain 31.2 §:n osalta, jossa vain todetaan, että ”Muutoksenhakuviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.”, jolloin täytäntöönpanokiellon määräämisen edellytykset jätetään määräytymään HOL:n sääntelyn mukaan.

Pääsääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Esimerkiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 5:13.1:n mukaan markkinaoikeus voi kieltää viranomaisen päätöksen täytäntöönpanon, ”milloin syytä on” (ks. säännös alla).

”Jos hakemuksessa on kysymys viranomaisen päätöksestä tai määräyksestä, markkinaoikeus voi, milloin syytä on, ennen hakemuksen ratkaisemista määrätä, ettei viranomaisen päätöstä tai määräystä ole toistaiseksi pantava täytäntöön tai täytäntöönpanoa jatkettava.”

Säännöksessä ei ole säädetty kieltomääräyksen antamisen edellytyksistä. Sen sijaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) annetun lain 151 §:ssä (ks. alla) annetaan erityisiä markkinaoikeuden harkintavaltaa koskevia säännöksiä väliaikaisten päätösten osalta. Hankintalain erityissäännöksiä sovelletaan markkinaoikeuslain säännösten sijaan silloin, kun markkinaoikeus käsittelee hankintalain soveltamisalaan kuuluvia asioita.

”151 § Markkinaoikeuden väliaikaiset päätökset

Valituksen tultua vireille markkinaoikeus voi kieltää, keskeyttää tai sallia hankintapäätöksen täytäntöönpanon taikka määrätä hankintamenettelyn muutoin keskeytettäväksi väliaikaisesti markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi.

Päätäessään 1 momentissa tarkoitetusta toimenpiteestä **markkinaoikeuden tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei toimenpiteestä aiheudu vastapuolelle tai muiden oikeuksille tai yleisen edun kannalta suurempaa haittaa kuin toimenpiteen edut olisivat.**” (korostus tässä)

Lakiesityksen perusteluissa säännöstä selostetaan lisäksi siten, että huomiota tulisi kiinnittää niin valittajan, hankintayksikön kuin hankintapäätöksen mukaisen voittajan, mutta myös hankinnan loppukäyttäjien kuten kansalaisten oikeuksiin ja asemaan.<sup>185</sup> Lakiesitys ei käynyt perustuslakivaliokunnassa eikä säännöstä ole arvioitu esityksen säätämisyjärjestysosiossa. Toisaalta säännös on luonteeltaan sellainen, että estettä ei liene näiden seikkojen huomioon ottamiselle jo markkinaoikeuslain (100/2013) 5:13:n yleissäännöksenkään puitteissa. Sama koskenee myös HOL 123.1 §:n sääntelyä, jos sitä tällaiseen asiaan sovellettaisiin. Kyse on ehkä pikemmin hankinta-asioiden erityispiirteitä korostavasta täsmentävästä säännöksestä.

Myös verojen ja maksujen täytäntöönpanon keskeyttämisestä annetun lain (706/2007) 12.2 § sisältää vaatimuksen, jonka mukaan muutoksenhakuviranomaisen

” - - **tulee** viipymättä pyynnöstä tai omasta aloitteesta kieltää saatavan ulosotto tai määrätä se keskeytettäväksi, **jollei valitus tai oikaisuvaatimus ole ilmeisen aiheeton.**”

Kyse on sääntelystä, jossa näyttäisi ohjattavan muutoksenhakuviranomaisen harkintavaltaa väliaikaisen oikeusturvan antamisen suhteen. Poiketen harkintavaltaa jättävästä HOL 123.1 §:stä keskeytyslain 12.2 §:llä *velvoitetaan* tuomioistuin kielto- tai keskeytysmääräyksen antamiseen. Toisaalta vaatimus valituksen tai oikaisuvaatimuksen ilmeisesti aiheettomuudesta puolestaan on sellainen, jolle annettaneen joka tapauksessa merkitystä myös täytäntöönpanokiellon antamista harkittaessa HOL 123.1 §:n nojalla. Näiltä osin kyse lie-  
nee täsmentävästä sääntelystä, joskin hallituksen esityksessä on todettu, että

<sup>185</sup> HE 108/2016 vp, s. 239–240.

tietyissä tilanteissa valituksen tai oikaisuvaatimuksen katsomiseen ilmeisen aiheettomaksi tulisi suhtautua erityisen varovasti<sup>186</sup>.

Eduskunnassa parhaillaan vireillä olevan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamista koskevan esityksen (HE 3/2026 vp) lausuntovaiheessa ehdotettiin säädettäväksi seuraavaa tuomioistuimen harkintavaltaa rajoittavaa RakL 186 a.1 §:n kohtaa täytäntöönpanokieltojen määräämisen suhteen:

” - - Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota rakentamisluvassa myönnetyn oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin poikkeamislupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman tai muuttaa sitä tai muutoinkin **kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon, jos tämä ei vaaranna vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toteuttamista.** - - ”<sup>187</sup> (korostus tässä)

Ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta perusteltiin lausunnoilla olleessa laki-esityksessä muun ohella esimerkillä, jossa kumoaminen vaarantaisi ” - - vakavasti tuotantolaitoksen rakentamisen maanpuolustuksen näkökulmasta kriittisessä aikataulussa tai kumoamisesta aiheutuvat seuraukset vaarantaisivat muutoin vakavasti valtion turvallisuusetujen kannalta olennaisen puolustushankkeen toteuttamisen.”. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että rajoitus ei suoraan puuttuisi perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen hakea muutosta. Sen katsottiin lähinnä rajoittavan tuomioistuimen käytössä olevia seuraamuksia maanpuolustuksen kannalta tärkeissä hankkeissa ja olevan tarkasti rajattu ja sillä olevan hyväksyttävä rajoitusperuste.<sup>188</sup>

Lausuntovaiheessa ehdotettuun RakL 186 a.1 §:n säännökseen kiinnittivät huomiota ainakin korkein hallinto-oikeus, oikeuskanslerinvirasto ja Helsingin hallinto-oikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoi toimivallan rajaamisen olevan lähtökohtaisesti poikkeuksellista ja vaativan selkeitä perusteluja. Se katsoi,

<sup>186</sup> HE 83/2006 vp, s. 90.

<sup>187</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta (VN/33125/2025), s. 40. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

<sup>188</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta (VN/33125/2025), s. 29 ja 32. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

että sääntely jättäisi avoimeksi sen, miten ja kuka arvioi sen, milloin säännöksessä tarkoitettujen laitosten toteuttaminen vakavasti vaarantuu. Lisäksi se kiinnitti huomiota siihen, että hallintotuomioistuimella olisi joka tapauksessa toimivalta kumota lainvastainen lupa pääasiallisuuden yhteydessä, vaikka se ei voisikaan antaa täytäntöönpanoa koskevaa välipäätöstä.<sup>189</sup> Helsingin hallinto-oikeus arvioi, että hankkeiden viivästyminen ei niinkään johdu rakentamista koskevien, vaan muiden lupien viivästyksestä. Sääntely olisi sen näkemyksen mukaan tarpeeton ja perusteettomasti hallinto-oikeuden toimivaltaan puuttuva.<sup>190</sup>

Oikeuskanslerinvirasto totesi ensinnäkin, että yleissääntely hallintovalituksista sisältyy lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Viraston näkemyksen mukaan tarkoitus on, että yleissäännöksistä ei säädettäisi poikkeuksia ilman erityistä painavaa syytä, ja se, että eri hallinnonalojen lainsäädäntöön ei sisällytettäisi yleissäännösten kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Virasto lähestyi kysymystä viittaamalla perustuslain 3.3 §:ään, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet sekä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan. Virasto kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä kaivennetaisiin riippumattoman tuomioistuimen käytössä olevaa seuraamusvalikoimaa. Virasto piti säännöstä poikkeuksellisenä ja sen edellyttävän tarkempaa selventämistä vastaavan kaltaisen sääntelyn osalta. Sen mukaan säännöksestä ei käy ilmi, mihin tuomioistuin perustaisi harkintansa vakavasta vaarantamisesta.<sup>191</sup>

Lainkohta kuitenkin poistettiin lopullisesta eduskunnalle annetusta, ja parhailaan käsittelyssä olevasta, lakiesityksestä (HE 3/2026 vp). Sinänsä lakiesityksessä ehdotetulle sääntelylle oli nähdäkseni esitetty perustelut ymmärrettävät perusteet, eivätkä siihen kriittisesti suhtautuneetkaan edellä todetut tahot sinänsä nähneet sitä täysin mahdottomana. Toisaalta esitetyt kriittiset havainnot tuovat esiin tällaisen sääntelyn jännitteisyydet. Kysymys on ainakin aineellisen ja prosessuaalisen sääntelyn yleisemmästä keskinäisyydestä (lainsäädän-

<sup>189</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 18.12.2025. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

<sup>190</sup> Helsingin hallinto-oikeuden lausunto 17.12.2025. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

<sup>191</sup> Oikeuskanslerinviraston lausunto 17.12.2025. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

nön selkeys ja systematiikka), tuomioistuinten mahdollisuudesta antaa tehokasta oikeussuojaa aineellisen oikeuden toteutumiselle (ml. PL 21 §) ja tuomioistuinten riippumattomuudesta (PL 3.3 §).

Lausunnoissa näyttäisi korostuneen nimenomaan nämä tuomioistuimen toimivaltaa koskevat näkökohdat. Huomiota ei juuri kiinnitetty siihen, että hankkeeseen ryhtyvä joka tapauksessa aloittaa rakennustyöt vailla lainvoimaa olevan luvan nojalla tietyllä tavalla omalla riskillään: jos lupapäätökset kumoutuisivat, joutuisi tämä ennallistamaan aloittamansa rakennustyöt. Tätä vasten luvanhakijan olisi tullut asettaa turvaava vakuus (ehdotettu RakL 186 a.3 §).

Edellä todettu ilmentää sitä, että lainsäädännössämme täysin tuntematonta ei ole se, että sovellettavassa sektorilainsäädännössä annetaan täsmentävää sääntelyä seikoista, joihin tuomioistuimen on väliaikaista oikeussuojaa koskevassa harkinnassaan kiinnitettävä huomiota.

Metsästyksen poikkeuslupamenettelyissä jännitteisenä kysymyksenä ovat olleet tuomioistuinten määräämät täytäntöönpanokiellot. Määrääminen perustuu HOL 123.1 §:n sääntelyyn. Jos tätä tuomioistuimen harkintavaltaa nähtäisiin tarpeelliseksi rajoittaa tai ohjata esimerkiksi edellä viitatussa lakialoitteessa esitetyllä tavalla kytkemällä täytäntöönpanokiellon määräämisen edellytykset ”suotuisan suojelun tasoon”, tulisi huomioon ottaa kutakinkin edellä todetun kaltaisia oikeudellisia kysymyksiä. Jos lakialoitteen kaltainen sääntely riistahallintolakiin sisällytettäisiin, silloin tuomioistuimen tulisi soveltaa riistahallintolain erityissääntelyä HOL 3 §:n nojalla siltä osin kuin se poikkeaa HOL 14 luvun yleissääntelystä.

