

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

VASTASELITYS

27.3.2023

**Vastaselityksen antajat**

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Helsinki
2. Greenpeace Norden

**Prosessiosoite**

Ympäristöjuristi Matti Kattainen  
Suomen luonnonsuojeluliitto  
Itälahdenkatu 22 b A  
00210 Helsinki  
Puh. 044 7785 013  
matti.kattainen@sll.fi

**Vastaselitys**

Korkeimman hallinto-oikeuden vastaselityspyyntö 20.2.2023 Suomen luonnonsuojeluliitto ry:lle ja Greenpeace Nordenille (Dnro 3354/2022). Määräaika vastaselitykselle 13.3.2023, johon pyynnöstä on myönnetty lisäaikaa 27.3.2023 asti.

**ASIA**

Diaarinumero

3354/03.04.04.04.19/2022

**Valittajat (vastaselityksen antajat)**

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Helsinki
2. Greenpeace Norden

## Sisällysluettelo

<b>1. YHTEENVETO</b>	<b>2</b>
<b>2. Ilmastolakiin lisätyn muutoksenhakuoikeuden merkitys valituksen näkökulmasta</b>	<b>6</b>
<b>3. Asian valituskelpoisuus ja valtioneuvoston ilmastolain vastainen toiminta</b>	<b>7</b>
3.2 Ilmastolain 16.1 ja 17.1 §:n edellyttämä valtioneuvoston päätöksenteko	14
3.2.1 Valtioneuvosto laiminlyö järjestelmällisesti ilmastolain edellyttämään muodolliseen päätöksentekoon liittyviä velvoitteitaan	15
3.2.2 Valtioneuvoston tutkimatta jättämiseen rinnastuva laiminlyönti kytkeytyy vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyyn	17
3.3. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet tukevat asian valituskelpoisuutta	22
3.4. Ilmastolain seurantajärjestelmän laajempi merkitys ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ja kytkökset perus- ja ihmisoikeuksiin	25
3.4.1. Katsaus ihmisoikeuksien merkitykseen ilmastolain seurantajärjestelmälle	26
<b>4. Valituksen tehneiden järjestöjen valitusoikeus</b>	<b>27</b>
4.1. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus kotimaisen oikeuskäytännön, järjestöjen sääntömääräisten tehtävien ja niille ilmastolaissa säädetyn erityisen aseman valossa	28
4.2 Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus Århusin sopimuksen valossa	29
4.2.1. Århusin sopimuksen 9 artiklaa koskevaa eurooppalaista oikeuskäytäntöä	31
<b>5. Metsien hiilinielun romahdusta koskeva näyttö ja valtioneuvoston toimet valituksen jättämisen jälkeen</b>	<b>33</b>
<b>6. Suomalainen ilmasto-oikeudenkäynti laajemmassa kontekstissa</b>	<b>35</b>

## 1. YHTEENVETO

Valittajat toistavat tämän asian aikaisemmissa vaiheissa esittämänsä ja katsovat, ettei ympäristöministeriö ole lausunnossaan esittänyt sellaisia perusteluja, jotka vaikuttaisivat valittajien alkuperäisiin vaatimuksiin asiassa. Ympäristöministeriön lausunnossaan esittämät vaatimukset on hylättävä lainvastaisina kokonaisuudessaan seuraavilla ja valittajien aikaisemmin mainitsemilla perusteilla.

***Yhteenveto valittajien keskeisistä oikeudellisista argumenteista, jotka alleviivaavat asian valituskelpoisuutta ja järjestöjen valitusoikeutta:***

1. Valtioneuvosto on vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä laiminlyönyt ilmastolain 16 §:n 1 momenttiin sekä 17 §:n 1 momenttiin perustuvat velvollisuutensa arvioida lisätoimien tarve, tehdä päätös tarvittavista lisätoimista ja sen mukaisesti ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Valittajat katsovat, että nämä valtioneuvoston selvästi ilmastolain vastaiset **laiminlyönnit rinnastuvat tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen** ja ovat siten valituskelpoisia. Valittajat korostavat lisäksi, että **valitus ei kohdistu itse ilmastovuosikertomukseen** vaan valtioneuvoston *menettelyyn*, jolla se on laiminlyönyt ja sivuuttanut em. säännösten velvoitteet ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä.

2. Valittajat katsovat, että vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittely valtioneuvostossa muodostaa ajankohdan, jolloin valtioneuvoston tutkimatta jättämistä koskevaan päätöksen rinnastuva laiminlyönti tapahtui perustuen siihen, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin soveltamisedellytykset selvästi täyttyivät jo Tilastokeskuksen 25.5.2022 julkaiseman kasvihuonekaasupäästöjä koskevan pikaennakon myötä ja **vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä valtioneuvoston olisi tullut tehdä em. pykälien edellyttämä päätös**, koska lisätoimien tarve tulee arvioida ilmastovuosikertomuksessa 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. **Tässä ajankohdassa nieluromahduksen vaikutus sekä maankäyttösektorin että taakanjakosektorin lisätoimitarpeeseen tuli selväksi ilmastolain mukaisen seurannan pohjalta.**

3. Ilmastolain edellyttämään päätöksentekoon liittyvän laiminlyönnin järjestelmällistä luonnetta kuvaa se, että hallitus on ympäristöministeriön lausunnossa kuvatulla tavalla päättänyt kesällä 2022 ryhtyä valmistelemaan ja toteuttamaan joitakin nieluromahdukseen liittyviä lisätoimia epämuodollisesti ja noudattamatta ilmastolain mukaista päätöksentekojärjestelmää. Edellisen voi katsoa johtuvan ilmastolain voimassaolon aikana valtioneuvoston toiminnassa muodostuneesta ilmastolain tarkoituksen vastaisesta tulkintakäytännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto ei anna erillisiä muodollisia arviointipäätöksiä ilmastolain tavoitteiden seurannasta. Valtioneuvoston menettely loukkaa selvästi ilmastolain 16 §:n 1 momentin vaatimusta tehdä erillinen, suunnitelmien päivittämisen laukaiseva ja osallistumismenettelyt käynnistävä päätös tarvittavista lisätoimista nimenomaan silloin, kun “kyse on suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta”. Hallituksen esityksessä (HE 27/2022 vp) kuvataan tilanne, jossa menettelystä voisi poiketa. Nyt ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta “ilmastopolitiikan suunnitelmien merkitykseltään vähäisten tietojen lähinnä teknisluonteisesta korjaamisesta”.

4. Valtioneuvoston toiminta loukkaa selvästi myös ilmastolain 17 §:n 1 momentin sisältämää velvollisuutta automaattisesti muuttaa ilmastolain mukaisia ilmastosuunnitelmia silloin, kun valtioneuvosto toteaa lisätoimien tarpeen.

5. Valtioneuvoston päätös ryhtyä valmistelemaan ja toteuttamaan nieluromahduksen edellyttämiä lisätoimia ilmastolain 16 ja 17 §:n vaatimukset ohittaen loukkaa ilmastolain 1 §:ään kirjattua, eduskunnan ja yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistamista koskevaa tavoitetta. Valtioneuvoston lisätoimia koskeva epämuodollinen menettely vaarantaa lisäksi ilmastolain 2 §:ään sisältyvän tavoitteen, jonka mukaan ilmastolain ja sen sisältämän suunnittelujärjestelmän tavoitteena on mm. “varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus” ja turvata saamelaisten oikeuksia. Valittajat korostavat, että ilmastosuunnitelmien muuttamiseen liittyvillä, ilmastolain 13 ja 14 §:iin liittyvillä menettelyllisillä vaatimuksilla on näiden oikeuksien näkökulmasta keskeinen merkitys. Lisäksi ilmastosuunnitelmien muuttamista koskevat menettelysäännökset liittyvät olennaisella tavalla sekä perus- ja ihmisoikeuksiin että Århusin yleissopimuksessa turvattuihin oikeuksiin

6. Valtioneuvoston lisätoimiin liittyvä epämuodollinen menettely rikkoo lisäksi 16 §:n 1 momenttiin sisältyvää vaatimusta liittyen 'tarvittaviin' lisätoimiin eli lisätoimien mitoitukseen. Valittajat korostavat, ettei valtioneuvosto ole arvioinut ilmastolain edellyttämällä tavalla valmistelemiensa lisätoimien riittävyttä ilmastolain 2 §:ssä määriteltyjen, ilmastosuunnitelmissa asetettujen sekä EU-lainsäädäntöön perustuvien ilmastotavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

7. Asian **valituskelpoisuutta** ja valittajien **valitusoikeutta** puoltaa erityisen vahvasti se, että valittajilla olisi 1.3.2023 voimaan tulleen, ilmastolakiin tehdyn lisäyksen perusteella (HE 239/2022 vp) muutoksenhakuoikeus valituksen kohteena olevassa asiassa, mikäli valtioneuvosto noudattaisi ilmastolakia ja tekisi ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin edellyttämät päätökset nieluromahduksen edellyttämistä lisätoimista ja ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Valittajat korostavat, että ilmastolakiin valituksen jättämisen jälkeen lisättyä muutoksenhakumahdollisuutta on kuitenkin käytännössä mahdotonta hyödyntää, koska valtioneuvosto laiminlyö 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin edellyttämän päätöksenteon. Ilmastolakiin hallintovalituksen jättämisen jälkeen lisätty muutoksenhakuoikeus ei siten käytännössä - lainsäätäjän tahdon vastaisesti - tarjoa valittajille nykyistä valitusta helpompaa ja tehokkaampaa oikeussuojakeinoa, vaan päinvastoin korostaa valittajien oikeussuojan tarvetta käsiteltävänä olevassa asiassa.

8. Asian **valituskelpoisuutta** puoltavat myös useat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet, etenkin oikeusturva. Valtioneuvostolla on perustuslain 22 §:n mukaan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvoston laiminlyönti merkitsee positiivisten toimintavelvoitteiden loukkausta, josta valittamisen tulee oikeusturvan ja oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi olla mahdollista. Valittajien näkemyksen mukaan asian valituskelpoisuuden kannalta on olennaista, että **ilmastolaki ja sen positiiviset toimintavelvoitteet ovat ainoa keino hakea oikeusturvaa ilmastokysymyksissä, sillä ilmastoa ei ole integroitu laajasti muuhun kansalliseen lainsäädäntöön.**

9. Ympäristöjärjestöjen **valitusoikeutta** perustele ensiksi se, että järjestöjen sääntömääräinen tehtävä on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen, eivätkä ne voi toteuttaa tehtäväänsä tehokkaasti ilman keinoja saattaa valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta tuomioistuimen arvioitavaksi. Valittajien valitusoikeus linkittyy myös olennaisesti julkisen vallan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaiseen velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

10. Ympäristöjärjestöjen **valitusoikeuden** myöntämistä tukee lisäksi ilmastolakiin valituksen jättämisen jälkeen lisätty 21 b §:n 2 momentin 3 kohta, jonka mukaan ympäristöjärjestön ei tarvitse valitusoikeuden saadakseen osoittaa, että asia koskee sitä erityisellä tavalla. Lakimuutosta koskevissa esitöissä todetaan, että valitusoikeuden antaminen valtakunnalliselle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on

luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen on johdonmukaista muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden, sillä ympäristölainsäädännössä niiden nimenomaisesta valitusoikeudesta säättäminen on jo pitkään ollut säännönmukaista (HE 239/2022 vp, s. 55).

11. Ympäristöjärjestöjen **valitusoikeutta** ja asian **valituskelpoisuutta** tukee edelleen vahvasti Århusin yleissopimuksen 9.3 artikla, jonka mukaan yleisöön kuuluvilla on oltava mahdollisuus saattaa kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva viranomaisen laiminlyönti tutkittavaksi uudelleen. Århusin sopimuksen 9 artiklan tulkinnassa korostuu ympäristöjärjestöjen erityisen vahva vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. Tapauksessa on valittajien näkemyksen mukaan ilmeistä, että viranomaisten laiminlyönti on ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ja että Århusin sopimuksen 9.3 artikla edellyttää tähän liittyvää oikeussuojakeinoja. Myös Århusin 9.3. artiklaan liittyvä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee valitusoikeuden myöntämistä ympäristöjärjestöille.

