

Asia, johon haetaan muutosta

Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta, joka osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä ilmastolaissa edellytettyjen menettelyiden noudattamiseksi ja tätä kautta tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Valtioneuvoston 27.6.2024 yleisistunnossa VN 58/2024 annettu ilmastovuosikertomus (Hallituksen kertomus YM/2024/35) on osa vuosittaista ilmastolain mukaista toimintaa, joka ilmentää valtioneuvoston passiivisuutta menneillä ja tulevilla ajanjaksoilla.

Valittajat

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Itälahdenkatu 22 b A, 00210 Helsinki
Yhteyshenkilö: Hannes Koljonen, ympäristöoikeuden asiantuntija
2. Greenpeace Norden
Käenkuja 3aB, 00500 Helsinki
Yhteyshenkilö: Kaisa Kosonen, ilmastoasiantuntija
3. Amnesty International Suomen osasto ry
Hietaniemenkatu 7 A, 00100 Helsinki
Yhteyshenkilö: Elina Mikola, ilmasto- ja ympäristöasiantuntija
4. Suoma Sámi Nuorat ry
Pulkkatie 19 A, 99400 Enontekiö
Yhteyshenkilöt: Lotta Hagelin, hallituksen jäsen, Helmi Ljetoff, hallituksen varajäsen
5. Ilmastoisovanhemmat ry
Hallainvuorentie 13 E 22, 00920 Helsinki
Yhteyshenkilö: Matti Nummelin, sihteeri
6. Luonto-Liitto ry
Mannerheimintie 109, 00280 Helsinki
Yhteyshenkilö: Elina Kauppila, ympäristötoiminnan päällikkö

Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Greenpeace Norden, Amnesty International Suomen osasto ry, Suoma Sámi Nuorat ry, Ilmastoisovanhemmat ry ja Luonto-Liitto ry (jäljempänä Valittajat) ovat valtakunnallisia rekisteröityjä yhdistyksiä. Suomen luonnonsuojeluliitto ry (jäljempänä Luonnonsuojeluliitto) säännönmukaisena tarkoituksena on edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä vaalia kulttuuriperintöä (Liite 1). Greenpeace Nordenin (jäljempänä Greenpeace) tarkoituksena on paljastaa ympäristöongelmia ja tarjota ratkaisuja ekologisen ja rauhanomaisen tulevaisuuden edistämiseksi (Liite 2). Amnesty International Suomen osaston tarkoituksena on edistää ihmisoikeuksia ja työskennellä ihmisoikeusloukkauksien ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi (Liite 3). Suoma Sámi Nuorat ry:n (jäljempänä myös Suomen saamelaisnuoret) tarkoituksena on saamelaisnuorten identiteetin vahvistaminen ja valvoa saamelaisnuorten yleisiä ja yhteisiä etuja (Liite 4). Luontoliitto kehittää jäsentensä valmiuksia havaita ympäristössä tapahtuvia muutoksia, oivaltaa niihin vaikuttavia tekijöitä, sekä toimia näiden ongelmien poistamiseksi niin omilla teoilla ja valinnoilla sekä kansalaistoimintaan osallistumalla kuin käyttämällä perinteisiä yhteiskunnallisia vaikuttamiskeinoja (Liite 5). Ilmastoisovanhempien tarkoituksena on toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja luonnon monimuotoisuuden puolustamiseksi sekä eettisen, ekologisen ja tasa-arvoisen elämäntavan ja yhteiskunnan edistämiseksi ja tukea niihin liittyvissä toimissa lasten ja nuorten toimintaa ja edistää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta (Liite 6).

Prosessiosoite

Hannes Koljonen, ympäristöoikeuden asiantuntija
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Itälahdenkatu 22 b A
00210 Helsinki
oikeusneuvonta@sll.fi

Vaatimukset

Valtioneuvoston on ryhdyttävä riittävän nopealla aikataululla toimiin ilmastolain 16.1 §:n mukaisen lisätoimimenettelyn noudattamiseksi ja ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamiseksi ilmastolain 17.1 §:n mukaisesti, jotta ilmastolain 2 §:n tavoitteet saavutetaan. Valtioneuvoston on noudatettava toiminnassaan ilmastolain 7, 8 ja 12 §:n vaatimuksia ja turvattava yleisön osallistumisoikeudet sekä saamelaisten oikeuksien toteutuminen ilmastolain 13 ja 14 §:ien mukaisesti. Toimien on estettävä perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen.

Sisällysluettelo

[1 Yhteenveto](#)

[2 Prosessinedellytykset](#)

[2.1. Valituskelpoisuus](#)

[2.1.1. Valituskelpoisuus perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta](#)

[2.1.2. Valituskelpoisuus alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta](#)

[2.1.3. Valituskelpoisuus tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta](#)

[2.1.4. Tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot](#)

[2.2. Valitusoikeus](#)

[2.2.1 Perus- ja ihmisoikeuksia suojelevien yhdistysten valitusoikeus](#)

[KlimaSeniorinnen-ratkaisun mukaan](#)

[2.2.2 Valitusoikeus ympäristönsuojelun perusteella](#)

[2.2.3 Valitusoikeus Århusin sopimuksen 9\(3\) artiklan nojalla](#)

[3 Perustelut](#)

[3.1. Yhteenveto valitusperusteista](#)

[3.2. Ilmastolain tavoitteet](#)

[3.3. Ilmastolain 16.1 § mukainen velvollisuus lisätoimipäätöksestä](#)

[3.4. Nieluromahdus ja sen merkitys lain 2 § tavoitteiden kannalta](#)

[3.5. Ilmastovuosikertomus 2022, Suomen luonnonsuojeluliiton ja Greenpeace Nordenin hallintovalitus ja KHO:n päätös 2023:62](#)

[3.6. Ilmastovuosikertomus 2023 ilmastolain 16.1 §:n menettelyn laukaisijana](#)

[3.7. Valtioneuvoston toiminta osoittaa passiivisuutta suhteessa ilmastolain velvoitteiden täyttämiseen](#)

[3.8. Vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antaminen ilman lisätoimipäätöstä osoittaa viimeistään valtioneuvoston passiivisuuden](#)

[3.9. Ilmastolain 17 §:n kiertäminen suhteessa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan](#)

[3.10. Passiivisuus johtaa ilmastolain 2 § vastaiseen lopputulokseen](#)

[3.11. Valtioneuvostolla ei ole tosiasiallista aikomusta tehdä asianmukaisia päätöksiä](#)

[3.12. Passiivisuus ihmisoikeuksien toteutumisen ja EIT:n ilmastoratkaisun valossa](#)

[3.13. Passiivisuus vaarantaa ihmisoikeuksien toteutumisen](#)

[3.13.1. Ilmastonmuutos ja lasten ja tulevien sukupolvien oikeudet](#)

[3.13.2. Ilmastonmuutos ja saamelaiden oikeudet alkuperäiskansana](#)

[3.13.3. Ilmastonmuutos ja ikääntyneiden henkilöiden oikeudet](#)

[3.14. Oikeusturva, kun perus- ja ihmisoikeuksia loukataan](#)

[4 Tausta](#)

[4.1. Pariisin ilmastosopimus](#)

[4.2. Suomen ilmastolaki](#)

[4.3. EU:n LULUCF-asetus](#)

[4.4. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ilmastoon liittyen](#)

[Lähdeluettelo](#)

[Liitteet](#)

1 Yhteenveto

Valtioneuvosto ei ole vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä reagoinut jo vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessa tunnistettuun lisätoimitarpeeseen ilmastolain edellyttämällä tavalla. Valtioneuvosto ei ole myöskään reagoinut eduskunnan kirjelmän (EK 3/2024 vp) edellyttämiin toimiin keskeisten ilmastosuunnitelmien päivittämiseksi ja lisätoimien valmistelemiseksi huolimatta siitä, että se on päätöksessään YM/2024/16 (11.4.2024) päättänyt ryhtyä toimenpiteisiin kirjelmän johdosta. Lisäksi vastuuministerit ovat julkisuudessa ilmoittaneet epävirallisesta päätöksestään jättää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tällä vaalikaudella päivittämättä. (Keski-Heikkilä, A. (17.12.2023) Myöhemmin vastuuministeri on vahvistanut vastauksessa kirjalliseen kysymykseen (KKV 73/2024 vp), että tällä vaalikaudella aiotaan tehdä vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi, johon ei sovelleta suunnitelman laatimista koskevia 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyvaatimuksia. Myös Suomen NECP:n (National Energy and Climate Plan) mukaan vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi on tulossa vuonna 2025. Kuitenkin sekä vuoden 2023 ja että 2024 ilmastovuosikertomukset korostavat maankäyttösektorin nieluvajetta ja osoittavat, etteivät nykyisen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) nielutavoite ja toimeenpanon rahoitus ole riittäviä. Näin ollen valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta ohittaa ilmastolain 16.1 ja 17.1 §:ien mukaisen lisätoimimenettelyn ja sivuuttaa ilmastolain mukaisen eduskunnan, valtioneuvoston ja sidosryhmien välisen vuoropuhelun tuloksen ja on lainvastainen.

Koska valtioneuvosto ei ole tehnyt päätöstä lisätoimista ilmastolain 16.1 § mukaisesti eikä ilmaissut aikomustaan muuttaa keskeisiä ilmastopolitiikan suunnitelmia, erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa, 17.1 § mukaisesti vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä, valittajat katsovat, että kyseessä on KHO:n ratkaisun (2023:62) kohdan (69) mukainen tilanne, jossa **päätöksen tekemättä jättäminen johtaa ilmastolain vastaiseen lopputulokseen ja jossa valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.** Tätä osoittaa myös se, että valtioneuvosto on perunut voimassaoleviin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin kirjattuja toimia. Ilmastovuosikertomus 2024 on jatkoa vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksen aloittamaan valtioneuvoston,

eduskunnan ja sidosryhmien väliseen vuoropuheluun, ja valittajat katsovat, että valtioneuvosto on viimeistään 27.6.2024, antaessaan vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen, laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä ilmastolain 16.1 §:n mukainen lisätoimipäätös. Tämä osoittaa KHO:n ratkaisun kohdan 69 mukaisen päätöksen tekemättä jättämisen, joka voi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi.

Valittajien mukaan **valtioneuvoston passiivisuus johtaa tilanteeseen, jossa ilmastolain 2 §:ssä esitetyistä tavoitteista kuusi vaarantuu vakavasti** (lisää kohdassa 3.10.). Valtioneuvoston passiivisuus loukkaa lisäksi valittajien **perus- ja ihmisoikeuksia**, mukaan lukien oikeutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n mukaisesti ja hakea muutosta perustuslain 21 §:n sekä ilmastolain 21.b §:n mukaisesti. Valittajat katsovat, että valtioneuvoston passiivisuus loukkaa myös perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta sekä **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaamia positiivisia toimintavelvoitteita vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ihmisoikeuksien turvaamiseksi.**

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Lain esitöiden (HE 29/2018 vp, s. 73) perusteella asianosaisten oikeusturva voi kuitenkin edellyttää valitusoikeutta sellaisissa asioissa, joissa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. KHO:n ratkaisun (2023:62) kohdan 58 mukaan perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Ratkaisun mukaan tämä saattaa edellyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä ilmaistulla tavalla valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.

Ratkaisuun (2023:62) sisältyvän äänestyslausunnon mukaan kysymys tulee ratkaista tapauskohtaisesti ottaen huomioon, että kyse on merkittävästä poikkeuksesta hallintolainkäytön pääsääntöön. Poikkeuksen tekemisen tarpeen tulee olla riittävän ilmeinen ottaen huomioon tapauksen kaikki tosiseikat. Valittajat katsovat, että tällainen tilanne on käsillä. Mikäli riittäviä toimia ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi ei tehdä, on selvää, että valtioneuvoston passiivisuus uhkaa valittajien ja niiden edustamien tahojen ilmastolaissa sekä perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Päätöksen tekemättä jättäminen

tässä vaiheessa on valituskelpoinen, koska se johtaa ilmastolain vastaiseen lopputulokseen ja valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, että sillä ei ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Asian valituskelpoisuutta tukee myös Euroopan ihmisoikeustuomiomistuin (EIT) suuren jaoston tuomio Klimaseniorinnen-tapauksessa (ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, no. 53600/20, judgment (Grand Chamber) of 9 April 2024). Ratkaisun mukaan kansallinen ilmastolaki ja sen tehokas toimeenpano ovat keskeisiä tapoja, joilla valtioiden tulee noudattaa ihmisoikeusvelvoitteitaan ilmastomuutoksen kontekstissa. *KlimaSeniorinnen* -tuomiossa EIT loi kriteerit sen arvioimiselle, onko valtio noudattanut positiivisia toimintavelvoitteitaan. Kriteereihin kuuluu paitsi päästövähennystavoitteista linjaaminen, myös tavoitteiden asianmukainen ja johdonmukainen täytäntöönpano. Valittajat katsovat, että valtioneuvoston toiminta ei täytä EIT:n kriteereitä. Ilmastolakia noudattamalla myös EIT:n linjaamat positiiviset toimintavelvoitteet ilmastomuutoksen kontekstissa toteutuisivat.

Perustuslain 20 §:stä on johdettavissa, että yhdistyksillä, joiden tarkoituksena on ympäristönsuojelu tai perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, tulee olla valitusoikeus ilmastolain tavoitteiden osalta, jotta yhdistyksillä on mahdollisuus vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi valitusoikeutta on tulkittava ilmastolain 21 b § 2 momentin valossa sekä EIT:n *KlimaSeniorinnen* -tuomion valossa. Jotkin valittajatahoista edustavat sellaisia yksilöitä ja ryhmiä, joita ilmastomuutos voi erityisellä tavalla koskea, minkä vuoksi kyseisillä valittajilla tulee olla valitusoikeus perus- ja ihmisoikeuksien valvomisen vuoksi. Tällaisiksi valittajatahoiksi voidaan lukea Amnestyn Suomen osasto, Suomen saamelaisnuoret, Ilmastoisovanhemmat ja Luontoliitto. Osan valittajien yhdistyksen tarkoituksena on ympäristönsuojelu, jolloin valitusoikeus on suoraan johdettavissa Århusin sopimuksesta (SopS 121-122/2004). Ympäristöjärjestöjä ovat Suomen luonnonsuojeluliitto ja Greenpeace Norden sekä lisäksi ilmastoisovanhemmilla ja Luontoliitolla on ympäristöjärjestön piirteitä.

2 Prosessinedellytykset

2.1. Valituskelpoisuus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp, s. 73) todetaan, että HOL 6.1 §:n mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoisena pidetään hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan KHO 2023:62 (kohta 69), että ilmastolain toimeenpanon osalta valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi, jos päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai jos valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Ilmastovuosikertomus 2023 (YM/2023/56, 14.7.2023) toteaa lisätoimien tarpeen. Tämän pohjalta alkoi dialogi valtioneuvoston, eduskunnan ja sidosryhmien kesken, jonka pohjalta eduskunta edellytti valtioneuvostolta keskeisten ilmastopoliittisten suunnitelmien päivittämistä ja lisätoimien valmistelua. Kyseisen ilmastovuosikertomuksen antamisesta on kulunut vuosi, mutta valtioneuvosto ei ole vieläkään tehnyt ilmastolain mukaista päätöstä lisätoimista. Hallitusohjelma, hallituksen lainsäädäntösuunnitelma kevät- ja syyskaudelle 2024, budjettiriihen 2023 päätökset, vastaus opposition kirjalliseen välikysymykseen (VK 5/2024), vastaus kirjalliseen kysymykseen (KKV 73/2024 vp) ja ministerien ulostulot kokonaisuutena tukevat käsitystä siitä, ettei valtioneuvosto aio päivittää tai muuttaa ilmastolain tavoitteiden (2§) saavuttamisen kannalta olennaista maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa (12 §) ilmastolain edellyttämällä tavalla, jotta nieluvaje voitaisiin kuroa umpeen. Tätä asiaa käsitellään myöhemmin lisää valituksen perusteluissa. Näin ollen valittajat katsovat, että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa,

ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Valittajien mukaan valtioneuvoston passiivisuus on johtamassa tai johtanut neljän ilmastolain 2 §:n vastaiseen lopputulokseen, jossa seuraavia tavoitteita ei saavuteta:

- 1) hiilineutraaliustavoite 2035 ja hiilinegatiivisuus sen jälkeen
- 2) Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen
- 3) ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys
- 4) saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan

Näin ollen valittajat katsovat, että ilmastolain 16 § ja 17 § mukaisen päätösmenettelyn noudattamatta jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen.

Ratkaisun KHO 2023:62 äänestyslauseunnossa lisäksi todetaan, että “[k]un laissa ei ole varsinaisia säännöksiä asian vireillepanosta tai mahdollisuudesta hakea muutosta viranomaisen passiivisuustilanteesta, on perusteltua, että muutoksenhakumahdollisuus kiinnitetään ensisijaisesti sellaiseen päätöksentekotilanteeseen, josta säädetään muutoin lailla. Tällöinkin on edellytettävä, että laissa säädetyn päätöksenteon sisällöstä on säädetty siten, että se liittyy kiinteällä tavalla viranomaisen passiivisuuteen”.

Valtioneuvosto antaa vuosittain eduskunnalle ilmastovuosikertomuksen, joka sisältää keskeisiä tietoja ilmastolain toimeenpanemisen kannalta. Vuoden 2023 ilmastovuosikertouksen jälkeen valtioneuvosto ei ole tehnyt päätöstä lisätoimista, ja vuoden 2024 ilmastovuosikertomus osoittaa taas, että valtioneuvosto ei aio ryhtyä ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi kiireellisesti tosiasiallisiin toimiin, joiden tarve on ollut tiedossa. Vuoden 2024 ilmastovuosikertomus on osa vuosittaista ilmastolain mukaista toimintaa, joka ilmentää passiivisuutta menneillä ja tulevilla ajanjaksoilla.

2.1.1. Valituskelpoisuus perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta

Valittajat katsovat, että perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet tukevat asian valituskelpoisuutta. Äänestyslauseunnossa (KHO 2023:62) todetaan valituskelpoisuudesta tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty: “kysymys tulee ratkaista tapauskohtaisesti ottaen huomioon, että kyse on merkittävästä poikkeuksesta hallintolainkäytön pääsääntöön. Poikkeuksen tekemisen tarpeen tulee olla riittävän ilmeinen ottaen huomioon tapauksen kaikki tosiseikat”. Valittajien tulkinnan mukaan tällaiseen poikkeukseen voisi johtaa esimerkiksi tilanne, jossa passiivisuus johtaa valtion positiivisten toimintavelvoitteiden rikkomiseen tai jos passiivisuus vaikuttaa erityisellä tavalla jonkin tahon oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.

HOL 6.1 §:n esitöiden (HE 29/2018 vp, s. 73) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että “Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeuden vaatimukset pääsystä tuomioistuimeen.” Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tätä tukee myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13.1 §, jonka mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Sopimuksessa oikeussuojakeinoja ei ole sidottu päätökseen, joka olisi aiheuttanut oikeuksien loukkauksen. Tehokas oikeussuojakeino tulee olla käytettävissä pelkästään sen perusteella, jos oikeuksia ja vapauksia on loukattu.

Ilmastonmuutoksen luonteesta johtuen valtioneuvoston toimimattomuus johtaa perus- ja ihmisoikeuksien tilanteeseen, jossa perus- ja ihmisoikeudet vaarantuvat. Tästä syystä ilmastolaki vaatii valtioneuvostolta toimia ja päätöksiä. Päätöksen tekemättä jättäminen

tai riittävien toimien puute voi johtaa oikeuksien loukkaamiseen. Valtioneuvostolla on perustuslain 22 §:n mukaan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tapauksessa KHO 2023:62 KHO kytki velvoitteen valitusoikeuteen seuraavasti (kohta 58): “Perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä ilmaistulla tavalla edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.” KHO:n vähemmistö puolestaan katsoi, että “oikeusvaltioissa tulee olla mekanismeja, jotka antavat mahdollisuuden saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellaiset toimet, joiden voidaan arvioida liittyvän ihmisten perustavan laatuisten perusoikeuksien, kuten terveellisen ja ihmisarvoisen ympäristön turvaamiseen myös tulevaisuudessa”.

Valittajat esittävät, että useat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet tukevat asian valituskelpoisuutta, sillä valtioneuvoston tutkimattajättämispäätökseen rinnastuva laiminlyönti merkitsee valtion positiivisten toimintavelvoitteiden laiminlyöntiä, josta valittamisen tulee oikeusturvan ja oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi 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):

“Muutoksenhaku sääntelyn voidaan katsoa edistävän oikeusturvan toteutumista. Sääntely 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 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 mikäli lisätoimia ei toimeenpanna ilmastolain menettelyvaatimuksia noudattaen, ilmastolain 21 b §:ssä turvattua valitusoikeutta ei voi käyttää. Tätä tukee myös se, ettei ilmasto ole integroitu laajasti muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) yhtenä tarkoituksena on “torjua ilmastonmuutosta” ja luonnonsuojelulain (9/2023) kolmas tavoite on “ilmastonmuutoksen sopeutumisen edistäminen”. Varsinaiset velvoittavat pykälät puuttuvat, ja siksi ilmastolain merkitys korostuu, sillä sen on suojattava myös sellaisilta ilmaston kannalta haitallisilta toimilta, jotka sinänsä kuuluisivat muun ympäristölainsäädännön piiriin. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2024:16 oli selvää, että hankkeella on vaikutuksia ilmastonmuutokseen, mutta ilmastolaki ei velvoita suoraan yksityisiä toimijoita saavuttamaan sen tavoitteita.

Oikeusturva ja pääsy oikeuksiin on turvattu useissa ihmisoikeussopimuksissa, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. 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 vaarantavat 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). EIT:n suuri jaosto katsoi *KlimaSeniorinnen*-tuomioissa, että Sveitsin riittämättömät ilmastotoimet loukkasivat EIS 8 ja 6 artiklaa. 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 (ECLI:NL:HR:2019:2007) ja Saksassa (1 BvR 2656/18).

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 lisäksi erityisiä positiivisia toimintavelvoitteita haavoittuvassa asemassa olevia kohtaan, esimerkiksi lapsia (esim. *M ja M v. Kroatia*, nro 10161/13, 3.9.2015, kohta 136). Ilmastonmuutos 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). YK:n lapsen oikeuksien komitea katsoi lapsen oikeuksiin ja ympäristöön sekä erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvässä yleiskommentissaan nro 26 (Committee on the Rights of the Child, 22.8.2023), että sopimusvaltioiden tulisi varmistaa lapsille tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuus (kohdat 82-90).