Vaikka sääntely olisi poikkeama vallitsevasta substanssilakien ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevan sääntelyn tehtävänjaosta, ei se sinänsä olisi mahdollon. Olennaiseksi muodostunee se, onko kyse ikään kuin tuomioistuimen harkintavaltaa luontodirektiivin ja metsästyslainsäädännön hengessä ohjauksesta – täsmentävästä – sääntelystä vai siitä, että sillä ehdottomasti kielletään väliaikaismääräysten antaminen. Viimeksi mainittu olisi selvästi ongelmallisempia.

Eräs ongelma voi olla se, että lakiesityksessä todettu kriteeri suotuisan suoje-  
lun tasosta voi olla vaikea arvioida ilman, että tuomioistuin joutuu jo ottamaan  
kantaa pääasiaan. Jos jokin suotuisan suoje-  
lun tasoon kiinnittyvä kriteeri tah-  
dottaisiin säätää, silloin pohtimisen arvoinen kysymys on, voitaisiinko se jolla-  
kin tavalla kiinnittää 1.1.2026 voimaan tulleella metsästyslain 41.5 §:n muu-  
toksella mahdollistettuun suotuisan suoje-  
lutason viitearvon antamiseen  
asetuksella.

### 4.4.3 Suomen perustuslaista johtuvat vaatimukset

Valituksenalaisen hallintopäätöksen täytäntöönpanon kieltäminen ja muut oi-  
keudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 14 luvussa säädettyt väliaikaiset  
määräykset ovat luonteeltaan turvaamistoimia. Niiden tarkoituksena on antaa  
väliaikaista oikeussuojaa ennen pääasian ratkaisemista. Väliaikaiset oikeus-  
suojakeinot ovat olennainen osa oikeusturvaperusoikeudesta johtuvia vaati-  
muksia: Suomen perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksi-  
aan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä oi-  
keudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. On selvää, että  
oikeussuojan tehokas toteutuminen voi tietyissä tilanteissa edellyttää myös  
mahdollisuutta väliaikaiseen oikeussuojaan.

Väliaikaismääräysten antamiseen liittyy siten selvä perusoikeuslottuvuus.  
Nykyisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain perusteluissa väliai-  
kaista oikeussuojaa koskevia perusoikeusnäkökohtia ei ole käsitelty kovin laa-  
jasti<sup>192</sup>. Myöskään perustuslakivaliokunta ei lakiehdotusta koskevassa lausun-  
nossaan käsitellyt näitä perusoikeuslottuvuuksia<sup>193</sup>. Liioin niitä ei ole käsitelty  
aiemman hallintolainkäyttölain (586/1996) hallituksen esityksessä<sup>194</sup>. Selkeää  
perustuslakivaliokunnan käytäntöä täytäntöönpanokielloista ei ole olemassa.  
Tämä johtunee paljolti siitä edellä esiin tuodusta vakiintuneesta tehtävänja-  
osta, jonka mukaan aineellisessa sektorilainsäädännössämme ei pääsääntöi-  
sesti ole rajoitettu tuomioistuimen harkintavaltaa täytäntöönpanokiellojen an-  
tamisen osalta suhteessa hallintoprosessilainsäädäntöön.

<sup>192</sup> Ks. säätämisyjärjestysperusteluiden osalta HE 29/2018 vp, s. 216–223.

<sup>193</sup> PeVL 50/2018 vp.

<sup>194</sup> Ks. HE 217/1995 vp. Lakiesitys ei käynyt perustuslakivaliokunnassa.

On vaikea muodostaa tässä kovin konkreettista arviota, mutta jos esimerkiksi edellä kuvatun lakialoitteen kaltainen tuomioistuimen täytäntöönpanokieltojen antamisvaltaa määrittävä ja rajoittava sääntely tahdottaisiin jossain muodossa sisällyttää riistahallintolakiin, esiin voi riippuen säännöksen sisällöstä tulla ainakin seuraavan kaltaisia perustuslaillisia kysymyksiä.

### A) Institutionaaliset kysymykset

1. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Jos valituksenalainen päätös mahdollistaa sellaisen toimenpiteen, joka myöhemmin osoittautuu lainvastaiseksi ja jonka seurauksia ei voida enää korjata, pelkkä jälkikäteinen oikeussuoja ei välttämättä riitä turvaamaan lainalaisuusperiaatteen toteutumista. Tuomioistuimen antama oikeussuoja on siten olennainen osa tätä lainalaisuusperiaatteen toteutumista.<sup>195</sup> Myös tuomioistuimen mahdollisuus antaa väliaikaista oikeussuojaa voi olla lainalaisuusperiaatteen kannalta tarpeellista.

2. Väliaikaista oikeussuojaa koskeva sääntely kytkeytyy myös perustuslain 3 §:ssä säädettyyn vallan kolmijakoon ja tuomioistuinten riippumattomuuteen sekä perustuslain 9 luvussa lainkäytöstä ja tuomioistuimista säädettyyn. Perustuslain esitöissä on tuotu – joskin lyhyesti – esiin näiden säännösten yhteys perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan.<sup>196</sup> Jos aineellisessa lainsäädännössä annettaisiin voimakkaasti tuomioistuimen toimivaltaa (pätös- ja tuomiovaltaa) rajoittavia prosessuaalisia säännöksiä, voisi tämä muodostua ongelmalliseksi. Sinänsä on selvää, että lainsäätäjä voi antaa täsmentävää ja ohjaavaa prosessuaalista sääntelyä.

3. Samalla väliaikaismääräysten merkitys liittyy myös perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, jolloin sillä on yhteys ainakin tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimukseen (PL 3.3 §).<sup>197</sup> Tietyissä tilanteissa hallintopäätöksen täytäntöönpano voi aiheuttaa sellaisia seurauksia, jotka merkitsevät perus- tai ihmisoikeuksien kannalta merkittävää ja mahdollisesti peruuttamatonta haittaa (esim. voimakkaasti henkilöä itseään koskevat päätökset). Tällöin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta tehokas oikeussuojajärjestelmä voi edellyttää

<sup>195</sup> Ks. näin esim. Hallberg 2011, s. 784.

<sup>196</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 155–157 ja Saraviita 2011, s. 884–885 ja s. 103–108.

<sup>197</sup> Ks. tästä esim. Saraviita 2011, s. 294, HE 1/1998 vp, s. 80–81 ja HE 309/1993 vp, s. 74–75.

mahdollisuutta keskeyttää päätöksen täytäntöönpano tuomioistuimen väliaikaisella määräyksellä (täytäntöönpanokiellolla).

Nämä vaatimukset toki ovat luonteeltaan varsin abstrakteja, mutta nähdäkseni ne kuitenkin muodostavat laajemman oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanokiellojen arvioinnille.

## **B) Perusoikeudet**

4. Väliaikaista oikeussuojaa koskeva sääntely on niin olennainen osa oikeudenkäyntiä ja oikeussuojan toteutumista, että sen olemassaolo on PL 21 §:stä johtuen välttämätöntä. Toisaalta puhtaasti perustuslaista ei voida johtaa vastausta siihen, minkä sisältöinen sääntelykokonaisuuden tulisi tarkalleen olla. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovat moninaisia, eikä väliaikaisen oikeussuojan tarvetta ei voida aina arvioida yksinomaan valittajan oikeussuojan näkökulmasta. Asian luonteen mukaan arvioinnissa on otettava huomioon myös muiden osapuolten oikeussuojatarpeet. Esimerkiksi tilanteessa, jossa sivullinen taho valittaa luvasta, väliaikainen täytäntöönpanokiello voi vaikuttaa merkittävästi myös luvan hakijan oikeusasemaan. Vastakkain voivat tällöin olla lupaprosessiin liittyvien eri tahojen oikeusturvavaatimukset.

Metsästyksen poikkeuslupa-asioissahan tämä asetelma tulee myös esille, kun luvan hakijalla on intressi luvan saamiseen ja siten oikeusturvatarpeet ovat ikään kuin jännitteessä luvan kumoamista valittaneen tahon intressien ja oikeusturvatarpeiden kanssa. Samalla asiaan liittyy myös yleisempiä yhteiskunnallisia ja yleisiä intressejä, jotka tulee huomioida. Asiaa ei siten tulisi lähestyä tarkastelemalla asiaa vain jostakin tietystä näkökulmasta. Huomioon on otettava sekin, että PL 21 §:n oikeusturvaperusoikeuskaan ei ole sikäli absoluuttinen, etteikö sitä voida rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa<sup>198</sup>. Ristikkäisten intressien ja oikeusturvatarpeiden yhteensovittamisessa on siten perustuslaillista liikkumavaraa.

<sup>198</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21.1 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä turvattuihin oikeuksiin, kunhan poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä, eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Ks. esim. PeVL 42/2017 vp, s. 3 ja PeVL 68/2014 vp, s. 3. Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

Kuten edellä tuotiin esille (luku 4.3), metsästyslain 41 §:n (ja luontodirektiivin) mukaan poikkeuslupia voidaan myöntää eri päämäärien tavoittelemiseksi. Niin sanottuihin kannanhoidollisiin ja luonnon suojelemiseksi myönnettäviin lupiin liittyy myös riistanhoidollisia ja yleisempiä päämääriä, mutta toisaalta lupia voidaan myöntää turvallisuus- ja vahinkoperusteilla, jolloin taustalla on voimakkaammin joidenkin henkilöiden konkreettiset oikeussuojatarpeet. Lupien taustalla olevat eri tahojen intressit ja oikeussuojatarpeet voivat siis olla varsin erilaisia. Tämä on näkökohta, jolla voi olla merkitystä myös oikeusturvavaatimuksia punnittaessa.

5. Prosessuaalisten perusoikeuksien ohella täytäntöönpanosääntelyllä voi olla merkitystä myös aineellisten perusoikeuksien kannalta. Näistä keskeisin merkitys on perustuslain 20 §:ssä säädetyllä ympäristövastuulla. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.<sup>199</sup> Jos valituksenalainen päätös mahdollistaa ympäristöön kohdistuvan sellaisen toimenpiteen, joka voi aiheuttaa peruuttamattomia ympäristövaikutuksia, väliaikaisella oikeussuojalla voi olla keskeinen merkitys ympäristövastuuta koskevan perustuslain säännöksen toteutumisen kannalta.<sup>200</sup> Toisaalta tässä voidaan nähdä varsinkin turvallisuus- ja vahinkoperusteisten poikkeuslupien osalta sekin ulottuvuus, että kysymys on samalla myös niiden henkilöiden elinympäristöstä (turvallisuudesta ja vahingoista), johon metsästyksellä vaikutetaan.