12. **Valittajien oikeussuojan tarvetta ja valitusoikeuden tärkeyttä asiassa** korostaa se, että ilmastolain toimeenpanossa on ilmastolain voimassaolon aikana ollut useita heikkouksia. Ensimmäinen esimerkki on ympäristöministeriön laiminlyönti ilmastovuosikertomusten toimittamisessa. Ensimmäinen ilmastovuosikertomus annettiin vasta 2019, neljä vuotta lain voimaantumisen jälkeen, apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen. Toiseksi, ensimmäistäkään ilmastolain mukaista pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa ei ole toistaiseksi laadittu, mihin oikeuskansleri on myös kiinnittänyt huomiota. Kolmanneksi, valtioneuvosto ei ole kertaakaan ensimmäisen ilmastolain 1.7.2015 tapahtuneen voimaantumisen jälkeen tehnyt lisätoimia koskevaa muodollista päätöstä. Neljänneksi, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MiSu) hyväksyttiin heinäkuussa 2022 viikkoja sen jälkeen, kun nieluromahdus oli tullut ilmi ja jo tiedettiin, että sen oletukset eivät enää päde. Samoin KAISU hyväksyttiin kesäkuussa 2022 nieluromahduksen tultua jo ilmi. Viidenneksi, lisätoimien tarvetta ja siihen kytkeytyvää päätöstä tarvittavista lisätoimista ei ole 27.3.2023 mennessä tehty ilmastolain edellyttämällä tavalla sen jälkeen, kun valtioneuvosto toukokuussa 2022 sai tiedon vuoden 2021 päästötiedoista ilmenevästä, poikkeuksellisen dramaattisesta ja ilmastolain 2 §:n tavoitteiden toteutumisen selvästi vaarantavasta hiilinielun romahduksesta, vaikka aikaa on kulunut nyt jo 10 kuukautta. **Valittajien näkemyksen mukaan tämä kuvaa sitä, ettei valtioneuvostolla ole käytännössä aikomusta noudattaa ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin sisältämiä velvoitteita asian käsittelyssä.**

13. Valittajien näkemyksen mukaan ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n soveltamiseen liittyvä ilmastolain rikkomus tulee palauttaa valtioneuvoston uudelleen käsiteltäväksi lain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin velvoitteiden noudattamiseksi ja 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

## 2. Ilmastolakiin lisätyn muutoksenhakuoikeuden merkitys valituksen näkökulmasta

Ympäristöministeriö kiistää KHO:lle jättämässään lausunnossa prosessinedellytysten olemassaolon väittäen, ettei valitus kohdistu valituskelpoiseen päätökseen eikä ympäristöjärjestöillä ole asiassa valitusoikeutta. Valittajat ovat valtioneuvoston kanssa eri mieltä ja vastaavat päätöksen valituskelpoisuuteen ja järjestöjen valitusoikeuteen liittyviin näkökohtiin yksityiskohtaisesti alla.

Yleisesti prosessiedellytyksiin liittyen valittajat korostavat, että valittajien oikeusturvan tarpeeseen vaikuttaa ratkaisevasti se, että valtioneuvosto on jatkanut aikaisemman ilmastolain aikana muodostunutta soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan erillistä arviointipäätöstä ilmastotoimien seuraamisesta ei anneta. Nyt valtioneuvosto on laiminlyönyt ilmastolakiin sisältyvän velvollisuutensa tehdä erillinen 16 §:n 1 momentin mukainen päätös tarvittavista lisätoimista. Tämä laiminlyönti on erityisen ilmeinen vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valittajat katsovat, että ilmastolain määräysten valossa valtioneuvoston olisi tullut tässä yhteydessä sekä arvioida että todeta lisätoimien tarve ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla että tehdä kyseiseen päätökseen automaattisesti kytkeytyvä, ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukainen päätös liittyen ilmastosuunnitelmien muuttamiseen. Valittajat katsovat, että nämä valtioneuvoston ilmastolain vastaiset laiminlyönnit rinnastuvat alla tarkemmin perustellulla tavalla tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen ja ovat siten valituskelpoisia. Lisäksi valtioneuvoston ilmastolain edellyttämää päätöksentekoa koskevan laiminlyönnin järjestelmällinen luonne sekä sen läheiset kytkökset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä Århusin sopimukseen korostavat alla tarkemmin kuvattavalla tavalla valittajien oikeussuojan tarvetta.

Valittajat korostavat, että prosessiedellytysten täyttymistä puoltavaa tulkintaa tukee erittäin voimakkaasti se, että valittajilla olisi 1.3.2023 voimaantulleen, ilmastolakiin tehdyn lisäyksen perusteella (HE 239/2022 vp) muutoksenhakuoikeus valituksen kohteena olevassa asiassa, mikäli lisätoimien tarvetta koskeva päätös olisi tehty. Muutoksenhakuoikeus perustuisi ilmastolain 21b §:n 1 momenttiin, jonka mukaan:

“Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettusta valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettun päätöksen yhteydessä.”

Lain esitöiden mukaan:

“Lisätoimipäätöksen voidaan katsoa olevan kaksivaiheinen, sillä ilmastolain 17 §:n 1 momentin nojalla 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia on muutettava lisätoimia koskevan päätöksen myötä. Näin ollen ehdotetaan

säädettäväksi, että ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua suunnitelman muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.”

Kuten valittajat ovat sekä yllä että aiemmin esittäneet, käsiteltävänä oleva valitus kohdistuu ensisijaisesti juuri ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin soveltamiseen. Kyseisten määräysten soveltamiskynnyksen ylittyminen vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä on ilmeinen.

Valittajat painottavat, että lainsäätäjä on valituksen jättämisen jälkeen hyväksytyllä lakimuutoksella korostanut oikeussuojakeinojen tärkeää merkitystä ilmastolain toimeenpanossa. Eduskunta nimenomaisesti korosti muutoksenhakuoikeuden tärkeyttä uuden ilmastolain (HE 27/2022 vp) hyväksymisen yhteydessä (EV 60/2022 vp) ja edellytti, että valtioneuvosto antaa marraskuun 2022 loppuun mennessä hallituksen esityksen ilmastolain täydentämiseksi mm. muutoksenhakua koskevilla määräyksillä. Muutoksenhakua koskeva lakimuutos (HE 239/2022 vp) tuli voimaan 1.3.2023, ja sen yhteydessä eduskunta lisäsi ilmastolakiin määräyksen, jonka nojalla valituksen jättäneillä ympäristöjärjestöillä olisi muutoksenhakuoikeus valituksen kohteena olevassa asiassa. Lainsäätäjän tahto tukee siten erittäin voimakkaasti prosessinedellytysten täyttymistä puoltavaa tulkintaa.

Valittajat huomauttavat, että ilmastolakiin valituksen jättämisen jälkeen lisättyä muutoksenhakumahdollisuutta on käytännössä mahdoton hyödyntää, koska valtioneuvosto laiminlyö 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin edellyttämän muodollisen päätöksenteon. Ilmastolakiin lisätty muutoksenhakuoikeus ei siten käytännössä - lainsäätäjän tahdon vastaisesti - tarjoa valittajille nykyistä valitusta helpompaa ja tehokkaampaa oikeussuojakeinoa, vaan päinvastoin korostaa valittajien oikeussuojan tarvetta käsiteltävänä olevassa asiassa. Valittajat katsovat lisäksi, että vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittely valtioneuvostossa muodostaa ajankohdan, jolloin valtioneuvoston tutkimatta jättämispäätökseen rinnastuva, ilmastolain 16 §:n 1 momenttiin sekä 17 §:n 1 momenttiin liittyvä laiminlyönti tapahtui.

### **3. Asian valituskelpoisuus ja valtioneuvoston ilmastolain vastainen toiminta**

Valittajien näkemykset eroavat ympäristöministeriön näkemyksestä liittyen valituksen kohteena olevan päätökseen. Valittajat korostavat aiemmin esittämänsä mukaisesti, ettei valituksen kohteena ensisijaisesti ole ilmastovuosikertomus, vaan sen käsittelyn yhteydessä tapahtunut tutkimattajättämispäätökseen rinnastuva laiminlyönti liittyen ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin soveltamiseen. Valituskelpoiseen päätökseen rinnastuvan laiminlyönnin olemassaolo on ilmeinen tarkasteltaessa ilmastolain 16 §:n 1

momentin ja 17 §:n 1 momentin sisältöä ja niiden soveltamisedellytysten täyttymistä valituksen kohteena olevassa asiassa. Valtioneuvosto on valittajien mukaan sivuuttanut 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisen selvän vaatimuksen tehdä tarvittaessa päätös tarvittavista lisätoimista, mikä rinnastuu tutkimattajättämistä koskevaan päätökseen. Lain säännösten soveltamatta jättäminen osoittaa valtioneuvostolta harkintavallan väärinkäyttöä. Samalla valittajat osoittavat, että valituksen kohteena on valtioneuvoston toiminnan lainvastaisuus, eikä sen riittävyys, kuten ympäristöministeriö lausunnossaan esittää.

Ilmastolain 16 §:n 1 momentti muodostaa erään ilmastolain tärkeimmistä määräyksistä. Säännöksellä on alla tarkemmin kuvattavalla tavalla merkittäviä yhteyksiä perus- ja ihmisoikeuksiin. Ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan:

“Valtioneuvoston on seurattava 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista *riittävästi* sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää *tarvittaessa* tavoitteiden saavuttamiseksi *tarvittavista* lisätoimista.” (Kursiivi lisätty)

Ilmastolain 16 §:n 1 momentti edellyttää valtioneuvostolta ilmastolain tavoitteiden ja ilmastosuunnitelmien toteutumisen arviointia tarkoituksena varmistaa, että ilmastolain 2 §:ssä mainitut sekä ilmastosuunnitelmissa määritellyt ilmastotavoitteet saavutetaan (HE 27/2022 vp, s. 68). Valtioneuvoston on päätettävä tarvittaessa tarvittavista lisätoimista. Lisätoimilla tarkoitetaan uusia politiikkatoimia, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa suunnitelmissa esitetyt tai 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet.

Ilmastolain 16 §:n 1 momentin muotoilu jättää edistyksen riittävään seurantaan, lisätoimien tarpeellisuuden toteamiseen ja lisätoimien mitoittamiseen liittyviä keskeisiä yksityiskohtia jossain määrin avoimeksi. Joustavasta muotoilustaan huolimatta säännös määrittelee valtioneuvoston toiminnalle oikeudelliset kriteerit, joiden tulkinnalla on ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ratkaisevan tärkeä merkitys. Uuden ilmastolain vahvemmat ilmastotavoitteet ja siihen lisätyt välitavoitteet korostavat säännöksen merkitystä aiempaan ilmastolakiin verrattuna.

Ilmastolaki ei määrittele täsmällisesti, milloin ja missä yhteydessä lisätoimia koskevan valtioneuvoston päätöksenteon tulee tapahtua, ***eikä säännöstä lisätoimista ole lain voimassaolon aikana sovellettu***. Valittajat korostavat, että edistyksen *riittävä* arviointi edellyttää lisätoimien tarpeellisuuden säännöllistä arviointia ja vuosittainen ilmastovuosikertomus on tähän keskeinen väline. Pariisin ilmastosopimuksen alla edistystä kohti päästötavoitteiden toteutumista seurataan sekä kahden vuoden välein tapahtuvalla



maakohtaisella raportoinnilla että viiden vuoden välein toteutettavalla maailmanlaajuisella tarkastelulla. Lisäksi Glasgow'n ilmastokokouksessa sovittiin, että maiden päästövähennyssitoumuksia ja niiden edistymistä tarkastellaan vuosittain ministeritasolla. EU:n asetus energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta (1999/2018) velvoittaa komission joka toinen vuosi arvioimaan jäsenmaiden ja unionin edistystä kohti vuotta 2030 koskevien ilmasto- ja energiatavoitteiden toteutumista. Lisäksi asetus velvoittaa komissiota arvioimaan vuosittain unionin ja jäsenmaiden edistymistä Pariisin ilmastopimuksen mukaisten sitoumusten täyttämiseen ja LULUCF-asetuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n LULUCF-asetuksen uudistuksessa taas kolmikantaneuvottelun tuloksen mukaan mikäli komissio havaitsee vuosittaisessa tarkastelussa jäsenmaan olevan jäämässä maakohtaisesta tavoitteestaan, jäsenmaan tulee korjaavassa toimintasuunnitelmassa osoittaa mitä korjaavia lisätoimia se on ottanut käyttöön tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n ilmastolaina tunnettu asetus (2021/1119) puolestaan edellyttää komission arvioivan viiden vuoden välein unionin ja jäsenmaiden edistystä kohti EU:n tavoitetta olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Valittajat katsovat, että viime vuosina tarkentunut tieto ilmaston kuumenemisen nopeudesta, varhaisen seurannan merkitys pitkäjänteisten tavoitteiden saavuttamisessa, kansainvälisten ilmastoneuvottelujen kehitys kohti vuosittaista korkean tason seuranta- ja arviointia, LULUCF-asetuksen mukaisten tavoitteiden vuosittainen seuranta sekä ilmastolaissa osoitettu seuranta osana ilmastovuosikertomusta ovat perusteita sille, miksi vastaava vuosittain toistuva säännöllinen arviointi on tarpeellista myös ilmastolain 16 §:n 1 momentin *riittävän* seurannan vaatimuksen noudattamiseksi ja ilmastolain 2 §:ään kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että ilmastovuosikertomus ei ole ainoa ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannan väline. Uuden ilmastolain perusteluiden mukaan valtioneuvosto päättäisi tarvittaessa lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi ilmastovuosikertomuksen tai muun hallinnonalakohtaisen arvioinnin perusteella. Muuta arviointia voisivat olla esimerkiksi suunnitelmien toteutumisen arvioinnit tai väliarvioinnit. Valittajat muistuttavat, että **ilmastovuosikertomus 2022 on kuitenkin ensimmäinen uuden ilmastolain mukainen seurannan väline, joka on toteutettu hiilinielumahduksen tultua ilmi.** Kun lisäksi ilmastolaki edellyttää lisätoimien tarpeen arviointia ilmastovuosikertomuksessa, sitä ei voida ohittaa seurannan välineenä ja kohtana, jonka yhteydessä päätös lisätoimista olisi tullut tehdä.

Valittajat katsovat, että säännöllisyyden lisäksi ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukainen *riittävä* seuranta kytkeytyy läheisesti Suomen kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehitykseen. Seurannan *riittävyys* edellyttää, että valtioneuvosto tekee ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaisen arvion ja päätöksen lisätoimien tarpeesta aina, kun Suomen säännöllinen kasvihuonekaasupäästöjä ja politiikkatoimia koskeva seuranta ja raportointi osoittaa kehityksen kulkevan ilmastolaissa ja ilmastosuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden vastaiseen suuntaan. Lisäksi on huomattava, että ilmastolain 2 §:n 2 momentin mukaan lain

ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa “Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähenemistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen.” Näin ollen myös EU-lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden vaarantuminen voi laukaista valtioneuvoston velvollisuuden arvioida lisätoimien tarvetta ja tehdä tätä koskeva päätös.

