

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLVIII

2015

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Jaana Norio-Timonen, puheenjohtaja  
Tuula Linna  
Tapio Määttä  
Seppo Villa

*Toimittaja*

Tapani Lohi

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. 09 6120 300  
[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)  
[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

© 2015 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys  
ISSN-L 0355-8215  
ISSN 0355-8215  
ISBN 978-951-855-352-9  
Oy Nord Print Ab, Helsinki 2015

**Tuomas Kuokkanen**

ILMASTONMUUTOSTA KOSKEVAN  
KIOTON PÖYTÄKIRJAN  
LEGITIMITEETISTÄ



---

# Sisällys

1	JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU .....	153
2	LEGITIMITEETTI KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA .....	155
3	KIOTON PÖYTÄKIRJAN LEGITIMITEETIN VAHVISTUMINEN JA HEIKKENEMINEN .....	160
3.1	Pöytäkirjaa koskevat neuvottelut .....	160
3.2	Kioton pöytäkirjan hyväksyminen ja täytäntöönpano EU:ssa ja Suomessa .....	164
3.3	Arviointia legitimizeetin kehityksestä .....	169
4	KIOTON PÖYTÄKIRJAN SISÄLLÖLLISET KERROSTUMAT ..	170
4.1	Pöytäkirjan legaalisuus ja hallinto .....	170
4.2	Traditionaalinen lähestymistapa .....	173
4.3	Moderni lähestymistapa .....	174
4.4	Postmoderni lähestymistapa .....	174
5	KOLMIJAKOISEN LEGITIMITEETIN SOVELTAMINEN KIOTON PÖYTÄKIRJAAN .....	181
5.1	Intressilähtökohtainen legitimizeetti.....	181
5.2	Proseduraalinen legitimizeetti .....	183
5.3	Kausaalinen legitimizeetti .....	185
5.4	Legitimizeettiulottuvuuksien välisistä suhteista.....	188
6	KOLMIJAKOISEN LEGITIMITEETIN SUHDE NORMATIIVISEEN JA SUBJEKTIIVISEEN LEGITIMITEETTIIN .....	192
6.1	Normatiivinen ja subjektiivinen legitimizeetti .....	192
6.2	Esimerkki: Kioton pöytäkirjan toimitelmissä henkilökohtaisessa ominaisuudessa toimivat henkilöt.....	193
7	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	196
	LÄHTEET .....	201
	OIKEUSTAPAUKSET.....	209
	THE LEGITIMACY OF THE KYOTO PROTOCOL TO THE CONVENTION ON CLIMATE CHANGE .....	210



---

# Ilmastonmuutosta koskevan Kioton pöytäkirjan legitimitetistä\*

## 1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETELU

YK:n ilmastopöytäkirjaan<sup>1</sup> liittyvä Kioton pöytäkirja tehtiin Kiotosa, Japanissa, joulukuussa 1997<sup>2</sup>. Pöytäkirja tuli voimaan helmikuussa 2005<sup>3</sup>, ja sen ensimmäinen sitoutumiskausi oli viisivuotiskausi 2008–2012. Joulukuussa 2012 Dohassa, Qatarissa, Kioton pöytäkirjan osapuolet hyväksyivät pöytäkirjan muutoksen, joka koskee vuodet 2013–2020 kattavaa toista sitoumuskautta<sup>4</sup>.

Kioton pöytäkirjasta käydyssä keskustelussa on usein viitattu pöytäkirjan hyväksyttävyyteen eli legitimitettiin monesta eri näkökulmasta.<sup>5</sup> Keskustelussa on painotettu sitä, että Kioton pöytäkirja on oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus, joka sisältää valtioita koskevat päästövähennysvelvoitteet. Pöytäkirjan yhteyteen on myös perustettu tehokas sopimusjärjestelmä valvonta- ja seuraamusmekanismeineen, minkä vuoksi pöytäkirjaa on nimitetty ”maailman vahvimaksi ympäristösopimukseksi”<sup>6</sup>. Päästövähennysvelvoitteiden kohdentumista teollisuusmaille on pidetty oikeudenmukaisena niiden historiallisen vastuun ja parempien valmiuksien

---

\* Kirjoitus perustuu Suomen Akatemian ilmastomuutoksen tutkimusohjelmaan kuuluvan COOL-hankkeen piirissä tehtyyn tutkimukseen.

<sup>1</sup> Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus, New York, 9.5.1992 (SopS 61/1994).

<sup>2</sup> Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja, Kioto 11.12.1997 (SopS 12–13/2005).

<sup>3</sup> Tilanne 31.5.2015. Pöytäkirjassa on tällä hetkellä 192 osapuolta. Ks. pöytäkirjan taustasta, esim. *Grubb with Vrolijk – Branck* 2001; *Oberthür – Ott* 1999.

<sup>4</sup> Kioton pöytäkirjan osapuolten päätös: 1/CMP 8: Doha Amendment, Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, 28 February 2013. Dohan muutos ei ole tullut voimaan kesäkuussa 2015. Muutoksen oli vuoden 28.5.2015 hyväksynyt 32 osapuolta. Se tulee voimaan kun 144 osapuolta on hyväksynyt sen.

<sup>5</sup> Ks. yleensä luonnonvarojen legitimitetistä: *Karhu – Määttä* 2010; *Kyllönen* 2010.

<sup>6</sup> Ks. *Vihma* 2010.

takia. Tämä on puolestaan riitautettu toteamalla, että pöytäkirjan liiallinen tiukkuus ja velvoitteiden kohdistuminen vain teollisuusmaihin on naker-tanut pöytäkirjan uskottavuutta. Ensin Yhdysvallat päätti vuonna 2001, ettei se ratifioi pöytäkirjaa, vaikka olikin sen allekirjoittanut. Sittemmin Kanada irtisanoutui pöytäkirjasta vuonna 2011. Lisäksi Venäjä, Japani ja Uusi-Seelanti ovat ilmoittaneet, etteivät ne tule liittymään pöytäkirjan toiseen sitoumuskauteen.

Keskustelussa on lisäksi kyseenalaistettu ilmastokokousten menette-lytavat ja päätöksenteon demokraattisuus. Toisaalta on tuotu esiin asian monimutkaisuus ja tarve räätälöidä ongelmaan sopivia innovatiivisia rat-kaisuja. Kioton pöytäkirjan ympäristöllinen edistykellisyys on puolestaan kyseenalaistettu toteamalla, että globaalit kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvaneet pöytäkirjan tekemisen jälkeen<sup>7</sup>. Tähän on vastattu toteamalla, että kyse on vasta ensimmäisestä askeleesta eikä pöytäkirjan tarkoituksena olekaan pyrkiä ratkaisemaan kaikkia ilmastonmuutokseen liittyviä kysy-myksiä. Erityisesti on tuotu esiin, ettei pöytäkirja yksin pysty riittävällä tavalla hillitsemään ilmastonmuutosta.