6. Eräänä perusoikeusulottuvuutena voi nousta esiin myös, jälleen, turvallisuus- ja vahinkoperusteisten poikkeuslupien osalta näiden kytkentä omaisuusuojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18 §). Jos metsästyksellä pyritään ehkäisemään omaisuudelle tai elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vahinkoja, voivat nämä perusoikeusulottuvuudet muodosta osaksi sitä punnintakehikkoa ympäristövastuun (PL 20 §) ja oikeusturvan (PL 21 §) ohella, jossa

<sup>199</sup> Ks. ympäristövastuun sisällöstä kootusti esim. PeVL 67/2022 vp, s. 2–3.

<sup>200</sup> Perustuslakivaliokunta ei ole juuri näillä sanoin asiaa todennut. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on suurimmalta osin keskittynyt PL 20.1 §:n tulkintaan (vastuu ympäristöstä), mutta se on myös useita kertoja arvioinut PL 20.2 §:n (vaikutusmahdollisuudet) merkitystä. Ks. esim. valitusoikeuden rajaamista kaavoituksessa koskenut PeVL 33/2006 vp, s. 2 ja erityisesti konkurssilakiehdotusta koskenut PeVL 69/2018 vp, s. 4–5, jossa oli kysymys osaltaan mahdollisuudesta kohdistaa ympäristönsuojelulain mukaisia hallintopakkeinoja konkurssipesään.

kokonaisuudessa esimerkiksi täytäntöönpanokieltoja koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioidaan. Nämä vaatimukset voivat puoltaa myös täytäntöönpanokieltojen antamisen rajoittamista.

Lisäksi varsinkin turvallisuusperusteisten poikkeuslupien osalta on nähdäkseni varsin selvää, että kysymys on samalla perustuslain 7 §:stä johtuvasta oikeudesta turvallisuuteen. Poikkeuslupien pyritään mahdollistamaan osaltaan ihmisten asuin- ja liikkumisalueiden turvallisuutta, minkä edistäminen on perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä.<sup>201</sup> Täytäntöönpanokieltojen antamisen tulisi mahdollistaa myös turvallisuusperusoikeuden toteutuminen.

Varsinaisten turvallisuus- ja vahinkoperusteisten lupien ohella myös kannanhoidollisten poikkeuslupien voidaan nähdä osaltaan kytkeytyvän sillä tavoin omaisuudensuojaan (PL 15 §), elinkeinovapauteen (PL 18 §) ja turvallisuuteen (PL 7 §), että riistakannan hallitsematon kasvu voi välillisesti lisätä näihin kohdistuvia jännitteitä. Sikäli täytäntöönpanokieltojärjestelmän tulisi kyetä tunnistamaan nämä perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvät erisuuntaiset intressit.

Kaikkiaan perustuslaista on sellaisenaan vaikea johtaa kovin tarkkoja vaatimuksia tai mallia väliaikaista oikeusturvaa koskevan sääntelyn sisällölle. Pikemmin on niin, että yleisenä vaatimuksena on mahdollistaa tehokas oikeusuoja tilanteissa, joissa hallintopäätöksen täytäntöönpano voi aiheuttaa merkittäviä tai peruuttamattomia seurauksia. Toisaalta järjestelmän arvioinnissa merkitykselliseksi voi muodostua myös eri tahojen perusoikeuksien punninta, mistä johtuvat vaatimukset voivat myös puoltaa täytäntöönpanokieltojen antamisen rajoittamista. Tässä huomioon on otettava myös mahdollisuus rajoittaa perusoikeuksia – myös PL 21 §:stä johtuvia oikeusturvavaatimuksia – perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Perustuslaki ei siis nähdäkseni ehdottomasti estä sitä, että metsästyksen poikkeuslupia koskevien täytäntöönpanokieltojen edellytyksiä jollain tavalla täsmennetään tai niiden soveltamisalaa rajataan nykyistä tarkemmin. Toisaalta keskeisimmäksi rajoitteeksi muodostunee viimekädessä EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta johtuvat vaatimukset. Kuten jäljempänä tuodaan esille,

<sup>201</sup> Ks. näin HE 21/2025 vp, s. 18 ja siinä viitattu oikeuskanslerin ratkaisu 1277/1/03.

Århusin sopimuksessa edellytetään nimenomaisesti väliaikaisten turvaamistoi-  
mien olemassaoloa ja EU-oikeudesta johtuu vaatimus sen tehokkaan toteutu-  
misen varmistamisesta. Nämä asettavat joka tapauksessa vähimmäistason  
kansallisen täytäntöönpanosääntelyn sisällölle.

#### 4.4.4 Ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset

Täytäntöönpanokieltoja voidaan tarkastella myös Euroopan ihmisoikeussopi-  
muksen asettamien oikeussuojavaatimusten näkökulmasta. Erityisesti merki-  
tyksellisiä ovat ainakin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta, joka turvaa  
oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sekä tehokkaiden oikeussuo-  
jakeinojen vaatimusta koskeva 13 artikla. Artikla 6 on suhteessa 13 artiklaan  
lex specialis, jolloin artiklan 6:n soveltuessa 13 artiklaa ei sovelleta, mutta te-  
hokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimus on osittain 6 artiklaa laajempi. Te-  
hokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimuksesta johtuu vaatimuksia esimerkiksi  
oikeudenkäynnin kestolle.<sup>202</sup>

Sekä 6 artikla että 13 artikla koskevat vahvan pääsäännön mukaan vain  
(viranomaisen tekemiä) päätöksiä. Tämä on todettu 6 artiklan osalta jo  
artiklan sanamuodossakin. Sen sijaan 13 artiklan osalta sanamuodoissa  
tätä ei todeta, mutta EIT:n oikeuskäytännössä on pääsääntönä se, että  
tehokkaita oikeussuojakeinoja ei tarvitse olla olemassa esimerkiksi  
lainsäädäntöä vastaan.<sup>203</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla tai 13 artikla eivät sinänsä velvoita nimen-  
omaisesti tai ehdottomasti (sanamuodot) säätämään täytäntöönpanokielloista  
tai muista turvaamistoimista. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäy-  
tännössään katsonut, että 13 artiklan tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaati-  
mus voi edellyttää tällaisen keinon olemassaoloa, jos valitus ilman sitä menet-  
täisi merkityksensä<sup>204</sup>. EIT on saattanut edellyttää valitukselta (täytäntöönpa-  
non) lykkäävää vaikutusta, mutta tapaukset näyttäisivät koskeneen erityisesti

<sup>202</sup> Ks. esim. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1140–1141 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

<sup>203</sup> Ks. 6 artiklan osalta ECHR 2025, s. 36 (kohta 136), joskin tästä tunnetaan EIT:n oikeuskäy-  
tännössä em. kohdassa kuvattuja poikkeuksia joissakin erityistilanteissa, sekä 13 artiklan osalta  
ECHR 2025b, s. 22.

<sup>204</sup> Ks. ECHR 2025b, esim. s. 73 (kohta 302).

tilanteita, joissa kyse on ollut henkilön asemaan voimakkaasti puuttuvista toimenpiteistä (esim. karkotuspäätökset)<sup>205</sup>. Sen sijaan 6 artiklan osalta esillä on ollut kysymys siitä, että oikeudenkäynnin on oltava sikäli käytännöllinen ja tehokas, että sen on sisällettävä myös lopullisen tuomion täytäntöönpano<sup>206</sup>.

Kovin tarkkarajaisia vaatimuksia ei siis voida 6 ja 13 artiklojen osalta johtaa, vaikka varsinkin 13 artiklasta voi johtua tapauskohtaisesti vaatimuksia väliaikais määräysten antamiselle. Näiden lisäksi voidaan viitata ihmisoikeustuomioistuimen sääntöihin, jotka koskevat vain ihmisoikeustuomioistuinta itseään sen käsitellessä sille tehtyjä valituksia jonkin sopimuksen artiklan väitetyn loukkauksen perusteella. Sääntöjen 39 (1) kohdassa tunnetaan mahdollisuus väliaikais määräysten eli turvaamistoimien (interim measures) antamiseen seuraavien edellytyksin:

“1. The Court may, in exceptional circumstances, whether at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted. Such measures, applicable in cases of imminent risk of irreparable harm to a Convention right, which, on account of its nature, would not be susceptible to reparation, restoration or adequate compensation, may be adopted where necessary in the interests of the parties or the proper conduct of the proceedings.”<sup>207</sup>

Kyse on ihmisoikeustuomioistuimen omasta menettelystä, eikä näistä välttämättä voida tehdä johtopäätöksiä siitä, mitä vaatimuksia 13 artiklasta ja mahdollisesti 6 artiklasta johtuu kansalliselle lainsäädännölle. Näyttäisi kuitenkin siltä, että tuomioistuimen harkinnassa merkityksellistä on 1) välitön vaara yleissopimuksessa turvatulle oikeudelle, 2) jota ei luonteensa vuoksi voida oikaista hyvityksellä, palautuksella tai korvauksella sekä se, että määräyksen antaminen on 3) tarpeen asianosaisten etujen tai menettelyn asianmukaisen kulun turvaamiseksi. Nämä näyttäisivät ainakin perusteiltaan olevan hyvin saman tyyppisiä vaatimuksia kuin mitä turvaamistoimille yleisemmin asetetaan esim. jäljempänä käsiteltävän EU-oikeuden osalta.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (6 artikla) ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen (13 artikla) vaatimukset ovat yleisemmin olleet ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä usein esillä ympäristöasioissa. Näissä näyttäisi kuitenkin olleen usein kysymys ylipäänsä siitä, onko henkilöllä ollut jokin keino

<sup>205</sup> Ks. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1156 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

<sup>206</sup> Ks. ECHR 2025, s. 66 (kohta 242).

<sup>207</sup> ECHR Rules 2025, kohta 38 (1).

käytössään (toiminnan kieltäminen yms.), kun kysymys on ollut henkilön elinympäristössä tapahtuvista vaikutuksista.<sup>208</sup> Tässä on huomattava se edellä esiintuotu (luku 3.3.2) seikka EIT:n oikeuskäytännöstä, että (pelkästään) yleistä etua ajavien ympäristöjärjestön oikeus saattaa asioita tuomioistuimiin ilman ns. victim-asemaa on ylipäänsä tulkinnanvaraisemmalla pohjalla kuin esimerkiksi mitä johtuu Århusin sopimuksesta. Tästä seuraa, että tällöin myös oikeus vaatia turvaamistoimia on samoin tulkinnanvaraisella pohjalla<sup>209</sup>.