Valittajat korostavat lisäksi, ettei vaatimusta *riittävästä* seurannasta voi tulkita valtioneuvoston käytännön mukaan eli siten, ettei 16 §:n 1 momentin edellyttämää arviota ja erillistä päätöstä lisätoimien tarpeesta käytännössä lainkaan tehdä yli seitsemän vuoden aikana. Lisätoimien tarve tulee säännöllisesti arvioida ja mikäli lisätoimet eivät näytä tarpeellisilta 16 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla, valtioneuvoston tulee tehdä tähän liittyvä päätös. Valittajat pitävät ilmeisenä, ettei valtioneuvoston toiminta viimeisen seitsemän vuoden aikana täytä nykyisen ilmastolain 16 §:n 1 momentin vaatimusta riittävästä seurannasta. Ilmastolain 16 §:n 1 momentin rikkomus on erityisen ilmeinen vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä, jolloin valtioneuvoston olisi tullut tehdä muodollinen arvio ja siihen kytkeytyvä päätös lisätoimien tarpeesta.

Lisätoimien *tarpeellisuuden* toteamisen näkökulmasta olennaista on kasvihuonekaasupäästöjen ja muu kehitys, joka ei ole linjassa ilmastolain 2 §:ssä määriteltyjen, ilmastosuunnitelmissa asetettujen sekä EU-lainsäädännöstä johtuvien ilmastotavoitteiden kanssa. Ennen lisätoimien tarpeellisuutta koskevaa päätöksentekoa valtioneuvosto voi esimerkiksi pyytää Suomen ilmastopaneelia ja tarvittavia muita asiantuntijoita arvioimaan lisätoimien tarvetta. Nieluromahdukseen liittyen Suomen ilmastopaneeli on nostanut asian oma-aloitteisesti esille ja esittänyt kiireellistä hiilinielujen pelastusohjelmaa. Samoin on tehnyt Suomen ympäristökeskus. Myös valittajat pitävät ilmeisenä, että lisätoimet ovat vuoden 2021 nieluromahduksen yhteydessä ilmastolain 16 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla *tarpeellisia* ilmastolain 2:ssä määriteltyjen ja ilmastosuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä myös EU-lainsäädännössä ja erityisesti nieluasetuksessa määriteltyjen, Suomea sitovien velvoitteiden täyttämiseksi.

Valittajat korostavat aiemmin esittämänsä mukaisesti, että muunlainen tulkinta ilmastolain 16 §:n 1 momentin osalta nostaisi säännöksen soveltamiskynnyksen niin korkealle, että se jäisi käytännössä vaille merkitystä. Vuoden 2021 päästötiedoista ilmenevä metsien hiilinielun romahdus on poikkeuksellisen dramaattinen. Ero vuoden 2021 maankäyttösektorin päästötaseen ja ilmastolain nojalla hyväksytyissä ilmastosuunnitelmissa oletetun 21 miljoonan hiilidioksidiekvivalentitonniin päästötaseen välillä on luokkaa 22 miljoona tonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Tämä vastaa noin puolta Suomen kokonaispäästöistä ja kaksinkertaisesti ilmastomuutoksen torjunnan näkökulmasta haasteellisena pidetyn liikennesektorin päästöjä. Vuoden 2021 päästötietojen valossa on lisäksi mahdollista erottaa selkeä trendi, missä metsien hakkuiden kasvu, puuston kasvun pieneneminen ja ojitettujen turvemetsien aiemmin arvioitua suuremmat päästöt ovat romahduttaneet nielut kymmenen

vuoden aikana ja metsän hiilinielu on jatkuvasti pienentynyt vuoteen 1990 verrattuna. Alla jaksossa 5 tarkemmin kuvattavien asiantuntija-arvioiden valossa on täysin selvää, että kehitys vaarantaa sekä ilmastolain 2 §:ssä tarkoitetut että ilmastosuunnitelmissa asetetut tavoitteet, mukaan lukien ilmastolain 2 §:ssä määritelty nimenomainen tavoite liittyen hiilinielun kasvattamiseen. Lisäksi se vaarantaa Suomelle EU-lainsäädännössä, erityisesti nieluasetuksessa (LULUCF) ja taakanjakoa setuksessa määriteltyjen velvoitteiden toteutumisen mikä käy ilmi mm. alla tässä jaksossa tarkemmin kuvattavasta Suomen ilmastopaneelin lausunnosta sekä jaksossa 5 kuvattavista asiantuntija-arvioista. Tätä taustaa vasten valittajat pitävät ilmeisenä, että **valtioneuvoston olisi tullut tehdä ilmastolain mukainen päätös lisätoimista vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä.**

Ilmastolain 16 §:n 1 momentti edellyttää, että valtioneuvosto tekee päätöksen *tarvittavista* lisätoimista. Valittajat katsovat, että vaatimus liittyä lisätoimien **mitoitukseen**. Lisätoimien tulee olla vaikutuksiltaan sellaisia, että niiden avulla voidaan varmistaa ilmastolain 2 §:ssä sekä ilmastosuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen huomioiden myös EU-lainsäädäntöön perustuvien tavoitteiden toteutumisen. Lisätoimien tarpeeseen voidaan periaatteessa vastata useilla erilaisilla politiikkatoimilla ja näiden yhdistelmillä. Ilmastolaki jättääkin valtioneuvostolle runsaasti **poliittista** liikkumavaraa sen suhteen, millaisia lisätoimia otetaan käyttöön ja mille sektoreille lisätoimet kohdistetaan. **Oikeudellisesti** ilmastolain 16 §:n 1 momentti kuitenkin velvoittaa valtioneuvostoa mitoittamaan lisätoimet siten, että niiden avulla on mahdollista kuroa umpeen ns. toimenpidekuilu päästötilanteen ja ilmastolain tavoitteiden välillä.

Ympäristöministeriön lausunnossa myönnetään selvästi lisätoimien tarve vastauksena metsien hiilinielujen romahdukseen ja luetellaan useita erilaisia toimia, joita hallitus on päättänyt ryhtyä valmistelemaan. Valittajat korostavat, että valtioneuvoston lisätoimiin liittyvä epämuodollinen menettely rikkoo paitsi valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n 1 momenttiin sisältyvää velvollisuutta tehdä lisätoimien tarpeellisuuteen liittyvä arviointipäätös myös saman lainkohdan asettamaa vaatimusta liittyen lisätoimien mitoitukseen. Valittajat korostavat, ettei valtioneuvosto ole arvioinut ilmastolain edellyttämällä tavalla valmistelemiensa lisätoimien ilmastovaikutuksia ilmastolain 2 §:ssä määriteltyjen, ilmastosuunnitelmissa asetettujen sekä EU-lainsäädäntöön perustuvien ilmastotavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Osa ympäristöministeriön lausunnossa mainituista toimista, kuten kansallinen metsästrategia ja METKA-uudistus, on viety päätökseen ilman, että niillä saavutettiin mainittavia hyötyjä hiilinielujen vahvistamiseksi, kuten valittajien alkuperäisestä valituksesta käy ilmi. Valittajat korostavat ilmastosuunnitelmien muuttamista ilmastolakiin perustuvana keinona selvittää ilmastolain 16 §:n 1 momentin vaatimukset täyttävät *tarvittavat* politiikkatoimet ja niiden ilmastovaikutukset, kuullen ilmastolain edellyttämällä tavalla myös sidosryhmiä.

Ilmastolain mukaan, mikäli valtioneuvosto toteaa lisätoimien tarpeellisuuden, sen on tehtävä päätös ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämästä ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Ilmastolain 17 §:n 1 momenttiin kirjoitettu tähän liittyvä velvoite on luonteeltaan varsin selkeä:

“Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia.”

Hallituksen esityksen perustelut sekä aiemman että uuden ilmastolain osalta kirjaavat auki velvollisuuden:

Aiempi ilmastolaki HE:

“13 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston *velvollisuudesta muuttaa* 7, 8 ja 9 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 12 §:n 1 momentin nojalla suorittamassaan seurannassa katsonut, *että suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Suunnitelmien muuttamisessa olisi tällöin noudatettava 10 §:n mukaista menettelyä.*”  
(kursiivi lisätty)

Nykyinen ilmastolaki HE:

“17 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston *velvollisuudesta* muuttaa 9–12 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 16 §:n 1 momentin nojalla suorittamassaan seurannassa katsonut, että suunnitelmissa tai 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännökseen tehtäisiin tekniset muutokset lain 12 §:ssä tarkoitetun maankäyttösektorin suunnitelman sisällyttämiseksi säännöksen soveltamisalaan. Samoin pykälään lisättäisiin viittaukset saamelaiskulttuurin edistämistä koskevaan 14 §:ään, sillä voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna lakiin tulisi valmisteluprosessiin liittyviä uusia vaatimuksia saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan *suunnitelmien muuttamisessa olisi noudatettava 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä.* Pykälän 2 momentin mukaan 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä ei kuitenkaan tarvitsisi noudattaa silloin, kun kyse on ilmastopolitiikan suunnitelmien merkitykseltään vähäisten tietojen lähinnä teknisluonteisesta korjaamisesta. Tällainen muutos voisi olla esimerkiksi suunnitelmaan sisältyvän laskelman korjaus.”  
(kursiivi lisätty)

Myös ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että “ilmastolain 17.1 §:n mukainen velvollisuus muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia on seuraus valtioneuvoston 16.1 §:n

mukaisesta päätöksestä tehdä lisätoimia.” Valittajat ovat tästä samaa mieltä ja korostavat, että valtioneuvostolla on lisätoimien tarpeen toteamisen yhteydessä **automaattinen** velvollisuus tehdä ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämä päätös ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Kun kyseisessä tapauksessa valtioneuvoston olisi yllä kuvatulla tavalla tullut todeta ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukainen lisätoimien tarve, sen olisi myös tullut tehdä lain 17 §:n 1 momentin edellyttämä päätös. Valittajat korostavat, että valtioneuvoston tutkimatta jättämiseen rinnastuva laiminlyönti liittyen ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämään, ilmastosuunnitelmien muuttamista koskevaan päätöksentekoon on tapauksessa ilmeinen ja muodostaa valituskelpoisen päätöksen.

Valittajat korostavat lisäksi ilmastolain 13 ja 14 §:ssä määriteltyjen ja ilmastolain 17 §:ssä viitattujen ilmastosuunnitelmien muuttamiseen liittyvien menettelyjen keskeistä merkitystä ilmastolain 1 ja 2 §:iin kirjattujen tavoitteiden näkökulmasta. Valtioneuvoston käytäntö ryhtyä valmistelemaan nieluromahduksen edellyttämiä lisätoimia tekemättä ilmastolain edellyttämää muodollista päätöstä ilmastosuunnitelmien muuttamisesta loukkaa ilmastolain 1 §:ään kirjattua, eduskunnan ja yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistamista koskevaa tavoitetta. Valtioneuvoston lisätoimia koskeva epämuodollinen menettely vaarantaa lisäksi ilmastolain 2 §:ään sisältyvän tavoitteen, jonka mukaan ilmastolain ja sen sisältämän suunnittelujärjestelmän tavoitteena on mm. “varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus” ja turvata saamelaisten oikeuksia. Valittajat korostavat, että ilmastosuunnitelmien muuttamiseen liittyvillä, ilmastolain 13 ja 14 §:iin liittyvillä menettelyllisillä vaatimuksilla on näiden oikeuksien näkökulmasta keskeinen merkitys. Lisäksi ilmastosuunnitelmien muuttamista koskevat menettelysäännökset liittyvät olennaisella tavalla sekä perus- ja ihmisoikeuksiin että Århusin yleissopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Ilmastosuunnitelmien muuttamista koskevaan velvollisuuteen liittyen valittajat korostavat lisäksi, että se kohdistuu tapauksessa sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan KAISU:un että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan MISU:un. Ympäristöministeriö on väittänyt lausunnossaan, ettei 8.7.2022 selontekona eduskunnalle annettua MISUa olisi hyväksytty ilmastolain nojalla perustuen ilmastolain 23 §:n 2 momentin siirtymäsäännökseen, jonka mukaan ensimmäinen ilmastolain mukainen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on hyväksyttävä viimeistään vaalikaudella 2027-2031. Valittajat korostavat, että siirtymäsäännös kirjoitettiin tilanteessa, missä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma oli tarkoitus hyväksyä ennen uuden ilmastolain voimaantuloa. Sen sijaan MISU on hyväksytty uuden ilmastolain voimaantulon jälkeen, eikä siirtymäsäännökseen vedottu sen hyväksymisen yhteydessä. Lain esitöiden mukaan:

“Uuden ilmastolain mukainen sopeutumissuunnitelma (10 §) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §) olisi hyväksyttävä ensimmäisen kerran *viimeistään* uuden lain voimaantulon jälkeen alkavan toisen vaalikauden aikana eli käytännössä viimeistään vaalikaudella 2027—2031.” (kursiivi lisätty)

Valittajat korostavat, ettei ilmastolain siirtymäsäännös estä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista jo ennen vaalikautta 2027-2031. Kun MISU tuli hyväksytyä vasta uuden ilmastolain voimaantulon jälkeen, ei siirtymäsäännökselle ollut tarvetta. Myös valtioneuvoston MISU:n hyväksymisen yhteydessä käsittelemässä selontekoehdotuksessa (VN 7/2022 vp) todetaan selvästi, että "suunnitelma on osa ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää." Ehdotus ei sisällä viittausta ilmastolain siirtymäsäännökseen. Eduskunnalle annetussa selonteossa todetaan lisäksi seuraavasti:

"Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tulee osaksi uuden ilmastolain (423/2022) mukaista ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää. Hallituksen esitys (HE 27/2022 vp) uudeksi ilmastolaiksi vahvistettiin 10.6.2022, ja laki tulee voimaan 1.7.2022."