Edellä olevat näkökohdat herättävät useita kysymyksiä. Onko esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta legitiimiä, että valtiot jättäytyvät Kioton pöytäkirjan ulkopuolelle tai eivät hyväksy itselleen päästövä-hennysvelvoitteita? Entä onko valtioilla legitiimi oikeus sitoutua tai olla sitoutumatta Kioton pöytäkirjaan? Voidaan myös kysyä, onko pöytäkirja nimenomaan legitiimi sen oikeudellisen velvoittavuuden takia vai onko liiallinen tiukkuus ajamassa pöytäkirjan legitimizeettikriisiin. Entä onko pöytäkirjan päätöksentekomenettely proseduraalisessa mielessä legitiimiä. Edelleen voidaan kysyä, ovatko osapuolet kyenneet saavuttamaan päästö-vähennysvelvoitteensa?

Vetoaminen legitimizeettikäsitteseen vaikuttaa antavan vastaukseksi joukon vastakkaisia näkökulmia, jotka paradoksaalista kyllä pystytään ankkuroimaan legitimizeettiargumenteiksi. Pelkkä legitimizeettikäsité ei näytäkään antavan riittävää vastausta. Tämän vuoksi asiaa on parempi lähestyä tarkastelemalla ja erittelemällä legitimizeettiin liittyviä eri näkökulmia. Seuraavaksi tarkastellaan aluksi lähemmin legitimizeettiä kansainvälisessä oikeudessa ja täsmennetään sen jälkeen artikkelin kysymyksenasettelua.

---

<sup>7</sup> Ks. Korhola 2014.



## 2 LEGITIMITEETTI KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA

Legitimiteetti-sanan alkuperän kerrotaan viittaavan hallitsijan laillisesta avioliitosta syntyneen lapsen oikeutettuun asemaan kruununperijänä ja näin ollen tulevana legitiiminä hallitsijana.<sup>8</sup> Nykyisin käsite viittaa analogisesti vallankäyttäjien oikeaan tai oikeutettuun asemaan. Legitimiteetti on klassinen ja siten edelleen ajankohtainen kysymys sekä filosofiassa että oikeus- ja yhteiskuntatieteissä.

Kansainvälisessä oikeudessa legitimiteettikysymykset ovat erilaisia kuin kansallisella tasolla, koska kansainvälisessä oikeudessa ei ole samanlaista hallitsijan ja kansalaisen suhdetta kuin kansallisessa oikeudessa.<sup>9</sup> Tästä huolimatta tiettyjä analogioita voidaan tehdä. Esimerkiksi Ian Clark tarkastelee valtion sijasta kansainvälisen yhteisön legitimiteettiä.<sup>10</sup>

Alun perin kansainvälisen oikeuden tutkijat tarkastelivat pikemminkin legaalisuutta kuin legitimiteettiä.<sup>11</sup> Kansainvälinen oikeus miellettiin valtioiden väliseksi oikeudeksi eikä laaja-alaisempaa tarkastelua pidetty tarpeellisena. Esimerkiksi diplomaattisessa kanssakäymisessä vakiintuivat tietyt säännöt siitä, kenen katsottiin edustavan valtiota. Nämä säännöt kodifioitiin myöhemmin valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleisopimukseen.<sup>12</sup> Vähitellen kansainvälisen oikeuden tutkijat alkoivat käsitellä legitimiteettiä laajemmin. Suvereenin valtion hyväksyntää ei voitu yksin pitää riittävänä osoituksena legitiimisydestä. Bodansky toteaaakin, ettei suostumus itsessään vielä kerro suostumuksen antaneen hallituksen asemasta tai siitä tavasta, miten suositus oli hankittu. Myös päätösten

<sup>8</sup> *Kyllönen* 2010, s. 23.

<sup>9</sup> *Heiskanen* 2007, s. 2; *Bodansky* 2007, s. 716.

<sup>10</sup> *Clark* 2005, s. 5–7, 19–25. Clark käsittelee kirjassaan laajasti legitimiteetin historiaa kansainvälisessä yhteisössä.

<sup>11</sup> *Bodansky* 2010, s. 154–190 ja 264.

<sup>12</sup> Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32–33/1980) 7 artikla kuuluu seuraavasti: ”1. Henkilön katsotaan edustavan valtiota valtiosopimuksen tekstiä hyväksyttäessä tai todistusvoimaiseksi tehtäessä taikka ilmaistaessa valtion suostumus valtiosopimuksen noudattamiseen, jos: a) hän esittää asianmukaisen valtakirjan; tai b) kyseisten valtioiden noudattamasta käytännöstä tai muista olosuhteista ilmenee, että niiden tarkoituksena on pitää tätä henkilöä valtion edustajana kysymyksessä olevassa asiassa valtakirjaa vaatimatta. 2. Tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa seuraavien henkilöiden katsotaan edustavan valtiotaan: a) valtion päämiehet, hallituksen päämiehet sekä ulkoasiainministerit kaikkien valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta; b) diplomaattisten edustustojen päälliköt, milloin kysymyksessä on lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välisen valtiosopimuksen tekstin hyväksyminen; sekä c) valtioiden kansainväliseen konferenssiin tai kansainväliseen järjestöön taikka johonkin sen toimielimeen valtuuttamat edustajat, kun kysymyksessä on valtiosopimuksen tekstin hyväksyminen tällaisessa konferenssissa, järjestössä tai toimielimessä.”

demokraattisuuteen alettiin kiinnittää huomioita. Esimerkiksi perinteinen valtiosisäinen edustuksellinen demokratia ei vielä taannut kansainvälisen sopimuksen tai sopimuksella perustetun elimen tekemän päätöksen demokraattisuutta. Huomiota kiinnitettiin myös osallistuvaan demokratiaan siinä mielessä, että eri intressitahojen ja kansalaisjärjestöjen edustajien sallittiin osallistua kansainvälisten järjestöjen kokouksiin. Siirtymä näkyy esimerkiksi siinä, että perinteisen hallituksen (”government”) ohella alettiin puhua laajemmin hallinnosta (”governance”).

Lisäksi tutkijat kiinnittävät huomioita siihen, että perinteinen monenvälinen diplomatia oli muuttumassa yhä monimutkaisemmaksi asioiden hallinnaksi. Michael Zürn kuvaa hyvin kehitystä, jossa ylikansalliset ja kansainväliset järjestöt pyrkivät ratkaisemaan ja hallitsemaan globalisaation aikakauden ongelmia. Tämän ”denationalization”-proessin myötä ongelmien hoitaminen siirtyy kansallisilta hallituksilta yhä enemmän vahvaan asiantuntemukseen perustuville kansainvälisille elimille.<sup>13</sup> Esimerkiksi EU:n kehittyminen on hyvä esimerkki tästä muutoksesta.<sup>14</sup>

Legitimiteetin tutkimisessa on usein käytetty kolmijakoa, jossa teoriat on jaettu lähteisiin, prosessiin ja tulokseen perustuviin teorioihin.<sup>15</sup> Lähteisiin perustuvissa teorioissa ajatuksena on se, että tietyn toimen legitimiiteetti perustuu sen antaneen lähteen hyväksyttävyyteen. Suvereenin valtion antama suostumus edustaa esimerkiksi legitimiä lähdettä. Toiseksi kirjallisuudesta voidaan erottaa kansainvälisiä prosesseja analysoivat teoriat. Huomion kohteena voivat tällöin olla esimerkiksi määräenemmistöllä tehtävät päätökset tai kokouksen puheenjohtajan toimivalta. Kolmanneksi teoriat käsittelevät kansainvälisen prosessin tai sopimuksen aineellista lopputulosta, jolloin tarkastelun kohteena on se, onko prosessi tai sopimus tehokas ja kyennyt saavuttamaan sille asetetun tavoitteen.