Niin ikään ihmisoikeussopimuksen kontekstissa tulkinnanvaraisuutta ympäristöasioiden osalta aiheuttaa se, että ihmisoikeussopimus ei sisällä erityistä ympäristöartiklaa, jossa olisi kysymys yleisesti ympäristölainsäädännöstä, vaikka ympäristöasiat ovat keskiössä muiden artiklojen tulkintojen kautta ikään kuin välillisesti. Tällöin tulkinnanvaraisuutta voi aiheuttaa se, mikä on se 13 artiklassa tarkoitettujen tehokkaiden oikeussuojakeinojen soveltamisen edellytyksenä oleva ihmisoikeussopimuksen materiaallinen artikla, jonka väitetystä loukkauksesta on kyse.

Edellä todetun perusteella voidaan arvioida, että varsinkin EU-pohjaisen luontodirektiivin ja kansallisen metsästyslainsäädännön osalta ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset ovat väljempinä kuin mitä johtuu seuraavassa käsiteltävistä Århusin sopimuksesta ja EU-oikeudesta.

#### 4.4.5 Århusin sopimuksesta johtuvat vaatimukset

Århusin sopimuksen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevan 9 artiklan 4 kappale sisältää nimenomaisen vaatimuksen muun muassa väliaikaisista turvaamistoimenpiteistä:

”4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy **tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet**, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne

<sup>208</sup> Ks. ECHR 2024, erityisesti s. 29–35 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

<sup>209</sup> ECHR 2025b, s. 14 (kohta 39), jossa todetaan, että tehokas oikeussuojakeino tulee olla käytettävissä asianosaisella. Toisin sanoen, jos henkilö, olipa tämä järjestö tai muu taho, ei ole minäkään ihmisoikeussopimuksen materiaallisen ihmisoikeusartiklan väitetty uhri, ei silloin tehokasta oikeussuojaakaan voitane antaa.

saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.” (korostus tässä)

Silloin kun muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden tulee olla olemassa, on siis jo suoraan sopimustekstin mukaan ”tarvittaessa” oltava käytössä väliaikaiset turvaamistoimenpiteet. Näiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita, eivätkä ne saa olla liian kalliita. Väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä koskeva vaatimus koskee siis 9 artiklan kappaleita 1, 2 ja 3.

Århusin komitea on implementointioppaassaan avannut vaatimuksia tarkemmin. Täytäntöönpanokiellossa on kyse väliaikaisesta kieltomääräyksestä (*interim injunctive relief*). Se on määräys, jonka tuomioistuin myöntää ennen asian täysimääräistä käsittelyä. Sitä sovelletaan tapauksissa, joissa vahinkoa tapahtuu tai uhkaa tapahtua. Tällöin tuomioistuimella on toimivalta kieltomääräys antamalla antaa oikeussuojaa nykytilan säilyttämiseksi tai tilanteen palauttamiseksi aikaisempaan tilaan ennen täysimääräisen ratkaisun antamista. Yleensä edellytyksenä on, että kieltomääräystä hakeva osoittaa, että (a) korjaamaton vahinko uhkaa välittömästi tai saattaa tapahtua ennen kuin asia voidaan käsitellä täysimääräisesti, ja että (b) haettu oikeussuojakeino on todennäköisesti se, joka lopullisessa käsittelyssä tulotisiin myöntämään.<sup>210</sup>

Oppaassaan komitea viittaa esimerkkinä tapaan, jolla Unkarin prosessilainsäädännössä oli säädetty väliaikaismääräysten antamisesta ilmeisesti siinä merkityksessä, että tämän kaltainen sääntely on mahdollinen. Oppaan laadintahetkellä voimassa olleen Unkarin siviiliprosessilain (1952) 156 §:n mukaan väliaikainen kieltö (*injunctive relief*) voitiin määrätä

- a) jos se on välttämätöntä vahingon estämiseksi;
- b) oikeudenkäynnin faktaperustan muuttumisen välttämiseksi; tai
- c) jos se on tarpeen muissa erityisistä huomiota ansaitsevista tapauksissa

Jos tuomioistuin katsoo, että jokin näistä edellytyksistä täyttyy, sen on lisäksi todettava, että kieltomääräyksestä aiheutuva haitta ei ylitä sen antamisesta saatavaa hyötyä.

Oppaan mukaan tämä arviointikriteeristö antaa tuomioistuimelle mahdollisuuden ratkaista, onko kieltomääräys asianmukainen tietyssä tapauksessa.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> Implementointiopas 2014, s. 200.

<sup>211</sup> Implementointiopas 2014, s. 201.

Näyttäisi myös siltä, että Århusin sopimuksen yhteensopivuuskomitea on korostanut kannanotoissaan kansallisten tuomioistuin roolia ja harkintavaltaa väliaikais määräysten antamisen perusteltavuudessa. Se on myös korostanut, että tuomioistuinten tulisi arvioinnissaan arvioida ympäristöllisiä riskejä kaikkien faktojen ja argumenttien valossa estääkseen ympäristöllisten vahinkojen syntymisen.<sup>212</sup>

Komissio täsmentää vaatimusta niin, että jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää tehokkaihin oikeussuojakeinoihin liittyvistä yksityiskohtaisista menettelyistä oikeusjärjestyksessään. Komission mukaan tässä sovelletaan jäsenvaltioiden itsemääräämisperiaatetta, mutta menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeuden mukaisten oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Edelleen, tässä on otettava huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvat vaatimukset, joita EU-tuomioistuin on korostanut.<sup>213</sup>

Näyttäisi kaikkiaan siltä, että Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kappaleesta johtuvat vaatimukset väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden osalta jättävät liikkumavaraa sekä kansallisten lainsäädäntöratkaisuiden että tuomioistuimelle jätettävän harkintavallan suhteen. Esimerkiksi jonkinlaisen suhteellisuusarvion edellyttäminen näyttäisi olevan mahdollista. Olennaista on, että väliaikaiset turvaamistoimet ovat ylipäänsä mahdollisia silloin, kun ne ovat tarpeellisia.

Väliaikaisten turvaamistoimien osalta on lisäksi otettava huomioon se, että lähtökohtaisesti niitä ei edellytetä esimerkiksi lainsäädännön tai asetusten suhteen, jos järjestöillä tai muilla tahoilla ei ole Århusin sopimuksen mukaan oikeutta hakea muutosta pääasiaan (ks. luku 3.4).

<sup>212</sup> Ks. esim. ACCC/C/2007/22, kohdat 48–49. Tapauksessa komitea ei katsonut artiklan 9 (4) kannalta ongelmalliseksi tuomioistuimen kieltäytymistä väliaikais määräyksen antamisesta. Tapauksessa ACCC/C/2012/76, kohta 77, komitea korosti tuomioistuimen harkintaa katsomalla, että tuomioistuin ei voinut perustaa päätöstään yksinomaan siihen, miten asiaa oli ympäristövaiikutusten arviointimenettelyn yhteydessä arvioitu.

<sup>213</sup> Komissio 2017, kohta 156.

#### 4.4.6 EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset

Luontodirektiivi ei sisällä nimenomaisia määräyksiä prosessuaalisista oikeussuojamekanismeista. Tästä huolimatta EU-oikeudessa ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tunnustettu väliaikaisten oikeussuojakeinojen merkitys unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen turvaamisessa EU-peräisen sääntelyn osalta. Keskeisenä lähtökohtana on unionin oikeuden tehokkuusperiaate (*effet utile*). Sen mukaan kansallisten menettelysääntöjen tulee mahdollistaa unionin oikeuden täysimääräinen toteutuminen. Lisäksi vastaavuusperiaatteen mukaan väliaikaista oikeussuojaa antavat keinot eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, joilla annetaan suojaa samankaltaisen kansallisen oikeuden toteutumiselle.<sup>214</sup>

Väliaikaisten oikeussuojan merkitys ilmenee jo EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Säännös vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa ja edellyttää siten kansallisilta oikeusjärjestelmiltä tehokkaita oikeussuojakeinoja unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamiseksi<sup>215</sup>. Myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa edellytetään vastaavalla tavalla sitä, että jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla<sup>216</sup>.

Kuten edellä ihmisoikeussopimuksen osalta todettiin (luku 4.4.4), tehokas oikeussuojakeino voi tietyissä tilanteissa edellyttää myös väliaikaisten oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuutta. Sama on tunnistettu myös EU-oikeudessa. Jos valittaja muutoin kohtaisi peruuttamatonta vahinkoa ennen pääasian ratkaisemista, voi perusoikeuskirjan 47 artikla käytännössä edellyttää mahdollisuutta väliaikaisen oikeussuojan myöntämiseen. Vahingon osoittamiseksi ei yleensä edellytetä varmuutta sen toteutumisesta, vaan riittävää on,

<sup>214</sup> Komissio 2017, kohta 156.

<sup>215</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/2), artiklan 47 osalta.

<sup>216</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01).

että vahingon syntyminen on ennalta arvioiden riittävän todennäköistä. Väliaikais määräystä hakevan on kuitenkin esitettävä ne tosiseikat, joihin väite vahingon ja korjaamattoman vahingon todennäköisyydestä perustuu.<sup>217</sup>

EU-oikeuden etusijaperiaatteesta seuraa lisäksi, että jos kansalliset menettelysäännöt estäisivät EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen, kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa syrjäytettävä tällainen kansallinen sääntely. EU-tuomioistuin vahvisti periaatteen jo asiassa *Factortame* (C-213/89). Siinä katsottiin, että kansallisen tuomioistuimen on voitava myöntää väliaikaista oikeussuojaa unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamiseksi, vaikka kansallinen oikeus ei mahdollisuutta nimenomaisesti tuntisi<sup>218</sup>. Myöhemmin asiassa *Unibet* (C-432/05) tuomioistuin täsmensi, että jäsenvaltioiden menettelyjärjestelmien tulee kokonaisuutena tarkastellen tarjota tehokkaita oikeussuojakeinoja unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamiseksi<sup>219</sup>.

Ympäristöasioissa väliaikaisen oikeussuojan merkitys on ollut esillä erityisesti tilanteissa, joissa ympäristövaikutukset voivat olla peruuttamattomia. Teollisuuspäästädirektiivin tulkintaa koskeneessa asiassa *Krizan* (C-416/10) EU-tuomioistuin katsoi, että vaikka direktiivissä ei ollut nimenomaista säännöstä väliaikaisesta oikeussuojasta, yleisöllä, jota asia koskee, tuli olla mahdollisuus hakea päästöjä koskevan luvan täytäntöönpanon väliaikaista lykkäämistä<sup>220</sup>. EU-tuomioistuin korosti samalla sitä, että tehokkaat oikeussuojakeinot, mukaan lukien väliaikaiset oikeussuojakeinot, ovat keskeinen osa unionin ympäristöoikeuden toteuttamista<sup>221</sup>.