Eduskunnalle annetun selonteon valossa on selvää, että 8.7.2022 hyväksytty MISU on tullut osaksi ilmastolain suunnittelujärjestelmää ja sitä on 23 § 2 momentin siirtymäsäännöksestä riippumatta muutettava nieluromahduksen valossa ilmastolain 17 §:n edellyttämällä tavalla, noudattaen myös ilmastolain 13 ja 14 §:ssä säädettyjä menettelyjä.

### 3.2 Ilmastolain 16.1 ja 17.1 §:n edellyttämä valtioneuvoston päätöksenteko

Ympäristöministeriö katsoo lausunnossaan ilmastolain 16 §:n 1 momentin soveltamiseen liittyen, että "lisätoimia koskeva päätös tehdään ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannan perusteella erillisellä valtioneuvoston päätöksellä ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä." Ympäristöministeriön käsitys on tältä osin yhtenevä valittajien näkemyksen kanssa. Myös valittajat katsovat, että ilmastolain 16 §:n 1 momentti edellyttää valtioneuvostolta **erillistä päätöstä** tarvittavista lisätoimista. Päätöstä edeltää arviointi siitä ovatko lisätoimet tarpeen ja miten ne tulee mitoittaa, jotta 16 §:n 1 momentti täyttyy. Tämä päätös tulee tehdä ilmastolain mukaisesti silloin, kun se on tarpeen ilmastolain 2 §:n ja ilmastosuunnitelmien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten valittajat ovat osoittaneet, tarpeellisuuskynnys on selvästi asiassa ylittynyt eikä lisätoimien välttämättömyyttä ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi voida kiistää. Valtioneuvosto on siten sivuuttanut ilmastolain mukaiset lisätoimien arviointia ja niistä päättämistä koskevat selvät vaatimukset tavalla, joka voidaan rinnastaa tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen. Voidaan myös arvioida, että valtioneuvosto ei ole käyttänyt lisätoimien tarpeen arviointiin kytkeytyvää harkintavaltaansa asianmukaisesti taikka toteuttanut perusteluvollisuuttaan riittävästi erityisesti ottaen huomioon käytettävissä olleet nieluromahduksen tilaa koskevat selvitykset.

On korostettava, että ilmastolain muutoksenhakusääntelyn valmistelun tueksi tilatussa OTT Pekka Vihervuoren selvityksessä on katsottu, että valtioneuvoston yleisistunnossa tehty päätös olla ryhtymättä lisätoimiin saatetaan tulkita HOL 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi päätökseksi, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian. Lisäksi mikäli lisätoimista

tehtäisiin erillinen päätös uuden ilmastolain voimassa ollessa ja tehtäisiin siihen automaattisesti kytkeytyvä ilmastolain 17 §:n 1 momentissa tarkoittama päätös ilmastosuunnitelmien muuttamiseksi, järjestöillä olisi asiassa suora valitusoikeus uuden ilmastolain nojalla. Se, ettei valtioneuvosto ole käytännössä tehnyt virallista lisätoimien tarpeen tai tarpeettomuuden toteavaa päätöstä ei voi johtaa oikeussuojakeinojen epäämiseen.

Näin ollen valittajat katsovat, että valtioneuvosto on vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä laiminlyönyt lakisääteisen velvollisuutensa tehdä erillinen päätös ilmastolain 16 §:n 1 momentin tarkoittamien lisätoimien tarpeellisuudesta sekä ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämästä ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Valittajat korostavat, että **kyseinen laiminlyönti rinnastuu tutkimattajättämispäätökseen ja on siten valituskelpoinen**. Korkeimman hallinto-oikeuden tuleekin arvioida vuosikirjapäätöksessä KHO:2022:63 vahvistetun oikeusohjeen mukaisesti muutoksenhakijan oikeusturvaan liittyviä poikkeuksellisia perusteita, jotka Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella edellyttää mahdollisuutta tehdä valitus valtioneuvoston asetuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman nimenomaista muutoksenhakusäännöstä.

Kyseinen tutkimattajättämispäätökseen rinnastuva laiminlyönti sisältää ratkaisun, jolla on välitön vaikutus valittajien oikeuksiin ja joka siten muodostaa HOL:in tarkoittamalla tavalla valituskelpoisen päätöksen. Valittajat korostavat, että valtioneuvoston ilmastolain 16 ja 17 §:ien edellyttämään päätöksentekoon liittyvät laiminlyönnit ovat ongelmallisia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä Århusin sopimuksen näkökulmasta tavalla, jota kuvataan tarkemmin alla.

### 3.2.1 Valtioneuvosto laiminlyö järjestelmällisesti ilmastolain edellyttämään muodolliseen päätöksentekoon liittyviä velvoitteitaan

Valittajat katsovat, että valituskelpoisuutta arvioitaessa on huomioitava valittajien erityinen oikeussuojan tarve liittyen siihen, että valtioneuvosto sivuuttaa muodollista päätöksentekoa koskevia vaatimuksia tavalla, joka heikentää kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Nykyisen ilmastolain 16 §:n 1 momenttia sisällöltään vastaava määräys on sisältynyt 1.7.2015 voimaan tulleen ilmastolain 12 §:ään. Ilmastolain soveltamiskäytäntö osoittaa, ettei valtioneuvosto ole 1.7.2015-27.3.2023 välisenä aikana kertaakaan arvioinut lisätoimien tarvetta muodollisella päätöksellä. Vaikka lisätoimiin liittyvä ilmastolain määräys on ollut nykyisen sisältöisenä voimassa yli seitsemän vuoden ajan, sen soveltamisesta ei ole kertynyt yhtään käytännön esimerkkiä.

Ympäristöministeriön lausunto osoittaa, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämän muodollisen päätöksenteon järjestelmällinen laiminlyönti jatkuu edelleen, eikä valtioneuvostossa ole suunniteltu tilanteen korjaamista. Laiminlyönnin järjestelmällinen

luonne ilmenee siinä, että lausunnossa selvästi myönnetään lisätoimien tarve vastauksena maankäyttösektorin hiilinielun romahdukseen. Ympäristöministeriön mukaan “valtioneuvosto on ryhtynyt valmistelemaan useita lisätoimia.” Lausunnossa kuvaillaan valituksen jättämisen jälkeen tehtyjä toimia seuraavasti:

“Joulukuussa 2022 ilmastopolitiikan ministerityöryhmä sopi virkamiestyöryhmän perustamisesta selvittämään ja valmistelemaan toimia maankäyttösektorin nettonielujen vahvistamiseksi. Tammikuussa 2023 ministerityöryhmä sopi joistakin nopeista toimista maankäyttösektorin nettonielujen vahvistamiseksi. Tällöin sovittiin, että valtion hallinnoimissa talousmetsissä ohjataan metsien käsittelytapoihin, jotka vahvistavat nettonielua, ja nettonielun vahvistamistavoite huomioidaan myös Metsähallituksen tulostavoitteiden asettamisessa. Lisäksi sovittiin huomion kiinnittämisestä ensiharvennuksiin siten, että ne toteutetaan suositusten ja lakien mukaisesti koko maassa, ja informaatio-ohjauksen lisäämisestä turvemaiden maaperäpäästöjen vähentämiseksi.”

Valittajat muistuttavat, että joulukuun 2022 ja alkuvuoden 2023 ministerityöryhmässä sovitut toimet eivät kuitenkaan ole valtioneuvoston linjaamia. Ne eivät vastaa lisätoimien tarpeen mittakaavaan ja muun muassa toimeenpano ja päätöksenteon prosessit ovat epäselviä. Kesällä 2022 valtioneuvosto linjasi, että tuleva metsästrategia tulee osaltaan edistämään nielu- ja päästötavoitteiden sekä -velvoitteiden saavuttamista yhtenä eri tavoitteitaan. Kuten valittaja on hallintovalituksessa osoittanut, metsästrategiasta annetut lausunnot osoittavat, että näin ei tapahtunut. Ympäristöministeriön lausunnon valossa on selvää, että valtioneuvosto on käynnistänyt lisätoimia koskevan valmistelun noudattamatta ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin vaatimuksia. Valittajien oikeussuojan tarve on tämän ilmastolakia järjestelmällisesti rikkovan käytännön valossa ilmeinen. Valittajat korostavat lisäksi, että valtioneuvoston järjestelmällinen käytäntö olla tekemättä ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisia muodollisia päätöksiä tekee myös ilmastolakiin 1.3.2023 lisätyn 21 b §:n alaisen muutoksenhaun käytännössä mahdottomaksi.

Valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n 1 momenttiin sekä 17 §:n 1 momenttiin liittyvät rikkomukset ovat lisäksi omiaan vaarantamaan ilmastolain tavoitteiden toteutumisen ja siten korostavat valittajien oikeussuojan tarvetta. Valittajien käsitys on, etteivät valtioneuvoston parhaillaan valmistelemat lisätoimet ole ilmastolain tarkoittamalla tavalla *tarvittavia* eli riittäviä vastaamaan vuoden 2021 päästötiedoista ilmenevään hiilinielun romahdukseen ja palauttamaan päästökehitystä ilmastolain 2 §:n 1 momentin ja ilmastosuunnitelmien tavoitteiden edellyttämälle uralle. Tätä taustaa vasten valittajien oikeussuojan tarve edellyttää kiireellistä puuttumista tilanteeseen.



### 3.2.2 Valtioneuvoston tutkimatta jättämiseen rinnastuva laiminlyönti kytkeytyy vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyyn

Ympäristöministeriö esittää, ettei lisätoimia koskevaa päätöstä tehdä ”ilmastovuosikertomusta koskevan ilmastolain 18 §:ssä tarkoitetun eduskunnalle toimitettavan kertomuksen yhteydessä.” Lisäksi ympäristöministeriö väittää, ettei ilmastovuosikertomuksen tulisi ilmastolain 18 §:n 2 momentin mukaan ottaa kantaa ilmastolain 16 ja 17 §:ssä tarkoitettuun lisätoimia koskevaan menettelyyn. Valittajat ovat tässä suhteessa ympäristöministeriön kanssa eri mieltä.

Ilmastovuosikertomuksen ja lisätoimien tarpeellisuutta koskevan arvion välistä kiinteää yhteyttä tukee ilmastolain 18 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää:

“..arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta;”

Myös ilmastolain esitöissä (HE 27/2022 vp) on tunnistettu ilmastovuosikertomuksen rooli ilmastolakiin liittyvässä seurantajärjestelmässä:

“... kertomukseen sisällytettäisiin myös arvio tavoitteiden saavuttamisen edellyttämistä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta. Kertomuksessa arvioitaisiin vain mahdollista lisätoimien tarvetta, joten siihen ei lähtökohtaisesti sisältyisi konkreettisia ehdotuksia lisätoimien sisällöstä. Kertomuksessa voitaisiin kuitenkin todeta, millä sektoreilla suunnitelmassa olevia toimia ei ole toimeenpantu suunnitellusti tai niiden päästövähennys on arvioitua vähäisempi. Tämä arvio selkeyttäisi vuosikertomuksen roolia osana lain seurantajärjestelmää ja kertomuksen suhdetta laissa tarkoitettuun lisätoimia koskevaan menettelyyn. Käytännössä kertomuksessa esitetyn arvion johdosta voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely, jonka myötä valtioneuvosto tekisi 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen, minkä jälkeen suunnitelmia muutettaisiin 17 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti...” (kursiivi lisätty)

Valittajien mielestä hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp) perustelut nimenomaan osoittavat, että ilmastovuosikertomus on olennainen osa lain seurantajärjestelmää ja ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämä lisätoimien tarpeen arviointi kytkeytyy valtioneuvoston työskentelyssä kaikkein luontevimmin juuri ilmastovuosikertomuksen käsittelyyn. Ilmastovuosikertomus on ilmastolain toteutumiseen liittyvä säännöllisen seurannan muoto, jonka yhteydessä valtioneuvosto käsittelee Suomen

kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehitystä, ilmastolain tavoitteiden toteutumista sekä käytössä olevien politiikkatoimien riittävyyttä. Kun ilmasto- ja energiastrategia on jätetty ilmastolain ulkopuolelle, **ilmastopolitiikan kokonaisuus ja hiilinielujen romahduksen kokonaisvaikutus eri sektoreihin tulee parhaiten esiin juuri ilmastovuosikertomuksessa**. Ilmastovuosikertomus 2022 on ensimmäinen varsinainen ilmastolain mukainen seurannan väline ilmastotoimien etenemisestä ilmastopoliittisten suunnitelmien antamisen jälkeen.