KlimaSeniorinnen-ratkaisussa EIT linjasi, että valtioilla on positiivisia toimintavelvoitteita ryhtyä tehokkaihin ilmastotoimiin ihmisoikeuksien suojaamiseksi. EIT:n mukaan näiden velvoitteiden noudattaminen vaatii lainsäädännöllisen ja hallinnollisen kehikon säätämistä, joka tähtää ”merkittävään ja asteittaiseen” kasvihuonekaasujen vähentämiseen (kohta 548). Arvioidessaan positiivisten toimintavelvoitteiden täyttymistä EIT seuraa asetettujen hiilineutraalius- ja päästövähennystavoitteiden asianmukaisuutta sekä sitä, ovatko viranomaiset asianmukaisesti noudattaneet tai ovatko ne parhaillaan noudattamassa asiaankuuluvia päästövähennystavoitteita (kohta 550):

”EIT tarkastelee, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, olipa kyseessä lainsäädäntö-, toimeenpano- tai oikeusviranomainen, ottaneet asianmukaisesti huomioon tarpeen:

- (a) hyväksyä yleisiä toimenpiteitä, joissa määritellään tavoiteaikataulu hiilineutraaliuden saavuttamiselle ja saman aikataulun jäljellä oleva hiilibudjetti tai muu vastaava menetelmä tulevien kasvihuonekaasupäästöjen kvantifioimiseksi, kansallisten ja/tai maailmanlaajuisten ilmastonmuutoksen hillitsemistavoitteiden mukaisesti;
- (b) asettaa väliaikaisia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteita ja -polkuja (sektoreittain tai muilla asiaankuuluvilla menetelmillä), joiden katsotaan periaatteessa pystyvän saavuttamaan kansalliset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet asetettujen aikataulujen puitteissa;
- (c) esittää todisteita siitä, ovatko ne noudattaneet tai ovatko ne noudattamassa asianmukaisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteita (katso alakohdat (a)-(b) edellä);
- (d) pitää asianmukaisella huolellisuudella kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet ajan tasalla ja perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon; ja
- (e) toimia ajoissa ja asianmukaisella ja johdonmukaisella tavalla laatiessaan ja toteuttaessaan asiaankuuluvaa lainsäädäntöä ja toimenpiteitä.”

Valtiolla on siis velvollisuus noudattaa positiivisia toimintavelvoitteitaan, joihin kuuluvat kansallisen sääntelyn lisäksi päästövähennystavoitteiden noudattaminen, tavoitteiden pitäminen ajan tasalla tieteelliseen tietoon perustuen sekä ajoissa ja asianmukaisella ja johdonmukaisella tavalla toimiminen. Ilmastolaki ja sen tehokas toimeenpano ovat ratkaisun valossa keskeisiä tapoja, joilla valtioiden tulisi turvata ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ilmastonmuutoksen kontekstissa. EIT totesi arvioivansa kriteereitä kokonaisvaltaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että puute yhden edellytyksen kohdalla ei välttämättä tarkoita harkintamarginaalin ylitystä (kohta 551). Samalla EIT korosti toimien tehokasta toimeenpanoa (kohdat 538b, 549) sekä hyvissä ajoin toimimisen merkitystä (kohta 548). Valittajien näkemyksen mukaan valtioneuvoston toiminta ei täytä EIT:n kriteereitä.

EIT:n mukaan menettelylliset suojakeinot ovat erityisen olennaisia arvioitaessa sitä, onko valtio ylittänyt harkintamarginaalinsa (kohta 553); EIT:n mukaan “päätöksentekoprosessissa on oltava käytettävissä menettelyjä, joiden avulla yleisön näkemykset ja erityisesti niiden henkilöiden edut, joihin asiaankuuluvat säännökset ja toimenpiteet tai niiden puuttuminen vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa, voidaan ottaa huomioon” (kohta 554). Valittajien näkemyksen mukaan EIT:n linjaus menettelyllisten suojakeinojen keskeisyydestä puoltaa voimakkaasti asian valituskelpoisuutta.

2.1.2. Valituskelpoisuus alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kun otetaan huomioon muun muassa perusoikeuskomitean perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämät kannanotot (KM 1992:3), perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, sekä kansainvälisoikeudellinen kehys (KP-sopimuksen artikla 27 ja sen merkityssisältöä täydentävät UNHRC:n ratkaisut ja tulkintakäytäntö, sekä TSS-sopimuksen artikkelit 1 ja 15), voidaan todeta, että PL 17.3 § sisältää implisiittisesti saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. Heikentämiskiellolla itsellään tarkoitetaan yleisen konsensuksen mukaan alkuperäiskansaoikeuksien toteutumistason olennaisen heikentämisen kieltä, eli kieltä aiheuttaa olennaista haittaa kulttuurin ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla tarkoitetaan siis sitä, että saamelaisten perinteisellä kotiseudulla tehtävät toimenpiteet ja kotiseutua ja sen ympäristöä koskevat päätökset on toteutettava siten, etteivät ne heikennä saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana harjoittaa, kehittää tai muutoin ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon voidaan katsoa sisältävän puhtaan heikennyskiellon lisäksi yhteistoimintavelvoitteen. Yhteistoimintavelvoite on johdettavissa suoraan KP-sopimuksen sopimuksen artiklasta 27, jossa säädetään alkuperäiskansojen oikeudesta tehokkaaseen neuvotteluprosessiin. UNHRC:n tulkinnassa on viime aikoina alettu painottaa ennakkosuostumuksen periaatetta (FPIC: Free, prior and informed consent) (UN Human Rights Council, 2018). Heikentämiskiellolla tavoitellaan siis tilannetta, jossa saamelaisille alkuperäiskansana muodostuu oikeusjärjestelmässä niin sanotusti sisällölliset ja menettelylliset alkuperäiskansalle kuuluvat perusoikeudet. Tavoitteena on, että heikentämiskiello löytyy sisällöllisesti lainsäädännöstä ja samalla saamelaisille on luotu menettelyllinen mahdollisuus osallistua oikeuksiensa toteuttamisen suunnitteluun.

Alkuperäiskansojen kulttuurien on tiedeyhteisössä katsottu olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uhkiin nähden. Tämä on todettu muun muassa IPCC:n kuudennen arviointiraportin synteisiraportissa (2023), jossa on katsottu, että haavoittuvuus näkyy voimakkaasti nimenomaan alkuperäiskansojen yhteisöissä ja että arktisella alueella kryosfäärin muutosten negatiiviset vaikutukset ovat näkyneet erityisesti alkuperäiskansojen joukossa. Lisäksi IPCC:n kuudennen arviointiraportin vaikutustietolaatikossa 13.2. on nostettu erikseen esille saamelaisten harjoittama pronhoito

Ruotsissa ja todettu, että ilmastonmuutos vaikuttaa merkittävästi perinteiseen poronhoitoon niin suoraan kuin epäsuorastikin. Lisäksi on katsottu, että maankäytön ja ilmastonmuutoksen kumulatiiviset vaikutukset ovat jo lisänneet elinkeinon haavoittuvaisuutta niin, että sen kestävyys on pitkällä aikavälillä uhattuna. Myös jo vuonna 2005 julkaistussa Arctic Climate Impact Assessment -raportissa (ACIA, 2005) nostettiin esille ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset saamelaiskulttuurille. Raportissa tuotiin ilmi myös saamelaisten perinnetiedon kautta kerätyt tulokset, joiden valossa ilmastonmuutoksen voitiin katsoa merkittävällä tavalla vaikuttaneen saamelaisalueen poronhoitoon, sekä mm. joki- ja järviluontoon. Ilmastonmuutoksen seurauksena Suomen alueella elävien saamelaisten perinteisten elinkeinojen kohtaamat haasteet eivät eroa vertailussa Ruotsiin. Vuonna 2020 julkaistussa SAAMI-hankkeen loppuraportissa (Näkkäläjärvi ja muut, 2020) muun muassa katsottiin, että ilmastonmuutos on vaikuttanut syvästi Suomen porosaamelaisten, sekä arktisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuriin. Kun otetaan huomioon ilmastonmuutoksen kumulatiiviset vaikutukset yhdessä arktisen alueen maankäytön kanssa, voidaan katsoa, että saamelaiskulttuurille aiheutuu jo nyt, sekä tulee tulevaisuudessa aiheutumaan merkittävää haittaa perinteisten elinkeinojen harjoittamisen vaikeutuessa.

Ilmastolaki on keskeinen instrumentti, jonka säännösten nojalla ilmastonmuutosta pyritään hillitsemään. Laissa korostuu velvoite edistää saamelaiskulttuuria (14 §) ja turvata tähän liittyviä saamelaisten oikeuksia (2§ ja 14 §), mukaan lukien ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa (13 §), lisätoimimennettelyn mukaisessa suunnitelmien muuttamisessa (17 §) sekä muutoksenhaussa (21 b §). Valtioneuvoston laiminlyönti tehdä ilmastolain mukainen lisätoimia koskeva päätös ja siten laiminlyönti ryhtyä tarvittaviin toimiin ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja sen vaikutuksiin sopeutumiseksi, aiheuttaa näin ollen tilanteen, jossa valtioneuvoston toiminta vaikuttaa olennaisesti heikentävällä tavalla saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Lisäksi voidaan todeta, että yhteistoimintavelvoitteen ja sen kautta saamelaisten menettelyllisten alkuperäiskansaoikeuksien, jotka on ilmastolaissa otettu sinällään huomioon, ei voida katsoa toteutuvan, mikäli päätöstä lisätoimista ei tehdä.

2.1.3. Valituskelpoisuus tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta

Ilmastonmuutoksen nykyiset ja ennakoitavissa olevat vaikutukset vaarantavat nykyisten ja tulevien sukupolvien ihmisoikeuksien

toteutumisen, joten valtioilla velvollisuus toimia ilmastokriisin hillitsemiseksi. KHO:n vähemmistö katsoi ratkaisussa KHO:2023:62, että ilmastonmuutos ja siihen vastaaminen liittyvät olennaisesti tulevien sukupolvien ihmisoikeuksien turvaamiseen, mikä puoltaa tulkintaa, jonka mukaan tässä tapauksessa viranomaisen passiivisuuden tulee olla peruste muutoksenhakumahdollisuudelle. *KlimaSeniorinnen*-tapauksessa EIT katsoi, että tulevien sukupolvien oikeudet ja sukupolvien välinen taakanjako edellyttävät ryhtymistä välittömiin ilmastotoimiin (kohta 549).

KlimaSeniorinnen-tapauksessa EIT myös katsoi, että tuomioistuinten rooli korostuu sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden takia (kohta 420). EIT:n mukaan tuomioistuimet eivät voi korvata lainsäätäjää ja toimeenpanovaltaa; toisaalta demokratiaa ei voi typistää enemmistön vallaksi ja jättää oikeusvaltion vaatimuksia huomioimatta (kohta 412). Ratkaisussa KHO:2023:62 KHO totesi, että “perustuslain 2 §:stä ilmenevä oikeusvaltioperiaate ja 3 §:stä ilmenevän vallanjaon periaate edellyttävät yhtäältä valtiovallan kolmijaon turvaamista sekä toisaalta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 6 ja 8 artikla ja perustuslain 20, 21 ja 22 § huomioon ottaen nykyisen ja tulevien sukupolvien ihmis- ja perusoikeuksien turvaamista” (kohta 65). KHO katsoi edelleen: “(66) Ilmastonmuutos on parhaan tieteellisen tiedon perusteella ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisen ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla, ellei pikaisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin päästörajoitusten ja hiilinielujen säilyttämisen ja lisäämisen osalta ryhdytä. Tämän vuoksi toimien lykkääminen siirtää vastuuta tulevaisuuteen ja vaikeuttaa Pariisin sopimuksessa (Sops 75-76/2016) tavoitellun enintään 1,5 asteen lämpötilan nousun saavuttamista. Toisaalta ensisijainen vastuu kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä on demokraattisesti valituilla poliittisilla päätöksentekijöillä. Tuomioistuinten asiana on muutoksenhaun perusteella varmistaa, että poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista.”

Lisäksi perustuslain 20 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 66) todetaan, että “luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi” ja ”tällaisen ihmisoikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia.” Tulevat sukupolvet eivät ole edustettuna tämän hetken demokraattisessa päätöksenteossa, mikä puoltaa asian valituskelpoisuutta.

2.1.4. Tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot

Valittajat korostavat tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen merkitystä myös sen vuoksi, että muutoksenhaku kansallisella tasolla on ensisijainen vaihtoehto verrattuna ilmastovalitusten käsittelyyn ylikansallisella tasolla 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. Ratkaisussa KHO:2023:62 KHO:n vähemmistö katsoi, että subsidiariteettiperiaate tukee asian valituskelpoisuutta. Hallituksen esityksessä ilmastolain muuttamisesta (HE 239/2022) todetaan muutoksenhakusäätelyn lisäämisestä seuraavaa (s.53):

“Ilmastolain 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.”

KlimaSeniorinnen -tuomiossa EIT alleviivasi tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta (kohdat 638-639). Jos pääsy tuomioistuimeen toteutuu asianmukaisesti kansallisissa tuomioistuimissa, EIT:llä ei ole syytä puuttua asiaan. Ilmastolakiin perustuva valitus kansallisella tasolla on valittajien näkemyksen mukaan sopivin kanava vaatia Suomea noudattamaan lakiin perustuvia velvoitteitaan.

2.2. Valitusoikeus

Ilmastolain mukaan lisätoimia koskevasta ilmastolain 16.1 §:n mukaisesta päätöksestä voidaan valittaa siinä yhteydessä, kun ilmastosuunnitelmia muutetaan lisätoimipäätöksen toimeenpanemiseksi ilmastolain 17.1 §:n mukaisesti. Näin ollen, mikäli valtioneuvosto tekisi asianmukaiset lisätoimipäätökset ilmastolain edellyttämällä tavalla, valittajilla olisi asiassa valitusoikeus ilmastolain 21 b §:ssä säädetyin edellytyksin.

Ilmastolain 21 b § 2 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus on *sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea*. Lain esitöiden mukaan erityisyys on ominaisuus, joka eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on tavanomaista. Erityisyys voi liittyä esimerkiksi elinkeinon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin. Momentin 2 kohdan mukaan valitusoikeus olisi myös 1 kohdan tarkoitettujen henkilöiden etua edustavalla valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai paikallisella yhdistyksellä, jos ilmastonmuutosta koskevat vaikutukset koskevat erityisellä tavalla tiettyä aluetta. Perus- ja ihmisoikeuksia valvovat valittajat esittävät, että ilmastonmuutoksella on erityisiä vaikutuksia yhdistyksien edustamiin henkilöihin, jäseniin ja sen toimintaan. Mikäli valtioneuvosto ei ryhdy ilmastolain tavoitteiden vaatimiin toimiin, passiivisuus johtaa yhdistysten edustamien yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.

Ilmastolaissa muutoksenhaku on mahdollista lain 16.1 §:ssa tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, joka tehdään 17.1 §:ssa tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Mikäli tällaista päätöstä ei anneta, on tilanne katsottava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valituskelpoiseksi. Valituskelpoisessa tilanteessa valitusoikeus on ilmastolain 21 b §:n 2 momentin kohtien 1, 2 ja 3 mukaan valittajilla.

Ilmastolain 8 § mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava ilmastopolitiikan suunnitelmissa ajantasaisen tieteellisen tiedon perusteella. Lisäksi momentin 2 kohdan 8 mukaan suunnitelmien valmistelussa on otettava huomioon suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Mikäli ilmastopoliittisia suunnitelmia ei päivitetä ilmastolain edellyttämällä tavalla, se vaikuttaa yhdistysten mahdollisuuksiin turvata jäsentensä perus- ja ihmisoikeuksia sekä harjoittaa luonnon- ja ympäristönsuojelua.

2.2.1 Perus- ja ihmisoikeuksia suojelevien yhdistysten valitusoikeus KlimaSeniorinnen-ratkaisun mukaan

Tässä alaluvussa käsitellään Amnesty International Suomen osasto ry:n, Suoma Sámi Nuorat ry:n, ilmastoisovanhemmat ry:n ja Luontoliitto ry:n valitusoikeutta, sillä valtioneuvoston passiivisuudella on vaikutuksia edellä mainittujen yhdistysten perus- ja ihmisoikeuksia turvaavaan

toimintaan tai yhdistysten edustamien yksilöiden tai jäsenten perus- ja ihmisoikeuksiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *KlimaSeniorinnen* -ratkaisun kohdan 502 mukaan yhdistyksellä on valitusoikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan nojalla, kun sopimusvaltio on väitetyesti epäonnistunut riittävien toimenpiteiden toteuttamisessa yksilöiden suojelemiseksi ilmastonmuutoksen haitallisilta vaikutuksilta ihmisten elämään ja terveyteen. Yhdistyksen on ratkaisun mukaan lisäksi täytettävä seuraavat kolme kriteeriä:

- a) yhdistys on laillisesti perustettu ja on alueella toimivaltainen;
- b) yhdistys on kykenevä osoittamaan, että se harjoittaa omistautunutta tarkoitusta, joka on sopusoinnussa sen lakisääteisten tavoitteiden kanssa jäsentensä tai muiden asianomaisten yksilöiden ihmisoikeuksien puolustamiseksi kyseisen lainkäyttöalueen sisällä, olivatpa ne rajoitettuja tai sisältäen kollektiivisen toiminnan näiden oikeuksien suojelemiseksi ilmastonmuutoksesta aiheutuvilta uhilta sekä
- c) yhdistys on kykenevä osoittamaan, että sitä voidaan pitää tosiasiallisesti pätevänä ja edustavana toimimaan jäsentensä tai muiden asianomaisten yksilöiden puolesta kyseisellä lainkäyttöalueella, jotka ovat alttiina ilmastonmuutoksen heidän elämänsä, terveytensä tai hyvinvointiaan suojelluissa uhissa tai haittavaikutuksissa, jotka ovat suojattuja yleissopimuksen nojalla.

Lisäksi EIT katsoi, että yhdistysten valitusoikeus ei edellytä näyttöä siitä, että yksilöt, joiden ihmisoikeuksia valitus koskee, olisivat itse täyttäneet uhriaseman kriteerit (kohta 502).

Perus- ja ihmisoikeuksia turvaavat valittajat katsovat täyttävänsä EIT:n asettamat kriteerit yhdistysten valitusoikeudelle. Vaikka EIT:n kannasta ei suoraan seuraakaan valitusoikeutta yhdistyksille kansallisissa prosesseissa, EIT:n näkemys yhdistysten valittaja-asemasta tukee valittajien näkemyksen mukaan valitusoikeuden arviointia kansallisissa tuomioistuimissa. Näkemystä puoltaa myös se, että ilmastolain mukaan valitusoikeus ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevista valtioneuvoston päätöksistä on nimenomaan yhdistyksillä.

Kriteerin a) mukaisesti yhdistykset ovat laillisesti perustettu ja ovat alueella toimivaltaisia. Amnesty International Suomen osasto ry, Suoma

Sámi Nuorat ry, ilmastoisovanhemmat ry, Luontoliitto ry ja toimivat Suomen alueella sekä ovat laillisesti perustettuja.

Kriteerissä b) on kyse siitä, harjoittaako yhdistys omistautunutta tarkoitusta, jolla puolustetaan jäsenten tai asianomaisten ihmisoikeuksia, olivatpa ne rajoitettuja tai sisältäen kollektiivisen toiminnan ihmisoikeuksien suojelemiseksi ilmastonmuutokselta.

Amnesty International Suomen osasto ry:n säännöissä (Liite 3) todetaan, että Yhdistyksen *tavoitteena on maailma, jossa Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen ja muihin kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin sisältyvät oikeudet toteutuvat kaikille ihmisille. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi Amnesty Internationalin tehtävänä on tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia ja työskennellä niiden ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi.* Amnesty International korostaa, että ilmaston kuumeneminen vaarantaa monien keskeisten ihmisoikeuksien toteutumisen ja katsoo, että hallitusten toimimattomuus ilmastokriisin edessä uhkaa johtaa historian laajimpaan ylisukupolvisen ihmisoikeusloukkaukseen (Amnesty International, 2021, s. 28).

Suoma Sámi Nuorat ry:n säännöissä (Liite 4) todetaan, että *Yhdistyksen tarkoituksena on ylläpitää saamelaisnuorten välisiä yhteyksiä, edistää saamelaisnuorten itsetuntoa, vahvistaa saamelaisnuorten identiteettiä, valvoa saamelaisnuorten yleisiä ja yhteisiä etuja ja oikeuksia sekä toimia siten, että saamelaisnuorten tietoisuutta omasta kulttuuristaan ylläpidetään ja elävöitetään.* Saamelaisnuorten yleisten ja yhteisten etujen valvontaan kuuluu myös ilmastonmuutoksen torjuminen, jolla on vaikutuksia yhdistyksen jäsenten alkuperäiskansaoikeuksiin. Lisäksi säännöissä sanotaan, että *Yhdistys voi päättää erityisistä yhteistyöhankkeista sellaisten tahojen kanssa, joiden yhdistys katsoo tukevan yhdistyksen tarkoitusta.* Valitukseen osallistuminen on *erityinen yhteistyöhanke*, johon on ryhdytty Suomen saamelaisnuorten yleisten ja yhteisten etujen ja oikeuksien valvomisen toteuttamiseksi. Ilmastonmuutoksen torjuminen sekä siihen liittyvä osallistumisoikeus on todettu tärkeäksi osaksi järjestön toimintaa, esimerkiksi julkilausumassa pohjoismaisesta saamelaisnuorten konferenssista (Liite 7) vuodelta 2021 todetaan, että *Saamelaisnuoret ovat huolissaan ilmastonmuutoksen vaikutuksista erityisesti saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin ja kulttuuriin sekä Me vaadimme, että meidät otetaan tasavertaisina mukaan keskusteluihin ilmastonmuutoksesta niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, asiantuntijoina ja tiedon omaajina. Me ansaitsemme paikkamme neuvotteluissa ja työryhmissä.*

Ilmastoisovanhemmat ry:n säännöissä (Liite 6) todetaan, että *Yhdistyksen tarkoituksena on toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja luonnon monimuotoisuuden puolustamiseksi sekä eettisen, ekologisen ja tasa-arvoisen elämäntavan ja yhteiskunnan edistämiseksi ja tukea niihin liittyvissä toimissa lasten ja nuorten toimintaa ja edistää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Tarkoituksensa edistämiseksi yhdistys tiedottaa, käynnistää yhteiskunnallista keskustelua, järjestää mielenilmauksia ja tekee yhteistyötä samoihin tavoitteisiin pyrkivien yhteisöjen ja tahojen kanssa. Ilmastoisovanhemmat ry pyrkii valituksessaan edistämään sääntöjensä mukaisia yhdistyksen tarkoituksia. Lisäksi yhdistys tekee yhteistyötä muiden samoihin tavoitteisiin pyrkivien yhteisöjen kanssa.*

Luonto-Liitto ry:n sääntöjen (Liite 5) mukaan *Luonto-Liitto on lasten, nuorten ja opiskelijoiden luonnonharrastuksen ja ympäristönsuojelun keskusjärjestö Suomessa sekä Liitto kehittää jäsentensä valmiuksia havaita ympäristössä tapahtuvia muutoksia, oivaltaa niihin vaikuttavia tekijöitä, sekä toimia näiden ongelmien poistamiseksi niin omilla teoilla ja valinnoilla sekä kansalaistoimintaan osallistumalla kuin käyttämällä perinteisiä yhteiskunnallisia vaikuttamiskeinoja.*

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus elämään liittyy läheisesti sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin (HE 309/1993, s. 46). Ympäristön merkitys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta todetaan myös ratkaisussa KHO 2023:62: *ilmastonmuutos on ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisen ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla. Valittajat pyrkivät toiminnallaan kiirehtimään valtion toimia ilmastonmuutoksen ja sen vaikutusten hillitsemiseksi, jotka muodostavat ihmiskunnan kohtalonkysymyksen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset vaikuttavat Valittajien sääntöjen mukaiseen toimintaan hyvin keskeisellä tavalla. Valittajat ovat todenneet ilmaston kuumenemisen olevan keskeinen haaste toimintansa tarkoituksille.*

Kriteeristä c) mukaan yhdistyksen on oltava pätevä ja edustuskelpoinen jäsentensä tai muiden asianomaisten puolesta, joihin ilmastonmuutos erityisellä tavalla vaikuttaa.