Komission tiedonannossa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (2017/C 275/01) on käsitelty välitoimia. Siinä todetaan, että yleislinjana on vaatimus, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on oltava valtuudet määrätä välitoimista EU:n ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta komissio toteaa, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää turvaamistoimien myöntämisen yksityiskohtaiset ehdot EU:n sääntöjen puuttuessa ja menettelyllisen itsemääräämisperiaatteen mukaisesti.<sup>222</sup>

<sup>217</sup> Ks. esim. Lock – Martin 2019, s. 2221. Lock ja Martin viittaavat näyttötaakan osalta kartelliasiaa koskeneen tapauksen C- 278/ 13 P(R), *Pilkington Group*, kohtaan 37.

<sup>218</sup> Kohta 21.

<sup>219</sup> Kohta 67.

<sup>220</sup> Kohta 109.

<sup>221</sup> Kohta 107.

<sup>222</sup> Komissio 2017, kohta 172.

Niin ikään se toteaa, että jäsenvaltiot voivat päättää tehokkaista oikeussuoja-keinoista harkintansa mukaan, kunhan ne ovat tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden mukaisia<sup>223</sup>. EU-oikeudesta ei siten johdu yksityiskohtaisia vaatimuksen sen osalta, minkälaisia keinojen tulisi yksittäistapauksessa olla.

Komissio viittaa siihen, että unionin tuomioistuin on itse määrittänyt turvaamistoimihakemuksista tehtäviä päätöksiä koskevista vaatimuksista sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Komission mukaan unionin tuomioistuimen määräyksistä, joita se on antanut myös EU:n ympäristölainsäädännön alalla, käy ilmi, että turvaamistoimen määrittämiseksi asian on (1) ilmeisesti oltava perusteltu, (2) kiireellinen ja (3) esillä olevien intressien on oltava tasapainossa.<sup>224</sup>

Komissio viittaa tässä yhteydessä esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräykseen asiassa *komissio v. Malta (C-76/08 R)*. Siinä todetun mukaisesti vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välitoimista päättävä tuomioistuin voi määrätä välitoimista vain, jos on selvitetty, että niistä määrääminen ilmeisesti on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perusteltua (*fumus boni juris*) ja että ne ovat kiireellisiä siinä mielessä, että kantajan etuja koskevan vakavan ja korjaamattoman vahingon välttämiseksi on tarpeen, että näistä toimista määrätään ja niiden vaikutukset alkavat jo ennen kuin pääasiassa annetaan ratkaisu.<sup>225</sup> Komissio viittaa myös tuomioistuimen määräykseen (29.4.2005) asiassa *Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (C-404/04, P-R)*, jossa todetun mukaan välitoimista päättävän tuomioistuimen on myös tilanteen mukaan vertailtava esillä olevia intressejä<sup>226</sup>. Määräyksessä todetaan lisäksi, että asetetut edellytykset ovat kumulatiivisia: välitoimihakemus on hylättävä, kun jokin niistä ei täyty<sup>227</sup>.

EU-tuomioistuin on myös *omassa menettelyssään* soveltanut väliaikaismääräysten vakiintunutta kolmiosaista testiä. Asiassa *Komissio v. Puola (C-441/17)* tuomioistuin tarkasteli väliaikaisen määräyksen edellytyksiä seuraavien kriteerien perusteella: (1) hakijan on osoitettava pääasian vaatimusten olevan ensi näkemältä perusteltuja (*prima facie case*), toiseksi on

<sup>223</sup> Komissio 2017, luvun 4.1 johdanto-osio.

<sup>224</sup> Komissio 2017, kohta 173.

<sup>225</sup> Kohta 21.

<sup>226</sup> Kohta 10 ja mainittu asia.

<sup>227</sup> Määräyksen kohta 22.

(2) arvioitava toimenpiteen kiireellisyys ja mahdollinen vakavan ja korjaamattoman vahingon riski, ja kolmanneksi (3) voidaan suorittaa intressipunninta osapuolten ja yleisen edun välillä.

EU-oikeudessa, mukaan lukien siihen liittyvä Århusin sopimukseen perustuva sääntely, tunnistetaan siten selkeästi väliaikaista oikeussuojaa koskevien keinojen merkitys. Lähtökohtaisesti tällaisia keinoja tulee olla käytettävissä myös kansallisella tasolla silloin, kun sovelletaan EU-peräistä sääntelyä. EU-oikeudesta ei kuitenkaan johdu täysin yksityiskohtaisia tai yhdenmukaisia menettelysääntöjä väliaikaisesta oikeussuojasta. Jäsenvaltioille jää tältä osin tietty menettelyllinen autonomia prosessuaalisen oikeussuojajärjestelmän muotoilussa.

Kansallisen järjestelmän on kuitenkin täytettävä EU-oikeuden vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset. Tämä merkitsee sitä, että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien suoja ei saa olla heikompi kuin vastaavissa kansallisissa tilanteissa, eikä kansallinen menettely saa tehdä unionin oikeuden toteuttamisesta käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Tässä arvioinnissa korostuu erityisesti se, mikä on kulloinkin sovellettavan EU-sääntelyn tavoite ja sisältö sekä millaista oikeussuojaa kyseisen tavoitteen tehokas toteutuminen edellyttää.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka luontodirektiivi ei sisällä nimenomaisia säännöksiä väliaikaisesta oikeussuojasta, EU-oikeus edellyttää tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden sekä EU:n perusoikeuskirja 47 artiklan perusteella, että kansallisessa järjestelmässä on tosiasiallinen mahdollisuus myöntää turvaamistoimia unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Tämä merkitsee Suomen kannalta sitä, että metsästyslakia voidaan kehittää täytäntöönpanon osalta, mutta sääntelyn tulee mahdollistaa EU-oikeuden tehokas toteutuminen.

## 4.5 Yhteenveto: mikä on metsästyslain osalta mahdollista?

Jos metsästyslain 41 §:n nojalla myönnettyjen poikkeuslupien osalta nähdään tarpeelliseksi ohjata tai rajoittaa tuomioistuinten mahdollisuutta määrätä täytäntöönpanokieltoja eli mahdollisuutta antaa prosessuaalista väliaikaista oikeussuojaa ennen pääasian ratkaisemista, voitaisiin se sinänsä lainsäädäntötekniisesti toteuttaa siten kuin edellä viitatussa lakialoitteessa on esitetty (luku 4.2.). Siis niin, että nimenomaan riistahallintolain 31 §:ään otettaisiin sellaista täytäntöönpanoa koskevaa erityissääntelyä, joka tulisi sovellettavaksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123.1 §:n sijaan tai sen ohella – riippuen säännösten muotoilusta.

Kuten edellä käsitelystä ilmenee (luku 4.4.2), kyse olisi lainsäädäntötekniinen poikkeus siitä pääsäännöstä, jonka mukaan aineellisessa substanssilaisissa ei yleensä anneta hallintotuomioistuimen toimivaltaa koskevaa sääntelyä, vaikka vastaavan kaltaisia yksittäisiä säännöksiä oikeusjärjestykseen sisältyy jo tälläkin hetkellä. Systematiikka ei itsessään sinänsä muodosta ehdotonta esettä sääntelyn antamiselle, mutta täytäntöönpanokieltojen antamista rajoitava tai ohjaava sääntely voi synnyttää oikeudellisia jännitteitä perustuslaista, Århusin sopimuksesta ja EU-oikeudesta johtuvien väliaikaista oikeussuojaa koskevien vaatimusten kannalta.

Tarve väliaikaisen oikeussuojan antamiselle tunnetaan perustuslaissa (4.4.3) ja ihmisoikeussopimuksessa (luku 4.4.4) sekä korostuneesti EU-oikeudessa (luku 4.4.6) ja Århusin sopimuksessa (luku 4.4.5). Lukuun ottamatta Århusin sopimusta instrumenteista ei kuitenkaan johdu yksityiskohtaisia vaatimuksia, vaan ne jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa. Sen sijaan Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kohta sisältää nimenomaisen vaatimuksen, jonka mukaan käytössä tulee olla väliaikaiset turvaamistoimet *tarvittaessa*. Århusin sopimukseen ei kuitenkaan edellytä, että turvaamistoimet tule olla aina käytettävissä ja määrättävissä, vaan tässäkin on tiettyä joustoa. Kaikki instrumentit mahdollistavat jonkinlaisen suhteellisuusarvion edellyttämisen.

Luontodirektiivin ja sen implementoidut vaatimukset sisältävän metsästyslain suojaama oikeushyvä on lajin suotuisan suojelun taso (luku 4.3.). Tältä kannalta lakialoitteessa hahmoteltu malli rajaisi ymmärrettävästi täytäntöönpanokieltojen antamisen tämän oikeushyvän suojaamiseen. Toisaalta ongelmallista

voisi olla säännöksen varsin vahva muotoilu sen suhteen, että tuomioistuin voisi määrätä täytäntöönpanokiellon vain, jos on ilmeistä, että suotuisa suojelun taso alittuu. Tämä voi muodostua ongelmalliseksi nimenomaan EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kohdasta johtuvien väliaikaista oikeusturvaa koskevien vaatimusten kannalta, jos sen tulkitaan rajoittavan väliaikaisen oikeussuojan antamista liian ehdottomasti.

Toisaalta kansallisesta näkökulmasta arvioinnissa on huomioitava myös se, että metsästyksellä voidaan ainakin vahinko- ja turvallisuusperusteisten poikkeuslupien osalta edistää myös perusoikeuksina suojattuja turvallisuutta (PL 7 §), omaisuudensuojaa (PL 15 §) ja elinkeinovapautta (PL 18 §) (ks. luku 4.4.3) Sikäli kuin Århusin sopimus jättää liikkumavaraa, voi kansallisista vaatimuksista johtua vaatimuksia myös rajoittaa täytäntöönpanokieltojen antamista.

Suotuisan suojelun tason asettaminen täytäntöönpanokiellon määrittäväksi tekijäksi voi muodostua myös sikäli haasteelliseksi, että siinä tuomioistuin saattaa joutua arvioimaan jo varsin pitkälle menevällä tavalla valituksen varsinaista pääasiaa. Tällöin täytäntöönpanokiellon luonne nopeana turvaamistoinena saattaisi vaarantua. Poikkeuslupan myöntämisen edellytyksenähän on metsästyslain 41 a.1 §:n mukaan juuri se, että poikkeuslupa ei vaaranna suotuisan suojelun tasoa. Toisaalta voitaisiin pohtia sellaistaakin, että suotuisan suojelun taso kiinnitettäisiin ainakin kannanhoidollisissa poikkeusluvuissa metsästyslain 41.5 §:ssä tarkoitettuun ministeriön asetuksella mahdollisesti määrittämään suotuisan suojelun tason viitearvoon.