Suomen ilmastopaneeli on tuoreessa lausunnossaan maa- ja metsätalousvaliokunnalle esittänyt näkemyksiä, jotka tukevat valittajien kantaa. Ilmastopaneeli on ensinnäkin kiinnittänyt huomiota vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen puutteisiin liittyen nieluromahdukseen ja lisätoimien tarpeen arviointiin:

“Ilmastovuosikertomuksessa ei huomioida kattavasti maankäyttösektorin nettonielun pienenemisen vaikutusta uuden ilmastolain ja EU-velvoitteiden mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Kun huomiota ei ole erityisesti kiinnitetty nieluun kehitykseen uuden ilmastolain vuotta 2035 koskevan tavoitteen osalta, ilmastovuosikertomukseen ei sisälly arviota mahdollisten lisätoimien tarpeesta. Tulevissa ilmastovuosikertomuksissa voisi olla selkeästi esitettynä erityinen jakso, jossa arvioitaisiin myös mahdollista lisätoimien tarvetta” (s. 1).<sup>1</sup>

Ilmastopaneelin lausunnosta käy ilmi, ettei vuoden 2022 ilmastovuosikertomus muutoinkaan riittävästi huomioi nieluromahduksen vaikutusta Suomea sitovien ilmastotavoitteiden näkökulmasta ja käsittele sen vaikutusta tarvittavien politiikkatoimien näkökulmasta:

“Nettonielun romahduksen vuoksi Suomi ei saavuta kauden 2021-2025 EU:ssa yhteisesti sovittua tavoitetta ja myös 2026-2030 asetettavien tavoitteiden saavuttaminen on hyvin vaikeaa. Näiden seikkojen johdosta taakanjakosektorilla voidaan joutua tekemään suurempia päästövähennyksiä nopeammin kuin mitä on aiemmin ajateltu. Tämä tarve tunnustetaan lyhyesti myös ilmastovuosikertomuksessa, kuitenkin analysoimatta mitä se käytännössä tarkoittaa” (s. 2).

Myös ilmastopaneeli katsoo, että vuoden 2022 ilmastovuosikertomus olisi antanut aiheen ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin mukaiseen toimintaan:

“Uuden ilmastolain 16 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus seurata lain 2 §:n mukaisten suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa suunnitelmia lain 17 §:n nojalla. Vaikka kertomus koskee vanhan ilmastolain mukaista aikaa, olisi valtioneuvosto voinut saadun tiedon perusteella tehdä

---

1

[https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/02/Asiantuntijalausunto-ilmastovuosikertomuksesta-2022-K-24\\_2022-vp-\\_MmV.pdf](https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/02/Asiantuntijalausunto-ilmastovuosikertomuksesta-2022-K-24_2022-vp-_MmV.pdf)

päätöksen, jossa se olisi todennut uuden ilmastolain mukaisesti hyväksytyin MISU:n tarkistamisen tarpeen.” (s. 2)

Myös eduskunnan ympäristövaliokunta korostaa tuoreessa mietinnössään ilmastovuosikertomuksesta 2022 (YmVM 25/2022 vp) ilmastovuosikertomuksen roolia ilmastotavoitteiden saavuttamisen seurannassa:

“Ottaen huomioon tiedot nettonielun merkittävästä trendinomaisesta heikkenemisestä ilmastovuosikertomuksessa olisi voitu nykyistä voimakkaammin varoittaa tämän mahdollisesta merkittävästä vaikutuksesta ilmastotavoitteiden saavuttamiseen pitemmällä aikavälillä. Vuosikertomuksella on ilmastopolitiikassa keskeinen tehtävä, koska se avaa uudistetun ilmastolain hengessä näköaloja eri politiikka-alueiden vuorovaikutuksiin ja keskinäiseen johdonmukaisuuteen. Tilanteessa, jossa epävarmuudet ovat suuret ja tilanteet muuttuvat nopeasti, kertomuksen laatimisprosessissa voi nousta esiin tarve nopeidenkin korjaustoimien valmisteluun, mutta itse toimet valmistellaan kuitenkin ilmastolain mukaisesti eri valmisteluprosessissa. Ilmastovuosikertomusta tulisi mahdollisesti kehittää strategisempaan suuntaan korostamalla ennakointia ja toimintavaihtoehtojen hahmottamista erilaisten tulevaisuuksien valossa.”

Lisäksi valiokunta tunnistaa tarpeen päivittää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma:

“Kuten ympäristövaliokunta totesi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta antamassaan lausunnossa (YmVL 46/2022 vp), suunnitelma on laadittu siten, että se vastaa sille alun perin asetettuun tavoitteeseen. Tilannekuva on kuitenkin muuttunut, sillä maankäyttösektorin vahvistuttua ensimmäistä kertaa nettopäästölähteeksi, joten se ei siten enää vastaa maankäyttösektorin ilmastopolitiikan tarpeisiin, vaan sitä tulee tarkistaa mahdollisimman pian. Suunnitelma ei ole enää ajantasainen ja uudet toimet ovat tarpeen. Myöskään hiilineutraaliustavoitteen arvioinnissa käytetyt skenaariot eivät ole ajantasaisia ja niiden päivistyksen tarkistamisen käynnistäminen on kiireellistä.”

Talousvaliokunta taas tunnistaa lausunnossaan ([TaVL 73/2022 vp](#)) ilmastovuosikertomuksen mukaisen seurannan merkityksen ilmastopoliittisen kokonaisuuden toimien tarpeen arvioinnissa, ilmastovuosikertomuksen lisätoimitarpeen arvion puutteellisuuden sekä nieluromahduksen merkityksen taakanjakosektorin toimille:

“Eri sektorien toimien kokoaminen ilmastovuosikertomukseen tuo sinänsä havainnollisesti esille etenemisen eri sektorien sisällä ja mahdollistaa sen arvioinnin, mihin suurin toimien tarve kullakin sektorilla kohdistuu. Erityistä epävarmuutta liittyy tällä hetkellä maankäyttösektoriin, joka kääntynyt nielusta päästölähteeksi.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella tätä ei kuitenkaan ole huomioitu kertomuksessa riittävällä tavalla: ilmastolain edellyttämät arviot suunniteltujen toimien riittävydestä sekä hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen edellyttämien lisätoimien tarpeesta ovat osin puutteellisia. Tämän vuoksi myös ns. LULUCF-jouaston käyttö taakanjakosektorin hyödyksi on uusien päästötilastojen valossa vähintäänkin epävarmaa ja riippuu asiaa koskevan tietoperustan ja laskentatapojen täsmentymisestä.”

Eduskunnan kirjelmä ([EK 77/2022 vp](#)) korostaa tarvetta riittäville lisätoimille:

“Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto (...) sekä korostaa tarvetta varmistaa ilmastolain mukaisesti nielujen vahvistaminen ja kansallisen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen edellytykset riittävillä lisätoimilla päästöjen vähentämiseksi ja/tai hiilinielujen vahvistamiseksi. “

Valittajien näkemyksen mukaan valtioneuvoston tulisi ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaisesti riittävän säännöllisesti arvioida lisätoimien tarvetta ja näin tehtyään toimittaa ilmastovuosikertomusta koskevan selonteon yhteydessä eduskunnalle tiedoksi päätöksensä koskien ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaista lisätoimien tarvetta. Tällainen menettely olisi linjassa myös ilmastolain 1 §:n kanssa, jonka mukaan ilmastolain tarkoituksena on:

“...vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.”

Valittajat korostavat, että lisätoimiin liittyvät näkökohdat ovat erityisen tärkeitä ilmastopolitiikan suunnittelun, sekä eduskunnan ja yleisön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuden kannalta.

Apulaisoikeuskansleri on ilmastovuosikertomuksen antamista koskevassa ratkaisussaan (OKV/10/50/2019) korostanut ilmastovuosikertomusta keskeisenä keinona eduskunnalle seurata ja arvioida ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoa ja tuloksellisuutta sekä tämän yhteyttä eduskunnan perustuslain 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n 1 momentin mukaiseen keskeiseen rooliin lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä (s. 4). Lisäksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisu korostaa ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmän yhteyttä perustuslain 20 §:ssä turvatun ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Sen mukaan ilmastolain suunnittelu- ja raportointijärjestelmää koskeva keskustelu turvaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja osallistua sitä koskevaan keskusteluun (s. 5). Lisäksi ratkaisu korostaa ympäristöperusoikeuden yhteyttä valtiojärjestyksen perusteisiin ja erityisesti perustuslain “2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen” (s. 5). Ratkaisun mukaan:

“Viime kädessä” kyse on perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädettyjen valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvien ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.” (s. 5)

Ilmastolain seuranta- ja raportointijärjestelmän läheiset kytkökset perustuslakiin tukevat valittajien näkemystä siitä, että ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää mahdollisimman selkeä arvio siitä, miten ja milloin valtioneuvosto on arvioinut tai aikoo arvioida ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaista lisätoimien tarvetta ja onko valtioneuvosto jo mahdollisesti tehdyn arvion pohjalta katsonut lisätoimet tarpeelliseksi. Myös tästä kytköksestä seuraa, että **ilmastovuosikertomuksen käsittely valtioneuvostossa muodostaa tarkoituksenmukaisen ajankohdan lisätoimien tarpeen arvioinnille ja arviointia mahdollisesti seuraavalle päätöksenteolle.**

Valittajien ja ympäristöministeriön käsitykset ovat yhteneväiset siinä, että ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukainen lisätoimia koskeva arvio ja päätöksenteko voi tapahtua myös muussa yhteydessä kuin ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valittajat korostavat kuitenkin, ettei ympäristöministeriön lausunnossa korostettuja hallinnonalakohtaisia arvioita tai ilmastosuunnitelmien toteutumisen arviointeja tai väliarviointeja ole valittajien käsityksen mukaan käytännössä tehty tai suunnitteilla, vaan kyseessä ovat lähinnä lain esitöissä mainitut teoreettiset esimerkit. Toisin kuin ilmastolain 18 §:n tarkoittaman ilmastovuosikertomuksen osalta, näiden toteuttamiseen ei myöskään ole lakisääteistä velvoitetta. Vaikka ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämän ‘riittävän’ seurannan vaatimus voisi teoriassa toteutua myös valtioneuvoston muussa kuin ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä hyväksymillä muodollisilla arviointipäätöksillä, muodostaa ilmastovuosikertomuksen käsittely ilmastolain toimeenpanon näkökulmasta tarkoituksenmukaisen ja säännöllisesti toistuvan kontekstin ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaisen arviointipäätöksen tekemiselle. Valittajat toistavat, ettei ilmastolain 16 §:n 1 momentin arviointipäätöksen ajankohtaan liittyvää joustavuutta voi myöskään tulkita valtioneuvoston nykykäytännön mukaisesti siten, että säännöksen edellyttämä muodollinen ja valitusoikeuden kannalta keskeinen päätöksenteko käytännössä järjestelmällisesti laiminlyödään.

Valituksen taustalla vaikuttavan metsien hiilinielujen romahdukseen liittyvä Tilastokeskuksen ns. pikaennakko julkaistiin 25.5.2022. Tässä yhteydessä kävi selvästi ilmi, että maankäyttösektori muodosti ensimmäistä kertaa vuonna 1990 aloitetun seurannan historiassa päästölähteen. Valittajat korostavat, ettei valtioneuvosto ole myöskään tässä tai muissa asiaan liittyvissä yhteyksissä 27.3.2023 mennessä tehnyt ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämää arviota ja päätöstä lisätoimien tarpeellisuudesta. Tätä ei tehty esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön Luonnonvarakeskukselta tilaaman, nieluromahduksen syitä koskevan raportin valmistuttua tai vuoden 2021 päästötietojen ja

nieluromahduksen vahvistuttua joulukuussa 2022. Arviota ja päätöstä lisätoimien tarpeellisuudesta ei tehty myöskään maaliskuussa 2023, kun lopulliset tulokset julkaistiin. Kyseessä ei siten ole tilanne, jossa valtioneuvosto olisi jättänyt lisätoimien tarpeen arvioimatta vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä aikomuksenaan tehdä ilmastolain 16 §:n 1 momentin edellyttämä päätös myöhemmin lisätietojen valossa. Sen sijaan valtioneuvosto on yllä esitetyllä tavalla sopinut lisätoimista ilman muodollista päätöksentekoa ja myös ympäristöministeriön KHO:lle jättämässä lausunnossa korostanut jo ryhtyneensä lisätoimiin nieluromahduksen johdosta. Tämä tukee valittajien näkemystä, että valtioneuvosto laiminlyö järjestelmällisesti ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaista päätöksentekoa.

**Ottaen huomioon, että valtioneuvosto loukkaa ilmastolakiin sisältyviä muodollisia päätöksentekovelvoitteitaan liittyen lain 16 §:n 1 momenttiin sekä 17 §:n 1 momenttiin, muodostaa vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittely ajankohdan tutkimattajättämispäätökseen rinnastuvan laiminlyönnin tapahtumiselle.** Valittajat korostavat lisäksi, että valitus on jätetty ajankohtana, jolloin ilmastolain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin edellyttämän muodollisen päätöksenteon laiminlyönti ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä on erityisen räikeä ja sen vaikutukset ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta poikkeuksellisen vakavat. Useiden asiantuntijalähteiden, mukaan lukien Suomen lakisääteisen ilmastopaneelin, mukaan on selvää, ettei ilmastolain keskeisiä tavoitteita pystytä saavuttamaan ilman merkittäviä lisätoimia.