Lähteisiin perustuva teoria pohjautuu valtion suostumukseen ja kansalisiin intresseihin, joiden edistämistä on perinteisesti pidetty legitimiinä eli hyväksyttävänä kansainvälisessä yhteistyössä. Valtiot ovat kansainvälisen oikeuden mukaan suvereenia ja tasa-arvoisia.<sup>16</sup> Tämän vuoksi valtioiden sitoutuminen kansainväliseen sopimukseen edellyttää valtion nimenomaista suostumusta.<sup>17</sup> Sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin,

<sup>13</sup> Zürn 2004, s. 269–273.

<sup>14</sup> Fritz Scharpf:n vuonna 1999 ilmestynyt teos on tässä suhteessa klassikko. Ks. Scharpf 1999. Ks. myös Scharpf 2001.

<sup>15</sup> Ks. Bodansky 2007, s. 710–711.

<sup>16</sup> Tämä periaate on kirjattu YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 2 artiklan 1 kappaleeseen (”Järjestö perustuu kaikkien jäsentensä täysivaltaisen tasa-arvoisuuden periaatteeseen”).

<sup>17</sup> Ks. valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, Wien, 23.5.1969 (SopS 32–33/1980), Osa II. Ks. myös Buchanan 2010, s. 79–96, s. 90–94 kohdalla.

jotka saattavat rajoittaa valtioiden suvereenisuutta, ei kuitenkaan ole risitiriidassa valtioiden suvereenisuuden kanssa, vaan pikemminkin osoitus valtioiden suvereenisuudesta.<sup>18</sup> Valtiot tekevät kansainvälisiä sopimuksia useista eri syistä. Max Huber pelkisti tämän ajatuksen aikoinaan toteamalla, että valtiot sitoutuvat kansainvälisiin sopimuksiin kahdesta syystä: tavoitellakseen omia intressejä tai yhteisiä intressejä.<sup>19</sup> Myös kansainvälistä ympäristönsuojeluyhteistyötä on leimannut kansallisiin intresseihin perustuva lähestymistapa. Valtion suhtautuminen tiettyyn ympäristökysymykseen saattaa riippua siitä, onko sen alueella ympäristön kuormitusta aiheuttavaa teollisuutta tai kärsiikö sen alue toisten valtioiden aiheuttamasta pilaamistoiminnasta. Tätä kautta on ymmärrettävää, että erilaisissa ympäristöneuvotteluissa valtioilla on erisuuntaisia tavoitteita riippuen niiden intresseistä. Neuvotteluissa valtiot saattavat perustaa vakiintuneiden neuvotteluryhmien lisäksi intressipohjaisia koalitioita turvaamaan yhteisiä intressejä. Monet ympäristöongelmat ovat tosin nykyisin varsin monimutkaisia, minkä vuoksi valtioiden intressejä saattaa olla vaikea hahmottaa. Yhä useammin valtioilla on yhteinen intressi ratkaista tietty ympäristöongelma, mutta erilaisten ratkaisukeinojen suhteen valtiot usein tavoittelevat kansallisesti edullisia ratkaisuja.<sup>20</sup>

Proseduraalinen legitimiisyys viittaa neuvotteluprosessissa noudatettuihin menettelytapoihin samoin kuin neuvottelutuloksen muodolliseen hyväksymiseen. Lähestymistavan taustalla on huoli siitä, että kaikki valtiot voisivat legitimiesti osallistua neuvotteluihin eivätkä esimerkiksi isot valtiot saisi dominoida neuvotteluja. Thomas M. Franck puhuu tältä osin legitimiisyydestä proseduraalisena reiluutena.<sup>21</sup> Proseduraalista legitimiisyyttä pyritään turvaamaan demokraattisella ja läpinäkyvällä prosessilla.<sup>22</sup> Lisäksi etukäteen laadittujen menettelytapasääntöjen<sup>23</sup> tehtävänä on varmistaa asianmukainen prosessi. Samoin menettelysäännöillä halutaan taata eri etutahojen, asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen.

Ongelmanratkaisuun perustuvan lähestymistavan mukaan tietyn sopimuksen tai instrumentin legitimiisyyttä arvioidaan sen mukaan, kyke-

<sup>18</sup> Pysyvä Kansainvälinen tuomioistuin totesi jo heti ensimmäisessään jutussaan, että suvereenisuuden rajoittamien on valtion suvereenisuuteen kuuluva ominaisuus. Ks. *S.S. Wimbledon*, Judgement of 17 August 1923, P.C.I.J. (ser.A) No. 1, s. 25 ("No doubt any convention creating obligations of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty").

<sup>19</sup> *Huber* 1928, s. 8–14.

<sup>20</sup> Ks. lähemmin *Kuokkanen* 2010, s. 165–167.

<sup>21</sup> Ks. *Franck* 1995, s. 7–8.

<sup>22</sup> Ks. esim. *Christiano* 2010, s. 119–137.

<sup>23</sup> Ks. *Tasioulas* 2010, s. 115–116.

neekö se tosiasiaassa ratkaisemaan sille annetun ongelman. Kausaalinen legitimitetti korostaa prosessin aineellista lopputulosta.<sup>24</sup> Monimutkainen ongelmanratkaisu edellyttää usein sitä, että prosessiin kytketään riittävä määrä asiantuntemusta. Tältä osin kyse ei ole niinkään edustuksellisesta tai maallikkodemokratiasta vaan erityisesti teknokraattisesta demokratiasta, jossa asiantuntemuksella on keskeinen sija. Riittävällä asiantuntemuksella pyritään turvaamaan tehokas lopputulos. Lähestymistavan legitimiisyyttä voidaan kuvata kausaaliseksi legitimitetiksi, jossa ratkaisujen hyväksyttävyyttä arvioidaan erityisesti lopputuloksen tehokkuuden näkökulmasta.<sup>25</sup>