Kriteeri on yhteneväinen ilmastolain 21 b:n 2 momentin kohtien 1 ja 2 kanssa.

Ilmastokriisin eteneminen ja riittämättömät toimet sen pysäyttämiseksi vaarantavat yhdistysten jäsenten, sääntöjen mukaisen toiminnan ja yhdistysten suojelemien eturyhmien oikeuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan *jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.* Vastaavasti kansallisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:ssä todetaan, että *hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi *KlimaSeniorinnen* -ratkaisussa, että EIS 6 artikla soveltui valittajayhdistyksen valitusoikeuteen. EIT:n mukaan yhdistyksillä on tärkeä rooli ympäristönsuojelun alalla, kuten EIT:n aiemmassakin oikeuskäytännössä on todettu. EIT myös totesi, että kollektiivisella toiminnalla on erityinen merkitys ilmastonmuutoksen yhteydessä, koska ilmastonmuutoksen seuraukset eivät rajoitu tiettyihin yksilöihin (kohdat 601 ja 614). Tuomioistuin nojaa myös Århusin yleissopimuksesta johdettaviin periaatteisiin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valittajat toteavat, että yhdistykset edustavat jäseniään ja asianosaisia, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ilmastonmuutoksen vuoksi.

EIT:n mukaan tulevat sukupolvet tulevat kantamaan yhä raskaamman taakan puutteista valtion ilmastotoimissa, mistä seuraa tarve sukupolvien väliseen taakanjakoon. Päätöksenteossa riskinä on lyhytaikaisten intressien priorisoiminen (kohdat 420-421). EIT myös huomautti, että ne, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa eniten, ovat päätöksenteossa huonoimmin edustettuina (kohta 484). Valittaminen yhdistyksen kautta voi siis olla yksi ainoista tavoista saada kuuluviin niiden ääni, jotka ovat edustuksellisesti heikommassa asemassa (kohdat 489, 614). Yhdistysten valitusoikeus siis pyrkii korjaamaan demokraattisen prosessin epätasapainoa sekä toteuttamaan tulevien sukupolvien oikeuksien edustusta ilmasto-oikeudenkäynneissä. Myös

perustuslain 20 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 66) todetaan, että “luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi”. Lain esitöissä todetaan edelleen: ”Tällaisen ihmisoikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevia ihmiskukpolvia.”

Kolumbian Future Generations -tapauksessa (Future Generations v. Colombia Ministry of Government, STC 4360-2018 (2018), Colombia Supreme Court) Kolumbian korkein oikeus totesi, että valtiolla on velvollisuus ehkäistä ilmastonmuutoksen aiheuttamia ihmisoikeusloukkauksia, myös tulevien sukupolvien oikeuksien loukkauksia. Lasten ja nuorten oikeuksia tukee esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuimen keväällä 2021 ratkaisema tapaus Neubauer et al v. Saksa (1 BvR 2656/18), jossa todettiin (kohta 192): “ – – yhden sukupolven ei voida sallia kuluttavan suurta osuutta hiilidioksidibudjetista ja kantavan suhteellisen vähäistä osuutta päästövähennystoimista, mikäli tästä syystä tuleville sukupolville jää dramaattinen päästövähennystaakka ja heidän elämänsä kohdistuu tämän johdosta vakavia vapauden rajoituksia”.

Lisäksi perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Hallituksen esityksessä ilmastolaista (HE 27/2022 vp, s. 6) todetaan: “Kuulemisten ja osallistamisen erityisiksi kohderyhmiksi valittiin lapset ja nuoret sekä saamelaiset. Lapset ja nuoret valikoituivat kohderyhmäksi, koska ilmaston lämpeneminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä erityisesti heihin. Saamelaiskulttuuri puolestaan on erityisen haavoittuvainen ilmaston lämpenemiselle.”

Lapsia ja nuoria edustavat erityisesti Ilmastoisovanhemmat ry, Suoma Sámi Nuorat ry, Luonto-liitto ry. Lisäksi Amnesty International Suomen osasto ry puolustaa ja edistää kaikkien ihmisten ihmisoikeuksia, mukaan lukien lasten ja nuorten sekä muiden haavoittuvien ryhmien oikeuksia, joiden toteutumista ilmaston lämpeneminen vaarantaa erityisellä tavalla. Yhdistykset edustavat ilmastolain 21 b §:n 1 kohdan mukaisia henkilöitä ja heillä on siten valitusoikeus ilmastolain 21 b §:n 2 kohdan mukaisesti.

Suoma Sámi Nuorat ry edustaa lisäksi saamelaisia ja ilmastolain esitöissä (HE 27/2022 vp, s. 79) saamelaisten oikeuksista todetaan muun muassa seuraavaa: “Saamelaisten oikeuksien turvaaminen olisi tärkeää ilmastolaissa, sillä ilmastonmuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla eli muun muassa saamelaisten

kotiseutualueella, ja ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisellä tavalla saamelaisiin.” Ilmastonmuutos koskettaa alkuperäiskansaoikeuksien sekä nuorten ja lasten oikeuksia erityisellä tavalla niin, että ilmastolain 21 b §:n 2 momentin 1 kohdankin mukaan Suomen saamelaisnuorilla on valitusoikeus.

Ilmastolaki on keskeinen instrumentti, jonka säännösten nojalla ilmastonmuutosta pyritään hillitsemään. Laissa korostuu velvoite edistää saamelaiskulttuuria (14 §) ja turvata tähän liittyviä saamelaisten oikeuksia (2 ja 14 §), mukaan lukien ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa (13 §), lisätoimimenettelyn mukaisessa suunnitelmien muuttamisessa (17 §) sekä muutoksenhaussa (21 b §).

2.2.2 Valitusoikeus ympäristönsuojelun perusteella

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n säännöissä (Liite 1) kerrotaan, että *liiton tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen sekä suomalaisen kulttuuriperinnön säilyttäminen ja vaaliminen.*

Greenpeace Norden toteaa säännöissä (Liite 2) olevansa yhdistys *which uses non-violent, creative confrontation to expose global environmental problems, and to force the solutions, which are essential to a green and peaceful future.*

Luontoliiton tarkoituksena on toimia niin, että ympäristö pysyisi mahdollisimman puhtaana ja rikkaana sekä toimia ympäristössä tapahtuviin ongelmiin muun muassa yhteiskunnallisin vaikuttamiskeinoin. (Liite 5)

Ilmastoisovanhemmat pyrkii toiminnassaan hillitsemään ilmastonmuutosta ja puolustamaan luonnon monimuotoisuutta. (Liite 6)

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Valittajien mahdollisuus toteuttaa ympäristönsuojeluun liittyvää tehtäväänsä liittyy myös julkisen vallan perustuslain 20.2 §:n 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.

Elinympäristö ei saa aiheuttaa välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä, mutta ympäristön tilalle on asetettava myös pidemmällekin meneviä vaatimuksia (HE 309/1993, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentin esitöissä todetaan, että ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle (HE 309/1993, s. 20). Vaikka vastuu elinympäristön kehityksen valvonnasta on perustuslain mukaan kaikilla, on suomalaisessa ympäristölainsäädännössä esimerkiksi ympäristöjärjestöille annettu erityisiä oikeuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Valittajilla on siten myös keskeisiä oikeuksia vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen, jotka johtuvat ympäristön tilasta, kuten ilmaston kuumenemisesta.

2.2.3 Valitusoikeus Århusin sopimuksen 9(3) artiklan nojalla

Valittajat katsovat, että muutoksenhakijoiden valitusoikeutta puoltaa vahvasti Århusin yleissopimuksen 9(3) artikla. Sen mukaan kullakin yleisöön kuuluvalla, joka täyttää mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, tulee olla mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Tältä osin Århusin yleissopimuksen valvontakomitea on todennut seuraavaa: "the phrase 'the criteria, if any, laid down in national law' indicates a selfrestraint on the parties not to set too strict criteria. Access to such procedures should thus be the presumption, not the exception" (UN Economic and Social Council, 2006, s. 8).

On ilmeistä, että valtioneuvoston toimimattomuus on ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön eli ilmastolain 16 ja 17 §:ien kanssa, vaarantaen siinä asetettujen tavoitteiden ja osallistumisoikeuksien toteutumisen (katso kohta 3.10.). Samoin on ilmeistä, että muutoksenhakijoita voidaan pitää yleisöön kuuluvina Århusin sopimuksen tarkoittamalla tavalla. Århusin sopimuksen 2(4) artiklan mukaan yleisöllä tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Lisäksi ympäristöjärjestöt kuuluvat Århusin sopimuksen 2(5) artiklassa tarkoitettuun "yleisöön, jota asia koskee", jolla on niin kutsuttu oletettu asianosaisasema Århusin sopimuksen 9(2) soveltamisalalla (ja enenevässä määrin myös 9(3) artiklan soveltamisalalla).

Århusin sopimusta sovelletaan vakiintuneesti ympäristöasioissa. Se on otettu huomioon valitusoikeuden määrittelyssä myös kansallisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä ja tuoreessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *KlimaSeniorinnen* -ratkaisussa (erit. kohdat 141–142, 221–222, 489–492, 501, 602). Erityisesti ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta on tulkittu sopimuksen 9(3) artiklan nojalla hyvin laajasti. Tämä näkyy myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännössä (ks. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125; C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*, ECLI:EU:C:2017:987; C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185; C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others* ECLI:EU:C:2019:824; C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*; ECLI:EU:C:2022:857).

Mitä tulee mahdollisuuksiin puuttua viranomaisten laiminlyönteihin, voidaan korostaa EUT:n ratkaisussa C-873/19 todettua:

64. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodon mukaan mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut 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.

67. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin menettäisi 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”, evättäisiin oikeussuojakeinot viranomaisten sellaisia laiminlyöntejä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tiettyjen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten ryhmien kanssa.

68. Mainittujen vaatimusten asettamisella ei erityisesti saada viedä ympäristönsuojeluyhdistyksiltä mahdollisuutta saattaa unionin ympäristöoikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen noudattamista valvonnan alaisuuteen, varsinkin kun tällaiset oikeussäännöt on useimmiten tarkoitettu yleisen edun ajamiseksi eikä pelkästään

yksityisten henkilökohtaisten intressien suojelemiseksi ja mainittujen yhdistysten tehtävänä on yleisen edun puolustaminen.

69. Vaikka Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa oleva ilmaisu ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” merkitseekin, että jäsenvaltioilla on edelleen harkintavaltaa tämän määräyksen täytäntöönpanossa, sen perusteella ei voida sallia sitä, että jäsenvaltiot asettavat vaatimuksia, jotka ovat niin tiukkoja, että ympäristönsuojeluyhdistysten on tosiasiasa mahdotonta riitauttaa tässä määräyksessä tarkoitetut laiminlyönnit.

EUT:n oikeuskäytännön perusteella kansallisen tuomioistuimen on ylipäätään tulkittava muutoksenhauille asetettuja edellytyksiä niin pitkälti kuin mahdollista Århusin sopimuksen 9(3) artiklan, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa laiminlyönnin, joka voi olla EU:n ympäristöoikeuden kanssa ristiriidassa. Lisätoimiin kohdistuva päättämättömyys ja MISU:n päivittämättä jättäminen vaarantavat vakavasti myös EU:n ilmastolainsäädännön, erityisesti LULUCF-asetuksen, tavoitteiden ja velvoitteiden toteutumisen (katso kohta 3.4.). Lisäksi EUT on todennut, että myös silloin kun kyseessä on kansallisen ympäristöoikeuden soveltaminen, kansallisen tuomioistuimen tulee omaksua kansallisesta prosessioikeudesta tulkinta, joka on niin pitkälle kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9(3) ja 9(4) artiklojen mukainen (C-470/16, kohta 57).

Näin ollen on selvää, että ympäristöjärjestöjen laaja valitusoikeus käsillä olevan kaltaisessa asiassa on Århusin sopimuksen nojalla vahva pääsääntö. Tätä kuvastaa myös ilmastolain 21 b §, jonka mukaan ympäristöjärjestön ei tarvitse valitusoikeuden saadakseen osoittaa, että asia koskee sitä erityisellä tavalla. Lisäksi ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeutta asiassa tukee erityisesti perustuslain 20 §.

Lopuksi todettakoon, että Århusin sopimuksen 9(4) artikla edellyttää, että 9(3) artiklassa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja sekä oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita. Tältä osin muutoksenhakijat toteavat, ettei hallintokantelua voida pitää käsillä olevassa tapauksessa riittävän tehokkaana oikeussuojakeinona, koska yksin KHO voi velvoittaa valtioneuvoston tekemään päätöksiä ilmastolain edellyttämällä tavalla. Edelleen, kuten päätöksen KHO 2023:62 äänestyslausunnossa todetaan, ”hallintokantelua tai virkavastuuta koskevilla säännöksillä saattaa olla myös merkitystä oikeussuojan kannalta, mutta niitä ei yksinomaisten

keinoina voida pitää riittävän tehokkaina oikeussuojan elementteinä.” Hallintokantelun lopputulokseen ei myöskään voi hakea muutosta valittamalla.

3 Perustelut

3.1. Yhteenveto valitusperusteista

Valtioneuvosto ei ole vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä reagoinut jo vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessa tunnistettuun lisätoimitarpeeseen. Valtioneuvosto ei ole myöskään reagoinut eduskunnan kirjelmän (EK 3/2024 vp) edellyttämiin toimiin keskeisten ilmastosuunnitelmien päivittämiseksi ja lisätoimien valmistelemiseksi huolimatta siitä, että se on päätöksessään (Valtioneuvoston yleisistunto 11.4.2024, VN 38/2024) päättänyt ryhtyä toimenpiteisiin kirjelmän johdosta. Lisäksi vastuuministerit ovat julkisuudessa ilmoittaneet epävirallisesta päätöksestään jättää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tällä vaalikaudella päivittämättä. (Keski-Heikkilä, A. (17.12.2023). Myöhemmin vastuuministeri on vahvistanut vastauksessa kirjalliseen kysymykseen (KKV 73/2024 vp), että tällä vaalikaudella aiotaan tehdä vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi, johon ei sovelleta suunnitelman laatimista koskevia 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyvaatimuksia. Myös Suomen NECP:n mukaan vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi on tulossa vuonna 2025. Kuitenkin sekä vuoden 2023 ja että 2024 ilmastovuosikertomukset korostavat maankäyttösektorin nieluvajetta ja osoittavat, etteivät nykyisen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) nielutavoite ja toimeenpanon rahoitus ole riittäviä. Näin ollen valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta ohittaa ilmastolain 16.1 ja 17.1 §:ien mukaisen lisätoimimennettelyn ja sivuuttaa ilmastolain mukaisen eduskunnan, valtioneuvoston ja sidosryhmien välisen vuoropuhelun tuloksen ja on lainvastainen.

Koska valtioneuvosto ei ole tehnyt päätöstä lisätoimista ilmastolain 16.1 § mukaisesti eikä ilmaissut aikomustaan muuttaa keskeisiä ilmastopolitiikan suunnitelmia, erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa, 17.1 § mukaisesti vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä, valittajat katsovat, että kyseessä on KHO:n ratkaisun (2023:62) kohdan (69) mukainen tilanne, jossa **päätöksen tekemättä jättäminen johtaa ilmastolain vastaiseen lopputulokseen ja jossa valtioneuvoston tosiasiallinen**

toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla. Tätä osoittaa myös se, että valtioneuvosto on perunut voimassaoleviin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin kirjattuja toimia. Ilmastovuosikertomus 2024 on jatkoa vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksen aloittamaan vuoropuheluun, ja valittajat katsovat, että valtioneuvosto on viimeistään 27.6.2024, antaessaan vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen, laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä ilmastolain 16.1 §:n mukainen lisätoimipäätös. Tämä osoittaa KHO:n ratkaisun kohdan 69 mukaisen päätöksen tekemättä jättämisen, joka voi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi.

Valittajien mukaan **valtioneuvoston passiivisuus johtaa tilanteeseen, jossa ilmastolain 2 §:ssä esitetyistä tavoitteista kuusi vaarantuu vakavasti** (lisää kohdassa 3.10.). Valtioneuvoston passiivisuus loukkaa lisäksi valittajien **perus- ja ihmisoikeuksia**, mukaan lukien oikeutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n mukaisesti ja hakea muutosta perustuslain 21 §:n sekä ilmastolain 21.b §:n mukaisesti. Valittajat katsovat, että valtioneuvoston passiivisuus loukkaa myös perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta sekä **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaamia positiivisia toimintavelvoitteita vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ihmisoikeuksien turvaamiseksi.**

3.2. Ilmastolain tavoitteet

Suomen ensimmäinen ilmastolaki tuli voimaan vuonna 2015 ja laki uudistettiin 2022. Kyseessä on puitelaki, jossa säädetään tavoitteet, puitteet ja vastuut Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle.

Lain keskiössä ovat ilmastopolitiikan **määrälliset tavoitteet** (2 §), joiden saavuttamiseksi vastuuviranomaisten on laadittava **ilmastopolitiikan suunnitelmat** (9–12 §), mukaan lukien maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (Misu) (12 §), noudattaen määriteltyjä **osallistumis- ja kuulemismenettelyjä** (1 §, 13 §) sekä erityisesti **saamelaiskulttuuria koskevia velvoitteita** (14 §). Suunnitelmien laadintaa, toteuttamista ja vaikutuksia on **raportoitava ja arvioitava** vuosittain (18 §) ja seurannan perusteella tarvittaessa **käynnistää lisätoimimennettely** (16.1 §) ja **suunnitelmien päivitys** (17 §) lain tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. **Muutoksenhausta** säädetään pykälässä 21 b.

Ilmastolaki koskee myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä. Lain 8 §:n mukaan ilmastopoliittisissa suunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täytyminen.

Hallituksen esityksen HE 27/2022 vp mukaan ilmastolain vuoden 2022 uudistuksen keskeinen tavoite on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035 ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuden. Tavoite perustuu Pariisin ilmastopoliittisen sopimuksen 1,5 asteen kuumenemisrajan mukaiseen Suomen ilmastopaneelin tekemään analyysiin, joka määrittelee oikeudenmukaisuuden perusteella jäljellä olevan hiilibudjetin Suomelle, kansainvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) laskelmia hyödyntäen.

Tavoitteena on myös ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Keskeinen elementti ohjausvaikutuksen parantamisessa oli maankäyttösektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous eli LULUCF-sektori pitää sisällään metsät, metäskadon, metsityksen, hoidetut kosteikot, ruohikkomaat, viljelysmaat ja rakennetun maan) sisällyttäminen ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. Hallituksen esityksen mukaan maankäyttösektorilla on merkittävä rooli päästöjen ja poistumien kokonaisuudessa.

Uuden ilmastolain tavoitteena on myös vahvistaa lain perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja edistää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta menettelyllisten ja sisällöllisten näkökulmien kautta esimerkiksi 13 § lausumis- ja kuulemismenettelyn avulla. Laki pyrkii vahvistamaan eri tahojen osallistumista ilmastopoliittikan suunnitelmien valmisteluun. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, minkä oikeuden painoarvo ja merkitys korostuvat ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen yhteydessä. Uusi ilmastolaki laajensi suunnitelmien valmistelun yhteydessä yleisön osallistumismahdollisuuksia muuhunkin kuin kirjalliseen muotoon, mikä edistää yhdenvertaisuutta. Monipuoliset osallistumismahdollisuudet vahvistavat paitsi lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia, myös vammaisten henkilöiden ja vanhusten osallistumista. Myös muutoksenhakuoikeuden lisääminen ilmastolakiin on osa osallistumisoikeuksien vahvistamista.

Uuden ilmastolain myötä myös saamelaisen oikeudet ja saamelaiskulttuurin edistäminen ilmastopoliittikassa vahvistuivat.

Lakiesityksen vaikutusarvion mukaan useimmat saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen osa-alueet liittyvät suoraan ilmastoon ja luontoon. Lain 2 § momentin 3 kohdan 2 mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on: *“turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”*. Ilmastolain 14 § linjaa, kuinka ilmastopolitiikan suunnitelmien valmisteluissa on huomioitava Saamelaiskulttuurin edistäminen ja Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvollisuus. Ilmastolain 21 § perustaa ilmastolaissa tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun tueksi saamelaisen ilmastoneuvoston.

Uudella ilmastolailla katsottiin olevan vaikutuksia tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen, sillä hiilineutraaliustavoite, entistä kunnianhimoisemmat päästövähennystoimet ja riittävät sopeutumistoimet edistäisivät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä.

Lain tarkoituksena on myös vahvistaa eduskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ilmastopolitiikan suunnitteluun.

Ilmastopolitiikan legitimitietin parantaminen ilmastolaissa tukeutuen Pariisin ilmastosopimukseen, IPCC:n laskelmiin ja Suomen ilmastopaneelin laskelmiin sai eduskunnan enemmistön hyväksynnän 25.5.2022 äänin 121–42.

Ilmastolain merkitys Suomen ilmastopolitiikassa ja sen hyväksyttävyydessä on iso, sillä ilmastonäkökohtia ei ole integroitu vahvasti ja laajasti muuhun lainsäädäntöön. Belinskij ym. mukaan ilmastopäätöksenteon legitimitietin näkökulmasta panoslegitimiteetti (yleisön oikeus osallistua) toteutuu Suomen oikeusjärjestelmässä verraten hyvin, mutta tuotoslegitimiteetin (vallankäytön lopputulos) toteutumisessa on ongelmia (Belinskij ja muut, 2024). Yleisön osallistumismahdollisuudet ilmastoon liittyvään päätöksentekoon uhkaavat jäädä kosmeettisiksi, koska ilmastonäkökohdilla on vain rajallinen aineellinen merkitys oikeudellisessa päätöksenteossa. Ilmastolain mukaiset ilmastotavoitteet ohjaavat suoraan vain ilmastosuunnittelua, eikä viittauksia näihin tavoitteisiin tai suunnitelmiin ole kirjattu muualle lainsäädäntöön luonnonsuojelulakia laajemmin. Ilmastotavoitteet tulisi integroida laajasti oikeusjärjestelmään. Tutkimuksen mukaan oikeusjärjestelmän haasteita kuvaavat esimerkiksi metsälainsäädännön muuttamiseksi tehty kansalaisaloite vuodelta 2018 ja vuoden 2023 ilmasto-oikeudenkäynti.

Valituksen perusteluiden seuraavat osiot tulevat esittämään millä tavalla valtioneuvoston passiivisuus liittyen lisätoimipäätökseen ja aktiivinen toiminta ilmastopoliittisten toimien peruuttamisessa johtavat kaikkien yllä esitettyjen ilmastolain tarkoitusten ja tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen.

3.3. Ilmastolain 16.1 § mukainen velvollisuus lisätoimipäätöksestä

Ilmastolain 16 § 1 momentin mukaan:

“Valtioneuvoston on seurattava 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopoliittikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat 11 tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.”

Lain 18 § kohdan 2 mukaan ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää:

“2) arvio ilmastopoliittikan 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;”

Hallituksen esityksen (HE 22/2022 vp) mukaan ilmastovuosikertomuksessa arvioitaisiin vain mahdollista lisätoimien tarvetta, eikä kertomukseen lähtökohtaisesti sisältyisi ehdotuksia konkreettisista lisätoimista. Kertomuksessa voitaisiin kuitenkin todeta, millä sektoreilla toimia ei ole toimeenpantu suunnitellusti tai mikäli toimien aikaansaama päästövähennys on arvioitua vähäisempi.