### 3.3. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet tukevat asian valituskelpoisuutta

Valittajat esittävät, että useat perus- ja ihmisoikeussäännökset tukevat asian valituskelpoisuutta, koska **valtioneuvoston tutkimattajättämispäätökseen rinnastuva laiminlyönti merkitsee positiivisten toimintavelvoitteiden loukkausta, josta valittamisen tulee perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa olla mahdollista.** Valittajat korostavat, ettei perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva toteudu, jos valtioneuvoston ilmastolakiin kirjattujen velvollisuuksien laiminlyönnistä ei voi valittaa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhaku on olennaisessa asemassa oikeusturvan kannalta. Hallituksen esityksessä (HE 239/2022) ilmastolain muuttamisesta ilmastolain mukainen muutoksenhaku kytketään oikeusturvaan seuraavasti (s. 29):

“Muutoksenhakusäätelyn voidaan katsoa edistävän oikeusturvan toteutumista. Säätely toisi valitusoikeutetuille tahoille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastopolitiikan päätöksiin liittyvä

oikeusvarmuus parantuisi, mikä palvelisi lähtökohtaisesti kaikkia kansalaisia ja muita yhteiskunnan tahoja.”

Oikeusturvan näkökulmasta valittajien ja yksittäisten kansalaisten pääsy oikeuksiinsa vaarantuu, jos lisätoimista päättämisestä ei missään vaiheessa voi valittaa. HOL:n esitöiden mukaan **asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty** (HE 29/2018 vp s. 73). Valittajien näkemyksen mukaan asian valituskelpoisuuden kannalta on olennaista, että **ilmastolaki ja sen positiiviset toimintavelvoitteet ovat ainoa keino hakea oikeusturvaa ilmastokysymyksissä, sillä ilmastoa ei ole integroitu laajasti muuhun kansalliseen lainsäädäntöön**. Tästä esimerkkinä on mm. ympäristönsuojelulaki ja metsähallituslaki, joista kumpikaan ei sisällä ilmastovelvoitteita, sekä tekeillä oleva metsälain ilmastoarvio.

Oikeusturva ja pääsy oikeuksiin on turvattu myös useissa ihmisoikeussopimuksissa, mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) 6 artiklassa. Lisäksi EIS 13 artiklan mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. EIS 13 artiklaa voidaan soveltaa tilanteissa, joissa EIS:n turvaamia oikeuksia on loukattu. Valituksen kohteena olevassa tilanteessa yksittäisellä kansalaisella ei ole käytettävissään tehokasta EIS 13 artiklan mukaista oikeussuojakeinoa voidakseen vaatia oikeuksiinsa pääsyä. Ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat loukata useita EIS:n turvaamia oikeuksia, esimerkiksi oikeutta elämään (2 artikla), epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa (3 artikla), oikeutta yksityis- ja perhe-elämän suojaan (8 artikla) sekä syrjinnän kieltoa (14 artikla). Näihin oikeuksiin on vedottu useissa EIT:een tehdyissä ilmastonmuutoksen aiheuttamia ihmisoikeusloukkauksia koskevissa valituksissa. **Kansalliset tuomioistuimet ovat katsoneet useissa ilmasto-oikeudenkäynneissä, että ilmastonmuutoksella on ja tulee olemaan huomattava vaikutus useiden ihmisoikeuksien toteutumiseen**, muun muassa EIS:n turvaamiin 2 ja 8 artikloihin, ja velvoittaneet valtioita vähentämään päästöjä. Tällaisia päätöksiä on tehty esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa, Saksassa, Kolumbiassa, Brasiliassa, Pakistanissa ja Nepalissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ilmastolain mukainen velvollisuus päättää tarvittavista lisätoimista on **positiivinen toimintavelvoite**. Positiiviset toimintavelvoitteet velvoittavat valtiota turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen aktiivisin toimin, ja niillä on kiinteä yhteys oikeuksien tehokkaaseen toteutumiseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja velvollisuus turvata oikeuksien toteutuminen tehokkaasti on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintunut periaate (ks. esim. *Marckx v. Belgia*, nro 6833/74, 13.6.1979, kohta 31), samoin kuin valtion positiiviset toimintavelvoitteet (esim. *Cordella ym. v. Italia*, nro 54414/13 ja 54264/15, 24.1.2019, kohta 158). EIT on katsonut ympäristöä koskevissa tapauksissaan, että EIS 2 ja 8 artikla asettavat valtiolle positiivisen toimintavelvoitteen

saattaa voimaan lainsäädännöllinen ja hallinnollinen kehikko, joka tarjoaa tehokasta suojaa ihmisoikeusloukkauksia vastaan (esim. *Öneryildiz v. Turkki*, nro 48939/99, 30.11.2004, kohdat 89-90; *Budayeva ym. v. Venäjä*, nro 15339/02, 20.3.2008). **EIT:n mukaan valtioilla on erityisiä positiivisia toimintavelvoitteita haavoittuvassa asemassa olevia kohtaan, esimerkiksi lapsia** (esim. *M ja M v. Kroatia*, nro 10161/13, 3.9.2015, kohta 136). Ilmastomuutos vaikuttaa etenkin haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumiseen, joten ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien positiivisten toimintavelvoitteiden toteutuminen on erityisen tärkeää. EIT:n oikeuskäytännössä haavoittuvuus on vaikuttanut esimerkiksi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin, todistustaakkaan ja kohtuullisen hyvityksen määrään (ks. Corina Heri, *Responsive human rights. Vulnerability, ill-treatment and the ECtHR*. Hart 2021, s. 124-142).

Valtion toimimattomuus on ollut keskeinen kysymys myös kansallisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä. Esimerkiksi *Urgenda*- ja *Klimaatzaak*-tapauksissa kansalliset tuomioistuimet totesivat valtion rikkoneen positiivisia toimintavelvoitteitaan, kun ne eivät olleet ryhtyneet tarvittaviin ilmastotoimiin. Brasilian *PSB et al. v. Brazil (on Climate Fund)*-tapauksessa oli kyse hallituksen väitetystä laiminlyönnistä käyttää ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tarkoitettua rahaston varoja rahaston tarkoitukseen. Brasilian korkein oikeus katsoi, että hallituksella on perustuslaillinen velvollisuus allokoita varoja tehokkaasti. Korkein oikeus myös katsoi, että tuomioistuinten tehtävä on arvioida, onko hallitus käyttänyt asianmukaisesti harkintavaltaansa allokoitessaan varoja. Kansalliset tuomioistuimet ovat siis vahvistaneet ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien positiivisten toimintavelvoitteiden olemassaolon useissa tapauksissa sekä todenneet niiden loukkauksia. EIT:n käsiteltävänä olevassa *Mex Müllner v. Itävalta* -ilmastotapauksessa valittaja esittää, että hänellä ei ole ollut käytettävissään EIS 13 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojakeinoja, koska kansallinen laki ei mahdollista viranomaisen ja lainsäätäjän laiminlyönneistä valittamista.

Valittajat korostavat tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen merkitystä myös siltä kannalta, että muutoksenhaku kansallisella tasolla on ensisijainen vaihtoehto verrattuna ilmastovalitusten käsittelyyn ylikansallisella tasolla mm. subsidiariteettiperiaatteen takia. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan kansallisilla viranomaisilla on ensisijainen vastuu huolehtia ihmisoikeuksien toteutumisesta, ja valitus esimerkiksi EIT:een on perusteltu vain, jos kansalliset viranomaiset eivät toteuta tehtäväänsä. Hallituksen esityksessä ilmistolain muuttamisesta (HE 239/2022) todetaan muutoksenhakusäätelyn lisäämisestä seuraavaa (s. 53):

“Ilmistolain täydentämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena myös siitä näkökulmasta, että ilmastonmuutosta koskeviin oikeudenkäynteihin liittyvä kansainvälinen kehitys on viime vuosina ollut nopeaa ja on noussut esiin kysymys siitä, kuinka oikeusturva ilmastopolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa toteutuu kansallisesti. Muutoksenhausta säätämättä jättäminen voisi aiheuttaa sen, että



muutoksenhakupaineet kanavoituisivat muualle, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.”

Viimeaikaisissa ilmastotapauksissa on alleviivattu tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen merkitystä. YK:n lapsen oikeuksien komitea jätti nuorten ilmastovalituksen tutkimatta tapauksessa *Sacchi ym. v. Argentiina ym.* (2021) sillä perusteella, että valittajat eivät olleet käyttäneet kansallisia oikeussuojakeinoja loppuun ennen komitealle valittamista. EIT:n käsiteltävänä olevassa *Duarte Agostinho ym. v. Portugali ym.* -tapauksessa valittajat selostavat valittavansa suoraan EIT:lle, koska ilmastonmuutokseen on puututtava ripeästi ja koska kansallisella tasolla ei olisi mahdollista kohdistaa valitusta useaan valtioon. Valituksessa kuitenkin korostetaan vastaajavaltioiden - mukaan lukien Suomen - kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta tarjota tehokas oikeussuojakeino ilmastonmuutoksen hillitsemiseen (kohta 32). EIT päätti käsitellä *Duarte Agostinho* -tapauksen kiireellisenä. Ilmastolakiin perustuva valitus kansallisella tasolla on valittajien näkemyksen mukaan sopivin kanava vaatia Suomea noudattamaan lakiin perustuvia velvoitteitaan.

#### 3.4. Ilmastolain seurantajärjestelmän laajempi merkitys ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ja kytkökset perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston toiminnan lainvastaisuutta liittyen ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin noudattamatta jättämiseen on käsitelty yksityiskohtaisesti valittajien aiemmin esittämässä sekä yllä. Valittajat haluavat vielä erikseen korostaa näiden määräysten sekä ilmastolain seurantajärjestelmän keskeistä merkitystä ilmastolain sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Tärkein motiivi erityisesti Euroopassa nopeasti yleistyvien ilmastolakien säätämiseksi on ilmastotavoitteiden kirjaaminen lakiin sekä tavoitteiden toteutumisen varmistaminen. Ilmastolakeja on tällä hetkellä EU:n jäsenmaista Itävallalla, Bulgarialla, Tanskalla, Suomella, Ranskalla, Saksalla, Irlannilla, Maltalla, Hollannilla, Espanjalla ja Ruotsilla. Sekä Suomen että useimpien muiden Euroopan maiden ilmastolakien esikuvana on toiminut Iso-Britannian vuoden 2008 ilmastolaki, joka on luonteeltaan ns. puitelaki. Tällaisissa laeissa on tyypillisesti määritelty pitkän tähtäimen ilmastotavoite sekä välitavoitteita tai muita keinoja kuten hiilibudjetit, joiden avulla pyritään varmistamaan pitkän aikavälin tavoitteen toteutuminen. Päästökehityksen ja politiikkatoimien riittävyyden säännöllinen arviointi sekä lisätoimien käyttöönotto näyttelevät olennaista osaa ilmastonmuutosta koskevissa puitelaeissa.

Suomen ilmastolaki noudattelee yllä kuvattua mallia ja sen seurantajärjestelmän keskeiset elementit sisältyvät lain 16, 17 ja 18 §:iin. Nämä valituksessa keskeistä roolia näyttelevät

määräykset ovat keskeisiä sen varmistamiseksi, että ilmastolain 1 ja 2 §:issä määritellyt tavoitteet toteutuvat. Ilmastolain tavoitteilla sekä niihin liittyvällä seurantajärjestelmällä on lisäksi merkittäviä kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti lasten, nuorten ja tulevien sukupolvien oikeuksiin. Valittajat kiinnittävätkin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien rooliin valituksen kohteena olevien ilmastolain seurantajärjestelmää koskevien määräysten tulkinnassa.

### 3.4.1. Katsaus ihmisoikeuksien merkitykseen ilmastolain seurantajärjestelmälle

Suomen ilmastolakiin keskeisenä elementtinä sisältyvän seurantajärjestelmän tehtävä on varmistaa vuosikymmenten päässä olevien ilmastotavoitteiden toteutuminen. Tätä kautta seurantajärjestelmällä on olennainen rooli sen varmistamisessa, että vastuu päästöjen vähentämisestä jakautuu eri sukupolvien välille tavalla, joka ei loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia. Ilman seurantajärjestelmää koskevien ilmastolain määräysten täytäntöönpanoa ja epäsuotuisan päästökehityksen johdosta käyttöön otettavia lisätoimia vaarana on, että merkittävä osa ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen edellyttämistä ilmastotoimista jätetään toteutettavaksi myöhempänä, tarkemmin määrittelemättömänä ajankohtana. On huomattava, että uusin kansainvälisen ilmastonmuutospaneelin IPCC:n kuudes yhteenvetoraportti kuvaa ilmastonmuutoksen etenemisvaihtoehtojen vaikutuksia eri sukupolvien välillä (Figure SPM.1: c) ja korostaa nopeiden ilmastotoimien merkitystä ja viivyttelyn haittoja:

“The choices and actions implemented in this decade will have impacts now and for thousands of years (*high confidence*).”

“Deep, rapid and sustained mitigation and accelerated implementation of adaptation actions in this decade would reduce projected losses and damages for humans and ecosystems (*very high confidence*), and deliver many co-benefits, especially for air quality and health (*high confidence*).”

“Delayed mitigation action will further increase global warming and losses and damages will rise and additional human and natural systems will reach adaptation limits (*high confidence*). Challenges from delayed adaptation and mitigation actions include the risk of cost escalation, lock-in of infrastructure, stranded assets, and reduced feasibility and effectiveness of adaptation and mitigation options (*high confidence*).”

Suomen valtioneuvoston toiminnalla on merkittäviä kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä käy selvästi ilmi muissa eurooppalaisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä annetuista ratkaisuksista, joiden merkitystä valittajat korostavat.