Edellä olevan kolmijaon lisäksi kirjallisuudessa on käytetty myös muita lähestymistapoja. Esimerkiksi David Beetham ja Christopher Lord<sup>26</sup> erottavat legitimitetin käsitteestä ensiksi sääntöjen legaalisuuden, toiseksi normien hyväksyttävyyden ja kolmanneksi sääntöjen antaneen tahon oikeuden antaa sääntöjä sekä sen, että sääntöjen kohteena olevat tahot myös tunnustavat tuon oikeuden. Fritz Scharpf puolestaan soveltaa tutkimuksessaan kahtiajakoa panos–tuotos-lähestymistapaa.<sup>27</sup> Panoselementti (input) elementti viittaa menettelyllisiin näkökohtiin, kun taas tuotoselementti (output) tarkoittaa menettelyn aineellista lopputulosta.<sup>28</sup>

Kirjallisuudessa on käsitelty myös demokratiaa ja sen suhdetta legitimitettiin. Keskustelussa on erotettu lähinnä kolme demokratian ulottuvuutta. Edustuksellinen demokratia viittaa yleensä valtiosisäiseen demokratiaan, jossa kansalaiset ovat valinneet parlamenttien edustajat. Esimerkiksi Suomessa eduskunnalla on toimivalta sekä EU-säädösten että kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä.<sup>29</sup> Osallistuva demokratia taas tarkoittaa sitä, että kansalaisilla, kansalaisyhteiskunnan edustajilla ja eri sidosryhmätahojen edustajilla on mahdollisuus suoraan osallistua päätöksentekoon. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen oikeuksia on pyritty vahvistamaan esimerkiksi Århusin yleissopimuksella, joka koskee ympäristötietoa, osallistumisoikeutta

<sup>24</sup> Ks. esim. *Bodansky* 2007, s. 711 kohdalla. Thomas M. Franck käyttää tältä osin käsitettä ”distributive justice”, ks. *Franck* 1995, s. 8–9, alaviite 12. Ks. tehokkuudesta myös *Karlsson-Vinkhuyzen – Vihma* 2009.

<sup>25</sup> *Kuokkanen* 2010, s. 163–181. Ks. myös *Bodansky* 1993, s. 451–558. Ks. lisäksi *Mehling* 2013, s. 11–30. Mehling toteaa, että yleensä ilmastoregiimiä arvioidaan käyttäen seuraavia kriteereitä: ympäristöllinen tehokkuus, kustannustehokkuus, toimien tuottamat vaikutukset ja instituution sopivuus, mts. 16.

<sup>26</sup> *Beetham – Lord* 1998, s. 3–5.

<sup>27</sup> *Scharpf* 2001, s. 6–21.

<sup>28</sup> Kahtiajakoa ovat sittemmin soveltaneet myös muut tutkijat, ks. esim. *Bäckstrand* 2006, s. 5–7.

<sup>29</sup> Ks. lähemmin *Kuokkanen* 2010, s. 169–171.

sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta.<sup>30</sup> Useissa kansainvälisissä prosesseissa on pyritty parantamaan eri etutahojen kuulemista ja vaikutusmahdollisuuksia sekä vahvistamaan osallistuvaa demokratiaa. Asiantuntijademokratia puolestaan tarkoittaa asiantuntemuksen korostamista. Esimerkiksi tiettyihin kansainvälisiin elimiin ei valita jäseniä poliittisin perustein vaan henkilöiden asiantuntemuksen perusteella.

Ilmastoneuvotteluiden ja Kioton pöytäkirjan legitimiteetistä on kirjoitettu myös paljon. Esimerkiksi kirjallisuudessa on analysoitu ilmastoneuvotteluiden proseduraalista legitimiteettiä<sup>31</sup>, valtion päämiesten roolia<sup>32</sup> ja päätöksenteon toimivuuteen liittyviä näkökohtia.<sup>33</sup> Lisäksi on tarkasteltu osapuolten lukumäärää ja velvoitteiden saavuttamista.<sup>34</sup>

Kioton pöytäkirjan legitimiisyyšnäkökohtia ei voida kuitenkaan tarkastella abstraktisti ottamatta huomioon sitä kontekstia, jossa pöytäkirja ja sen säännöt on kehitetty. Pöytäkirja ja siihen liittyvät toimeenpanosäännöt muodostavat nimittäin laajan kokonaisuuden, jolla on oma historiallinen tausta ja regulatiivinen idea. Seuraavassa tarkastellaan aluksi yleisemmin YK:n ilmastopidimusjärjestelmää ja Kioton pöytäkirjaa. Tämän jälkeen analysoidaan legitimiteettikysymyksiä käyttäen pohjana edellä selostettua legitimiteetin kolmijakoa intressipohjaiseen, proseduraaliseen ja kausaaliiseen legitimiteettiin. Lisäksi kolmijakoa verrataan normatiivisen ja subjektiivisen legitimiteettiin sekä panoslegitimiteettiin ja tuotoslegitimiteettiin. Kirjoituksessa tarkastellaan myös eri legitimiteettiulottuvuuksien välisiä suhteita. Aineiston laajuuden vuoksi tarkastelussa ei pyritä tyhjentävään käsittelyyn, vaan tarkastelun kohteeksi on valittu legitimiteettikeskustelun kannalta relevantteja teemoja ja esimerkkejä.

<sup>30</sup> Århusin vuoden 1998 sopimus. Ks. myös *Ebbesson* 2007, s. 703.

<sup>31</sup> Ks. *Werksman* 1999.

<sup>32</sup> *Depledge – Chasek* 2012, s. 34–36.

<sup>33</sup> Ks. *Depledge – Chasek* 2012; *Vihma – Kulovesi* 2013; *Vihma* 2015.

<sup>34</sup> Ks. esim. *Eckersley* 2007.

## 3 KIOTON PÖYTÄKIRJAN LEGITIMITEETIN VAHVISTUMINEN JA HEIKKENEMINEN

### 3.1 Pöytäkirjaa koskevat neuvottelut

YK:n ilmastopopimus<sup>35</sup> avattiin allekirjoitettavaksi YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin (UNCED) yhteydessä Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 suhteellisen lyhyen neuvotteluvaiheen jälkeen.<sup>36</sup> Ilmastopopimus tuli voimaan 21.3.1994, jonka jälkeen sopimuspuolten ensimmäinen konferenssi (COP 1) pidettiin Berliinissä vuonna 1995. Kokouksessa hyväksyttiin niin sanottu Berliinin mandaatti<sup>37</sup>, jolla käynnistettiin neuvottelut I liitteen osapuolten jatkositoumuksista. Neuvottelut saatiin päätöksen Kiotosa joulukuussa 1997 pidetyssä kolmannessa sopimuspuolten konferenssissa (COP 3)<sup>38</sup>. Pöytäkirjassa ei pystytty kuitenkaan sopimaan kaikista sen toimeenpanoon liittyvistä kysymyksistä. Tämän vuoksi pöytäkirjaan otettiin lukuisia delegointimääräyksiä, joilla Kioton pöytäkirjan ensimmäinen osapuolikokous valtuutettiin hyväksymään yksityiskohtaiset säännöt pöytäkirjan tultua voimaan. Auki jääneet asiat olivat siinä määrin merkityksellisiä, että useat teollisuusmaat olivat haluttomia ratifioimaan Kioton pöytäkirjaa ennen kuin niillä oli ennakkokäsitys tulevista säännöistä.<sup>39</sup> Säännöistä oli tarkoitus saavuttaa yhteisymmärrys Haagissa vuonna 2000 pidetyssä

<sup>35</sup> Ilmastopopimus on luonteeltaan puitesopimus, joka sisältää määräykset erityisesti pitkän ajan tavoitteesta, periaatteista, sopimuksen hallinnollisesta ja tieteellisestä yhteistyöstä sekä rahoitusjärjestelmästä. Sopimuksen mukaan kaikkien sopimuspuolten tulee laatia kansallisia ohjelmia ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi. Lisäksi teollisuusmaille asetettiin sopimuksen 4 artiklassa väljä tavoite vakiinnuttaa kasvihuonekaasupäästöt vuoden 1990 tasolle vuoteen 2000 mennessä.