Ilmastovuosikertomuksella on näin ollen keskeinen rooli ilmastolaissa ja ilmastosuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden seurannassa, niiden toteutumisen varmistamisessa ja lisäpäätösmenettelyn käynnistämässä. Kuten lain perusteluosiossa todetaan: *“Käytännössä kertomuksessa esitetyn arvion johdosta voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely, jonka myötä valtioneuvosto tekisi 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen, minkä jälkeen suunnitelmaa tai suunnitelmia muutettaisiin 17 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti.”*

Mahdollisuudet käynnistää lisätoimien päättämistä koskeva menettely eivät rajaudu ilmastovuosikertomuksen arvioihin. Kuitenkin tilanteessa,

jossa lisätoimista ei ole päätetty minkään muunkaan menettelyn johdosta, on ilmastovuosikertomuksen menettelyyn viittaaminen johdonmukaista sen ollessa lainsäätäjän eksplisiittisimmin tähän tarkoitukseen esittämä mekanismi.

Myös apulaisoikeuskansleri on korostanut, että ilmastovuosikertomus on yksi keinoista, joiden avulla turvataan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisesti (OKV/10/50/2019).

Ilmastovuosikertomuksen mukainen seuranta ja ilmastolain 16.1 § mukainen päätös lisätoimista ovat siis läheisessä yhteydessä toisiinsa. Mikäli seurannan perusteella edistys kohti ilmastosuunnitelmien ja ilmastolain 2 §:n tarkoittamia tavoitteita on riittämätöntä, ilmastolaki edellyttää, että valtioneuvosto tekee päätöksen tarvittavista lisätoimista. HE 27/2022 vp perustelu määrittelee lisätoimet uusiksi politiikkatoimiksi, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa ilmastosuunnitelmissa esitetyt tai ilmastolain 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Tällöin kyse olisi *“suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta”*.

Lisätoimia koskeviin ilmastolain määräyksiin liittyy läheisesti myös ilmastolain 17 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston on lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava ilmastopolitiikan suunnitelmia. Säännös vastaa sisällöltään pääosin kumotun ensimmäisen ilmastolain (609/2015) 13 §:ää, joka hallituksen esityksen mukaan asettaa valtioneuvostolle velvollisuuden muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia, mikäli se on seurannassa katsonut, että asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Valtioneuvoston päätös lisätoimien tarpeesta laukaisee siten 17 §:n 1 momentissa määritellyn velvollisuuden muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia noudattaen suunnitelmien valmisteluun soveltuvaa menettelyä 13 §:n ja 14 §:n mukaisesti.

3.4. Nieluromahdus ja sen merkitys lain 2 § tavoitteiden kannalta

Ilmastolain 2.1 § mukaan: *“Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että:*

1) ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat

viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen;”

Lisäksi lain 2.2 § mukaan: *“Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden on perustuttava niihin.”*

Lain esitöissä (HE 27/2022 vp) ilmastolain uudistamisesta mukaan hiilineutraaliuden saavuttamiseen vaikuttaa myös nielujen kehitys. Ilmastopaneeli totesi raportissaan vuonna 2021 (Suomen Ilmastopaneeli, 2021), että liian intensiivinen metsien hyödyntäminen vaikeuttaa hiilineutraaliuden saavuttamista huomattavasti. Paneeli osoitti analyysissään, että maankäyttösektorin päästöt eivät ole vähentyneet vuodesta 1990 ja että viime vuosien hakkuiden kasvattaminen on pienentänyt metsämaan hiilinielua Suomessa.

Tilastokeskus julkaisi 25.5.2022 pikaennakon vuoden 2021 kasvihuonekaasupäästöistä, jonka mukaan maankäyttösektori oli ensimmäistä kertaa päästölähde (Suomen virallinen tilasto, 2021). Kyseessä oli erittäin merkittävä muutos suhteessa oletuksiin, joita ilmastopolitiikan päätöksenteossa oli käytetty, joten tavoitteiden ja suunniteltujen toimien välille avautui mittava kuilu. Myöhemmin tieto hiilinielujen romahduksesta edellisen kymmenen vuoden aikana on tarkentunut entisestään, vahvistaen pidemmän aikavälin trendin. Vuonna 2022 maankäyttösektori oli Tilastokeskuksen mukaan jälleen päästölähde, nyt 4,4 Mt CO₂-ekv kokoinen (Suomen virallinen tilasto, 2024A). Lisäksi aiempien vuosien tilastotiedon päivitys joulukuussa 2023 paljasti, että maankäyttösektori oli ollut nettopäästölähde jo vuonna 2018 (Suomen virallinen tilasto, 2023). Nieluromahduksessa ei siis ollut kyse yhden vuoden poikkeamasta vaan taustalla ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana uudelle, korkealle tasolle kasvatetut metsien hakkuutasot, metsien kasvun heikkeneminen ja turvemaiden aiempaa arvioitua suuremmat maaperäpäästöt.

Tilastokeskuksen uusimman, vuotta 2023 koskevan pikaennakon (Suomen virallinen tilasto, 2024A) mukaan nettonielun koko on yhä kaukana kansallisen hiilineutraaliustavoitteen ja EU:n

LULUCF-asetuksen mukaisesta tavoitetasosta. Maankäyttösektori on nyt palautunut heikoksi, 1,3 Mt CO₂ ekv kokoiseksi nettohiiliksi, mutta mikään ei estä nettohiilun muuttumista jälleen lähteeksi tulevina vuosina, poliittisen ohjauksen puutteen vuoksi. Pellervon taloustutkimus arvioikin, että puun kysyntä kasvaa vuosina 2024 ja 2025, mikä nostaa hakkuumääriä (Valonen ja muut, 2024).

Toukokuussa 2022, heti nieluromahduksen tultua julki, Suomen ilmastopaneeli (25.5.2022) kommentoi tilannetta seuraavasti tiedotteessaan: **“Nettonielun romahdus vaarantaa vakavasti Suomen hiilineutraaliustavoitteen ja erityisesti EU:n asettaman nettonielutavoitteen saavuttamisen.”** (...) **“Ilmastopaneeli katsoo, että tarvitaan kiireellisesti kansallinen nettonielun pelastusohjelma.”** Ilmastopaneeli edustaa Suomen parasta tieteellistä asiantuntijatietao ilmaston suhteen ja sen mandaatti tulee suoraan ilmastolaista.

Valtioneuvosto päätti Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU) vanhentunein tiedoin

Ilmastolaissa säädettyyn ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään (9-12 §) kuuluu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU). Valtioneuvosto hyväksyi ja antoi eduskunnalle selonteon maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta heinäkuussa 2022, kuusi viikkoa sen jälkeen, kun tieto hiilinielun romahduksesta oli tullut julki. Lakisäätöisen Ilmastopaneelin ja valtion oman ympäristötutkimuslaitoksen (SYKE) vakavasta huolesta ja suosituksista huolimatta suunnitelma ei sisältänyt toimia hiilinielun korjaamiseksi, vaan valtioneuvosto hyväksyi suunnitelman oletuksin, jotka jo tuossa vaiheessa tiedettiin vanhentuneiksi ja toimenpitein, jotka tiedettiin ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta riittämättömiksi.

Ilmastopaneelin yllä viitatus tiedotteen mukaan kyseinen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen:

”Juuri lausuntokierroksella ollut maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen. Strategisen tarkastelun sijaan se tyytyy 3 Mt CO₂-ekvivalentin lisäisten nielutoimien kartoitukseen, eikä osoita niidenkään saavuttamiseen uskottavaa sääntelyä tai taloudellisia ohjauskeinoja.”

Nieluromahdus johtuu poliittisen ohjauksen puuttumisesta

Suomen hiilinielujen kokoon vaikuttaa kaikkein voimakkaimmin metsien hakkuutaso (Kalliokoski ja muut, 2020). Jo maaliskuussa 2017, kun silloinen hallitus asetti tavoitteeksi runkopuun vuosittaisten hakkuiden kasvattamisen noin viidenneksellä, Suomen metsienkäyttösuunnitelmista huolestuneet 68 tutkijaa julkaisivat julkisen kirjeen (BIOS, 24.3.2017.), jossa he arvioivat että toteutuessaan hakkuiden ja puunkäytön lisääntyminen heikentää luonnon monimuotoisuutta ja kiihdyttää ilmastonmuutosta. Näin on sittemmin käynyt. Suomen ympäristökeskuksen kirjallisuuskatsauksen mukaan metsien hakkuiden lisäys pienentää metsiin sitoutuvaa hiilen määrää merkittävästi pitkällä, ainakin 100 vuoden aikajänteellä (Soimakallio ja muut, 2020) Fossiilisten materiaalien korvaamisella vältetyt päästöt ovat niin alhaiset, etteivät ne ja puutuotteiden hiilivarasto pysty kompensoimaan hakkuiden lisäämisen kautta aiheutettuja hiilinielumenetyksiä ainakaan 150 vuoden aikajänteellä, jos hakkuutaso jää pysyvästi nykyistä suuremmaksi, kertoo Suomen ilmastopaneelin raportti (Seppälä ja muut, 2022) keväältä 2022. Ilmastopaneeli korostaakin hakkuiden vähentämisen ilmastohyötyjä ja tarvetta maltillistaa hakkuita ilmastolain mukaisten ilmastotavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä.

Luonnonvarakeskuksen blogissa (Lehtonen, 27.6.2022) arvioidaan, että Suomen hiilinielutavoitteiden kannalta toteutunut hakkuutaso on kestämaton. Viitteitä siitä, että alueellisesti hakkuut ovat olleet poikkeuksellisen suuret, on nähtävissä MELA-tulospalvelusta (Luonnonvarakeskus, 2023). Palvelun arvion mukaan aikajaksolla 2016–2025 nykyisen suuruusina jatkuvien hakkuiden skenaario tuottaa suuremman kokonaispoistuman kuin suurimman ylläpidettävissä olevan hakkuukertymän skenaario useille maakunnille. Joulukuussa 2022 Luke tarkensi arviotaan nieluromahduksen syistä ja seurauksista EU:n nieluasetuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa. (Haakana ja muut, 2022) Johtopäätöksenä oli, että vuoden 2021 kasvihuonekaasuinventaarion ennakkotiedon mukainen LULUCF-sektorin nielujen muuttuminen päästökseen johtuu puuston kasvun ja poistuman erotuksen pienenemisestä lisääntyneiden hakkuiden ja alentuneen kasvun vuoksi. Metsien hiilinielun aleneminen vaikeuttaa LULUCF-sektorin veloitteen saavuttamista kaudella 2021–2025.

Keväällä 2023 Suomen ympäristökeskus julkaisi selvityksen nettonielun arvioidusta kehityksestä ja mahdollisista ohjauskeinoista. (Soimakallio & Pihlainen, 2023) Tiedotteen mukaan:

“Tilanteen korjaamiseksi ei ole toistaiseksi otettu käyttöön riittävän tehokkaita ohjauskeinoja metsien hiilinielun vahvistamiseksi. Julkisuudessa ja kirjallisuudessa uusia ohjauskeinoja on kuitenkin esitetty.”

”On olemassa merkittävä riski, että Suomi jää EU:n kaudelle 2021–2025 asettamasta metsien vertailutasosta ja maankäyttösektorin velvoitteista jopa useilla kymmenillä miljoonilla hiilidioksidiekvivalenttitonneilla. Näin tapahtuu erityisesti, mikäli hakkuut säilyvät korkealla tasolla tai jopa lisääntyvät nykytasosta”, toteaa johtava tutkija Sampo Soimakallio Suomen ympäristökeskuksesta. Selvityksessä arvioitiin, että nykyisellä puuston kasvulla metsien hiilitaseen nykyinen vertailutaso voidaan saavuttaa selvästi nykyistä alhaisemmalla vuotuisella hakkuukertymällä, 65–68 miljoonalla kuutiometrillä. Vertailun vuoksi vuonna 2023 hakkuut olivat 69 miljoonaa kuutiota ja vuonna 2022 75 miljoonaa kuutiota.

Joulukuussa 2023 Luonnonvarakeskus tarkensi arviotaan Suomen hoidetun metsämaan vertailutasosta LULUCF-asetuksen alla (Tuomainen, 2023). Vertailutaso koskee vuosia 2021-2025. Teknisen korjauksen jälkeen päivitetty vertailutaso on -19,3 Mt CO₂-ekv., josta metsien osuus on -13,45 Mt CO₂-ekv. ja puutuotteiden -5,83 Mt CO₂-ekv. Nieluasetus edellyttää Suomelta siis noin -19 Mt CO₂-ekv metsänielua, kun vuonna 2022 metsien ja puutuotteiden nettonielu oli yhteensä vain -8,0 Mt CO₂-ekv (Tuomainen, 2024). Päivityksen jälkeenkin Suomi on siis jäämässä vertailutasosta huomattavasti, erityisesti jos asetuksen mukaiset joustomahdollisuudet eivät ole käytössä. Lopullinen vertailutaso selviää vuonna 2027 päivitetyn inventaariotiedon pohjalta.

Tilastokeskuksen vuoden 2023 pikaennakon (Suomen virallinen tieto, 2024B) julkaisun jälkeen Suomen ilmastopaneelin puheenjohtaja Jyri Seppälä sanoi Ylen uutisissa (30.5.2024), että Suomi on tuoreiden maankäyttösektorin lukujen perusteella yhä ongelmissa EU:sta tulevien velvoitteiden kanssa (Eskonen, 30.5.2024)

“Kyllä tässä on kaikki merkit, että asiat eivät tule menemään hyvin ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla.”

Suomen ympäristökeskuksen ryhmäpäällikkö ja johtava tutkija Sampo Soimakallio arvioi X-viestintäpalvelussa 30.5.2024, että *“Vuosien 2021-2023 osalta Suomi on yhteensä lähes 60 Mt CO₂-ekv. jäljessä metsien voimassa olevaa vertailutasoa, ja n. 30 Mt CO₂-ekv. jäljessä*

Luonnonvarakeskuksen arvioimaa teknisesti korjattua metsien vertailutasoa.”

Ennusteiden valossa tilanne ei ole nykytoimin korjaantumassa. Luonnonvarakeskuksen päivitettyjen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) skenaarioiden mukaan **“maankäyttösektori ei ole vuonna 2035 nettonielu vaan päästölähde”**. (Silfver ja muut, 2024).

“...erityisesti jos hakkuutasot nousevat MISU-WEM1-skenaarion mukaisesti, merkittävän nettonielun saavuttaminen maankäyttösektorilla vuoteen 2035 mennessä vaatii päästöjen vähentämistä ja nielujen vahvistamista huomattavasti alkuperäisen suunnitelman toimenpiteiden kolmea miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia enemmän.”

Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO) julkaistiin 20.6.2024 (Koljonen ja muut, 2024). Tiedotteen mukaan:

"Skenaariolaskelmien perusteella Suomi ei saavuta hiilineutraalisuustavoitetta vuoteen 2035 mennessä nykyisillä ilmasto- ja energiapolitiisilla toimilla, vaan lisätoimien tarve on ilmeinen. Laskelmien lähtöoletuksista riippuen lisätoimien tarve oli 2–19 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia (Mt CO₂- ekv.)."

"Skenaariolaskelmiin liittyvien merkittävien epävarmuuksien vuoksi maankäyttösektorin nielukehitys voi kuitenkin olla huomattavasti (8–12 Mt CO₂- ekv.) mallinnettua heikompi."

Lisäksi raportissa (s. 132) todetaan, että:

"On kuitenkin hyvä huomata, että jos kasvihuonekaasuinventaarion tuloksissa 2010–2022 raportoitu hakkuukertymän ja metsämaan nettohiilinielun riippuvuussuhde pysyy tulevaisuudessa samana, LULUCF-sektorin nettonielu voi olla merkittävästi tässä esitettyjä arvioita pienempi."

sekä (s. 150): *“WEM-skenaariovarianteissa ei myöskään huomioitu PM Orpon hallituksen päättämiä toimia, jotka osaltaan kasvattavat KHK-päästöjä.”*

Ilmastolain muiden tavoitteiden osalta todetaan, että:

“...kansallisen ilmastolain mukainen tavoite vähentää KHK-päästöjä 60 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 päästötasoon verrattuna voidaan tulosten mukaan saavuttaa vähäisin lisätoimin, mikäli erityisesti puhtaan energian, teollisuuden ja liikenteen päästövähennysinvestoinnit toteutuvat oletetusti. Sen sijaan vuosien 2040 ja 2050 tavoitteisiin, eli 80 % ja 90 % KHK-päästöjen vähennys 1990 päästöihin verrattuna, päästökuilu on vuonna 2040 noin 1,4–2,8 Mt CO₂-ekv. ja vuonna 2050 noin 4,7–6,2 Mt, joten lisätoimien tarve on huomattava.” s.142

Johtopäätös: Edellä selvitetyn **pohjalta voidaan todeta, että, mikäli valtioneuvosto ei reagoi nieluromahdukseen riittävästi, ilmastolain 2 pykälän 1 momentin 1 kohdan tavoite hiilineutraaliudesta vuonna 2035 ja 2 pykälän 2 momenttiin lukeutuva EU:n nieluasetuksen Suomelle asettama tavoite eivät ole realistisesti saavutettavissa.** Myös lain 2 pykälän 1 momentin 2 kohdan päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 ovat vaarassa ilman lisätoimia muilla sektoreilla. Asiassa ei ole sellaista tieteellistä epäselvyyttä, jonka takia lisätoimipäätösten tekemistä olisi hyväksyttävää tai perusteltua lykätä.

Hiilinielutason korjaaminen edellyttää ilmastolain mukaisia lisätoimia

Suomen ilmastopaneelin entinen puheenjohtaja, Helsingin yliopiston emeritusprofessori ja tutkimusjohtaja Markku Ollikainen kommentoi 26.4.2024 Ylelle (Heiskanen, 26.4.2024): *”Tämä hallitus ei ole toistaiseksi tehnyt mitään nieluasian edistämiseksi”.*

EU-komissio kritisoi suosituksissaan (European Commission, 2023.) Suomen kansallista yhdenmuettyä energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) luonnosta mm. siitä ettei suunnitelma luo konkreettista polkua siihen, miten LULUCF-asetuksen mukaiset tavoitteet saavutetaan ja hiilinielujen osuutta EU:n kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi kasvatetaan. Komissio edellytti Suomelta lisätietoja maankäyttösektorin lisätoimista, niiden aikajänteestä, kattavuudesta ja vaikuttavuudesta. Lausunnoille tulleen luonnoksen (VN/19961/2023) mukaan Suomi olisi nykytoimin jäämässä hiilineutraaliudesta vuonna 2035 noin 20 Mt edestä ja maankäyttösektori olisi heikko nettonielu. Suomi olisi myös jäämässä vuoden 2030 LULUCF-asetuksen nielutavoitteesta, sillä vuonna 2030 nettonielu olisi vain 6,42 Mt.

Suomen ilmastopaneelin (2024) Suomen yhdenntetyn energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivityksestä (VN/19961/2023) antaman lausunnon mukaan:

“Ilmastopaneeli yhtyy NECP-luonnoksen arvioon siitä, että nykytoimet eivät ole riittäviä taakanjakosektorin, LULUCF-sektorin sekä hiilineutraaliustavoitteen turvaamiseksi. Luonnos ei kuitenkaan esitä tarvittavassa mitassa korjaavia toimia. Ilmastopaneeli katsoo, että NECP-luonnos ei vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Ilmastopaneeli odottaa, että lopullisessa NECP:ssä esitetään selkeämpi tilannekuva tehdyn politiikan vaikutuksista suhteessa tarvittavaan kehitysuriaan sekä esitetään keskeisiä korjaavia toimenpiteitä.”

“Hallituksella on käytössään runsaasti tutkittua tietoa kustannustehokkaista toimista LULUCF-sektorin tilanteen parantamiseksi, vain poliittiset päätökset puuttuvat. Osin hallitus on myös perunut jo aiemmin päätettyjä kustannustehokkaita toimia, kuten turvemaiden vettämiseen varattu rahoitus. Käytännössä välittömästi toteuttamiskelpoisimmat toimet maankäyttösektorin nettonielun vahvistamiseksi ovat maaperäpäästöjen vähentäminen, metsäkadon minimoiminen ja metsän kasvun voimistaminen. Päätöksiä toimien suhteen tarvitaan nyt, sillä kustannustehokkaimpienkin keinojen, kuten heikkotuottoisten turvepeltojen vettämisen, toteuttaminen vie aikansa.”

“Hakkuut ovat keskeisin LULUCF-nielun kokoon vaikuttava tekijä. Mikäli hallituksella ei ole näkemystä hakkuutasoon vaikuttavista ohjauskeinoista, ei myöskään vuoden 2030 tavoitteiden toteutumiseksi ole selkeää suunnitelmaa.”

Suomen ilmastopaneeli julkaisi 18.6.2024 kannanoton EU-komissiolle toimitettavaan yhdenntettyyn kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan (NECP) liittyen (Suomen ilmastopaneeli, 18.6.2024):

“Maankäyttösektorilla ja liikenteessä tarvitaan kuitenkin määrätietoisia toimia, jotta sovitut tavoitteet saavutetaan. Ilmastolaki ja Suomen EU-velvoitteet vaativat kurssin välitöntä korjaamista. Hallituksella on vielä mahdollisuus päivittää korjaavia toimia kesäkuun loppuun mennessä EU:lle toimitettavaan ilmasto- ja energiasuunnitelmaansa.”

“Ilmastopaneeli kehottaa hallitusta kuuntelemaan tieteen viestejä ja ottamaan kustannustehokkaat ilmastotoimet heti käyttöön. Erityisesti maankäyttösektorilla on jätetty toistaiseksi hyödyntämättä lukuisia kustannustehokkaita päästövähennyskeinoja.”

“Päätöksiä toimien suhteen tarvitaan nyt, sillä kustannustehokkaimpienkin keinojen, kuten heikkotuottoisten turpepeltojen vettäminen, toteuttaminen vie aikansa.”

Suomi lähetti 28.6.2024 kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelmansa (Finland’s Integrated National Energy and Climate Plan Update. 2024) päivityksen Euroopan komissiolle. Suunnitelma ei juurikaan muuttunut lausuntokierroksen jälkeen.

Ilmastolain esitöiden mukaan nettonielun laskennassa otettaisiin huomioon maankäyttösektorin luonnollisten nielujen lisäksi myös mahdolliset teknologiset nielut (kuten biogeenisen hiilidioksidin talteenotto ja varastointi), mikä ilmenee lakiin sisällytettävästä nielun määritelmästä. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan *“hallitus asettaa tavoitteen teknisten nielujen käytölle merkittävässä määrin jo 2020-luvun kuluessa.”*

Kuitenkin Suomen Ilmastopaneelin raportin (Kujanpää ja muut, 2023) perusteella teknisten nielujen käyttöönotto sisältää useita pullonkauloja ja voisivat tukea ilmastotavoitteiden saavuttamista vasta vuoden 2030 jälkeen. Hankkeiden valmistelu-aika on pitkä, vähintään 6–7 vuotta.

“Teknologisten nielujen varjolla ei tule hidastaa muita ilmastotoimia tai jättää päästövähennyksiä tekemättä”, raportti painottaa.