Saksan perustuslakituomioistuimien korosti *Neubauer et al* tapauksessa hallituksen velvollisuutta kiinnittää huomiota ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuteen ja ilmastotoimien jakautumiseen eri vuosikymmenille todeten seuraavasti:

“...yhden sukupolven ei voida sallia kuluttavan suurta osuutta käytettävissä olevasta (hiili)budjetista ja kantaen samalla suhteellisen vähäisen osuuden ilmastonmuutoksen hillintätoimista jos tämä altistaa seuraavat sukupolvet dramaattiselle ilmastonmuutoksen hillintätaakalle ja heidän elämänsä merkittäville vapautenrajoituksille. Tulevaisuudessa jopa vakavia vapautenrajoituksia voidaan pitää perustuslain näkökulmasta suhteellisina ja perusteltuina ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Nimenomaan tästä aiheutuu riski siitä, että tulevien sukupolvien on hyväksyttävä merkittäviä vapautenrajoituksia.”

Valtioneuvoston ilmastolain vastaiseen toimintaan Suomessa liittyy vastaavia ongelmia. Laiminlyönnillä on selkeä yhteys lasten, nuorten ja tulevien sukupolvien oikeuksiin.

#### 4. Valituksen tehneiden järjestöjen valitusoikeus

Ympäristöministeriö katsoo lausunnossaan, että valittajilta puuttuu valitusoikeus, koska päätöstä ilmastovuosikertomuksesta ei ole kohdistettu mihinkään tahoon, vaan kyse on eduskunnalle annettavasta kertomuksesta (s. 3). Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, ettei ilmastovuosikertomuksessa ole kyse konkreettisista toimista tai ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisesta (s. 4). Lisäksi ministeriö katsoo, ettei ilmastovuosikertomuksen tehtävänä ole varmistaa ilmastolain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamista vaan tarjota “tietopohjaa ja arviointia mahdollista lisätoimimennettelyä varten.” (s. 3-4).

Valittajien näkemykset eroavat ympäristöministeriön näkemyksistä. Valittajat toistavat, että valituksen ensisijaisena kohteena on valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin vaatimuksia rikkova laiminlyönti, joka rinnastuu valituskelpoiseen päätökseen ja joka vaikuttaa HOL:in 7 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla välittömästi valittajien etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen. On tärkeää huomata, että HOL:n esitöiden mukaan asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty (HE 29/2018 vp s. 73). Valittajat korostavat myös yllä esittämänsä mukaisesti, että ilmastovuosikertomuksen rooli ilmastolain suunnittelujärjestelmässä ja ilmastolain 2 §:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteutumisessa on huomattavasti ympäristöministeriön lausunnossa esitettyä merkittävämpi.

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta tukevat alla kuvatulla tavalla ympäristöjärjestöjen erityisasema ilmastolain uudessa muutoksenhakusäännöksessä, järjestöjen sääntömääräiset tehtävät sekä Århusin yleissopimuksessa turvatut oikeudet.

#### 4.1. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus kotimaisen oikeuskäytännön, järjestöjen sääntömääräisten tehtävien ja niille ilmastolaissa säädetyn erityisen aseman valossa

Valittajat toistavat, että valittajien valitusoikeus perustuu valtioneuvoston ilmastolain vastaiseen toimintaan, joka vaikuttaa välittömästi valittajien sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä paljastaa ympäristöongelmia ja tarjota ratkaisuja ekologisen ja rauhanomaisen tulevaisuuden edistämiseksi Suomessa. Yksi valitusoikeuden määrittämiseen keskeisesti vaikuttava tekijä on vakiintuneesti sen arviointi, kohdistuvatko hallintopäätöksen oikeusvaikutukset yhdistyksen sääntömääräisiin tehtäviin. **Järjestöjen sääntömääräinen tehtävä on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen, eivätkä ne voi toteuttaa tätä tehtävää tehokkaasti ilman keinoja saattaa julkisen vallan käytön lainmukaisuutta tuomioistuimen arvioitavaksi.** Oikeusvertailevasta näkökulmasta voidaan todeta, että järjestöjen mahdollisuus toteuttaa sääntömääräisiä tehtäviään on vaikuttanut asianosaisuuden arviointiin myös muissa Euroopan maissa käydyissä ilmasto-oikeudenkäynneissä, kuten Belgian Klimatezaak-tapauksessa ja Tsekin Klimatická žaloba-tapauksessa.

Valittajien mahdollisuus toteuttaa ympäristönsuojeluun liittyvää tehtäväänsä linkittyy myös elimellisesti julkisen vallan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaiseen velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden arvioinnissa onkin kiinnitetty huomiota perustuslain 20 §:n tulkintavaikutukseen ja siihen, voivatko muut tahot käyttää asiassa puhevaltaa vai ovatko ympäristöjärjestöt käytännössä ainoa taho, joka voi toimia asiassa ympäristön puolestapuhujana. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 66) todetaan, että "luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi". Esitöissä todetaan edelleen: "Tällaisen ihmisoikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia." **Järjestöillä voidaan katsoa siis olevan rooli myös tulevien sukupolvien oikeuksien edistämisessä.** Saksan *Neubauer ym.* -tapauksessa ja Kolumbian *Future Generations* -tapauksessa tuomioistuin totesi, että valtiolla on velvollisuus ehkäistä ilmastonmuutoksen aiheuttamia ihmisoikeusloukkauksia, myös tulevien sukupolvien oikeuksien loukkauksia.

Järjestöjen valitusoikeutta ympäristöasioissa on tulkittu kansallisessa oikeuskäytännössä HOL 7 §:n 1 momentin perinteistä tulkintaa laajentaen. Ratkaisussa KHO 2004:76 valitusoikeus

annettiin lintutieteelliselle yhdistykselle vedoten muun muassa siihen, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus tulee ottaa huomioon tulkittaessa sitä, kenen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen asia voi välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeutta on tulkittu HOL 7 §:ää laajentaen myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Århusin sopimuksen valossa (esim. KHO 2011:49). Ratkaisussa KHO 2018:1 annettiin kokonaisarvioinnin perusteella valitusoikeus yhdistykselle, jolla sitä ei olisi ollut erityislainsäädännön tai HOL 7 §:n 1 momentin perinteisen tulkinnan mukaan, huomioiden muun muassa yhdistysten valitusoikeutta koskeva kansainvälinen kehitys ja oikeuskäytäntö. Kuten seuraavassa kappaleessa kuvataan, ympäristöjärjestöjen laaja valitusoikeus on yhdenmukainen Århusin yleissopimuksen säännösten ja tavoitteiden kanssa.

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden puolesta puhuu lisäksi voimakkaasti ilmastolakiin 1.3.2023 voimaan tulleella muutoksella lisätty 21 b §:n 2 momentin 3 kohta, **jonka mukaan valituksen jättäneillä järjestöillä olisi suoraan lakiin perustuva muutoksenhakuoikeus, mikäli päätös lisätoimista tehtäisiin ilmastolain edellyttämällä tavalla.** Ympäristöjärjestön ei tarvitse valitusoikeuden saadakseen osoittaa, että asia koskee sitä erityisellä tavalla. Lisäys ilmaisee lainsäätäjän tuoreen kannanoton ympäristöjärjestöjen laajasta valitusoikeudesta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valitusoikeuden antaminen valtakunnalliselle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen, **on johdonmukaista muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden, sillä ympäristölainsäädännössä niiden nimenomaisesta valitusoikeudesta säättäminen on jo pitkään ollut säännönmukaista** (HE 239/2022 vp, s. 55). Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki sisältää valitusoikeuden ympäristöjärjestöille (191 §). Ympäristöjärjestöjen oletettu asianosaisasema ympäristöasioissa on myös enenevässä määrin Århusin sopimuksen 9 artiklan soveltamisessa omaksuttu tulkinta.

## 4.2 Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus Århusin sopimuksen valossa

Valittajat katsovat, että ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta tukee vahvasti myös Århusin yleissopimuksen 9.3 artikla. Sen mukaan:

Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja *viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.* (kursiivi lisätty)

Ympäristöministeriö katsoi lausunnossaan, ettei Århusin sopimuksen 9.3 artikla sovellu valitukseen, koska ilmastovuosikertomus ei ole ristiriidassa ilmastolain tai muun ympäristölainsäädännön kanssa. Valittajat ovat tästä eri mieltä.

Valittajien ensisijainen valitusperuste kytkeytyy yllä tarkemmin kuvatulla tavalla valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n ja 17 §:n vastaiseen menettelyyn, eikä ilmastovuosikertomuksen sisältöön. Valittajat katsovat valtioneuvoston rikkoneen vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä ilmastolain 16 §:n 1 momentin sekä 17 §:n 1 momentin mukaisia velvollisuuksiaan tavalla, joka muodostaa tutkimattajättämisspätökseen rinnastuvan laiminlyönnin. Tapauksessa on valittajien näkemyksen mukaan ilmeistä, että viranomaisten laiminlyönti on ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ja Århusin sopimuksen 9.3 artikla edellyttää tähän liittyvää oikeussuojakeinoa.

Valittajat korostavat lisäksi, että Århusin sopimuksen 9 artiklan vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä sovelletaan vakiintuneesti ympäristöjärjestöihin. Sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan myös ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä. Tämän nojalla ympäristöjärjestöillä on oletettu asianosaisasema sopimuksen 9.2 artiklaa sovellettaessa. Ympäristöjärjestöt kuuluvat myös yleisöön laajemmin ymmärrettynä, kuten määritelty yleissopimuksen 2.4 artiklassa. On huomattava, että eräät kansalliset tuomioistuimet ovat tulkinneet yleissopimuksen 2.5 artiklassa asetetun ympäristöjärjestöjen oletetun asianosaisaseman soveltuvan myös tilanteisiin, joissa on kyse 9.3 artiklan soveltamisesta Asianosaisuuskriteerien erottelu sopimuksen 9.2 ja 9.3 artiklojen välillä onkin hälventynyt (ks. tähän liittyen esim. Danthinne - Peeters - Eliantonio: Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention, RECIEL, 2022).

Lisäksi valittajat korostavat, että Århusin yleissopimuksen valvontakomitean mukaan mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset eivät saa olla niin tiukkoja, että ne käytännössä estävät kaikkien tai melkein kaikkien ympäristöjärjestöjen mahdollisuuden haastaa toimet tai laiminlyönnit, jotka voivat rikkoa kansallista ympäristösääntelyä. Sopimuksen johdanto-osa ja yleiset määräykset viittaavat edelleen siihen, että valitusoikeuden tulee olla mahdollisimman laaja. Århusin yleissopimuksen valvontakomitea on myös painottanut sitä, että pääsyn oikeudellisiin tai hallinnollisiin muutoksenhakumenettelyihin tulee olla lähtökohta eikä poikkeus. Tätä heijastaa myös uuden ilmastolain 21 b §, jonka mukaan ympäristöjärjestön ei tarvitse valitusoikeuden saadakseen osoittaa, että asia koskee sitä erityisellä tavalla.

#### 4.2.1. Århusin sopimuksen 9 artiklaa koskevaa eurooppalaista oikeuskäytäntöä

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ottanut useissa ratkaisuisaan kantaa Århusin sopimuksen 9 artiklan soveltamiseen ja korostanut ympäristöjärjestöjen tehtävää ympäristönsuojelun yleisen edun valvojina. EUT on ensinnäkin todennut, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä voidaan määritellä valitusoikeuden perusteet, mutta ympäristöjärjestöillä tulee olla oikeus saattaa menettelyiden laillisuus tuomioistuimen tai muun puolueettoman elimen tutkittavaksi siltä osin kuin kysymys on unionin ympäristölainsäädännön noudattamisesta. Käsillä olevassa tapauksessa kyse on ensisijaisesti Suomen ilmastolain säännösten vastaisesta toiminnasta, joka kuitenkin vaikuttaa olennaisesti myös Suomen velvoitteiden noudattamiseen erityisesti EU:n nieluasetuksen (LULUCF) alla.

Edelleen EUT on todennut, että kansallisen tuomioistuimen on tulkittava muutoksenhauille hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9.3 artiklan tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen. Tuoreemmassa oikeuskäytännössään EUT vaikuttaa katsoneen, ettei jäsenmaiden velvollisuus tulkita Århusin sopimuksen 9.3 artiklaa mahdollisimman pitkälti sen tavoitteiden mukaisesti ei rajoitu ainoastaan tapauksiin, joissa on kyse väitetystä unionin ympäristöoikeuden rikkomisesta, vaan myös yleisemmin kansallisen ympäristöoikeuden soveltamiseen.

EUT on todennut ratkaisussaan C-470/16 (*North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy*) seuraavaa:

Silloin kun kyseessä on kansallisen ympäristöoikeuden soveltaminen, kuten asetuksessa N:o 347/2013 tarkoitettua yhteistä etua koskevaa hanketta toteutettaessa, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on omaksua kansallisesta prosessioikeudesta tulkinta, joka on niin pitkälle kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukainen.

EUT on myös korostanut tapauksessa C-873/19 (*Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*), että jäsenvaltiot eivät saa supistaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa jättämällä kanteen kohteen ulkopuolelle tietyt kansallisen ympäristölainsäädännön säännökset:

“On kuitenkin ensinnäkin huomautettava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodonkin mukaan tällaiset vaatimukset koskevat oikeussuojakeinojen käyttämiseen oikeutettujen ryhmän eivätkä oikeussuojakeinon kohteen määrittämistä siltä osin kuin oikeussuojakeinon kohteena on kansallisen

ympäristölainsäädännön säännösten rikkominen. *Tästä seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi supistaa kyseisen 9 artiklan 3 kappaleen aineellista soveltamisalaa sulkemalla oikeussuojakeinon kohteen ulkopuolelle tiettyjä kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten ryhmiä.*” (kursiivi lisätty)

Tämän on tulkittu tarkoittavan, että ympäristöjärjestöt voivat riitauttaa periaatteessa minkä tahansa kansallisen ympäristölainsäädännön vastaisen teon tai laiminlyönnin.