<sup>36</sup> Valmistelu käynnistyi YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A 45/212 ja vuonna 1990 Kansainvälisen hallitustenvälisen ilmastopaneelin antaman ensimmäisen arviointiraportin perusteella. YK:n meteorologinen järjestö (WMO) ja YK:n ympäristöohjelma (UNEP) perustuivat ilmastopaneelin vuonna 1988. Ks. paneelin kotisivut <http://www.ipcc.ch/index.htm>. Ks. tarkemmin ilmastopopimusneuvotteluista Ivars 1994. Ilmastopopimusneuvotteluita on laajemmin käsitelty teoksessa *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 36–54; HE 366/2014 vp s. 2–7. *Valtonen* 2013 on käsitellyt ilmastoneuvotteluiden historiaa Suomen näkökulmasta. Ympäristöregiimien kehityksestä yleensä ks. *Kuokkanen* 2002, s. 249–278 ja *Koivurova* 2012, s. 131–134.

<sup>37</sup> Decision 1/CP.1, The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention.

<sup>38</sup> Ks. tarkemmin Kioton pöytäkirjan artiklakohtaisesta neuvotteluhistoriasta, *Tracing the Origins of the Kyoto Protocol: An Article-by-Article Textual History*, Technical paper, Prepared under contact to UNFCCC by Joanna Depledge, August 1999, August 2000, FCCC/TP/2000/2, 25 November 2000.

<sup>39</sup> Sopimuspuolten neljännessä konferenssissa (COP 4), joka pidettiin Buenos Airesissa marraskuussa 1998, päätettiin Buenos Airesin toimintaohjelmasta, jossa määriteltiin neuvottelukysymykset ja asetettiin tavoitteeksi sopia niistä osapuolten kuudennessa konferenssissa.

sopimuspuolten kuudennessa konferenssissa (COP 6), mutta neuvottelut kuitenkin epäonnistuivat ja konferenssi jouduttiin keskeyttämään. Yksi merkittävä syy oli se, etteivät osapuolet päässeet yhteisymmärrykseen metsiä ja maankäyttöä koskevista säännöistä.<sup>40</sup>

Yhdysvallat allekirjoitti Kioton pöytäkirjan presidentti Clintonin hallinnon aikana. Presidentti Bushin hallinnon aikana Yhdysvallat kuitenkin ilmoitti maaliskuussa 2001, ettei se tule ratifioimaan Kioton pöytäkirjaa. Presidentti Bush totesi, että Yhdysvallat vastustaa Kioton pöytäkirjaa, koska se jättää 80 % maailmasta, mukaan lukien Kiinan ja Intian, velvoitteiden ulkopuolelle ja siten vahingoittaisi Yhdysvaltojen taloudellisia etuja<sup>41</sup>. Yhdysvaltain poisjäännistä huolimatta neuvotteluita kuitenkin jatkettiin heinäkuussa 2001 Bonnissa pidetyssä jatkokokouksessa (COP 6 bis). Kokouksessa onnistuttiin saavuttamaan yhteisymmärrys Buenos Airesin toimintaohjelman keskeisissä kysymyksissä. Tämä yhteisymmärrys (Bonn Agreements) vahvistettiin myöhemmin saman vuoden loka-marraskuun vaihteessa Marrakeshissa pidetyssä osapuolten seitsemännessä konferenssissa (COP 7). Päätöspakettia kutsuttiin Marrakeshin säännöiksi (Marrakesh Accords). Ne sisälsivät keskeiset toimeenpanomääräykset Kioton pöytäkirjan eri elementeistä, kuten markkinapohjaisista mekanismeista, päästöraportoinnista ja -inventaarioista, nielusäännöistä ja noudattamisen valvonnasta. Kioton pöytäkirja ei vielä tuolloin ollut tullut voimaan, joten muodollisesti säännöt olivat vielä luonnospäätöksiä tulevalle Kioton pöytäkirjan ensimmäiselle sopimuspuolikokoukselle. Säännöt antoivat kuitenkin useille teollisuusmaille riittävän varmuuden tulevien sääntöjen sisällöstä, jonka perusteella ne olivat valmiit ratifioimaan Kioton pöytäkirjan. Esimerkiksi Euroopan yhteisö ja sen jäsenmaat ratifioivat pöytäkirjan keväällä 2002.

Kioton pöytäkirjaan voimaantulomääräyksellä haluttiin varmistaa, että sen oli hyväksynyt riittävä määrä teollisuusmaita. Tämän vuoksi voimaantulon osalta pöytäkirjan 25 artiklassa asetettiin kaksoisvaatimus, jonka mukaan voimaantulo edellytti vähintään 55:tä ratifiointia, joiden hiilidioksidipäästöjen yhteenlasketun kokonaismäärän vuonna 1990 tuli olla vähintään 55 prosenttia kaikkien I liitteessä mainittujen sopimuspuolten määrästä. Määräyksen vuoksi Venäjä nousi Yhdysvaltain ilmoituksen myötä vaa'ankieliasemaan Kioton pöytäkirjan voimaantulon suhteen. Presidentti Putin korosti sitä, että Venäjä päätti ratifioinnista omien

<sup>40</sup> Ks. esim. *Valtonen* 2013, s. 118–119.

<sup>41</sup> Presidentti Bush totesi: ”The Kyoto Protocol was fatally flawed in fundamental ways. But the process used to bring nations together to discuss our joint response to climate change is an important one.” Ks. Valkoisen talon internet-sivulla oleva lehdistötiedote: White House (2001).

kansallisten intressiensä mukaisesti.<sup>42</sup> Venäjän ratifioitua pöytäkirjan se tuli voimaan 16.2.2005, jonka jälkeen sen ensimmäinen osapuolikokous (CMP 1) pidettiin samanaikaisesti ilmastopimuksen sopimuspuolten 11. konferenssin (COP 11) yhteydessä Montrealissa vuonna 2005. Kioton pöytäkirjan osapuolikokous muodollisesti vahvisti Marrakeshin päätökset pöytäkirjan alaisiksi sopimuspuolipäätöksiksi. Lisäksi se perusti työryhmän (AWG KP) valmistelemaan teollisuusmaiden jatkositoumuksia Kioton pöytäkirjan seuraavalle sitoumuskaudelle.