Niin ikään täytäntöönpanokieltoa koskevassa harkinnassa voisi ehkä selkeämmin tunnistaa ne eri intressit, jotka ovat eri poikkeuslupapäätösten päämäärinä. Turvallisuus- ja vahinkoperusteisiin poikkeuslupiin liittyy myös turvallisuushäiriöitä ja vahinkoja kohtaavien tahojen oikeudellisesti perusteltuja intressejä. Kannanhoidollistenkin poikkeuslupien osalta tulisi kyetä huomioimaan mahdollisuudet myös riistapolitiikan harjoittamiseen ilman, että täytäntöönpanokielloilla de facto ratkaistaan pääasiakin metsästysajan rajallisuuden ja käsittelyaikojen takia.

Nähdäkseni lainsäätäjän liikkumavara antaa kovin voimakasta täytäntöönpanokieltojen antamista rajoittavaa sääntelyä on kuitenkin varsin kapea. Sääntelytavat, joissa kielletään ikään kuin ehdottomasti täytäntöönpanokiellon antaminen tiettyjen edellytysten vallitessa tai niiden jäädessä täyttymättä, voivat

olla ongelmallisia. Olennaista on, että tuomioistuimelle jää tapauskohtaisesti riittävä harkintavalta arvioida täytäntöönpanokiellon tarpeellisuutta. Sen sijaan jonkinlainen harkintaa ohjaava, mutta ei liiaksi rajoittava, sääntely voisi olla mahdollinen.

Jatkokehittelyä varten yksi hahmotelma tällaiseksi tuomioistuimen harkintaa ohjaavaksi, mutta tapauskohtaista joustoa jättäväksi säännökseksi voisi kuu-  
lua esimerkiksi seuraavasti:

31 §  
Muutoksenhaku

Suomen riistakeskuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun päätökseen ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Edellä 1 momentissa tarkoitettu yksittäistä lupaa koskeva Suomen riistakeskuksen päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakuviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

*Päätäessään 2 momentissa tarkoitettusta täytäntöönpanon kieltämisestä muutoksenhakuviranomaisen tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että toimenpiteestä ei aiheudu luvan päämäärälle suurempaa haittaa kuin Euroopan unionin oikeuden nojalla suojeltujen riistaeläinten suotuisan suojelun tason kannalta on välttämätöntä.*

Kyse olisi eräänlaisesta harkintaa ohjaavasta suhteellisuusvaatimuksesta. Suhteellisuusarviointi on sinänsä mahdollista jo nykyisen HOL 123.1 §:n sääntelyn puitteissa, joten kysymys ei olisi sinänsä järjestelmätason muutoksesta, vaan pikemmin luontodirektiivistä ja metsästyslaista johtuvien erityispiirteiden korostamisesta. Suhteellisuuden varaan rakentuva sääntely on nähdäkseen katsottu perusteiltaan mahdolliseksi niin nykyisen HOL 123.1 §:n sääntelyssä kuin Århusin sopimuksen ja EU-oikeuden tulkinnassa. Sääntely myös jättäisi liikkumavaraa tuomioistuimelle EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi.

Säännöksessä käytetty ilmaisu ”tulee kiinnittää erityistä huomiota” jättäisi myös liikkumavaraa sen suhteen, että se ei myöskään sulje pois muiden seikkojen huomioon ottamista. Se siis täsmentäisi sitä, mihin HOL 123.1 §:n mukaisessa arviossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota, mutta ei toisaalta sulkisi pois mahdollisesti muita huomioon otettavia seikkoja. Niin ikään se ohjaisi tuomioistuimen harkintaa juuri suotuisan suojelun tason arviointiin eli oikeushyvään, jota luontodirektiivillä ja metsästyslailla pyritään ensisijaisesti

suojaamaan sen sijaan, että arviointi kohdistuu yksittäisen eläimen tappamisen peruuttamattomuuteen. Toisaalta sääntely ei estäisi täytäntöönpanokiellon määräämistä näissäkään tapauksissa. Suotuisan suojelun tason arvioinnissa apuna voisi olla esimerkiksi asetuksella (MTL 41.5 §) määritelty viitearvo.

Säännöksen tarkoitus olisi se, että luontodirektiivistä johtuva suotuisan suojelun taso muodostaisi joka tapauksessa tason, joka täytäntöönpanokiellolla tulisi kyetä turvaamaan. Toisaalta jos suotuisan suojelun taso ylittyy, silloin luvan päämäärällä (esim. turvallisuus-, vahinko- tai kannanhoidollinen päämäärä) olisi täytäntöönpanokiellojen antamista rajoittava vaikutus. Tässä huomioon tulisi ottaa tuomioistuimen käsittelyajat yhdistettynä metsästyskauden rajallisuuteen sekä näistä johtuvat mahdolliset haitalliset seuraamukset päämäärän saavuttamiselle.

## 5 Yhteenveto

Selvityksessä on tarkasteltu valitusoikeuksia ja täytäntöönpanosääntelyä Suomen metsästyslain suurpetojen poikkeuslupa-asioissa. Toimeksiannon mukaisesti on luotu ensin kuva vastaavasta sääntelystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Tämän jälkeen on arvioitu mahdollisuuksia tarkentaa Suomen metsästyslain valitusoikeuksia koskevaa 90 §:n sääntelyä ympäristö- ja luontojärjestöjen osalta sekä poikkeuslupia koskevaa täytäntöönpanosääntelyä Suomen perustuslain, Århusin sopimuksen, EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen viitekehyksessä.

Yhteenvetona toimeksiannon (ks. luku 1.2) mukaisiin kysymyksiin voidaan todeta seuraavaa.

- 1) Miten metsästyslupien valitusoikeudet ja täytäntöönpanokysymykset on säännelty muissa pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa?

Kysymystä on käsitelty luvussa 2.

Ruotsi, Norja ja Tanska ovat kaikki Århusin sopimuksen jäseniä ja siitä johtuvien velvoitteiden piirissä. Ruotsi ja Tanska ovat EU:n jäsenvaltioiden sidottuja Århusin sopimukseen myös EU-sääntelyn kautta ja myös suurpetojen kannalta keskeiseen EU:n luontodirektiivin. Norja ei ole EU:n jäsen, eikä luontodirektiivi ole Norjassa voimassa. Norja on kuitenkin Bernin yleissopimuksen jäsen. Bernin yleissopimus vastaa pääpiirteittäin luontodirektiivistä johtuvia vaatimuksia suurpetojen tiukan suojelun vaatimusten osalta, joten ero ei ole välttämättä kovin suuri.

Toisin kuin Ruotsissa ja Tanskassa Norjassa metsästystä koskeva lainsäädäntö ei sisällä erityistä ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta koskevaa säännöstä, vaan se perustuu yleisen hallinto- ja prosessilainsäädännön säännöksiin. Ruotsissa on erityinen ympäristökaaren 16:13:n säännös, jossa yhdistyksille on asetettu muun muassa jäsenmäärä- ja toiminta-aikavaatimuksia valitusoikeuden syntymiseksi. Tanskassa vastaavaa sääntelyä ei metsästysasioissa tunneta, vaan valitusoikeudet määräytyvät avoimemman sääntelyn kautta. Ruotsissa ei erotella sitä, onko järjestö valtakunnallinen, alueellinen vai paikallinen. Tanskassa valitusoikeudet määräytyvät osin eri tavoin sen mukaan, onko kyse valtakunnallisesta vai paikallisesta järjestöstä.

Norjassa metsästyksen lupapäätöksistä valitetaan lähtökohtaisesti ensin ympäristö- ja ilmastoministeriöön ja Tanskassa ympäristö- ja elintarvikelautakunnalle hallinnollisessa järjestyksessä, sekä tämän jälkeen tuomioistuimeen oikeudenkäyntiä koskevien säännösten mukaisesti. Ruotsissa lupapäätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Valituksilla on hiukan eri tavoin määräytyvät päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävät vaikutukset. Yhteistä on kuitenkin se, että valitusviranomainen voi määrätä täytäntöönpanokiellon. Täytäntöönpanokieltojen määräämisessä huomioitavia kriteereitä ei kuitenkaan ole laissa tarkemmin säännelty.

- 2) Missä määrin järjestöjen metsästyslain 90 §:ssä tarkoitettua valitusoikeutta on mahdollista tarkentaa perustuslaillisten ja ylikansallisten velvoitteiden kannalta?

Kysymystä on käsitelty luvussa 3.

Suomessa järjestöjen valitusoikeus suurpetojen metsästyksen poikkeuslupa-asioissa määräytyy lähtökohtaisesti metsästyslain 90 §:n mukaan. Säännös on varsin väljä. Sama koskee yleisemminkin Suomessa voimassa olevia järjestöjen valitusoikeussäännöksiä. Oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan valitusoikeuden olemassaoloa arvioidaan muodollisesti lähinnä sääntöjen mukaisen tarkoituksen ja toiminta-alueen perusteella antamatta juuri merkitystä esimerkiksi tosiasialliselle toiminnalle. Näiden nykyisten vaatimusten tarkentaminen on tietyissä rajoissa mahdollista Århusin sopimuksen, EU-oikeuden, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain puitteissa. Mahdollista on edellyttää järjestöltä esimerkiksi näyttöä tosiasiallisesta toiminnasta ja aktiivisuudesta sekä kytkeytymisestä paikalliseen toimintaan.

Suomen perustuslaki, Århusin sopimus, EU-oikeus tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät lähtökohtaisesti velvoita organisoimaan metsästyksen päätöksentekojärjestelmää tietyllä tavalla. Nykyisen metsästyslain kaltaisessa poikkeuslupien myöntämiseen perustuvassa järjestelmässä poikkeusluvat ovat sellaisia, että niihin – mahdollisesti edellä todetulla tavalla tarkennetut vaatimukset täyttävillä – järjestöillä tulee pääsääntöisesti olla Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan nojalla muutoksenhakuoikeus. Sen sijaan, jos metsästys järjestetään säädöspohjaisesti lakien ja asetusten puitteissa, ei Århusin sopimuksesta tai muista edellä todetuista normistoista johdu ehdotonta vaatimusta muutoksenhakuoikeuden olemassaolosta säädöksiin. Säädösten valmistelussa on tällöin kuitenkin korostuneesti otettava huomioon erityisesti Århusin

sopimuksesta johtuvat tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia koskevat vaatimukset samoin kuin se, että säädökset vastaavat EU-oikeudesta (erit. luontodirektiivi) johtuvia vaatimuksia.