Paneeli arvioi teknologisten nielujen potentiaalin 5–6 Mt hiilineutraaliuden täyttämiseksi.

”Teknologiset nielut tarjoavat lisäkeinon Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen, mutta ne eivät saa syrjäyttää tai hidastaa muita ilmastotoimia ja vaarantaa Suomen 2030 tavoitteiden saavuttamista. Teknologisten hiilinielujen tuottaminen on toistaiseksi myös kalliimpaa kuin kustannustehokkaat toimet maankäyttösektorilla, kuten esimerkiksi entisten turpeenottoalueiden vettäminen”, sanoi Suomen ilmastopaneelin silloinen puheenjohtaja Markku Ollikainen.

Suomen lausunnoilla olleen NECP:n (VN/19961/2023) mukaan hiilen talteenotto ja varastointi on yksi vaihtoehto ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin suunnitelma tunnistaa useita pullonkauloja ja haasteita. Suomesta ei löydy lainkaan geologisia varastointimahdollisuuksia, joten hiilidioksidi tulisi kuljettaa laivoilla muualle. BECCS:n osalta hankkeita ei myöskään ole olemassa Suomessa, sillä toimijoilla tai valtiolla ei ole taloudellisia kannustimia niiden kehittämiseen. Biogeenisen hiilen talteenoton hasteena on myös

useiden laitosten sijainti sisämaassa ja se, että teollisuus on enemmän kiinnostunut hiilidioksidin hyödyntämisestä kuin varastoinnista.

Luonnonvarakeskus (2024) toteaa lausunnossaan:

“CCS-tekniikan (erityisesti DACCS, mutta myös BECCS) rooliin osana kansallista ilmastopolitiikan suunnittelua tulee suhtautua varovaisesti.”

Valtioneuvoston toimet vaikuttavat jäävän vaatimattomiksi myös tällä saralla eikä tarjoushuutokauppaa ole vielä valmisteltu.

”Teknisissä nieluissa tarvitaan tutkimusta ja kehitystyötä, maankäytön nieluissa sen sijaan tarvitaan toteutusta”, sanoo Luonnonvarakeskuksen tutkimusprofessori ja ilmastopaneelin jäsen Raisa Mäkipää (Elonen, 20.3.2024).

”Miksei molempiakin voi edistää? Mutta jos rahat tulevat samasta budjetista, ja toiset keinot maksavat 10 euroa tonnilta ja toiset 200 euroa tonnilta, niin ei kannata jättää tekemättä ilmastotoimia metsissä ja pelloilla, kun tavoitteena on tuntuvat päästövähennykset lähivuosina”, Mäkipää sanoo.

Valittajat katsovat, että edellä mainitun valossa myöskään valtioneuvoston toimet teknisten nielujen saralla eivät ole riittävän uskottavia, jotta ilmastolain edellyttämät tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Valittajat katsovat, että hiilinielutasojen korjaamisen keinoista on esitetty tieteellisesti riittävän yksimielisiä kantoja, jotka liittyvät nimenomaan maankäyttöön. Näiden keinojen käyttöönottoon liittyviä päätöksiä valtioneuvosto ei ole osoittanut edes valmistelewansa ilmastolain mukaisesti.

Valittajat katsovat, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma olisi pitänyt päivittää tai sitä olisi tullut muuttaa ilmastolain 17.1 § mukaisesti tällä kaudella ilmastolain mukaisessa prosessissa. Teknisten hiilinielujen mainitseminen hallitusohjelmassa ei korvaa tätä. Ilmastolain mukaisten prosessien sivuuttamisen ongelmat korostuvat, sillä toimien valinnassa ei ole noudatettu ilmastolain 8 § mukaisia ilmastopolitiikan suunnitelmien yleisiä kriteereitä, kuten

3) ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti;

4) ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien toimien kustannustehokkuus;

5) kasvihuonekaasujen vähentämistä, nielujen vahvistamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys;

8) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen;

Tutkimusta ja kehitystyötä vaativien teknologisten nielujen korostaminen maankäyttösektorin tunnettujen ja toteutusta vailla olevien toimien kustannuksella ei vastaa ilmastolain 8 §:n mukaisten suunnitelmien yleisten kriteerien kohtaa 4) kustannustehokkuuden osalta. Tämä on maan parhaan maankäyttösektorin ilmastotieteen laskelmien mukaan osoitettavissa, kuten Mäkipää yllä viittaa. Se ei myöskään vastaa kohtaa 5) kuten ilmastopaneelin raportti teknisistä nieluista ja työ- ja elinkeinoministeriön (2024) lausunnoilla ollut versio NECP:stä osoittavat.

Ilmastolain 2.2 § täyttämässä ja EU:n nieluasetuksen (LULUCF) velvoitteiden täyttämässä tulee huomioida, että nieluasetus kattaa vain maankäyttösektorin eivätkä teknologiset nielut kuulu asetuksen piiriin.

3.5. Ilmastovuosikertomus 2022, Suomen luonnonsuojeluliiton ja Greenpeace Nordenin hallintovalitus ja KHO:n päätös 2023:62

Valtioneuvosto antoi ilmastolain mukaisen ilmastovuosikertomuksen (YM/2022/71) 27.10.2022, jossa ei ollut tehty laissa säädettyä arviota lisätoimien tarpeesta, vaikka lisätoimien toimien tarve oli vuosiraportoinnin paljastaman maankäyttösektorin nieluromahduksen valossa mittava ja kiistaton.

Suomen luonnonsuojeluliitto ja Greenpeace Norden jättivät hallintovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston ilmastolain vastaisesta menettelystä 28.11.2022. Suomen hiilinielut olivat romahtaneet, mutta valtioneuvosto ei siitä huolimatta käynnistänyt ilmastolain mukaista menettelyä lisätoimista, joilla lain tavoitteet voitaisiin yhä saavuttaa. Järjestöt katsoivat, että valtioneuvosto rikkoi passiivisuudellaan Suomen ilmastolakia.

Jättäessään laissa säädetyn lisätoimipäätöksen tekemättä valtioneuvosto oli muutoksenhakijoiden mukaan toiminut vähintäänkin passiivisesti niin, että asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellyttivät mahdollisuutta hakea muutosta valtioneuvoston ratkaisuun, vaikka asiassa ei ollut tehty varsinaista hallintopäätöstä.

Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta (KHO 2023:62). Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ollut hallintopäätös, johon voitiin hakea muutosta valittamalla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi kuitenkin tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen *tuossa vaiheessa* johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei valtioneuvosto ollut ilmastovuosikertomuksen antamisen yhteydessä tehnyt päätöstä hiilinielujen vähenemisen edellyttämistä toimista tai tällaisten toimien tarpeettomuudesta taikka jättänyt mainittuja toimenpiteitä koskevaa asiaa tutkimatta. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei myöskään voitu päätellä, että valtioneuvoston ratkaisu olisi *tässä vaiheessa* tarkoittanut ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä. Valtioneuvoston ratkaisua asiassa ei voitu pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä, joten valitus oli jätettävä tutkimatta.

KHO:n ratkaisussa korostuu kysymys siitä, onko kyseessä valituskelpoinen päätös. KHO äänesti ratkaisustaan 3-2. Vähemmistön mukaan ilmastovuosikertomus sisälsi sellaisen lisätoimia koskevan kannanoton, jonka sisältämää päätöstä voitiin pitää valituskelpoisena.

“Kannanotto on lyhyt, mutta sisällöltään se tarkoittaa, ettei lisätoimiin ole vielä tarvetta. Kannanoton on tältä osin katsottava sisältävän suunnittelujärjestelmää koskevan päätöksen, joka vastaa päätöstä siitä, ettei 16 §:n mukaisista lisätoimista ole tarpeen tehdä päätöstä. Kun otetaan lisäksi huomioon edellä todettu, ilmastovuosikertomuksen kannanotto on tulkittava tältä osin valituskelpoiseksi päätökseksi.”

Sekä enemmistö, että vähemmistö korostivat perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistarvetta.

Enemmistö:

“Perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattaa oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetun lain esitöissä ilmaistulla tavalla edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.”

Vähemmistö:

“...oikeusvaltioissa tulee olla mekanismeja, jotka antavat mahdollisuuden saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellaiset toimet, joiden voidaan arvioida liittyvän ihmisten perustavan laatuisten perusoikeuksien, kuten terveellisen ja ihmisarvoisen ympäristön turvaamiseen myös tulevaisuudessa.”

Ilmastovuosikertomuksen 2022 perusteella eduskunta antoi kirjelmän (EK 77/2022 vp), jonka mukaan *“eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto: 1. kiirehtii muuttuneen tilannekuvan johdosta ilmastopolitiikan perus- ja politiikkaskenaariotyön taustalaskelmien saattamista ajan tasalle sekä korostaa tarvetta varmistaa ilmastolain mukaisesti nielujen vahvistaminen ja kansallisen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen edellytykset riittäväillä lisätoimilla päästöjen vähentämiseksi ja/tai hiilinielujen vahvistamiseksi”*

Valittajat panevat merkille, että eduskunta jo tässä vaiheessa 22.2.2023 piti esillä riittäviä lisätoimia päästöjen vähentämiseksi ja/tai hiilinielujen vahvistamiseksi.

3.6. Ilmastovuosikertomus 2023 ilmastolain 16.1 §:n menettelyn laukaisijana

Ilmastovuosikertomus 2023 tunnistaa tarpeen lisätoimille ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi:

“Ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla on todennäköistä, ettei Suomi saavuta EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita ilman päästöyksiköiden ostoja muista jäsenmaista. Myös kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla.”

“Tämän hetkisten tietojen perusteella uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tulisi kuitenkin harkita jo tällä vaalikaudella. Myös ilmastolaki edellyttää, että MISUa arvioidaan kuluvalle vaalikaudella.”

Tämän johdosta eduskunta on kirjelmässään (EK 3/2024 vp) edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin keskeisten ilmastopolitiikan suunnitelmien päivittämiseksi ja valmistele

ehdotukset kustannustehokkaiksi lisätoimiksi toimien kokonaisvaikutukset huomioon ottaen. Tästä huolimatta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämistä tai uusimista ei ole aloitettu, eikä valtioneuvosto aio kuluvalle kaudella sitä tehdä.

Valittajat korostavat KHO ratkaisun 2023:62 vähemmistön äänestyslausuntoa, jonka mukaan: *“Ilmastolain säännösten muodostamaa suunnittelujärjestelmää on arvioitava kokonaisuutena. Varsinaisten suunnitelmien hyväksymispäätökset tehdään suhteellisen harvoin, minkä vuoksi kesken suunnittelukausien aikana nähtävissä olevat muutokset tulee tehdä lisätoimina. Tämä korostaa lisätoimia koskevan päätöksen merkitystä. Suunnittelun käynnistävänä mekanismina on valtioneuvoston ja eduskunnan välinen vuoropuhelu, joka kanavoituu ilmastovuosikertomuksen kautta.”*

Valittajien näkemyksen mukaan valtioneuvosto rikkoo ilmastolain velvoitteita, sillä siitä huolimatta, että se on päätöksessään YM/2024/16 (11.4.2024) päättänyt ryhtyä eduskunnan kirjelmään EK 3/2024 vp sisältyvästä kannanotosta aiheutuviin toimenpiteisiin, se ei ole tehnyt ilmastolain 16.1 § mukaista päätöstä lisätoimista, jonka pohjalta ilmastopoliittisia suunnitelmia tulisi muuttaa 17.1 § mukaisesti 13 § ja 14 § menetelmävaatimuksia noudattaen, kuten yleisöä osallistamalla.

Valtioneuvoston jäsenet, vastuuministerit, ovat sen sijaan julkisuudessa ilmoittaneet epävirallisesta päätöksestään jättää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tällä vaalikaudella päivittämättä. Myöhemmin vastuuministeri on vahvistanut vastauksessa kirjalliseen kysymykseen (KKV 73/2024 vp), että tällä vaalikaudella aiotaan tehdä vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi, johon ei sovelleta suunnitelman laatimista koskevia 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyvaatimuksia. Myös Suomen NECP:n mukaan vain maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi on tulossa. Avoimeksi jää, tuleeko arvioinnin perusteella valtioneuvoston päätöstä tarpeellisista lisätoimista. Vastauksesta kirjalliseen kysymykseen käy ilmi, että maankäyttösektorin mahdollisista lisätoimista valtioneuvosto aikoo päättää osana ilmasto- ja energiastrategian valmistelua, vaikka ilmasto- ja energiastrategia ei ole ilmastolain alainen. Sitä eivät koske samat sisältövaatimukset tai muutoksenhakumahdollisuudet kuin ilmastolain alaisia ilmastopoliittikan suunnitelmia. Ilmastolain 17 § 1 momentin toimeenpanon sijaan lisätoimet tulevat osaksi hallituksen päästövelan lyhentämishjelmaa, joka niin ikään ei ole ilmastolain alainen. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö valmistelee hallitusohjelman mukaisesti erillistä metsien kasvun ja hiilinielujen ohjelmaa, joka perustuu Kansalliseen metsästrategiaan 2035, mutta

sekään ei vastaa ilmastolain mukaisia velvoitteita. Päin vastoin sekä Suomen ilmastopaneeli että Suomen ympäristökeskus kritisoivat kansallista metsästrategiaa voimakkaasti marraskuun 2022 lausunnoissaan (Lausuntopyyntö luonnoksesta Kansalliseksi metsästrategiaksi, VN/26649/2022) juuri siitä, että strategia ei huomioi ilmastotavoitteita metsäpolitiikan reunaehtona, eikä nieluromahduksen aiheuttamaa muutostarvetta. Strategia ei tarjoa metsäsektorille tarvittavia strategisia suuntaviivoja, kuten tavoiteltavaa hakkuutasoa, joka mahdollistaisi ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttamisen. Syken mukaan strategiassa metsien hiilivarastojen hallinta ja kasvatus esitetään pääasiassa puunkasvun tavoitteiden jälkihuomiona, vaikka nykyisen tiedon perusteella puuston kasvu ei ole merkittävästi nousemassa nykytasosta - hakkuupaineet sen sijaan ovat.

Vuonna 2024 MMM:n johdolla valmisteltavalle metsien kasvun ja hiilinielujen ohjelmalle ei ole asetettu määrällistä tavoitetta. Näin ollen on mahdotonta arvioida miten se suhteutuu tällä hetkellä olemassa olevaan noin 20 Mt hiilinieluvajeeseen hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Ilmastolain alaisten suunnitelmien osalta valtioneuvosto on siis ryhtynyt ainoastaan uuden keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman (KAISU) valmisteluun, mikä osaltaan tukee kokonaiskäsitystä siitä, että maankäyttösektorin nieluvajeen korjaamiseksi ei aiota käynnistää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman muuttamista tai päivittämistä. Hallitus on vuoden 2023 budjettiriihen yhteydessä perunut jo aiemmin päätettyjä ilmastotoimia ja ehdotus luopua kuntien velvoitteesta laatia ilmastosuunnitelma oli lausunnoilla 5.7.2024 asti. Lisäksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa kevät- ja syyskaudelle 2024 ei mainita yhtäkään hiilinielua vahvistavaa ehdotusta. Valittajat katsovat, että valtioneuvoston toiminta osoittaa viivyttelyä asianmukaisten päätösten tekemisessä sekä ilmastolain menetelmävaatimusten kiertämistä.

Valittajat katsovat, että käsillä on KHO:n ratkaisun 2023:62 kohdan 69 mukainen tilanne, jossa valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen menettelyiden, tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Perustuslain 46 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion

noudattamisesta. Hallitus ei ole kuvannut mihin toimiin se on ryhtynyt eduskunnan kirjelmän EK 3/2024 vp johdosta.

Valtioneuvosto antoi torstaina 27.6.2024 ilmastovuosikertomuksensa eduskunnalle. Kertomuksen johtopäätökset vastaavat pitkälti vuoden 2023 kertomuksen johtopäätöksiä:

“Ilman merkittäviä lisätoimia maankäyttösektorilla on todennäköistä, ettei Suomi saavuta EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita ilman mahdollisia LULUCF-yksiköiden ostoja muista jäsenmaista. Mikäli LULUCF- sektorin vajetta ei saada katettua, siirtyy vaje katettavaksi taakanjakosektorilla. Päästövähennystahti ei ole riittävä ilmastolain vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla.”

“Nykytoimiskenaarion perusteella päästöt laskisivat edelleen vuoden 2030 jälkeen, mikä tukisi vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Heikon nielukehityksen takia tavoitteen saavuttaminen näyttää kuitenkin erittäin haastavalta tällä hetkellä ilman merkittäviä lisätoimia erityisesti maankäyttösektorilla ja myös huomattavia lisätoimia päästöjen vähentämiseksi.”

Maankäyttösektorin tavoitteiden osalta luvussa 4.3 todetaan:

“Kaudella 2021–2025 Euroopan komission vuonna 2020 vahvistama Suomen metsien hiilinielun vuotuinen vertailutaso on -29,4 Mt CO₂-ekv. puutuotteet mukaan lukien. Käytössä olevien tietojen perusteella metsämaan nielu sekä vuonna 2021 että 2022 oli selvästi pienempi kuin Suomelle asetettu vertailutaso. Kautta 2021–2025 tarkastellaan viiden vuoden kokonaisuutena. Luonnonvarakeskus on tehnyt vertailutasoon teknisiä korjauksia KHKI:n menetelmämuutosten vuoksi, tärkeimpinä näistä turvemaiden maaperämallinnuksen muutos sekä puuston biomassakasvun laskennassa tehty muutos. Korjausten seurauksena vertailutaso on pienentynyt ja on puutuotteiden kanssa -19,3 Mt CO₂-ekv. Teknisiä korjauksia saattaa tulla vielä lisää. Komission tulee hyväksyä lopullinen vertailutaso, jota käytetään LULUCF-asetuksen velvoitteen tarkistuksessa vuonna 2027.”

“Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan Suomelle on syntymässä ensimmäisellä viisivuotisjaksolla 10–40 Mt CO₂-ekv. alijäämä suhteessa kauden 2021–2025 velvoitteeseen. Arviossa on oletettu, että Suomella on käytettävissä maakohtaisesti määritelty hoidettua metsämaata koskeva joustomahdollisuus ja että Suomi käyttää

erillisjoustonsa. Ei ole vielä varmuutta täyttyvätkö jouston käytön edellytykset. Mikäli EU ei kokonaisuutena saavuta maankäyttösektorin tavoitettaan, hoidettua metsämaata koskeva joustomahdollisuus ei ole Suomen (tai muiden jäsenvaltioiden) käytettävissä, mikä kasvattaisi mahdollista alijäämää suhteessa velvoitteeseen. Arvio tarkentuu jatkossa, kun tiedot vuosien 2023–2025 kehityksestä selviävät.”

“Vuonna 2022 valmistuneen Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) toimeenpano on käynnistynyt. ELY:n uudella valtakunnallisella ilmastoyksiköllä on toimeenpanossa keskeinen rooli. MISU:n tavoitteeksi on määritelty maankäyttösektorin vähintään 3 Mt CO₂-ekv. nettonielun vahvistamistavoite vuoteen 2035 mennessä verrattuna perusskenaarioon. MISU:n toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla.”

Lisätoimitarpeen osalta luvussa 4.4. todetaan:

“Käytössä olevan nykytoimiskenaarion mukaan lisätoimien tarve vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi on suuruusluokaltaan jopa 19 Mt:n tasolla. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla.”

“Mikäli Suomen LULUCF-velvoitteen mukaista nielutasoa ei saavuteta, Suomen on mahdollista kattaa vaje hankkimalla vastaava määrä LULUCF-yksiköitä muista jäsenmaista. Mikäli vajetta ei saada katettua maankäyttösektorin yksiköiden hankinnalla, siirtyy kauden 2021–2025 vaje katettavaksi taakanjakosektorilla. Taakanjakosektorin jo entuudestaan tiukan velvoitteen ja maankäyttösektorin vajeen kokoluokan vuoksi vajeen kattaminen merkittävässä määrin taakanjakosektorin lisätoimilla on käytännössä mahdotonta. Mikäli vaje siirtyy katettavaksi taakanjakosektorilla, niin velvoitteen saavuttamiseksi on mahdollista pyrkiä hankkimaan taakanjakosektorin päästöyksiköitä muista jäsenmaista. Kummankaan sektorin yksiköiden saatavuudesta ja hinnasta ei ole tässä vaiheessa varmaa tietoa. Lisäksi on todennäköistä, että usealla jäsenmaalla tulee olemaan tarvetta hankkia sekä taakanjakosektorin että maankäyttösektorin yksiköitä velvoitteiden täyttämiseen.”

“Maankäyttösektorin mahdollisia lisätoimia on arvioitu kevään 2024 aikana osana energia- ja ilmastostrategian valmistelua. Syksyllä 2024 hallitus päättää toimista, joiden toimeenpanoa lähdetään valmistelemaan. Lisätoimet voivat olla täysin uusia tai nykyisten maankäyttösektorin ilmastotoimien tehostamista tai laajentamista.

Ilmastopolitiikan tavoitteiden ja velvoitteiden edellyttämien lisätoimien määrää tullaan arvioimaan kokonaisuudessaan osana uuden energia- ja ilmastostrategian valmistelua. Siinä yhteydessä voidaan myös ottaa kantaa yksiköiden hankintaan muilta jäsenmailta keinona täyttää EU:n asettamat velvoitteet Suomelle.”

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanosta todetaan luvussa 5.9:

“Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laajamittainen toimeenpano vaatii rahoituksen varmistamista. Esimerkiksi heikkotuottoisten metsitykseen soveltuvien peltojen metsitys, huonotuottoisten paksuturpeisten peltojen ja suonpohjien vettäminen ilmastokosteikoksi sekä Hiilestä kiinni -tutkimus- ja innovaatio-ohjelman ja kehittämishankkeiden jatkaminen vaativat lisärahoitusta. MISUn seurantajärjestelmän kehittäminen vaatii pysyvää rahoitusta, jotta myös pienillä pinta-aloilla tehtyjen toimien ilmastovaikutus saadaan näkyväksi kasvihuonekaasuinventaariossa.”

Valittajat panevat merkille, että myös ilmastovuosikertomus 2024 vahvistaa, ettei valtioneuvostolla ole aikomusta päivittää tai muuttaa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa.

Valittajat korostavat nykyisen MISU:n tavoitetason (3 Mt CO₂-ekv. verrattuna perusskenaarioon) heikkoutta suhteessa lisätoimitarpeeseen (noin 19 Mt CO₂-ekv.) ja ilmastovuosikertomuksessa 2024 tunnistettua nykyisen MISU:n toimeenpanon ennakoitua hitaampaa etenemistä riittämättömien resurssien vuoksi. Valittajien mukaan nämä vaarantavat ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen ja osoittavat valtioneuvoston passiivisuuden tähän mennessä. Lisäksi valittajat pitävät näitä seikkoja EIT ratkaisun tapauksessa Klimaseniorinnan ilmastopolitiikan kriteerien vastaisena.

3.7. Valtioneuvoston toiminta osoittaa passiivisuutta suhteessa ilmastolain velvoitteiden täyttämiseen

Valittajat katsovat, että valtioneuvosto osoittaa passiivisuutta ja viivyttää ilmastolain mukaisten päätösten teossa.