Indonesian Balilla pidettiin joulukuussa 2007 ilmastopimuksen 13. sopimuspuolten konferenssi (COP 13) ja Kioton pöytäkirjan sopimuspuolten 3. kokous (CMP 3). Kokous hyväksyi niin sanotun Balin toimintaohjelman<sup>43</sup>, jolla avattiin neuvottelut vuoden 2012 jälkeisistä ilmastotoimista.<sup>44</sup> Kööpenhaminan ilmastokokous pidettiin joulukuussa 2009, ja se oli suurimpia koskaan järjestettyjä YK:n kokouksia.<sup>45</sup> Muodollisesti Kööpenhaminan kokous oli ilmastopimuksen sopimuspuolten 15. konferenssi ja Kioton pöytäkirjan 5. kokous. Kokous oli dramaattinen ja se päättyi sekavissa tunnelmissa. Sen lopputuloksena syntyi niin sanottu Kööpenhaminan sitoumus (Copenhagen Accord), jonka keskeisenä lähtökohtana ovat kaikkien osapuolten, mukaan lukien kehitysmaiden, vapaaehtoiset ilmoitukset kansallisista toimista ja tavoitteista päästöjen vähentämiseksi.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Presidentti Putin totesi 29.9.2003 pitämässään puheessa: ”Russia is being actively called on to ratify the Kyoto protocol as soon as possible... I want to say that the Government of Russia is carefully examining and studying this issue, studying the entire range of complex problems connected with this... A decision will be made after this work is finished. And, of course, it will be made in accordance with the national interests of the Russian Federation.” Ks. *Douma – Ratsiborinskaya* 2007, s. 136. Ennen ratifiointipäätöksen tekemistä Venäjällä kuultiin useita kriittisiä puheenvuoroja Kioton pöytäkirjasta. Esimerkiksi Putinin taloudellinen neuvonantaja totesi: ”We are close to a consensus that the Kyoto Protocol does huge economic, political, social, and ecological damage to the Russian Federation”, mts. 137.

<sup>43</sup> Decision 1/CP.13, Bali Action Plan. Bali, 14.–15.12.2007.

<sup>44</sup> Neuvotteluita varten päätettiin perustaa uusi *ad hoc* -työryhmä (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action, AWG-LCA). Uusi työryhmä oli tarpeen perustaa jo aiemman Kioton pöytäkirjan alla olevan työryhmän lisäksi, jotta sen alla voitiin käsitellä myös Yhdysvaltojen ja kehitysmaiden päästösitoumuksia.

<sup>45</sup> Kokoukseen oli etukäteen rekisteröitynyt yli 45 000 sopimuspuolten, sidosryhmien, järjestöjen ja lehdistön edustajaa. Kokouksen korkean tason osuuteen osallistui yli 120 valtion tai hallituksen päämiestä.

<sup>46</sup> Lisäksi teollisuusmaiden tuli ilmoittaa kaikki talouden sektorit kattavat, kvantifioidut päästövähennystavoitteensa vuodelle 2020 tammikuun 2010 loppuun mennessä. Sitoumus sisälsi myös useita muita asioita, kuten rahoitukseen liittyviä elementtejä. Sitoumus neuvoteltiin tiettyjen valtioiden kesken viimeisen kokousvuorokauden kuluessa. Neuvotteluprosessi ja osin sitoumuksen sisältökin herättivät tietyissä maissa vastustusta, minkä takia Kööpenhaminan sitoumusta ei kyetty hyväksymään neuvotteluissa konsensuksella. Tämän vuoksi sitä ei pystytty muodollisesti hyväksymään ilmastopimuksen



YK:n ilmastopöytäkirjan 16. osapuolikokous (COP 16) ja Kioton pöytäkirjan 6. osapuolikokous (CMP 6) järjestettiin Cancúnissa, Meksikossa, 29.11.–10.12.2010.<sup>47</sup> Kokouksessa hyväksyttiin Cancúnin sopimuksiksi kutsuttu päätöspaketti, jota voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena. Kokouksen viimeisen yön istunnoissa Bolivia vastusti yksin päätöspakettiluonnosta. Tästä huolimatta päätökset hyväksyttiin.<sup>48</sup> Kokous siirsi Kööpenhaminan sitoumuksen elementit osaksi ilmastopöytäkirjan järjestelmää sekä loi samalla hyvät edellytykset jatkotyölle.

Ilmastopöytäkirjan sopimuspuolten 17. konferenssi (COP 17) ja Kioton pöytäkirjan 7. sopimuspuolten kokous (CMP 7) järjestettiin Etelä-Afrikan Durbanissa 28.11.–9.12.2011. Kokouksen lopussa onnistuttiin sopimaan kokonaispaketti, joka koostui kolmesta asiakokonaisuudesta: maailmanlaajuisista sopimusta koskevasta neuvotteluprosessin tiekartasta, Kioton pöytäkirjan toisesta velvoitekaudesta sekä Cancúnissa vuonna 2010 tehtyjen päätösten toimeenpanosta ja tarkentamisesta. Kioton pöytäkirjan osalta Durbanissa tehtiin kokoava päätös (Päätös 1/CMP.7) toista velvoitekaudesta koskevista asioista sekä sovittiin tietyistä säännöistä, jotka koskivat muun muassa hiilinieluja (2/CMP.7), Kioton mekanismeja (3/CMP.7) ja metodologisia kysymyksiä (4/CMP.7). Hiilinieluja koskevassa päätöksessä uudistettiin ensimmäisellä velvoitekaudella käytettyjä laskentasääntöjä metsänhoidolle. Päätökseen ei kuitenkaan sisällytetty Suomen kannalta tärkeää mahdollisuutta kompensoida metsäkadosta syntyviä päästöjä metsänhoidon nielulla.<sup>49</sup> Ratkaisu oli osa Durbanin konferenssin kokonaispaketin hyväksymistä. Tavoitteena on päättää neuvottelut viimeistään vuonna 2015 ja saattaa uusi sopimus tai instrumentti voimaan vuonna 2020. Uutta sopimusta tai instrumenttia koskevat neuvottelut päätettiin käynnistää välittömästi uudessa työryhmässä (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP)<sup>50</sup>. Tavoitteena on hyväksyä Pariisissa joulukuussa 2015 maailmanlaajuinen, kunnianhimoinen ilmastopöytäkirja tai muu instrumentti.

---

sopimuspuolikokouspäätökseksi, vaan se merkittiin ainoastaan tiedoksi. Kööpenhaminan sitoumusta tuki itse kokouksessa ja sen jälkeen yhteensä 144 sopimuspuolta. Lisäksi 43 kehittyneitä osapuolta ilmoitti päästövähennystavoitteensa ja 44 kehitysmaata omat kansalliset päästövähennystoimensa.