Havainto on sikäli merkityksellinen Suomen kansallisen sääntelyn kannalta, että 1.1.2026 voimaan tullut metsästyslain muutos mahdollistaa suden, mutta myös esimerkiksi karhun metsästyksen ohjauksen maa- ja metsätalousministeriön antamien asetusten mukaisesti. Sikäli kuin asetusperusteista kiintiömetsästystä toteutetaan, ei sen osalta lähtökohtaisesti ole Århusin sopimuksen puitteissa velvollisuutta antaa muutoksenhakuoikeutta asetukseen. Tämä johtuu siitä, että säädösinstrumentit on lähtökohtaisesti rajattu Århusin sopimuksen ulkopuolelle.

Sääntelyn kehittämismahdollisuuksia on hahmoteltu tarkemmin luvussa 3.6.

- 3) Missä määrin hallinto-oikeuden määrittämien täytäntöönpanokieltojen edellytyksiä on mahdollista säännellä metsästyksen poikkeuslupa-asioissa?

Kysymystä on käsitelty luvussa 4.

Suomen riistakeskuksen myöntämät suurpetojen poikkeuslupapäätökset voidaan panna riistahallintolain 31 §:n nojalla täytäntöön mahdollisesta valituksesta huolimatta. Hallinto-oikeus voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123.1 §:n nojalla. Jälkimmäinen sääntely on avointa ja jättää hallinto-oikeudelle laajan harkintavallan. Käytännössä täytäntöönpanokieltoja on varsinkin kannanhoidollisten lupien osalta määrätty herkästi, eikä laissa ole säädetty tarkemmin harkintaa ohjaavista kriteereistä.

Århusin sopimuksen 9 artiklan 4 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että tällaiset väliaikaiset turvaamistoimet tulee olla käytettävissä tarvittaessa. Saman suuntaisia, joskaan ei näin konkreettisesti todettuja, vaatimuksia johtuu EU-oikeudesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Suomen perustuslaista. Näistä ei kuitenkaan johdu kovin yksityiskohtaisia vaatimuksia sääntelyn sisällölle. Vaatimukset mahdollistavat sääntelyn – esimerkiksi riistahallintolain 31 §:n – tietynasteisen kehittämisen siihen suuntaan, että laissa määriteltäisiin esimerkiksi tarkemmin kriteereistä, joita täytäntöönpanokieltojen määrittämisessä tulisi ottaa huomioon. Liikkumavara täytäntöönpanokieltojen antamisen rajoittamiseen on kuitenkin varsin rajattu.

Sääntelyn kehittämismahdollisuuksia on hahmoteltu tarkemmin luvussa 4.5.

- 4) Osin edellisiin kysymyksiin liittyen, miten eri osapuolten intressit tulevat huomioon otetuiksi valitusoikeuksia ja täytäntöönpanokieltoja koskevassa sääntelyssä?

Kysymyksen käsittely sisältyy lukuihin 3 ja 4.

Metsästyksen poikkeuslupa-asioihin liittyy ainakin yleiseen etuun (luonnon- ja ympäristönsuojelu), riistapolitiikan harjoittamiseen (osaltaan myös yleiseen etuun liittyvät intressi), paikalliseen sosiaaliseen hyväksyttävyyteen sekä metsästyksen kohteena olevien eläinten aiheuttamia turvallisuusongelmia ja vahinkoja kohtaavien tahojen eri intressit. Näissä on ensisijassa kysymys poikkeuslupan myöntämisen aineellisista edellytyksistä: siitä, mille seikoilla voidaan tai ei voida antaa merkitystä. Sen sijaan valitusoikeuksien osalta järjestöjen valitusoikeuden olemassaololle johtuu varsin vahvat vähimmäisvaatimukset Århusin sopimuksesta ja EU-oikeudesta. Sikäli kuin nämä ylitetään, on tässä lainsäätäjällä poliittista liikkumavaraa rajoittaa valitusoikeuksia ottamalla huomioon myös muut intressit. Sama koskee täytäntöönpanokieltoja.

Muiden intressien huomioon ottaminen näkyy ensinnäkin metsästyslain 90 §:n valitusoikeuksien sääntelyssä niin, että järjestöjen kytkentää paikalliseen ja alueelliseen toimintaan voidaan tehostaa täsmentämällä sääntelyä luvussa 3.6 kuvatulla tavalla. Järjestöillä on sinänsä oltava valitusoikeus olemassa, mutta valitusoikeuksien hyväksyttävyyttä paikallisväestön keskuudessa voidaan lisätä edellyttämällä niiltä aktiivisuutta toiminta-alueellaan. Jäsenmäärävaatimuksilla voidaan puolestaan ehkäistä – sikäli kuin sellaista ilmenee – puhtaasti valitusoikeuden saamiseksi perustettujen yhdistysten mahdollisuutta valittaa poikkeuslupapäätöksistä.

Täytäntöönpanokieltojen osalta liikkumavara ei ole kovin suuri, mutta riistahallintolain 31 §:n sääntelyä voitaisiin muuttaa luvussa 4.5 kuvatulla tavalla niin, että siinä edellytettäisiin tuomioistuimelta eräänlaisen suhteellisuusarvion tekemistä. Vaatimuksella korostettaisiin erityisesti sitä, että täytäntöönpanokieltoja ei tulisi määrätä liian herkästikään – varmuuden vuoksi. Täytäntöönpanokielloilla pyritään antamaan väliaikaista oikeussuojaa, mutta varsinkin turvallisuus- ja vahinkoperusteisten lupien osalta oikeussuojatarpeet eivät liity vain eläinlajien suojeluun, vaan toisessa vaakakupissa ovat myös ihmisten turvallisuus- ja omaisuusintressit.



## Lähteet

### Kirjallisuus

- Basse, Ellen Margarethe: Environmental Law in Denmark. 3rd edition. Wolters Kluwer, AH Aplehen aan den Rijn 2020.
- Bugge, Hans Christian: Environmental Law in Norway. 5th edition. Wolters Kluwer, AH Aplehen aan den Rijn 2023.
- ClientEarth: Access to Justice in European Union Law. A Legal guide on Access to Justice in environmental matters. Brussels & London 2021.
- European Commission: Large carnivore populations across Europe. Internet-lähde, vierailtu 13.4.2026. Osoitteessa: [https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive/large-carnivores/large-carnivore-populations-across-europe\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive/large-carnivores/large-carnivore-populations-across-europe_en)
- European e-Justice Portal: Access to justice at Member State level (Denmark). Last update: 2.8.2021. Osoitteessa: [https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk\\_en](https://e-justice.europa.eu/access-justice-member-state-level/dk_en)
- European Court of Human Rights: Environment and the European Convention on Human Rights, Strasbourg 2024. Osoitteessa: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs\\_environment\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_environment_eng) (ECHR 2024)
- European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb). Strasbourg 2025. Osoitteessa: [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_6\\_civil\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng) (ECHR 2025)
- European Court of Human Rights: Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights. Strasbourg 2025. Osoitteessa: [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_13\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_13_eng) (ECHR 2025b)
- Halila, Heikki – Tarasti, Lauri: Yhdistysoikeus. 6. painos. Alma Insights, Helsinki 2024.
- Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa Perusoikeudet, toinen, uudistettu painos s. 783–808, WSOYPro, Helsinki 2011.
- HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- HE 217/1995 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 79/1996 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi
- HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi perustuslaiksi

- HE 84/1999 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi
- HE 165/2003 vp – 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
- HE 83/2006 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 237/2010 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- HE 108/2016 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 29/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 220/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta
- HE 76/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 21/2025 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain 41 §:n muuttamisesta
- HE 173/2025 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle metsästyslain muuttamiseksi
- Helsingin hallinto-oikeus: Lausunto rakentamislain ja kemikaaliturvallisuuslain muuttamista koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta 17.12.2025. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytännön. 2., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2017.
- Häkkänen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaa-voituksessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30. Helsinki 2024.
- Jendrośka, Jerzy: Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas. Journal for European Environmental & Planning Law 2020, s. 1–37.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.

- Korkein hallinto-oikeus: Lausunto rakentamislain ja kemikaaliturvallisuuslain muuttamista koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta 18.12.2025. Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>
- Krämer Ludwig – Badger, Christopher: Krämer’s Environmental Law. 9th edition. Hart Publishing, Oxford & New York 2024.
- LA 24/2025 vp (Markku Eestilä kok ym.) – Lakialoite riistahallintolain 31 §:n muuttamiseksi
- LA 21/2024 vp (Heikki Vestman kok ym.) – Lakialoite laiksi rakentamislain 180 §:n muuttamisesta
- LaVM 18/2018 vp – Lakivaliokunnan mietintö, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Lock, Tobias – Martin, Denis: Article 47. Teoksessa Kellerbauer, Manuel et. al. (edit.): The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: Commentary, Oxford University Press, Oxford 2019, s. 2214–2226.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Suden ja muiden suurpetojen poikkeuslupakäytäntöjen kehittämistä valmistelleen työryhmän loppuraportti, Maa- ja metsätalousministeriö VN/8175/2024. Helsinki 2024. Osoitteessa: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fedf5fa6b28b3e/d525002d-0f8a-49a1-b51f-0e6e517fa7ab/KIRJE\\_20241129075854.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e407e501-9381-4876-96fedf5fa6b28b3e/d525002d-0f8a-49a1-b51f-0e6e517fa7ab/KIRJE_20241129075854.PDF)
- Maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö: Maa- ja metsätalousministeriön selvitys eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle yhdistysten valitusoikeudesta metsästyslain nojalla myönnettyihin poikkeuslupiin (2.11.2022). (VN/26381/2022)
- MmVM 23/2010 vp – Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö, hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- MmVM 7/2025 vp – Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta
- Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent, Helsinki 2019.
- Mäkinen, Eija: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27. Helsinki 2019.
- Myöhänen, Sami: Hallintoprosessuaalista väliaikaista oikeusturvaa koskevan sääntelyn irtaantuminen siviiliprosessuaalisista turvaamistoimista ja tarve ennakkolliselle oikeusturvalle hallintolainkäytössä. Lakimies 2021, s. 497–527.
- Oikeuskanslerinvirasto: Lausunto rakentamislain ja kemikaaliturvallisuuslain muutosta koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta 17.12.2025.

- Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>
- Ojanen, Tuomas: Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995–2020, teoksessa Juhla-julkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020, Helsinki 2020, s. 285–302.
- Prop. 1997/98:45 – Regeringens proposition, Miljöbalk (Ruotsi)
- Prop. 2009/10:184 – Regeringens proposition, Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer (Ruotsi)
- Prop. 78 L (2024-2025) – Proposisjon til Stortinget, Lov om jakt, fangst og felling av vilt mv. (viltressursloven) (Norja)
- Raikas, Terhi: Ympäristöjärjestöjen asema yhteiskunnallisen ja oikeudellisen muutoksen ilmentäjänä. Acta Wasaensia 577. Vaasan yliopisto, Vaasa 2026.
- Ryall, Áine, Case C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljoskyddsföreningen v. Stockholms kommun genom dess marknämnd, Judgement of the Court (Second Chamber). Common Market Law Review 2010, p. 1511–1521.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2011.
- Similä, Jukka – Suvantola, Leila: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2024.
- SOU 2025:125 – En ny viltförvaltningslagstiftning, Slutbetänkande av Jaktlags-tiftningsutredningen, Stockholm 2025. (Ruotsi)
- Stenseth, Geir: Liten nåde for ulven også innenfor ulvesonen – HR-2023-939-A. Nytt i privatretten, Nr. 2/2023, s. 17–18.
- Taina, Tuire: Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehitys. Ympäristöjuridiikka 2/2019, s. 32–59.
- Trouwboris, Andrew: Favourable conservation status: EU Court clarifies crucial yardstick for wildlife preservation and restoration in wave of wolf cases. Review of European Comparative and International Law 2026, s. 1–9.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta (VN/33125/2025). Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=aa17520c-883c-4db6-bde4-f88735455e54>

- Umweltbundesamt (Saksa): Voraussetzungen der Anerkennung, Vereinigungen, die als Umweltvereinigung anerkannt werden möchten, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Zuletzt aktualisiert am 26.10.2020. Luettu 16.4.20226. Osoitteessa: [https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anererkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen/voraussetzungen-der-anererkennung?utm\\_source=chatgpt.com%20-%20voraus-setzungen-fr-vereinigungen-ideelle-und-vorwiegende-frderung-der-ziele-des-umweltschutzes](https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anererkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen/voraussetzungen-der-anererkennung?utm_source=chatgpt.com%20-%20voraus-setzungen-fr-vereinigungen-ideelle-und-vorwiegende-frderung-der-ziele-des-umweltschutzes)
- Valtioneuvosto: Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön. Teoksessa Perusoikeudet, WSOYPro, toinen, uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 753–782.
- Yhdistyneet kansakunnat (YK): The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. painos, Shutterstock 2014. Osoitteessa: [https://unece.org/DAM/env/pp/publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) (Implementointiopas 2014)
- Århusin sopimuksen toimeenpano. Suomen seitsemäs raportti 2024. Osoitteessa: [https://aarhusclearinghouse.unece.org/sites/default/files/2025-02/2025\\_Finland\\_AC\\_NIR\\_FI\\_Signed.pdf](https://aarhusclearinghouse.unece.org/sites/default/files/2025-02/2025_Finland_AC_NIR_FI_Signed.pdf)

## Oikeuskäytäntö

### ***Korkein hallinto-oikeus***

KHO 2004:76  
 KHO 2007:74  
 KHO 2010:27  
 KHO 2011:20  
 KHO 2014:57  
 KHO 2014:125  
 KHO 2015:79  
 KHO 2017:88  
 KHO 2017:182  
 KHO 2018:50  
 KHO 2020:27  
 KHO 2020:28  
 KHO 2020:29  
 KHO 2020:31  
 KHO 2022:48  
 KHO 2022:62

KHO 2023:99  
KHO 2023:100  
KHO 2024:29  
KHO 2025:36

KHO 23.12.2025 t. 3030 (muu päätös)  
KHO 19.2.2026 t. 425 (muu päätös)

***Valtioneuvoston oikeuskansleri***

Oikeuskanslerin päätös 19.3.2026 (OKV/3001/10/2025)

***Perustuslakivaliokunta***

PeVL 21/1996 vp  
PeVL 38/1998 vp  
PeVL 11/1999 vp  
PeVL 15/2004 vp  
PeVL 33/2006 vp  
PeVL 32/2010 vp  
PeVL 48/2010 vp  
PeVL 61/2010 vp  
PeVL 10/2014 vp  
PeVL 68/2014 vp  
PeVL 42/2017 vp  
PeVL 50/2018 vp  
PeVL 69/2018 vp  
PeVL 64/2022 vp  
PeVL 67/2022 vp  
PeVL 17/2025 vp

PeVM 25/1994 vp  
PeVM 10/1998 vp

***Euroopan unionin tuomioistuin***

Tuomio (ennakkoratkaisu), 19.6.1990, Factortame ym., C-213/89,  
EU:C:1990:257

Tuomioistuimen määräys, 29.4.2005, Technische Glaswerke Ilmenau v. komis-  
sio, C-404/04 P-R, EU:C:2005:267

Tuomio (ennakkoratkaisu), 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163

Tuomio, 18.7.2007, komissio v. Suomi, C-342/05, EU:C:2007:341

Presidentin määräys, 18.7.2008, komissio v. Malta, C-76/08 R, EU:C:2008:419

Tuomio (ennakkoratkaisu), 19.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds-  
förening, C-263/08, EU:C:2009:631

- Tuomio (ennakkoratkaisu), suuri jaosto, 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, EU:C:2011:125
- Tuomio (ennakkoratkaisu), 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel), C-115/09, EU:C:2011:289
- Tuomio (ennakkoratkaisu), 15.1.2013, Križan ym., C-416/10, EU:C:2013:8
- Tuomioistuimen määräys, 10.9.2013, Pilkington Group v. komissio, C-278/13 P(R), EU:C:2013:558
- Tuomio (ennakkoratkaisu), 15.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838
- Tuomio (ennakkoratkaisu), 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987
- Tuomio, 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowiežan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255
- Tuomio (ennakkoratkaisu), 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851

***Euroopan ihmisoikeustuomioistuin***

- Posti ja Rahko v. Suomi, 2.9.2002, no. 27824/95
- Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja, 27.4.2004, no. 62543/00
- Perev v. Ranska (suuri jaosto), 12.2.2004, no. 47287/99
- Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox v. Ranska (päätos), 28.3.2006, no. 75218/01
- L'Erablière A.S.B.L. v. Belgia, 24.2.2009, no. 49230/07
- Verein Klimaseniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi (suuri jaosto), 9.4.2024, no 53600/20
- Greenpeace Nordic ja muut v. Norja, 28.10.2025, no. 34068/21

***Århusin sopimuksen soveltuvuuskomitea***

- ACCC/C/2005/11, Belgia
- ACCC/C/2006/18, Tanska
- ACCC/C/2007/22, Ranska
- ACCC/C/2008/31, Saksa
- ACCC/C/2009/43, Armenia
- ACCC/C/2012/76, Bulgaria
- ACCC/C/2013/81, Ruotsi
- ACCC/C/2016/137, Saksa
- ACCC/C/2018/31, Tšekki
- ACCC/C/2019/174, Ruotsi

***Ulkomainen oikeuskäytäntö***

- HR-2021-662-A (Norges Høyesterett)

HR-2023-936-A (Norges Høyesterett)  
Norges Høyesterett, Rt. 1982 s. 241 (Alta-saken)

### **EU-oikeudelliset säädökset ja kansainväliset sopimukset**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01)  
Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6.9.2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2021/1767

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30.11.2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13.12.2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26.5.2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4.7.2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta

Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta

Euroopan unionin neuvoston päätös, tehty 17.2.2005, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeuksia päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (2005/370/EY)

Euroopan unionin komission tiedonanto, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa (2017/C 275/01) (Komissio 2017)

Euroopan unionin komission tiedonanto, ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta 12.10.2021, C(2021) 7301 (Komissio 2021)

Euroopan yhteisöjen komission ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi muutoksenhausta- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, annettu 24.10.2003, KOM(2003) 624

Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna 11., 14. ja 15. pöytäkirjalla sekä täydennettynä 1., 4., 6., 7., 12., 13 ja 16. pöytäkirjalla, tehty 4.6.1950

European Court of Human Rights: Rules of the Court. Strasbourg 15.9.2025.  
Osoitteessa: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules\\_court\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng) (ECHR Rules 2025)

Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, tehty Bernissä 19.9.1979

Århusissa 25.6.1998 tehty yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

## **Ulkomaiset säädökset**

### ***Norja***

Forvaltningsloven, Lov om behandlingsmåten (LOV-1967-02-10)

Kongeriket Norges grunnlov (LOV-1814-05-17)

Naturmangfoldloven, Lov om forvaltning av naturens mangfold (LOV-2009-06-19-100)

Tvisteloven, Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (LOV-2005-06-17-90)

Viltloven, Lov om jak tog fangst av vilt (LOV-1981-05-29-38), voimassa 30.6.2026 saakka

Viltressursloven, Lov om jakt, fangst og felling av vilt (LOV-2025-06-20-102), voimassa 1.7.2026 alkaen

### ***Ruotsi***

Förvaltningslag (2017:900)

Förvaltningsprocesslag (1971:291)

Jaktlag (1987:259)

Jaktförordning (1987:905)

Miljöbalk (1998:808)

### **Saksa**

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (Ympäristöasioiden oikeussuojakeinoja koskeva laki), BGBl. I s. 2816, annettu 7.12.2006, viimeksi muutettuna 22.12.2023

### **Tanska**

Artsfredningsbekendtgørelsen, Bekendtgørelse om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt, bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021

Dyreværnsloven, Lov om dyreværn, oprindeligt lov nr. 386 af 6. juni 1991, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 52 af 11. januar 2024

Grundloven, Danmarks Riges Grundlov, oprindeligt lov nr. 169 af 5. juni 1953

Havmiljøloven, Lov om beskyttelse af havmiljøet, oprindeligt lov nr. 476 af 30. juni 1993, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 122 af 26. januar 2024

Jagtloven, Lov om jagt og vildtforvaltning, oprindeligt lov nr. 269 af 6. maj 1993, senest konsolideret ved lovbekendtgørelse nr. 639 af 26. maj 2023

Miljøbeskyttelsesloven, Lov om miljøbeskyttelse, oprindeligt lov nr. 358 af 6. juni 1991, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024

Miljøskadeloven, Lov om miljøskader, oprindeligt lov nr. 466 af 17. juni 2008, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 1250 af 16. oktober 2023

Naturbeskyttelsesloven, Lov om naturbeskyttelse, oprindeligt lov nr. 9 af 3. januar 1992, senest konsolideret ved lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022

Planloven, Lov om planlægning, oprindeligt lov nr. 388 af 6. juni 1991, senest konsolideret lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024

## **Maa- ja metsätalousministeriö**

Hallituskatu 3 A, Helsinki  
PL 30, 00023 Valtioneuvosto

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