Valittajat perustavat näkemyksensä valtioneuvoston passiivisuudesta edellämainittujen seikkojen lisäksi muun muassa seuraaviin faktoihin ja kannanottoihin:

- Nieluromahdus selvisi 25.5.2022 eli yli kaksi vuotta sitten.
- Työ- ja elinkeinoministeriön, joka koordinoi hallituksen energia- ja ilmastostrategian valmistelua, ylijohdaja Riku Huttusen mukaan hänellä ei *“ole hajuakaan, miten Suomi aikoo selättää taakanjako- ja maankäyttösektorin ilmastovelvoitteet vuoteen 2030 mennessä”* (Lamminen, 18.10.2023).
- Euroopan ympäristökeskuksen (European Environment Agency, 2023) mukaan EU:n nielutavoitteisiin pääseminen on erittäin epätodennäköistä ilman nopeasti vaikuttavia lisätoimia. Mikäli EU ei saavuta tavoitteitaan hiilinielujen osalta, sen panos Pariisin ilmastopöytäkirjan alla vaarantuu.
- Euroopan komission arvion (European Commission COM (2024) 195 final) mukaan EU jää vuoden 2030 nielutavoitteesta (-310 Mt) noin 50-70 Mt verran elleivät jäsenmaat ryhdy lisätoimiin. Vuoden 2021 inventointien pohjalta kauden 2021-2025 ensimmäisen vuoden osalta EU on kokonaisuudessaan täyttämässä “no-debit”-säännön ja ylijäämään on noin 14 Mt.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen toimeksiantona Luonnonvarakeskus (Hynynen, 2023) teki metsälain ilmastoarvion ja Afry (Muilu ja muut, 2024) arvioi puun polton verotuksen vaikutusta. Orpon hallitusohjelman pohjalta työryhmä teki maankäytönmuutoksille vaikutusarvion (Maa- ja metsätalousministeriö, 2024). Mikään näistä toimista ei kuitenkaan ole edennyt selvityksiä pidemmälle.
- Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihessä ei tehty päätöstä lisätoimista eikä muitakaan päätöksiä, jotka auttaisivat nettonielun kasvattamisessa. Mahdollisesti nettonieluun vaikuttavia päätöksiä Metsähallituksen tuloutustavoitteesta (jota hallitus aikoo kehysriihen päätöksillä nostaa, mikä voi vaikuttaa hakkuutasoja valtionmailla kasvattavasti) ei ole tehty. Lausunnoille tullut esitys vanhojen metsien suojelusta taas on niin tiukka, että monet hiilen varastoina tärkeät vanhat metsät tulevat jäämään kriteeristön ulkopuolelle ja vaille suojaa hakkuilta.
- Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman ja energia- ja ilmastostrategian skenaariolaskelmien rajauksista on ministeriöiden mukaan päätetty puhtaan energian, ympäristön ja huoltovarmuuden ministerityöryhmässä, mutta näistä päätöksistä ei ole tiedotettu avoimesti, jotta sidosryhmillä olisi mahdollisuus arvioida miten merkittäviä rajauksia ilmastotoimien arviointiin on tehty.
- Pariisin sopimuksen ensimmäistä viisivuotistarkastelua (Global Stocktake) koskevan, YK:n osapuolikokouksen päätöksen (UN Framework Convention on Climate Change, 2023) tulisi johtaa

päästövähennystoimien kiristämiseen, mukaan lukien vahvempaan nielujen turvaamiseen, Pariisin ilmastopimuksen osapuolimaissa. Maat sopivat siirtymästä pois fossiilisista polttoaineista energiasysteemeissä. Toistaiseksi Suomi on asettanut päättymispäivämäärän vain kivihiiilen energiakäytöstä luopumiselle ja budjettiriihen 2023 päätökset hidastanevat siirtymää pois öljystä.

- Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF, 2023) mukaan lisätoimia tarvitaan Suomen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi esim. nielujen vahvistaminen: "Lisätoimenpiteitä tarvitaan kunnianhimoisten ja kiitettävien päästötavoitteiden saavuttamiseksi. Uusiin ilmastopolitiikoihin kuuluu vähäpäästöisen energia tuotannon laajentaminen, mukaan lukien uuden ydinvoimalan äskettäinen avaaminen ja tuulivoimakapasiteetin laajentaminen. Nämä auttavat vähentämään päästöjä entisestään, mutta eivät riitä saavuttamaan kunnianhimoista hiilineutraaliustavoitetta vuodelle 2035. Muita käytäntöjä voivat olla hiilen hinnoittelun vahvistaminen ja hiilinielujen roolin lisääminen maankäytössä, erityisesti metsätaloudessa"(epävirallinen käännös)
- Talouspolitiikan arviointineuvoston (24.1.2024) mukaan hiilinielujen kutistuminen uhkaa lisätä julkisia menoja. *"Vähentääkseen tarvetta ostaa kompensoivia hiilinieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta hallituksen tulisi luoda kannustimia hiilinielujen ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi. Tämä parantaisi myös Suomen ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta. Julkisen talouden näkökulmasta olisi toivottavaa, että nämä kannustimet perustuisivat ainakin osittain siihen, että maanomistajat tai metsäteollisuus joutuvat maksamaan aiheuttamastaan hiilinielujen supistumisesta."*
- Talousjärjestö OECD:n raportin (2022) mukaan Suomi tarvitsee lisätoimia, jotta hiilinielutavoitteet voidaan saavuttaa.
- Valtioneuvosto ei vastauksessaan 5.6.2024 opposition välikysymykseen (VK5/2024 vp): "Millä uskottavilla ja riittäväksi osoitetuilla keinoilla hallitus aikoo varmistaa että Suomi saavuttaa ilmastolain mukaisen hiilineutraaliuden 2035 mennessä?" maininnut uusia toimia suhteessa hallitusohjelmassa ja kehysriihessä linjattuihin keinoihin.

Lisäksi valittajat kiinnittävät huomiota siihen, että **passiivisuuden lisäksi valtioneuvosto on perunut useita kustannustehokkaiksi arvioituja ilmastotoimia**, kuten kosteikkoviljelyn tuen ja avustukset asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen, mikä ei tue ilmastolain 2 § mukaisten tavoitteiden saavuttamista.

Lisäksi hallituksen 5.7.2024 saakka lausunnoilla ollut esitysluonnos heikentäisi ilmastolakia poistamalla siitä kuntien velvollisuuden ilmastosuunnitelmien laatimiseen. Samalla muutettaisiin lain soveltamisalaa niin, ettei ilmastolakia sovelleta kunnan viranomaisiin, mikä osaltaan heikentää ilmastolain mukaisten velvoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Nämä toimet ovat olleet lain 8 § toisen momentin kohdan 4 mukaisia ja osa voimassaolevia ilmastopoliittisia suunnitelmia, mutta **valtioneuvosto on lakannut toimeenpanemasta näitä ilmastopoliittisten suunnitelmien toimenpiteitä.** Ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on seurattava laissa tarkoitettujen ilmastopoliittikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitettavat tavoitteet.

3.8. Vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antaminen ilman lisätoimipäätöstä osoittaa viimeistään valtioneuvoston passiivisuuden

Valittajat pitävät tärkeänä KHO:n ratkaisun (KHO:2023:62) lausumaa, jonka mukaan (70) "Ilmastovuosikertomuksen ja ympäristöministeriön asiassa antaman lausunnon perusteella valtioneuvosto on ryhtynyt valmistelemaan lisätoimia, ja päätöksiä muun ohella nieluihin liittyen on ilmoitettu tehtävän myöhemmin. Asiassa saadun **selvityksen perusteella ei voida päätellä**, että valtioneuvoston ratkaisu sen päätettyä ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle tarkoittaisi ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä. Kun mahdollisten **lisätoimien tarpeellisuuden arviointiaika on ollut uuden ilmastolain tultua voimaan varsin lyhyt**, ei kysymys ole edellä kohdassa (69) tarkoitettusta tilanteesta. Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus **ei tässä vaiheessa** voi tutkia muutoksenhakijoiden valitusta valtioneuvoston päätöksestä."

Valittajat kiinnittävät ensinnäkin huomioon KHO:n toteamukseen että uuden ilmastolain voimaantulon (1.7.2022) ja ympäristöjärjestöjen ensimmäisen valituksen jättämisen (28.11.2022) välinen noin viiden kuukauden pituinen aika oli 'varsin lyhyt' valtioneuvostolle arvioida lisätoimien tarvetta. Kuten valittajat alla täsmentävät, valtioneuvosto ei edelleenkään 27.6.2024 eli yli kaksi vuotta nieluromahduksen selvittyä ja noin 2 vuotta uuden ilmastolain voimaantulon jälkeen ole käynnistänyt (YM:n ja KHO:n mainitsemaa) erillistä lisätoimimenettelyä.

Valittajat huomauttavat, että maankäyttösektorin lisätoimia selvittänyt työryhmä julkaisi raporttinsa (Maa- ja metsätalousministeriö, 2023) mahdollisiksi lisätoimiksi elokuussa 2023, mutta nykyinen hallitus ei ole tehnyt asiasta ilmastolain 16.1 § mukaista lisätoimipäätöstä, muuttanut 17.1 § mukaisia ilmastopoliittisia suunnitelmia eikä ottanut käyttöön näitä toimia kattavasti, kuten maankäytön muutosmaksua, metsälain päivitystä tai muita uusia taloudellisia ohjauskeinoja. Tällaiset lisätoimet eivät myöskään ole jatkovalmistelussa tai muuten näköpiirissä.

Tästä syystä valittajat katsovat KHO:n aiemman ratkaisun 69 ja 70 kohdissa kuvatun tilanteen kehittyneen siten, että on tarve jättää uusi valitus. Valitus kytkeytyy aiemman valituksen tapaan valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen. Valituksen pääkohteena on kuitenkin valtioneuvoston passiivisuus, joka muodostaa ilmastolain tavoitteiden ja veloitteiden noudattamisen lainvastaisen laiminlyönnin. **Valittajat katsovat, että uusi ilmastovuosikertomus 2024 osoittaa, ettei lisätoimia ole tehty. Lisäksi uuden ilmastovuosikertomuksen antaminen ilman lisätoimipäätöstä huolimatta vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksen sisältämästä lisätoimitarpeen tunnistamisesta ja vuosikertomukseen liittyvästä valtioneuvoston, eduskunnan ja sidosryhmien välisestä lisätoimien tarpeeseen liittyvästä dialogista osoittavat viimeistään valtioneuvoston passiivisuuden.**

Valittajat kiinnittävät huomiota KHO:n aiemman ratkaisun kohtaan 61 ja katsovat, että ilmastolain 16 §:n ja 17 §:n mukaisten päätösten tekemättä jättäminen yli kaksi vuotta nieluromahduksen selvittyä ja kaksi vuotta uuden ilmastolain tultua voimaan muodostaa sellaisen ristiriidan ympäristöperusoikeutta koskevan perustuslain 20 §:n, oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin sekä perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n kanssa, että se olisi tulkittava valituskelpoiseksi.

Valituksen kytkemistä ilmastovuosikertomuksen hyväksymiseen tukee KHO:n ratkaisuun liitetty äänestyslausunto, jonka mukaan:

“... kun laissa ei ole varsinaisia säännöksiä asian vireillepanosta tai mahdollisuudesta hakea muutosta viranomaisen passiivisuustilanteessa, on perusteltua, että muutoksenhakumahdollisuus kiinnitetään ensisijaisesti sellaiseen päätöksentekotilanteeseen, josta säädetään muutoin lailla. “

Valittajat korostavat, että valitus liittyy tilanteeseen, jossa haetaan muutosta viranomaisen passiivisuustilanteeseen ja valitus on kytketty sellaiseen päätöksentekotilanteeseen, josta säädetään lailla eli ilmastolain mukaisen ilmastovuosikertomusta koskevaan valtioneuvoston päätöksentekoon.

Valituksen kytkeminen tähän lakisääteiseen päätöksentekotilanteeseen on valittajien näkemyksen mukaan oikeudellisesti perustelluin hetki jättää uusi valtioneuvoston passiivisuuteen perustuva valitus. Valittajat perustelevat valintaa lisäksi sillä, että ilmastovuosikertomuksen hyväksyminen on **vuodesta 2015 alkaen ollut käytännössä ainoa ilmastolakiin kytkeytyvä muodollinen valtioneuvoston päätöksentekotilanne, joka käsittelee kaikkia ilmastopolitiikan sektoreita.**

Valittajat vetoavat argumenttinsa tueksi myös KHO:n aiempaan ratkaisuun, jonka mukaan KHO voisi passiivisuuden jatkuessa arvioida valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuutta **“muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla”**. Valittajien tulkinnan mukaan KHO:n ratkaisussa viitataan ympäristöjärjestöjen aiemmin jättämän ilmastovalitukseen ja siihen, että vastaavalla tavalla oikeudellisesti rakennettu ilmastovalitus voisi myöhemmin tulla KHO:n tutkittavaksi.

Valittajat korostavat, että valtioneuvoston toiminta 28.11.2022 jätetyn ensimmäisen ilmastovalituksen jälkeen osoittaa kiistattomasti passiivisuutta. On selvää, ettei valtioneuvostolla *“ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.”*

Valittajat korostavat, että valtioneuvoston passiivisuus siirtää ilmastotoimia tulevaisuuteen, mikä edellä kuvatulla tavalla vaarantaa ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen. Ilmaston kuumenemisen vaikutusten muuttuessa yhä vakavammiksi, ne vaarantavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (katso tarkemmin alempana Passiivisuuden seuraukset ihmisoikeuksien toteutumiselle) ja näin ollen korostaa valittajien oikeussuojan tarvetta. Ilmastonmuutokseen liittyvien kansallisten oikeussuojakeinojen tärkeys ja ensisijaisuus on KHO:n aiemman ilmastoratkaisun jälkeen korostunut EIT:n kevään 2024 ilmastoratkaisujen (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland no. 53600/20*), *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others no. 39371/20*) myötä.

Valittajien näkemystä oikeussuojan tärkeydestä tukee myös KHO:n aiempaan ilmastoratkaisun kohta 58:

“Hallintopäätöksen muutoksenhakukelpoisuutta koskee yleissäännöksenä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §. Sen mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Mainitun 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 29/2018 vp) asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainitun 6 §:n sanamuoto ilmentää hallintolainkäytössä vallitsevaa periaatetta, jonka mukaan viranomaisten passiivisuus tai käsittelyn viivästyminen eivät lähtökohtaisesti synnytä valituskelpoista ratkaisua. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei myöskään sisälly säännöksiä passiivisuus- tai viivästysvalituksesta. Perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä ilmaistulla tavalla edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.”

Valittajat katsovat, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet.

Turvatakseen nykyisten ja tulevien sukupolvien perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumista ilmastokriisi uhkaa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 6, 8 ja 13 artikla, EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisun ilmastopolitiikkaan sovellettavien minikriteerien, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3, 6, 12 ja 24 artikla ja perustuslain 20, 21 ja 22 § huomioon ottaen valittajat katsovat, että kyseessä on valituskelpoinen päätös, johon on voitava hakea muutosta.

Valittajien näkemystä oikeussuojan tärkeydestä tukee myös KHO:n aiempaan ilmastoratkaisuun sisältyvä äänestyslausunto

“--oikeusvaltioissa tulee olla mekanismeja, jotka antavat mahdollisuuden saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellaiset toimet, joiden voidaan arvioida liittyvän ihmisten perustavan laatuisten perusoikeuksien, kuten terveellisen ja ihmisarvoisen ympäristön turvaamiseen myös tulevaisuudessa.”

*“---ympäristöä koskevan päätöksenteon liittyessä keskeiseen ja vakavaan tulevaisuuden uhkaan on perustuslain 20 §:n mukaisesti pyrittävä takaamaan laaja osallistumisoikeus. Osallistumisoikeuteen kuuluu keskeisesti oikeus muutoksenhakuun, ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta on tulkittava yhdessä perustuslain 21 §:n kanssa. Muutoksenhakuoikeuden mahdollisuutta on arvioitava myös ottaen huomioon edellä todettu Århusin yleissopimuksen tavoite. Myös ilmastolain keskeisenä tavoitteena on lain 1 §:n mukaan parantaa yleisön osallistumisoikeutta ilmastopolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon. **Mainituista lähtökohdista johtuen valtioneuvoston päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta ei voida tulkita suppeasti.**”*

Lisäksi kyseessä on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa (katso aiemmin) tarkoitetusta viranomaisen toimesta tai laiminlyönnistä, joka voisi olla ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ja jonka vuoksi yleisöllä tulisi olla mahdollisuus turvautua tuomioistuinmenettelyihin.

3.9. Ilmastolain 17 §:n kiertäminen suhteessa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan

Ilmastolain 17 § mukaan: *“Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä.*

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia voidaan muuttaa myös niiden sisältämässä merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällaisen seikan muuttaminen voidaan suorittaa noudattamatta 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä.”

Kun valtioneuvosto ei ole ilmastovuosikertomuksen 2023 mukaisen seurannan pohjalta tehnyt vieläkään päätöstä lisätoimista se ei myöskään ole ryhtynyt tai osoittanut aikovansa ryhtyä eduskunnan kirjelmän EK 3/2024 vp mukaisesti toimenpiteisiin keskeisten ilmastopolitiikan suunnitelmien päivittämiseksi.

Nieluromahduksen ja Luonnonvarakeskuksen skenaariotyön valossa ilmastolain 2 § mukaista hiilineutraaliustavoitetta tai EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia tavoitteita ei voida saavuttaa ilman

maankäyttösektorin lisätoimia, joista päättäminen ilmastolain mukaisesti edellyttäisi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman muuttamista lain 17.1 § mukaisesti.

Valtioneuvostolla ei KKV 73/2024 vp mukaan ole aikomusta päivittää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa kuluvalle vaalikaudella, vaan päivitys tulee ajankohtaiseksi vasta vuonna 2027 alkavalla vaalikaudella, mikä tekisi vuosien 2021-2025, 2026-2029, 2030 ja 2035 tavoitteiden saavuttamisesta mahdotonta toimien toimeenpanossa ja vaikuttavuudessa olevien viiveiden vuoksi.

Ilmastolain 12 § mukaan: *“Valtioneuvosto hyväksyy maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman vähintään joka toinen vaalikausi.”*

Valittajat huomauttavat, ettei mikään estä uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tekemistä tarpeen vaatiessa. Ilmastolaki nimenomaan velvoittaa muuttamaan ilmastopoliittisia suunnitelmia lisätoimien ollessa tarpeen.

Ilmastolain 21.b § mukaan: *“Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä.”*

Valtioneuvosto on jättänyt ja on osoittanut aikovansa jättää tekemättä 17.1 § mukaiset toimet tekemättä maankäyttösektorin osalta.

Valittajat katsovat, että kun uudessa ilmastolaissa säädetään muutoksenhausta sekä ilmastopoliittisiin suunnitelmiin että 17.1 § mukaiseen suunnitelmien muuttamiseen liittyen, valtioneuvoston ollessa passiivinen ja jättäessä nämä päätökset tekemättä, valittajille on taattava muutoksenhakuoikeus. Lain 21 b § mukainen muutoksenhakuoikeus menettää merkityksensä, mikäli valtioneuvosto ei tee asianmukaisia päätöksiä ilmastolain alaisissa prosesseissa vaan niiden ulkopuolella, tai niitä ei tehdä lainkaan. Hallituksen esityksen (HE 239/2022 vp) mukaan uuden muutoksenhakua koskevan sääntelyn myötä tavoitteena on edistää oikeusturvan toteutumista ilmastolain alalla sekä vähentää oikeusepävarmuutta. Nimenomaisen muutoksenhakua koskevan säännöksen tavoitteena on lisätä lain selkeyttä muutoksenhaun osalta sekä parantaa vaikutusmahdollisuuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Nämä lain tavoitteet eivät nyt toteudu.

3.10. Passiivisuus johtaa ilmastolain 2 § vastaiseen lopputulokseen

Valittajat pitävät tärkeänä KHO:n ratkaisun 2023:62 kohdan 69 toteamusta, jonka mukaan *“valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen (...).”*

Valittajien mukaan valtioneuvoston passiivisuus on johtamassa tai johtanut kuuden ilmastolain 2 § mukaisen tavoitteen vastaiseen tilanteeseen.

Ilmastolain 2 § momentin 1 kohta 1 **tavoite hiilineutraaliudesta vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen vaarantuu**, kun valtioneuvosto ei tee asianmukaisia päätöksiä *“riittävän nopealla aikataululla”*.

Ilman riittäviä lisätoimia myös ilmastolain 2 § momentin 1 kohdat 2 ja 3 eli **päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 vaarantuvat**.

Valtioneuvoston passiivisuus rikkoo ilmastolain 2 § 2 momenttia, jonka mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa osaltaan **Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seuranta, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen**. Kuten aiemmin on todettu, Luonnonvarakeskuksen skenaariopäivityksen mukaan Suomi ei saavuta EU:n nieluasetuksen (LULUCF) tavoitteita tai hiilineutraaliutta vuonna 2035 ilman riittäviä lisätoimia. Suurin osa asetuksen ensimmäisestä velvoitekaudesta (2021-2025) on jo kulunut. Valtioneuvosto ei ole kuitenkaan myöskään varautunut nieluysiköiden oston muilta jäsenmailta mikä ilmenee julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028 (VM 2024:29). Sen sijaan vastuuministeri on ilmaissut, että valtioneuvosto suunnittelee neuvottelevansa komission kanssa poliittisesti välttääkseen asetuksen mukaisten tavoitteiden rikkomisen seuraukset. Tämä ei ole lain tai sen hengen mukaista toimintaa, eikä edistä ilmastotavoitteisiin pääsemistä.

Ilmastolain 13 § ja 14 § menetelmävaatimuksia kiertäessään valtioneuvosto laiminlyö perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista. Kun valtioneuvosto ei ole ilmastolain 17.1 § aloittanut maankäyttösektorin

ilmastosuunnitelman muuttamista, se rikkoo ilmastolain 2 § 3 momentin kohtaa 2, jonka mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on **turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan**. Ilman 13 § ja 14 § menetelmävaatimusten noudattamista Saamelaiskäräjiltä ja Kolttien kyläkokoukselta evätään 14 § mukaiset oikeudet.

Ilmastolain 13 § ja 14 § menetelmävaatimuksia kiertäessään valtioneuvosto rikkoo myös ilmastolain 2 § 3 momentin kohtaa 1, jonka mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on varmistaa osaltaan **ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys**. Lain esitöiden mukaan: *“Tavoite toteutuisi esimerkiksi 13 §:n lausunto- ja kuulemismenettelyn kautta sekä eri väestöryhmiä huomioivan vaikutusten arvioinnin kautta.”*

Tavoite oikeudenmukaisuudesta ei toteudu, mikäli päätöstä lisätoimista ei tehdä eikä ilmastopoliittisia suunnitelmia avata 17.1§ mukaisesti, niin että yleisön osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet turvataan. Myös kestävän kehityksen toteutuminen vaarantuu sen kaikilla osa-alueilla (talous, sosiaalinen, ympäristö). Toimien kustannustehokkuuden arvioiminen on osa ilmastosuunnitelmien 8 § mukaisia menetelmävaatimuksia. Kuten aiemmin on esitetty, nielutoimien puutteella on myös merkittäviä julkistaloudellisia vaikutuksia.