<sup>47</sup> Ks. ansiokas analyysi kokouksesta *Rajamani* 2011.

<sup>48</sup> Suomen valtuuskunnan loppuraportti, Cancún, Meksiko, 29.11.–10.12.2010.

<sup>49</sup> Suomen valtuuskunnan loppuraportti. Durbanin ilmastoistunnot, Etelä-Afrikka, 28.11.–9.12.2011.

<sup>50</sup> Neuvotteluraiteen lopputuloksena voi olla joko uusi pöytäkirja, muu oikeudellinen instrumentti tai sovittu lopputulos, jolla on oikeudellista vaikutusta ("agreed outcome with legal force").

YK:n ilmastopimuksen 18. osapuolikokous (COP18) ja Kioton pöytäkirjan 8. osapuolikokous (CMP8) järjestettiin Dohassa, Qatarissa marras-joulukuun vaihteessa vuonna 2012. Kokouksessa sovittiin Kioton pöytäkirjan toista velvoitekautta koskevasta muutoksesta. Sen mukaan toinen velvoitekausi alkaa 1.1.2013 ja päättyy 31.12.2020. Samalla pöytäkirjan liitteeseen B lisättiin uudet päästövähennysvelvoitteet toiselle sitomuskaudelle osallistuville maille. Dohan muutokset edellyttävät vielä ennen voimaantuloa riittävän määrän osapuolten ratifiointeja. Japani, Venäjä ja Uusi-Seelanti ilmoittivat, etteivät ne tule liittymään Kioton pöytäkirjan toiseen sitomuskauteen. Kanada oli puolestaan jo aiemmin vuoden 2011 lopussa ilmoittanut, että se irtisanoutuu Kioton pöytäkirjasta.<sup>51</sup> Dohan kokouksen päätösistunnossa Venäjä, Ukraina ja Valko-Venäjä pitkittivät loppuratkaisuja useilla tunneilla. Ne halusivat poistaa Kioton pöytäkirjan toista kautta koskevista teksteistä rajoitukset päästöyksiköidensä kaupalle ja lausekkeen, jolla toisen velvoitekauden päästömäärää leikataan vuoden 2008–2010 päästöt ylittävältä osuudelta. Puheenjohtaja jätti kuitenkin kokouksen loppuvaiheessa Venäjän puheenvuoropyynnön noteeraamatta ja ”nuiji pöytään kaikki päätökset”.<sup>52</sup>

### 3.2 Kioton pöytäkirjan hyväksyminen ja täytäntöönpano EU:ssa ja Suomessa

EU:lla oli keskeinen rooli Kioton pöytäkirjan synnyssä, sillä EU tuki voimakkaasti pöytäkirjan tekemistä. EU toimi aktiivisesti myös Marrakeshin päätösten aikaansaamisessa. EU:n ehdotuksesta pöytäkirjaan otettiin 4 artikla, joka mahdollistaa taakanjaon osapuolten välillä. Neuvottelussa EU lähtikin siitä, että se tekee velvoitteiden täyttämisestä erillisen taakanjakosopimuksen.<sup>53</sup> Kioton pöytäkirjan ja Marrakeshin päätösten hyväksymisen jälkeen neuvosto hyväksyi huhtikuussa 2002 neuvoston päätöksen velvoitteiden yhteisestä

<sup>51</sup> Lisäksi Dohan kokouksessa saatiin päätökseen Montrealissa vuonna 2005 perustettu Kioton pöytäkirjan alainen neuvotteluprosessi (AWG KP) ja Balilla vuonna 2007 perustettu ilmastopimuksen alainen prosessi (AWG LCA). Neuvotteluja jatketaan nyt Durbanissa vuonna 2011 perustetun neuvotteluprosessin (ADP) alaisuudessa.

<sup>52</sup> Suomen valtuuskunnan loppuraportti, ilmastoneuvottelut, Doha, Qatar, 26.11.–8.12.2012.

<sup>53</sup> Kioton pöytäkirjaa koskeneissa neuvotteluissa Euroopan yhteisö (EY) ja sen jäsenvaltiot lupautuivat täyttämään niille asetetun -8 prosentin päästövähennysvelvoitteen yhteisesti. Jo ennen Kioton pöytäkirjan allekirjoittamista EY:n piirissä oli keväällä 1997 saavutettu yhteisymmärrys päästövähennysvelvoitteiden alustavasta taakanjaosta jäsenvaltioiden kesken. Sitova taakanjako oli kuitenkin edellytys sille, että EY ja sen jäsenmaat saattoivat ratifioida Kioton pöytäkirjan. Taakanjaosta sovittiin 17 päivänä kesäkuuta 1998 hyväksytyissä ympäristöneuvoston päätelmissä, joissa kullekin jäsenmaalle asetettiin omat sitovat, koko talouden kattavat päästövähennysvelvoitteet.

täyttämisestä silloisen Euroopan yhteisön ja silloisten 15 jäsenmaan kesken<sup>54</sup>. Päätöksellä sekä hyväksyttiin Kioton pöytäkirja että vahvistettiin yhteinen taakanjako<sup>55</sup>. Suomen päästövähennysvelvoitteeksi sovittiin 0 prosenttia eli Suomen tuli palauttaa kasvihuonekaasujensa päästöt vuoden 1990 tasolle vuoteen 2012 mennessä.<sup>56</sup> Suomi hyväksyi Kioton pöytäkirjan vuonna 2002.<sup>57</sup> Keskeinen instrumentti Suomen velvoitteiden täytäntöönpanossa oli valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategia.<sup>58</sup>

Kun EU hyväksyi Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden, sillä ei juuri ollut ilmastoa koskevaa lainsäädäntöä. EU pani ensimmäisen velvoitekauden täytäntöön säätämällä edellä kuvattua uutta lainsäädäntöä.<sup>59</sup> Erityisen merkittävä lainsäädäntötoimi oli Euroopan unionin päästökaup-pajärjestelmä, joka perustettiin vuonna 2003 voimaan tulleella Euroopan

<sup>54</sup> Neuvosto päätti yksimielisesti huhtikuussa 2002 Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti (2002/358/EY). Ks. tarkemmin ensimmäisestä sitoumuskaudesta EU:n näkökulmasta: *Massai* 2011.

<sup>55</sup> Samassa yhteydessä neuvosto vahvisti EY:n ja sen jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjan 4 artiklan mukaisen taakanjaon. EY ja sen jäsenvaltiot tallettivat sitoutumiskirjansa yhdessä 31 päivänä toukokuuta 2002 ja ilmoittivat Bonnissa sijaitsevalle ilmastopimuksen sihteeristölle taakanjakosopimuksen ehdoista. Pöytäkirja tuli EY:n ja sen jäsenvaltioiden osalta voimaan 16 päivänä helmikuuta 2005.