EUT totesi edelleen aiemman ratkaisukäytäntönsä mukaisesti:

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa, jonka tavoitteena on taata tehokas ympäristönsuojelu (tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, 46 kohta), määrätty oikeus oikeussuojakeinoin menettäisi kuitenkin kaiken tehokkaan vaikutuksensa ja jopa sisältönsä, jos olisi hyväksyttävä, että tällaisten vaatimusten asettamisella kansallisessa lainsäädännössä tietyiltä ”yleisöön kuuluvien” ryhmiltä ja sitä suuremmalla syyllä ympäristönsuojeluyhdistysten kaltaisilta tahoilta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka täyttävät Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa asetetut vaatimukset, evättäisiin oikeussuojakeinot yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisia toimia tai laiminlyöntejä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tiettyjen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten ryhmien kanssa (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 46 kohta).

Valittajat katsovat, ettei ympäristöjärjestöjen asianosaisuusasemaa tule tulkita kansallisessa tuomioistuimessa tiukemmin, kun kyse on kansallisesta asiasta, ja väljemmin, kun kyse on EU-asiasta, erityisesti ottaen huomioon sen, että Suomi on myös itsenäinen Århusin yleissopimuksen osapuoli. Lisäksi raja sen välillä, onko kyseessä EU-ympäristöoikeuteen liittyvä asia vai ei, on häilyvä, kuten käsillä oleva tapauksin osoittaa.

Århusin yleissopimus on vaikuttanut merkittävästi ilmasto- ja ympäristöasioiden käsittelyyn myös kansallisissa tuomioistuimissa. Esimerkiksi Hollannin korkeimman oikeuden Urgenda-ratkaisussa Århusin sopimuksen 9.3 ja 2.5 artiklat tukivat valitusoikeuden myöntämistä:

“Especially in cases involving environmental interests, such as the present case, legal protection through the pooling of interests is highly efficient and effective. This is also in line with Article 9(3) in conjunction with Article 2(5) of the Aarhus Convention, which guarantees interest groups access to justice in order to challenge violations of environmental law, and in line with Article 13 ECHR.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v Stichting Urgenda* (2019) ECLI:NL:HR:2019:2007 (official translation) (Supreme Court of the Netherlands, Civil Division):



Belgialaisessa ilmasto-oikeudenkäynnissä *Klimaatzaak* Brysselin ensimmäisen asteen tuomioistuin korosti myös Århusin sopimuksen merkitystä ympäristöjärjestöjen valitusoikeudelle. Sen mukaan ympäristöjärjestöllä on henkilökohtainen ja suora oikeus valituksen tekemiseen, jos järjestön mukaan ympäristölle on aiheutunut vahinkoa.

The mere fact that a legal person pursues an aim, even if it is statutory, does not give rise to a proper interest in bringing legal proceedings. However, environmental organisations are given a privileged status by the Aarhus Convention mentioned above. Indeed, when questioned in 2005 about Belgium's compliance with the Convention, the Compliance Committee specified the situation of environmental associations by indicating that the aforementioned Article 9 paragraph 3 should be read in conjunction with Articles 1 to 3 of the Convention and the principle set out in its preamble according to which "the public, including organisations, (have) access to effective judicial mechanisms to ensure that their legitimate interests are protected and the law is respected [...]. Consequently, an environmental protection association has the personal and direct interest required by Article 17 of the Judicial Code to file a claim for compensation on the basis of Article 1382 of the Civil Code, if it considers that damage has been caused to the environment whose defence it has set itself as its statutory object. The personal interest of such an association is to seek compensation for its own moral damage deduced from the damage to the collective interests for which it was founded and which it aims to protect.<sup>3</sup>

## 5. Metsien hiilinielun romahdusta koskeva näyttö ja valtioneuvoston toimet valituksen jättämisen jälkeen

Valittajat korostavat metsien hiilinielujen romahduksen merkitystä valitukselle ja tuovat esiin valituksen jättämisen jälkeisen kehityksen, joka vahvistaa kuvaa siitä, että valtioneuvosto ei ole reagoinut tilannekuvan muutokseen ilmastolain edellyttämällä tavalla.

Joulukuussa 2022 valmistui Luonnonvarakeskuksen selvitys metsien kasvun aleneman syistä ja uusien kasvihuonekaasuinventaarion tulosten vaikutuksista EU:n nieluasetuksen (LULUCF) mukaisen metsien vertailutason saavuttamiseen kaudella 2021–2025. Selvityksen mukaan kotimaisen puun käyttö on lisääntynyt ja lisääntynee lähivuosina edelleen teollisuuden uusien investointipäätösten sekä Venäjältä tapahtuneen puuntuonnin loppumisen myötä.

---

<sup>3</sup> *Klimaatzaak* (Belgium, 2021), Brussels Court of First Instance, 2015/4585/A.

Selvityksen pohjalta arvioidaan, että metsien hiilinielu kaudella 2021–2025 jää 50–100 miljoonaa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttitonnia pienemmäksi kuin asetuksen vertailutaso. Asetuksen mukaisen metsäjouaston ja Suomen erillisjouaston lisäksi tämä tarkoittaisi sitä, että Suomi joutuisi hankkimaan puuttuvat yksiköt muilta jäsenmailta tai kompensoimaan vajetta taakanjakosektorin yksiköillä. Selvityksessä yksiköiden tarpeen arvioidaan olevan noin 50–80 miljoonaa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttitonnin edestä. Valtioneuvosto ei ole ryhtynyt toimiin, joilla taakanjakosektorin päästövähennyksiä kasvatettaisiin tai valmistautunut yksiköiden ostoon muilta jäsenmailta.

Joulukuussa 2022 valmistui myös Tilastokeskuksen ennako ja maaliskuussa 2023 Luonnonvarakeskuksen lopulliset maankäyttösektoria koskevat kasvihuonekaasutiedot. Niiden perusteella maankäyttösektorin (LULUCF) nettopäästöissä ei ole merkittävää muutosta verrattuna pikaennakon tietoihin. Lopullisten tulosten mukaan vuonna 2021 maankäyttösektorin nettopäästö oli 0,49 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Vuonna 2020 maankäyttösektori oli vielä -9,11 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. suuruinen nielu. Metsämaan nettonielu vuonna 2021 (-8,32 milj. t CO<sub>2</sub>-ekv.) oli pienempi kuin kertaakaan aiemmin vuodesta 1990 alkavalla jaksolla. Nielun pienenemistä selittävät runsaat hakkuut, puuston kasvun aleneminen ja metsämaan ojitettujen turvemaiden päästöjen kasvu.

Helmikuussa 2023 Luonnonvarakeskus julkaisi tiedon hakkuiden kokonaismäärästä eli hakkuukertymästä vuonna 2022. Hakkuut olivat 75 miljoonaa kuutiometriä, eli vajaat kaksi kuutiometriä vähemmän kuin vuonna 2021. Runkopuuta hakattiin energiakäyttöön kaikkiaan 10,6 miljoonaa kuutiometriä ja kasvua oli 3 prosenttia edellisvuoteen. Tiedot vuoden 2022 hakkuista ennakoivat sitä, että myöskään vuonna 2022 Suomi ei saavuta EU:n nieluasetuksen mukaisia velvoitteita ja kuilu hiilineutraaliuteen tarvittavien nielujen ja todellisten nettonielujen välillä on todella suuri.

Luonnonvarakeskuksen Aleksi Lehtosen mukaan maankäyttösektorilta voidaan löytää useita keinoja hiilinielujen kasvattamiseen, joista nopeavaikuttuisimpia ovat mm. hakkuiden vähentäminen, metsäkadon hillintä, turvemaiden päästöjen hillintä, lahopuun ja suojelualueiden lisääminen.

Valittajat huomauttavat, että ympäristöministeriön mainitsemia joulukuussa 2022 ja tammikuussa 2023 ilmasto- ja energiapoliittisen ministerityöryhmän sopimia toimia tai virkamiestyöryhmän lisätoimien valmistelua ei ole viety valtioneuvoston käsiteltäväksi. Toimiin liittyy myös kysymys niiden vaikuttavuudesta ja pitkäkestoisuudesta eduskuntavaalien ollessa huhtikuussa 2023. Lisäksi lisätoimien tarvetta taakanjako- ja päästökauppasektorilla ei ole tarkasteltu, vaikka tähän olisi EU:n nieluasetuksen ja taakanjakoasetuksen välisten joustojen vuoksi tarvetta. Toimia ei myöskään ole linkitetty ilmastolain mukaisiin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin ja niiden päivittämiseen. Ilmastolaki edellyttää valtioneuvostolta päätöksen tekemistä lisätoimien tarpeesta ja 17.1§ mukaista

ilmastosuunnitelmien muutosprosessin käynnistämistä. Tämä on olennaista, jotta lisätoimien kokonaisvaikutusta voidaan arvioida suhteessa lisätoimitarpeeseen ja kansalaisilla on mahdollisuus osallistua suunnitelmien muuttamiseen. Valittajien mielestä ilmastolain mukaisen prosessin sivuuttaminen on vaarallinen ennakkotapaus lain vaatimusten sivuuttamisesta. Valittajien tulkinnan mukaan ympäristöministeriön mainitsemia joulukuun 2022 ja tammikuun 2023 linjauksia ministerityöryhmässä ei voida pitää ilmastolain 16 § 1:n momentin edellyttäminä muodollisina valtioneuvoston päätöksinä.

## 6. Suomalainen ilmasto-oikeudenkäynti laajemmassa kontekstissa

Valittajien näkemyksen mukaan niiden tekemä hallintovalitus on merkittävä ennakkotapaus Euroopassa yleistyvien ilmastolakien toimeenpanoon liittyen. Merkittävää on erityisesti seurantajärjestelmän toiminta ja oikeussuojakeinojen tehokkuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, erityisesti ylisukupolvisesta näkökulmasta.

Suomalainen ilmasto-oikeudenkäynti on erittäin merkittävä myös oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Vuoden 2019 eduskuntavaalit tunnetaan yleisesti 'ilmastovaalien' nimellä ja vuoden 2022 ilmastolaki säädettiin perustuen hallituksen kansalta saamaan vahvaan ilmastomandaattiin sekä toiveeseen ottaa tehokkaita askeleita kohti ilmastokriisin ratkaisua. Ilmastolaki myös hyväksyttiin eduskunnassa selvällä enemmistöllä. Sama koskee muutoksenhakuoikeutta koskevaa, alle kuukauden voimassa ollutta lakiuudistusta. Tätä taustaa vasten on oikeusvaltioperiaatteen ja toimivan demokratian näkökulmasta valitettavaa, että uuden ilmastolain säätänyt hallitus samalla järjestelmällisesti laiminlyö lain yksityiskohtaisia määräyksiä tavalla, joka tekee lakiin lisätyn oikeussuojakeinon käyttämisen käytännössä mahdottomaksi.

Ilmastokriisi on vuoden 2019 vaalien jälkeen jäänyt muiden kriisien jalkoihin julkisessa keskustelussa. Toisaalta hallitusohjelmassa sovittujen ilmastotavoitteiden kirjaaminen lakiin antaa oikeusvaltiossa kansalaisille aiheen luottaa, että lakia noudatetaan ja siihen kirjattujen tavoitteiden toteuttamiseen pyritään hyvässä uskossa. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta valituksessa ovat vaakalaudalla myös lasten, nuorten ja tulevien sukupolvien oikeudet, joiden toteutuminen edellyttää, että ilmastolakia ja siihen kirjattuja tavoitteita kunnioitetaan. Kun ilmastolain vaatimuksia kuitenkin järjestelmällisesti laiminlyödään, valituksen jättäneillä ympäristöjärjestöillä on erityinen rooli kansalaisten oikeusturvan valvomisessa.

Tuomioistuimet ovat katsoneet useissa kansallisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä olevansa toimivaltaisia arvioimaan ilmastotoimien riittävyttä. Myös ilmastonmuutosta ja vallan kolmijakoa käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tuomioistuinten tehtävä on mahdollistaa se, että kansalaiset voivat vaatia perusteluja ihmisoikeuksia rajoittaville toimille

(ks. esim. Christina Eckes, Tackling the Climate Crisis with Counter-majoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law. European Papers 2021, s. 1307–1324). Oikeusvaltiossa on oltava mahdollista puuttua lainsäätäjän ja toimeenpanovallan toimimattomuuteen. Nähdäksemme Århusin sopimuksen tarkoittamat vahvat oikeussuojakeinot ovat välttämättömiä valtioneuvoston laiminlyönnin vuoksi.

**Valittajat korostavat, että valittajien tarkoituksena ei ole vaatia korkeinta hallinto-oikeutta päättämään lisätoimien tarpeesta valtioneuvoston puolesta. Valittajat pyytävät KHO:ta arvioimaan ensisijaisesti menettelyn laillisuutta. Valittajat pitävät olennaisena, että ilmastolain velvoitteiden noudattaminen ei saa jäädä oikeusturvan katvealueeksi, josta ei ole mahdollista valittaa valtioneuvoston toimimattomuuden taikka epämuodollisen toiminnan takia.**

### Allekirjoitukset

Helsingissä 27.3.2023

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry.

Hanna Halmeenpää  
puheenjohtaja

Tapani Veistola  
toiminnanjohtaja

Greenpeace Norden

Touko Sipiläinen  
maajohtaja