Lisäksi valittajat kiinnittävät huomiota KHO:n ratkaisun 2023:62 kohdan 66 toteamukseen *“Tämän vuoksi toimien lykkääminen siirtää vastuuta tulevaisuuteen ja vaikeuttaa Pariisin sopimuksessa (SopS 75-76/2016) tavoitellun enintään 1,5 asteen lämpötilan nousun saavuttamista.”*

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *KlimaSeniorinnen* tapauskin osoittaa, jokaisella valtiolla on velvollisuus tehdä oma osansa ilmastotoimista *“ajoissa, asianmukaisesti ja johdonmukaisella tavalla”* (kohta 548), jotta globaaleihin tavoitteisiin on mahdollista päästä.

3.11. Valtioneuvostolla ei ole tosiasiallista aikomusta tehdä asianmukaisia päätöksiä

Valittajat pitävät tärkeänä KHO:n ratkaisun 2023:62 kohdan 69 toteamusta, jonka mukaan *“valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla*

tavalla voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että (...) valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.”

Valtioneuvoston passiivisuus päättää lisätoimista, ilmastolain 16.1. § ja 17.1 § velvoitteiden ohittaminen ja voimassaolevien ilmastopoliittisten suunnitelmien ilmastotoimien peruminen on johtanut KHO:n ratkaisussaan 2023:62 kohdassa 69 esittämään tilanteeseen, jossa valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

3.12. Passiivisuus ihmisoikeuksien toteutumisen ja EIT:n ilmastoratkaisun valossa

Valittajat katsovat, että tarvittavien ilmastotoimien tekemättä jättäminen aiheuttaa sekä nyt että tulevaisuudessa useita perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia, jotka ovat valittajien sekä heidän edustamiensa yhteisöjen ja ryhmien toiminnan kannalta olennaisia. Valittajien mukaan valtioneuvosto ei ole tehnyt tarvittavia toimenpiteitä suojellakseen ihmisiä ilmastomuutoksen haitallisilta vaikutuksilta ihmisten elämän ja terveyden suojelemiseksi. Ratkaisussa KHO:2023:62 KHO totesi, että ”[p]erusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastomuutoksen hillinnässä tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet” (kohta 58). EIT katsoi *KlimaSeniorinnen* -tapauksessa, että jokaisella valtiolla on oma vastuunsa ryhtyä toimiin ilmastomuutoksen torjumiseksi; EIT:n mukaan valtio ei voi välttää vastuutaan vetoamalla muiden valtioiden vastuuseen (kohta 442).

Valtioiden riittämättömät ilmastotoimet ovat johtaneet tuomioihin useissa maissa, kuten Alankomaat (Urgenda), Saksa (Neubauer) ja Ranska (Grande-Synthe).

Kun Suomen ilmastolakia tarkastellaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun *KlimaSeniorinnen* -tapauksen näkökulmasta, tuomioistuimen kriteerit kansallisille ilmastotoimille (kohta 550) täytyvät asianmukaisten ilmastotavoitteiden osalta (a ja b). Valtioneuvoston passiivisuus on kuitenkin suoraan kohtien c, d ja e vastaista, sillä valtioneuvoston toiminta ei ole osoittanut sen

noudattavan tai aikovan noudattaa hillintätavoitteita (kohta c), maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman nielutavoitetta ei ole pidetty ajantasalla (kohdan d mukaisesti), ja oikea-aikaiset toimet hillintätoimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi puuttuvat (kohta e).

EIT katsoi *KlimaSeniorinnen* -tapauksessa, että täyttääkseen 8 artiklan mukaiset velvollisuutensa valtion "ensisijainen velvollisuus on hyväksyä ja tehokkaasti soveltaa käytännössä säännöksiä ja toimenpiteitä, joilla voidaan hillitä ilmastonmuutoksen olemassa olevia ja mahdollisesti peruuttamattomia tulevia vaikutuksia." Tuomioistuin viittaa "oikea-aikaiseen ja tehokkaaseen tapaan". Valittajat katsovat, että valtioneuvoston toiminta osoittaa, ettei sillä ole aikomusta oikea-aikaisesti ja tehokkaasti soveltaa käytännössä säännöksiä ja toimenpiteitä, joilla voidaan hillitä ilmastonmuutoksen vaikutuksia.

EIT tarkasteli ilmastotoimien kokonaisuuden onnistumista ja sitä, pysyikö Sveitsin hallitus harkintavaltansa rajoissa (538c). Lisäksi se "arvioi, ovatko viranomaiset käsitelleet asiaa huolellisesti ja ottaneet huomioon kaikki kilpailevat intressit" (538e). EIT katsoi, että Sveitsin epäonnistuminen saavuttaa vuoden 2020 päästövähennystavoite osoitti viranomaisten aiempien toimien riittämättömyyden ottaa käyttöön riittäviä toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Valittajat katsovat, että valtioneuvosto ei ole pysynyt harkintavaltansa rajoissa, sillä se on perunut ilmastotoimia tekemättä päätöksiä korvaavista toimista. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelussa esiintyi myös puutteita eri sidosryhmien tasapainoisen kuulemisen osalta. Ilman maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman muuttamista ilmastolain 17.1 § mukaisesti Saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta evätään niiden osallistumisoikeudet. Valittajat huomauttavat, että nykytiedon valossa on erittäin epätodennäköistä, että Suomi saavuttaa EU:n LULUCF-asetuksen velvoitteet, sillä se on jäämässä tavoitteista huomattavasti kolmena vuonna kaudella 2021-2025. Myös seuraavan velvoitekauden tavoitteiden saavuttaminen ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen on vaarassa, kuten aiemmin on esitetty.

Valittajat katsovat, että valtioneuvoston passiivisuus rikkoo valtion positiivisia toimintavelvoitteita *KlimaSeniorinnen* -ratkaisun valossa. Kuten aiemmin on todettu, Suomen ilmastolaki on pääosin linjassa tuomioistuimen valtioiden ilmastopolitiikalle asettamien minimikriteereiden kanssa. **Laiminlyödessään ilmastolain velvoitteita valtioneuvosto ei täytä EIT:n asettamia minimikriteereitä ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen osalta.**

Valtioneuvosto ei ole toiminut “ajoissa, asianmukaisesti ja johdonmukaisella tavalla” (kohta 548).

3.13. Passiivisuus vaarantaa ihmisoikeuksien toteutumisen

Ilmastonmuutoksen vaikutukset vaarantavat useita ihmisoikeuksia, joita turvataan Suomen ratifioimissa ihmisoikeussopimuksissa, joihin kuuluvat esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59/1991), sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999). Kuten hallituksen esityksessä ilmastolaiksi todetaan (HE 239/2022 vp), lain pääasialliset vaikutukset kohdistuvat paitsi ilmastoon ja ympäristöön sekä talouteen, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

YK:n eri valvontaelimet ovat käsitelleet ilmastoon liittyviä ihmisoikeusvalituksia ja erityisraportoijat ovat antaneet lukuisia päätöslauselmia, raportteja ja kannanottoja ilmastomuutoksesta ja sen yhteydestä ihmisoikeuksiin (ks. OHCHR, 2024; Hansen, 2024, s. 49-59). YK:n ihmisoikeuksia ja ympäristöä sekä ihmisoikeuksia ja ilmastomuutosta tarkastelevien erikoisraporttien viesti on selkeä: Ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää tehokkaita toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, ja näissä toiminna on erityisesti huomioitava haavoittuvat ryhmät (ks. Boyd, 2019; Fry, 2022).

Valittajat katsovat, että valtioneuvoston passiivisuus ilmastomuutoksen torjumisessa vaarantaa oikeutta elämään sekä oikeutta puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön. KHO:n mukaan ilmastomuutos on parhaan tieteellisen tiedon perusteella ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisen ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla, ellei pikaisesti ja tehokkaisesti toimenpiteisiin päästörajoitusten ja hiilinielujen säilyttämisen ja lisäämisen osalta ryhdytä (KHO 2023:62, kohta 66). EIS 2 artiklan sekä perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään. Oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön on tunnustettu ihmisoikeudeksi YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja YK:n yleiskokouksessa 2022. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma oikeudesta puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön (A/HRC/48/L.23/REV.1) toteaa, että ympäristön tuhoutuminen ja ilmastomuutos aiheuttavat yhden painavimmista ja vakavimmista uhkista nykyisten ja tulevien sukupolvien ihmisoikeuksien

toteutumiselle, mukaan lukien oikeus elämään. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään, ja sopimusvaltioiden on taattava lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti. IPCC:n kuudennen arviointiraportin (IPCC, 2023) kuva *Figure SPM.1* osoittaa miten kuumeneminen ja sen vaikutukset ovat kaikkein vakavimmat lapsien kohdalla.

Valittajat katsovat, että valtioneuvoston passiivisuus ilmastomuutoksen torjumisessa vaarantaa myös yksityis- ja perhe-elämän suojaa, joka on turvattu muun muassa EIS 8 artiklassa sekä PL 10 §:ssä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7.12.2023.) mukaan kohoavat lämpötilat heikentävät vesistöjen laatua, joka vaikuttaa vesistön virkistyskäyttöön ja juomakelpoisuuteen terveydellisistä syistä. Sään ääri-ilmiöt lisäävät onnettomuuksia, kuten tulvia, metsäpaloja tai häiriöitä sähkön- ja lämmönjakeluun, joka voi olla kohtalokasta. Lisäksi lämpöaallot tulevat Suomessa aiheuttamaan tulevaisuudessa enemmän ennenaikaisia kuolemia. Ilmastomuutos uhkaa nykyisten ja tulevien sukupolvien elämisen mahdollisuuksia vaikuttamalla ihmisten terveydentilaan heikentävästi ja lisäämällä kuolleisuutta.

EIT katsoi *KlimaSeniorinnen* -ratkaisussa, että EIS 8 artikla edellyttää ilmastomuutoksen kontekstissa, että yksityishenkilöillä on oikeus saada tehokasta suojaa valtion viranomaisilta ilmastomuutoksen vakavilta haitallisilta vaikutuksilta heidän elämänsä, terveytensä, hyvinvointiinsa ja elämänlaatuunsa liittyen. Ilmastotoimien osalta viranomaisten tulee toimia "ajoissa, asianmukaisesti ja johdonmukaisella tavalla" (kohta 548). EIT katsoi edelleen, että EIS 8 artikla soveltuu myös tilanteisiin, joissa on kyse riittävän vakavista yksilöiden oikeuksille tulevaisuudessa aiheutuvista riskeistä (kohta 435).

Perustuslain 20 § suojaamien arvojen (oikeus terveelliseen ympäristöön) toteutuminen on aineellisen lainsäädännön varassa, jonka instrumenteista keskeisin ilmastomuutoksen hillinnän kannalta on ilmastolaki. Ilmastolain vastaisen toiminnan valtion osalta voi siis katsoa kajoavan suoraan ympäristöperusoikeuteen ja siten myös PL 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen.

Valittajat toteavat, että valtioneuvoston passiivisuuden merkityksen arvioinnin kannalta on keskeistä, että ilmastomuutos vaarantaa etenkin haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Ilmastomuutoksen vaikutukset jakautuvat epätasaisesti, ja se heikentää erityisesti jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevien

yksilöiden ja ryhmien, kuten lasten, ikääntyneiden, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden ihmisoikeuksia. Globaalisti tarkasteltuna ilmastonmuutoksen vaikutuksista kärsivät suhteettoman paljon eri tavoin marginalisoidut ryhmät, kuten taloudellisesti heikossa asemassa olevat, naiset ja tytöt, pakolaiset ja siirtolaiset, rodullistetut ryhmät sekä alkuperäiskansojen jäsenet, mikä kärjistää eriarvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta (Amnesty International, 2021; Achiume, 25.10.2022).

Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan joidenkin ihmisryhmien ihmisoikeuksien toteutumista ilmastonmuutoksen kontekstissa perustuen niihin tahoihin, joita valittajat edustavat. Ilmastonmuutoksella on vaikutuksia myös muiden ihmisryhmien oikeuksiin.

3.13.1. Ilmastonmuutos ja lasten ja tulevien sukupolvien oikeudet

Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta johtaa eriarvoisuuteen, koska ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisellä tavalla lapsiin ja nuoriin. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan esimerkiksi iän perusteella, ja lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä sekä heidän tulee saada vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat jo nykyisiin sukupolviin, mutta ennen kaikkea lapsiin ja tuleviin sukupolviin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella tulee olla oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan, Sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on erityinen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Unicefin mukaan jo nyt noin 23 prosenttia Suomessa asuvista lapsista kärsii pitkittyneistä helteistä. Mikäli maapallon keskilämpötila nousee 2,4 astetta, järjestö arvioi, että vuoteen 2050 mennessä lähes jokainen Suomessa asuva lapsi kärsii pitkittyneistä helteistä (Unicef, 3.6.2024).

Sacchi-tapauksessa YK:n lapsen oikeuksien komitea katsoi, että ilmastonmuutos vaikuttaa erityisesti lapsiin, minkä vuoksi valtioilla on korotettu velvollisuus suojella lapsia ennustettavissa olevalta haitalta (Decision adopted by the Committee on the Rights of the Child under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a

communications procedure in respect of Communication No. 104/2019, CRC/C/88/D/104/2019, kohta 10.13). Yleiskommentissa nro 26 (2023) lapsen oikeuksista ja ympäristöstä sekä erityisesti ilmastonmuutoksesta lapsen oikeuksien komitea katsoi, että ilmastokriisi muodostaa välittömän ja systemaattisen uhan lasten oikeuksille. Komitea myös vahvisti, että lapsella on oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön (kohdat 63-67). Komitea vaati sopimusvaltioita ryhtymään kiireellisesti tieteelliseen tietoon perustuviin toimiin, joilla pyritään hillitsemään kasvihuonekaasupäästöjä valtioiden ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti, koska riittämättömät toimet altistavat lapset jatkuville ja nopeasti lisääntyville haitoille (kohdat 95-97). Komitea myös totesi, että ilmastonmuutoksen hillintätoimissa ei voida luottaa siihen, että kasvihuonekaasut voidaan tulevaisuudessa poistaa ilmakehästä teknologialla, jonka toimivuutta ei ole vielä todistettu. Sopimusvaltioiden tulisi laittaa etusijalle nopeat ja tehokkaat päästöjen hillintäkeinot nyt, jotta lapset voivat nauttia oikeuksistaan täysimääräisesti mahdollisimman lyhyellä viiveellä ja jotta peruuttamaton luontotuho voitaisiin välttää (kohta 98 (e)).

Ilmastonmuutoksella on vaikutuksia useiden lasten oikeuksien toteutumiseen. Ilmastonmuutoksen ja luontokadon pitkäaikaiset vaikutukset osuvat erityisesti lapsiin ja tuleviin sukupolviin, joiden riski altistua sään ääri-ilmöiden aiheuttamille välittömille ja välillisille haitallisille vaikutuksille koko elämänsä aikana kasvaa huomattavasti, mikäli riittäviä toimia ei tehdä. EIT totesi *KlimaSeniorinnen* -ratkaisussa, että ilmastonmuutos “nostaa esiin kysymyksen sukupolvien välisestä taakanjaosta” ja “vaikuttaa eniten yhteiskunnan haavoittuvimpiin ja eniten suojelua tarvitseviin ryhmiin”, mukaan lukien tulevien sukupolvien oikeuksiin (kohta 410).

Huomioiden yllä esitetyt näkökohdat valittajat toteavat, että **valtioneuvoston passiivisuus vaarantaa lasten ja tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen.**

3.13.2. Ilmastonmuutos ja saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Valtioneuvoston passiivisuus ilmastonmuutoksen torjumisessa loukkaa myös perustuslain 17 §:ssä turvattua alkuperäiskansojen oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin.

Alkuperäiskansat ovat ilmastonmuutoksen vaikutuksille haavoittuvassa asemassa, sillä alkuperäiskansojen kulttuurit ja elinkeinot ovat riippuvaisia niitä ympäröivistä luonnonolosuhteista (UN Special

rapporteur, 1.11.2017; Boyd, 15.7.2019) Suomessa ilmastonmuutos vaikuttaa voimakkaasti saamelaisiin perinteisiin elinkeinoin ja sitä kautta saamelaiskulttuuriin. Saamelaiset ovat erityisen haavoittuvia ilmastonmuutoksen vaikutuksille muun muassa saamelaiskulttuurin perinteisten elinkeinojen luontosidonnaisuuden vuoksi. (Näkkäläjäarvi ja muut, 2023; Saami Council 2023) Tutkimustiedon perusteella ilmastonmuutos on johtanut 1) kulttuuriseen muutokseen, perinteiden ja taitojen katoamiseen, mutta myös uusien taitojen ja tietojen syntymiseen, 2) kulttuuristen elinkeinomallien harjoittamisen muuttumiseen, 3) muutoksiin saamen kielen käytössä ja terminologiassa, 4) muutoksiin saamelaisessa elämänmuodossa ja 5) aiheuttanut suoria ja epäsuoria terveysriskejä. Muutokset ovat olleet saamelaisten omaehtoista sopeutumista ilman yhteiskunnallista tukea tai vaikutusten seuraamista (Näkkäläjäarvi ja muut, 2020).

Uudistetun ilmastolain tavoitteena on edistää saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista ilmastopolitiikassa. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että ilmastotoimet, joissa ei ole huomioitu saamelaisten oikeuksia tai riittäviä ilmastotoimia ei ole tehty, ovat johtaneet perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin (Näkkäläjäarvi ja muut, 2023).

Ilmastolain esitöissä Ekroos ja muut (2020) nostivat saamelaiset ja nuoret esiin ryhminä, joihin ilmastonmuutos erityisellä tavalla vaikuttaa ja joiden osallistumismahdollisuuksia ilmastolaissa voitaisiin edistää. Useat YK:n sopimusvalvontaelimet ovat nostaneet esiin, että haavoittuvat väestöryhmät, kuten alkuperäiskansat, ovat erityisen alttiita ilmastonmuutokselle. Saamelaisten osallistumisen osalta on huomioitava, että YK:n ihmisoikeuskomitea on ilmaissut huolensa Suomelle saamelaisten puutteellisista osallistumismahdollisuuksista ja rajallisesta päätöksentekovallasta maa- ja luonnonvarakysymyksissä vuonna 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6). Lisäksi maaliskuussa 2021 Suomelle antamissaan suosituksissa (CCPR/C/FIN/CO/7) ihmisoikeuskomitea muun muassa on suositellut arvioimaan uudelleen nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi.

Huomioiden yllä ja aiemmin (kohdassa 2.1.3) esitetyt näkökohdat valittajat toteavat, että **valtioneuvoston passiivisuus vaarantaa saamelaisten oikeuksien toteutumisen.**

3.13.3. Ilmastomuutos ja ikääntyneiden henkilöiden oikeudet

Ikääntyneet henkilöt on tunnistettu ilmastohaavoittuvaksi ryhmäksi. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston laatiman tutkimuksen mukaan (OHCHR 20.4.2021) pelkkä ikä itsessään ei tee henkilöitä muita enemmän ilmastohaavoittuvaksi, mutta ikään liittyvät lukuisat fyysiset, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät voivat näin tehdä. Euroopan ihmisoikeustumioistuimen ratkaisussa tapauksessa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut vs. Sveitsi* valittajat olivat niin ikään ikääntyneitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi tiedotteessaan (25.7.2019) vanhusten ja pitkäaikaissairaiden olevan erityisen alttiita voimakkaiden helteiden haittavaikutuksille, koska iän myötä elimistön lämmönsäätelykyky laskee ja nestevajauksen riski kasvaa. Suurimpaan riskiryhmään kuuluvat yli 65-vuotiaat. Valittajat toteavat tämän asettavan vanhukset ja pitkäaikaissairaat eriarvoiseen asemaan, mikä on ongelmallista PL 6 §:n ja 20 §:n valossa ja YK:n yleiskokouksen oikeutta puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön koskevan päätöslauselman A/HRC/RES/48/13 vastaista.

Huomioiden yllä esitetyt näkökohdat valittajat toteavat, että **valtioneuvoston passiivisuus vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuksien toteutumisen.**

3.14. Oikeusturva, kun perus- ja ihmisoikeuksia loukataan

Ilmastomuutoksella on keskeisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta, passiivisuus, lisää perus- ja ihmisoikeusloukkausten määrää ja merkittävyyttä. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), mikä on nyt ilmeisessä ristiriidassa valtioneuvoston toiminnan kanssa. YK:n ilmastomuutosta ja ihmisoikeuksia tarkastelevan erikoisraportoijan raportti vuodelta 2023 (Fry, 28.6.2023) keskittyy ilmastolainsäädäntöön ja ilmasto-oikeudenkäynteihin, ja korostaa tarvetta turvata mahdollisuus osallistua ilmastotoimia koskevaan päätöksentekoon ja tarvittaessa varmistaa ilmastotoimien tehokkuus ja ihmisoikeusperustaisuus myös oikeusteitse.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevalla yleissopimus (SopS 8/1976) velvoittaa turvaamaan tehokkaan oikeussuojan niille, joiden ihmisoikeuksia on loukattu. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten vuoksi, joita valittajat ovat perusteluissaan esittäneet, on valittajalla

oltava käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot sekä valittajilla on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös (valtioneuvoston passiivisuus) tuomioistuimen käsiteltäväksi (PL 21 §, PL 22 §, EIS 6 artikla, EIS 13 artikla). Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta johtaa ilmastolain vastaisuuden lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.

4 Tausta

4.1. Pariisin ilmastopimus

Suomi on ratifioinut Pariisin ilmastopimukseen, joka on tullut voimaan 14.12.2016. Täytäntöönpanosta on säädetty lailla (926/2016) ja asetuksella. Sopimuksen 2.1.c artiklan mukaan sopimuksen tavoitteena on pitää "maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan." Pariisin sopimuksen artikla 5 mukaan osapuolten tulisi ryhtyä toimiin suojellakseen ja lisätäkseen tilanteen mukaan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen d kohdassa tarkoitettuja kasvihuonekaasujen nieluja ja varastoja, metsät mukaan lukien.

Sopimuksen resitaalien mukaan:

"Tämän sopimuksen osapuolet, jotka ovat tietoisia siitä, että ilmastonmuutos on koko ihmiskunnan yhteinen huolenaihe, ja katsovat, että osapuolten olisi ilmastonmuutosta käsittelevissä toimissaan kunnioitettava ja edistettävä seuraavia seikkoja ja otettava ne huomioon: ihmisoikeuksiin liittyvät osapuolten velvoitteet, oikeus terveyteen, alkuperäiskansojen, paikallisyhteisöjen, siirtolaisten, lasten, vammaisten henkilöiden ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja oikeus kehitykseen sekä sukupuolten tasa-arvo, naisten voimaannuttaminen ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus."

4.2. Suomen ilmastolaki

Suomen uusi ilmastolaki (423/2022) on ollut voimassa 1.7.2022 alkaen ja sen keskeistä sisältöä ovat kiristetyt päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050, hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 sekä

hiilinegatiivisuustavoite siitä eteenpäin. Ilmastolain ja sen mukaisen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että nämä tavoitteet saavutetaan, eli että kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen (2 §).

Ilmastolaki koskee myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä. Lain 8 §:n mukaan ilmastopoliittisissa suunnitelmissa on lisäksi esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täytyminen. Tämä koskee myös ns. LULUCF-asetuksen (asetus (EU) 2018/841), maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta) mukaisia velvoitteita.

4.3. EU:n LULUCF-asetus

Suomen hiilinielupoliittikkaa ohjaa Suomen ilmastolain tavoitteiden lisäksi EU:n nieluasetus (Land Use Land Use Change and Forestry, LULUCF), jonka mukaisesti kaudella 2021-2025 jäsenvaltion tulee varmistaa, että maankäyttösektorista ei aiheudu laskennallisia päästöjä asetuksen tilinpitosääntöjen pohjalta. Jos maankäyttösektori on laskentasaäntöjen noudattamisen jälkeen laskennallinen päästö, jäsenvaltion tulee korvata aiheutuva päästö joko niin kutsutun taakanjakosektorin lisätoimilla tai hankkimalla nieluyksiköitä toiselta jäsenvaltiolta. Asetuksen mukainen vaatimustenmukaisuuden tarkastelu (tilinpito) tehdään vuonna 2027 kaudelle 2021–2025.

LULUCF-asetus sisältää tilinpitosäännöt eri maankäyttöluokille. Metsäkadon aiheuttamat päästöt otetaan huomioon täysimääräisenä. Metsien hiilinielujen osalta sovelletaan skenaariopohjaista vertailutasoa. Suomen ja muiden jäsenmaiden metsienkäytön vertailutaso on määritetty komission delegoidulla säädöksellä 29,4 Mt/a (sisältäen puutuotteet) vuosille 2021-2025. Komissio vahvistaa lopullisen vertailutason päivitetyn tilastotiedon pohjalta.

Kaudella 2026-2030 EU-velvoitteista johtuva tarve vahvistaa Suomen hiilinieluja velvoitteiden saavuttamiseksi säilyä, vaikkakin tavoitteen asettelu muuttuu kattamaan maankäyttösektorin nettonielun kokonaisuutena. Uuden LULUCF-asetuksen myötä Suomen velvoitteena on kasvattaa nettonielua 2,9 Mt verrattuna kauteen 2016-2018, jolloin nettonielun koon tulee olla vuonna 2030 nykyisten inventaariotietojen perusteella noin 7,6 Mt.

4.4. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ilmastoon liittyen

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 9.4.2024 kolme merkittävää tuomiota ilmastonmuutosta koskevista ratkaisevassa riita-asioissa.

Valituksen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ym. vastaan Sveitsi* (hakemusnumero 53600/20) tekivät marraskuussa 2020 neljä iäkästä naista ja Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, sveitsiläinen yhdistys, joka edustaa yli 2 500 iäkkään sveitsiläisen naisen etua. Valittajat väittivät, että Sveitsi ei ollut hyväksynyt asianmukaista lainsäädäntöä eikä tehnyt asianmukaisia ja riittäviä toimenpiteitä varmistaakseen, että se saavuttaa päästöjen vähentämistavoitteensa kansainvälisten sitoumustensa mukaisesti. Valittajat väittivät, että heidän hallituksensa epäonnistuminen ilmastonmuutoksen hillitsemisessä saattaisi heidät vaaraan kuolla helleaaltojen aikana vastoin EIS 2 artiklan mukaista oikeutta elämään ja EIS 8 artiklan mukaista yksityis- ja perhe-elämän suojaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin jätti yksittäisten hakijoiden valituksen tutkimatta uhriaseman puutteen vuoksi, mutta otti yhdistyksen valituksen tutkittavaksi. EIT:n suuri jaosto katsoi *KlimaSeniorinnen* -tuomiossa, että Sveitsin riittämättömät ilmastotoimet loukkasivat EIS 8 ja 6 artiklaa. EIT katsoi, että täyttääkseen 8 artiklan mukaiset velvollisuutensa valtion "ensisijainen velvollisuus on hyväksyä ja tehokkaasti soveltaa käytännössä säännöksiä ja toimenpiteitä, joilla voidaan hillitä ilmastonmuutoksen olemassa olevia ja mahdollisesti peruuttamattomia tulevia vaikutuksia." Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valtioiden on vähintäänkin otettava käyttöön sisäinen kehys ilmastokriisin lieventämiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Hillinnän osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti, että UNFCCC:n (United Nations Framework Convention on Climate Change) ja Pariisin sopimuksen mukaisten kansainvälisten sitoumusten ja IPCC:n toimittaman tieteellisen näytön mukaisesti valtioiden on otettava käyttöön "tarvittavat määräykset ja toimenpiteet, joilla pyritään estämään kasvihuonekaasujen pitoisuuksien kasvu".

Tuomioistuin tarkensi edelleen kriteerejä, joita se käytti määrittääkseen, pysyikö valtio harkintavaltansa rajoissa sen suhteessa hillintävelvollisuuteen, joka huomioi tarpeen:

(a) Hyväksytään yleisiä toimenpiteitä, joissa määritellään tavoiteaikataulu hiilineutraaliuden saavuttamiselle ja jäljellä oleva kokonaishiilibudjetti samalle ajanjaksolle;

(b) asetetaan välitavoitteita ja polku kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi (eri toimialoilla tai muilla asiaankuuluvilla menetelmillä), joilla voidaan saavuttaa kansalliset tavoitteet asianmukaisissa aikarajoissa;

(c) toimitettava todisteet siitä, ovatko ne noudattaneet asianmukaisesti tällaisia hillintätavoitteita tai ovatko ne noudattamassa niitä;

(d) pitää asianmukaiset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet ajan tasalla asianmukaisella huolellisuudella;

(e) oikea-aikaiset toimet tällaisten hillintätoimenpiteiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

KlimaSeniorinnen -ratkaisussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin havaitsi kriittisiä aukkoja Sveitsin viranomaisten kansallisessa sääntelykehyksessä, mukaan lukien epäonnistuminen kansallisten kasvihuonekaasupäästöjen riittävässä määrittämisessä sekä epäonnistuminen saavuttaa aikaisemmat tavoitteet ja korjata toimia ajoissa.

Samana päivänä ratkaistussa tapauksessa Duarte Agostinho myös Suomi oli valituksen kohteena. EIT kuitenkin katsoi, ettei se voi ottaa tutkittavaksi portugalilaislasten tekemää valitusta, joka koskee muiden valtioiden kuin Portugalin päästöjä. Portugalin suhteen EIT katsoi, että kansallisia oikeussuojakeinoja ei ollut hyödynnetty.

PÄIVÄMÄÄRÄ

2.8.2024

VAKUUDEKSI

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Hanna Halmeenpää
puheenjohtaja

Tapani Veistola
toiminnanjohtaja

GREENPEACE NORDEN

Touko Sipiläinen
maajohtaja

LUONTOLIITTO RY

Nadja Uusiperhe
puheenjohtaja

Riku Eskelinen
toiminnanjohtaja

SUOMEN SAAMELAISNUORET RY

Teija Kaartokallio
Suoma Sámi Nuorat ry:n puheenjohtaja

Ture Laiti
Suoma Sámi Nuorat ry:n varapuheenjohtaja

ILMASTOISOVANHEMMAT RY

Matti Nummelin
sihteeri

AMNESTY INTERNATIONAL, SUOMEN OSASTO RY

Frank Johansson
toiminnanjohtaja

Lähdeluettelo

- Achiume, E. T. (25.10.2022). *Ecological crisis, climate justice and racial justice*. UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. UN Doc A/77/549.
- ACIA. (2005). *Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report*. Cambridge University Press. 1020 pp.
- Amnesty International. (2021). Stop burning our rights! What governments and corporations must do to protect humanity from the climate crisis. [Viitattu 3.6.2024]. Saantitapa: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/>.
- Belinskij, A., Vesa, S., Leskinen, P., Karttunen, N. ja Lähteenmäki-Uutela, A. (2024). *Yleisön oikeudet vaikuttaa päätöksentekoon ilmastoasioissa: päätöksenteon muuttuva legitimizeetti*. Ympäristöjuridiikka 1/2024.
- BIOS. (24.3.2017). *Julkinen kirje*.
- Boyd, D. R. (15.7.2019). *Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*. UN Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. UN Doc A/74/161.
- Ekroos, A., Häkkänen, M., Seppälä, J., Tervo, J., Väänänen, I. & Wallgrén, M. (2020). *Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin: Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys*.
- Committee on the Rights of the Child. (22.8.2023). *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*. UN Doc CRC/C/GC/26.
- Elonen, P. (20.3.2024). *Halvempaa ja nopeampaa kuin piippujen tulppaaminen – miksi näitä konsteja ei käytetä?* Helsingin Sanomat.

European Environment Agency. (2023). *EEA's monitoring report on progress towards the 8th Environment Action Programme (EAP) objectives*.

European Commission. (2024). *Report from the Commission to the European parliament and the Council on the operation of Regulation (EU) 2018/841 ("LULUCF Regulation") pursuant to Article 17(2) as amended by Regulation (EU) 2023/839. COM (2024) 195 final*. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: https://climate.ec.europa.eu/document/download/d4e254cf-ae7f-4d78-bfbb-979ae34a23dd_en?filename=COM_2024_195_1_EN_ACT_part1_v3.pdf

European Commission. (2023). *Commission Recommendation, Assessment (SWD) and Factsheet of the draft updated National Energy and Climate Plan of Finland*.

Eskonen, H. (30.5.2024). *Suomi painoi päästöt historiallisen alas – "On syytä juhlaan", sanoo Ilmastopaneelin puheenjohtaja*. Yle.

Fry, I. (28.6.2023). Exploring approaches to enhance climate change legislation, supporting climate change litigation and advancing the principle of intergenerational justice. UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change. UN Doc A/78/255.

Fry, I. (26.7.2022). Promotion and protection of human rights in the context of climate change mitigation, loss and damage and participation. UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change. UN Doc A/77/226.

Haakana, M., Haikarainen, S., Henttonen, H., Hirvelä, H., Hynynen, J., Korhonen, K. T., Launiainen, S., Mehtätalo, L., Miettinen, A., Mutanen, A., Mäkinen, H., Ollila, P., Pitkänen, J., Rätty, M., Salminen, H., Tikkasalo, O-P., Tuomainen, T., Viitanen, J. & Vikfros, S. (2022). *Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen*. Luonnonvarakeskus.

Hansen, L. (2024). *Ilmastonmuutos ihmisoikeuskysymyksenä – Katsaus kansainväliseen ja arktiseen toimintaympäristöön sekä saamelaisten ja muiden arktisten alkuperäiskansojen erityisasemaan*. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2024

- Heiskanen, P. (26.4.2024). *Osa ilmastoasioista on toimittajille mahdottoman vaikeita, arvioi Suomen ilmastopaneelin ex-puheenjohtaja Markku Ollikainen*. Yle.
- Hynynen, J., Korhonen, K. T., Kärkkäinen, L., Mehtätalo, L., Mutanen, A., Rauto, P., Viitala, E.-J., Leppänen, J., Huuskonen, S., Bianchi, S., Niemistö, P., Mäkinen, H., Lehtonen, M., Salminen, H., Siipilehto, J., Ahtikoski, A., Koivula, M., Mäkipää, R., Haikarainen, S. & Pynnönen, S. (2023). *Metsälain ilmastovaikutusten arviointi*. Luonnonvarakeskus.
- IMF (International Monetary Fund). (2023). *Finland: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission*. IMF.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2023). *AR 6 Synthesis Report: Climate Change 2023*. IPCC.
- Kalliokoski, T., Bäck, J., Boy, M., Kulmala, M., Kuusinen, N., Mäkelä, A., Minkkinen, K., Minunno, F., Paasonen, P., Peltoniemi, M., Taipale, D., Valsta, L., Vanhatalo, A., Zhou, L., Zhou, P. ja Beringer, F. (2020). *Mitigation Impact of Different Harvest Scenarios of Finnish Forests That Account for Albedo, Aerosols, and Trade-Offs of Carbon Sequestration and Avoided Emissions*. *Front. For. Glob. Change*, 06 October 2020, Sec. Forests and the Atmosphere Volume 3 - 2020, <https://doi.org/10.3389/ffgc.2020.562044>
- Keski-Heikkilä, A. (17.12.2023). *Hiilinielut eivät sittenkään toipuneet - Näin kommentoivat ministerit Mykkänen ja Essayah*. Helsingin Sanomat.
- Koljonen, T., Silfver, T., Soimakallio, S., Koreneff, G., Lehtilä, A., Markkanen, J., Vainio, T., Aakkula, J., Haakana, M., Hirvelä, H., Lehtonen, H., Mutanen, A., Myllykangas, J.-P., Viitanen, J., Vikfors, S., Forsberg, T. ja Koskivaara, O. (2024). *Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO)*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:26. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165717>
- Kujanpää, L., Koponen, K., Linjala, O., Mäkikouri, S., Arasto, A. (2023). *Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa*. Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2023. <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/teknologisten-hiilinielujen-mahdollisuudet-ja-niiden-edistaminen-suomessa/>

- Lamminen, K. (18.10.2023). *Uudet vety- ja tuulivoimahankkeet tyssäsivät –TEM:in ylijohdaja suorii hallitusta jakeluvelvoitteen romuttamisesta ja mitättömistä tukirahoista*. Maaseudun Tulevaisuus.
- Lehtonen, A. (27.6.2022). *Kadonnutta hiilinielua etsimässä*. Luonnonvarakeskus. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://www.luke.fi/fi/blogit/kadonnutta-hiilinielua-etsimassa>
- Luonnonvarakeskus. (2024). *Suomen yhdenmetyt energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivitys*. VN/19961/2023. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=3ff6cd6d-7df6-415f-ad5a-e33c377ce075>
- Luonnonvarakeskus. (2023). *MELA Tulospalvelu*. MELA. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <http://mela2.metla.fi/mela/tupa/tupaindex.htm>
- Maa- ja metsätalousministeriö. (2024). *Maankäytön muutosmaksun käyttöönnoton vaikutusten arviointi*. 2024:1.
- Maa- ja metsätalousministeriö. (2023). *Maankäyttösektorin selvitys- ja valmistelutyöryhmän loppuraportti*. 2023:17.
- Muilu, I., Patronen, J., Armila, N., Lehtoranta I. & Rautalin, J. (2024). *Biomassan verotuksen laajentamisen mahdollisuudet ja haasteet*. AFRY Management Consulting Oy. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:7.
- Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., & Jaakkola, J. J. K. (2020). *SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-930-1>
- Näkkäläjärvi, K., Juntunen S., Jaakkola J.K. (2023). *Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta*. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 3/2023.
- OECD (2022). *OECD Economic Surveys: Finland 2022*. (2022). OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/516252a7-en>.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (20.4.2021). *Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change*. A/HRC/47/46.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2024). *Reports on Human Rights and Climate Change*. [Viitattu 14.6.2024]. Saantitapa: <https://www.ohchr.org/en/climate-change/reports-human-rights-and-climate-change>

Saami Council. (2023). *Climate Change in Sápmi – an overview and a Path Forward*. Report 2023. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://www.saamicouncil.net/documentarchive/sami-climate-report>

Seppälä, J., Heinonen, T., Kilpeläinen, A., Peltola, H., Pukkala, T., Sihvonen, M., Soimakallio, S., Weaver, S., Vesala, T., Ollikainen, M. (2022). *Metsät ja ilmasto: Hakkuut, hiilinielut ja puun käytön korvaushyödyt*. Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2022. [Viitattu: 1.7.2024]. Saantitapa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/metsat-ja-ilmasto-hakkuut-hiilinielut-ja-puun-kayton-korvaushyodyt/>

Silfver, T., Aakkula, J., Haakana, M., Haikarainen, S., Hirvelä, H., Hynynen, J., Mikola, J., Mutanen, A., Myllykangas, J-P., Ollila, P., Salminen, H., Tuomainen, M., Viitanen, J., Vikfors, S. & Wall, A. (2024). *Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys*. Luonnonvarakeskus.

Soimakallio, S. (30.5.2024). *Vuosien 2021-2023 osalta Suomi on yhteensä lähes 60 Mt CO₂-ekv. jäljessä metsien voimassa olevaa vertailutasoa, ja n. 30 Mt CO₂-ekv. jäljessä @LukeFinland arvioimaa teknisesti korjattua metsien vertailutasoa*. Viestipalvelu X. [Viitattu 30.5.2024]. Saantitapa: <https://x.com/SSoimakallio/status/1796248200426189226?t=ZjfhK-ljLxcRvGrhMJ5Vrw&s=19>

Soimakallio, S., Böttcher, H., Niemi, J., Mosley, F., Turunen, S., Hennenberg, K. J., Reise, J. & Fehrenbach, H. (2020). *Closing an open balance: The impact of increased tree harvest on forest carbon*. GCB Bioenergy Volume 14, Issue 8 p. 989-1000.

Soimakallio, S. & Pihlainen, S. (2023). *Metsänielujen kehityssuunnat vuosina 2021–2025 ja suhde EU-velvoitteisiin sekä ohjauskeinot nielujen vahvistamiseksi*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9 | 2023.

Sosiaali- ja terveysministeriö (25.7.2019). *Helle on terveystriikki erityisesti vanhuksille ja pitkäaikaissairaille*. [Viitattu: 1.7.2024].
Saantitapa:
<https://stm.fi/se/-/helle-on-terveysriski-erityisesti-vanhuksille-ja-pitkaaikaissairaille>

Suomen ilmastopaneeli. (18.6.2024). *Ilmastopaneelin kannanotto: Ilmastotoimien jouduttaminen kiireesti on Suomen etu*. [Viitattu 18.6.2024].
Saantitapa:
<https://ilmastopaneeli.fi/ilmastopaneelin-kannanotto-ilmastotoimien-jouduttaminen-kiireesti-on-suomen-etu/>

Suomen ilmastopaneeli. (2024). *Suomen yhdennetyn energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivitys*. VN/19961/2023. Lausuntopalvelu. [Viitattu 2.7.2024].
Saantitapa:
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=3ff6cd6d-7df6-415f-ad5a-e33c377ce075>

Suomen ilmastopaneeli. (25.5.2022). *Maankäyttösektorin nettonielua on vahvistettava kiireellisesti*. [Viitattu 2.7.2024].
Saantitapa:
<https://ilmastopaneeli.fi/maankayttosektorin-nettonielua-on-vahvistettava-kiireellisesti/>

Suomen ilmastopaneeli. (2022). *Lausuntopyyntö luonnoksesta Kansalliseksi metsästrategiaksi (KMS2035)*. VN/26649/2022. Lausuntopalvelu. [Viitattu 2.7.2024].
Saantitapa:
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=f6d97369-f44d-4a1a-9e0e-87698c842d09>

Suomen ilmastopaneeli. (2021). *Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset*. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021. [Viitattu 2.7.2024].
Saantitapa:
<https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/ilmastolakiin-kirjattavat-pitkan-aikavalin-paasto-ja-nielutavoitteet-ilmastopaneelin-analyysi-ja-suositukset/>

Suomen virallinen tilasto. (2024A). *Kasvihuonekaasut*. ISSN=1797-6049. Tilastokeskus. [Viitattu 26.6.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/khki>

Suomen virallinen tilasto. (2024B). *Sähkötuotantorakenteen muutos mahdollisti kasvihuonekaasupäästöjen tuntuvan laskun vuonna 2023*. Tilastokeskus. [Viitattu 26.6.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/clmpw5zl2iw7w0bw1nfrnsg70>

Suomen virallinen tilasto. (2023). *Kasvihuonekaasupäästöt vähenivät vuonna 2022*. Tilastokeskus. [Viitattu 26.6.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cl8d190lnb47r0bvvg344apf0>

Suomen virallinen tilasto. (2022). *Vuonna 2022 kasvihuonekaasupäästöt laskivat 4 % edellisvuodesta*. Tilastokeskus. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cl8a46vp7vq8n0bvvyqi4724gw>

Suomen virallinen tilasto. (2021). *Kasvihuonekaasupäästöt 2021 pysyivät edellisvuoden tasolla, maankäyttösektori päästölähde ensimmäisen kerran*. Tilastokeskus. [Viitattu 26.6.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cktlcpwag38sg0c5561iqop0y>

Suomen ympäristökeskus. (2022). *Lausuntopyyntö luonnoksesta Kansalliseksi metsästrategiaksi (KMS2035)*. VN/26649/2022. Lausuntopalvelu. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/Fl/Proposal/Participation?proposallid=f6d97369-f44d-4a1a-9e0e-87698c842d09>

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (24.1.2024). *Talouspolitiikan arviointineuvosto: Hallituksen finanssipolitiikan päätavoitteet ovat perusteltuja, mutta keinovalikoima ei ole riittävä*. STT. [Viitattu 2.7.2024]. Saantitapa: <https://www.sttinfo.fi/tiedote/70090385/talouspolitiikan-arviointineuvosto-hallituksen-finanssipolitiikan-paatavoitteet-ovat-perusteltuja-mutta-keinovalikoima-ei-ole-riittava?publisherId=69819792&lang=fi>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (7.12.2023). *Ilmastonmuutoksen terveysvaikutukset*. [Viitattu 19.6.2024] Saantitapa: <https://thl.fi/aiheet/ymparistoterveys/ilmastonmuutos/ilmastonmuutoksen-terveysvaikutukset>

- Tuomainen, T. (2023). *Metsien vertailutason toinen tekninen korjaus*. Luonnonvarakeskus.
- Tuomainen, T. (2024). *Kasvihuonekaasuinventaario 2022: maataloussektorin ja maankäyttösektorin lopullisiin tuloksiin ei merkittäviä muutoksia verrattuna joulukuussa 2023 julkaistuihin ennakkotietoihin*. Luonnonvarakeskus.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Finland's Integrated National Energy and Climate Plan Update*. 2024.30. [Viitattu: 1.7.2024].
Saantitapa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165742>
- UN Economic and Social Council. (2006). *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to compliance by Belgium with the Convention*. (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2).
- UN Framework Convention on Climate Change (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2023). *First global stocktake (FCCC/PA/CMA/2023/L.17)*. [Viitattu 13.6.2024]
Saantitapa:
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf
- UN Human Rights Council resolution. (5.10.2021). *The human right to a safe, clean, healthy and sustainable*. UN Doc A/HRC/48/L.23/REV.1.
- UN Human Rights Council (2018). *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach*. Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. HRC 96/62.
<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/free-prior-and-informed-consent-report>
- UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change. (20.7.2022). *Promotion and protection of human rights in the context of climate change mitigation, loss and damage and participation* (UN Doc A/77/226).
- UN Special Rapporteur on the rights of indigenous people. (1.11.2017). *A thematic study on the impacts of climate change and climate finance on indigenous peoples' rights*. UN Doc A/HRC/36/46.

Unicef. (3.6.2024). *Miljardi lasta kärsii ilmastonmuutoksesta – UNICEFin kampanjassa Suvivirsi muistuttaa kesän todellisuudesta*. [Viitattu 19.6.2024]. Saantitapa: <https://www.unicef.fi/tyomme/ajankohtaista/uutiset-ja-nakokulmat/2024/miljardi-lasta-karsii-ilmastonmuutoksesta-unicefin-kampanjassa-suvivirsi-muistuttaa-kesan/>

Valonen, M., Maidell, M., Horne, P., Korhonen, O. & Sajeva, M. (2024). *PTT-ennuste – metsäsektori 2024 kevät*. Helsinki.

Liitteet

Liite 1 Suomen luonnonsuojeluliitto säännöt

Liite 2 Greenpeace Norden säännöt

Liite 3 Amnesty International Suomen osasto säännöt

Liite 4 Suoma Sámi Nuorat säännöt

Liite 5 Luontoliitto säännöt

Liite 6 Ilmastoisovanhemmat säännöt

Liite 7 Saamelaisnuorten julkilausuma ilmastonmuutoksesta