<sup>56</sup> Kioton pöytäkirjan osapuolten sallitut päästömäärät määriteltiin lopullisesti ennen ensimmäisen velvoitekauden alkua. EY:n ja sen jäsenvaltioiden sallitut päästömäärät määriteltiin taakanjaossa sovittujen prosentiosuuksien mukaan komission 14. päivänä joulukuuta 2006 antamalla (2006/944/EY). Taakanjaon mukaisen velvoitteen vaikutuksia Suomelle selvitettiin eduskunnalle 27 päivänä tammikuuta 2001 annetussa valtioneuvoston selonteossa kansallisesta ilmastostrategiasta (VNS 1/2001 vp). Lisäksi EY:n ratifiointia koskevasta komission ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle 23 päivänä marraskuuta 2001 valtioneuvoston kirjelmä (U 81/2001 vp).

<sup>57</sup> Hallitus antoi 28 päivänä maaliskuuta 2002 eduskunnalle esityksensä Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä (HE 26/2002 vp). Eduskunta hyväksyi saman vuoden toukokuussa (EV 53/2002 vp), jonka jälkeen tasavallan presidentti vahvisti pöytäkirjan voimaansaattamista koskevan lain (383/2002) 24.5.2002. Suomi talletti hyväksymiskirjansa yhdessä EY:n ja sen muiden jäsenvaltioiden kanssa YK:n pääsihteerille 31 päivänä toukokuuta 2007. Samana päivänä Suomi antoi yhdessä EY:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa Bonnissa sijaitsevalle ilmastopimuksen sihteeristölle ilmoituksen Kioton pöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettusta taakanjakosopimuksesta.

<sup>58</sup> Valtioneuvosto hyväksyi strategian vuosina 2001 ja 2005. Tämän jälkeen vuonna valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2008 pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian, jossa määriteltiin Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet sekä keinot, joilla ilmastopimusjärjestelmään ja EU:n velvoitteet pannaan toimeen. Strategiat on annettu selontekoina eduskunnalle.

<sup>59</sup> Kioton pöytäkirjan tultua voimaan EY:n kasvihuonekaasupäästöjen vuodesta 1999 lähtien voimassa ollut seurantajärjestelmä korvattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 280/2004/EY järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi. Päätöksen sisältö vastaa Kioton pöytäkirjan ja erityisesti sen 5 artiklan vaatimuksia. Jäsenvaltioiden sallittujen päästömäärien kansalliset inventaariot noudattivat sen jälkeen tätä päätöstä ja siitä johdettuja toimeenpanosäännöksiä.

yhteisön laajuudesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä annetulla direktiivillä 2003/87/EY. Päästökaupan tavoite on vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään määrääjain, jolloin myös päästöjen on vastaavasti laskettava. Järjestelmään kuuluville laitoksille jaetaan joko ilmaiseksi tai huutokaupataan päästöoikeuksia, joilla laitosten on katettava omat päästönsä. Päästöoikeuksilla voidaan myös käydä kauppaa markkinoilla.

EU-lainsäädännön osalta tilanne oli kuitenkin erilainen Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden suhteen. EU hyväksyi jo vuonna 2009 ilmasto- ja energiapaketin<sup>60</sup>, joka ulottuu vuoteen 2020 asti. Kioton pöytäkirjan toista velvoitekautta koskevista neuvotteluista EU:n neuvottelutavoite oli hyväksyä unionille ja jäsenvaltioille sellainen velvoite, joka vastaa jo EU:ssa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Ilmasto- ja energiapaketin velvoitteiden mukaan EU:n kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään ainakin 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta.<sup>61</sup> Päästövähennysvelvoite on jaettu siten, että päästökauppasektorin<sup>62</sup> yhteinen velvoite on 21 prosentin

---

<sup>60</sup> EUVL L 140, 5.6.2009. Paketissa asetettiin velvoitteet EU:n kasvihuonekaasujen päästövähennyksille vuoteen 2020. Lisäksi siinä asetettiin tavoitteita uusiutuvien energialähteiden käytölle ja energiankäytön tehokkuudelle. Uusiutuvan energian loppukulutusta koskevan ns. RES-direktiivin (2009/28/EY) mukaan uusiutuvien energialähteiden osuus energian loppukulutuksesta EU:ssa tulee olla 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Suomen kansalliseksi tavoitteeksi vuodelle 2020 on EU:n sisäisessä jaossa asetettu 38 prosenttia energian loppukulutuksesta. Energiatehokkuusdirektiivissä 2012/27/EU säädetään puiteista 20 prosentin energiatehokkuustavoitteen saavuttamiseksi. Direktiivin mukaan kunkin jäsenvaltion on asetettava viitteellinen kansallinen energiatehokkuustavoite.

<sup>61</sup> Ks. direktiivi 2009/29/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta. Päästökauppadirektiivin muutos tuli voimaan 25 päivänä kesäkuuta 2009 ja sitä sovelletaan vuodet 2013–2020 kattavalla kolmannella päästökauppakaudella ja sen jälkeen.

<sup>62</sup> Päästökauppadirektiiviä muutettiin kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan uudistuksen täytäntöönpanemiseksi. Lisäksi direktiivin nojalla annetuissa täytäntöönpanosäädöksissä annettiin yksityiskohtaisia määräyksiä päästökauppajärjestelmän toiminnasta. Nämä ovat komission päätös 2011/278/EU päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti; komission asetus (EU) N:o 389/2013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta; komission asetus (EU) N:o 1031/2010 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokaupan ajoituksesta, hallinnoinnista ja muista näkökohdista; komission asetus (EU) N:o 601/2012 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista; sekä komission asetus (EU) N:o 600/2012 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua kasvihuonekaasupäästöraporttien ja tonnikilometriraporttien todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista.

päästövähennys ja päästökauppaan kuulumattomien sektorien velvoite on 10 prosentin päästövähennys vuoden 2005 tasosta. Päästökauppaan kuulumattomien sektorien, kuten asuminen ja rakentaminen, maatalous, liikenne<sup>63</sup> ja jätehuolto, jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet asetettiin neuvoston päätöksellä N:o 406/2009/EY jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä.<sup>64</sup>

Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden hyväksymiseksi Euroopan komissio antoi marraskuussa 2013 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Dohan muutoksen hyväksymisestä ja siihen perustuvien velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Islannin välillä<sup>65</sup> Komission neuvotteli EU:n ja sen jäsenvaltioiden puolesta sopimuksen Islannin osallistumisesta Euroopan unionin, sen jäsenvaltioiden ja Islannin velvoitteiden yhteiseen täyttämiseen toisella velvoitekaudella.<sup>66</sup> EU:n neuvosto hyväksyi tammikuussa 2015 neuvoston päätökset Dohan muutoksen hyväksymisestä sekä Islannin osallistumissopimuksen allekirjoittamisesta ja hyväksymisestä. Myöhemmin keväällä 2015 EU, sen jäsenvaltiot ja Islanti allekirjoittivat Islannin osallistumissopimuksen. Sopimus tehtiin Islannin kanssa siitä huolimatta, että Islanti irrottautui aiemmin EU:n kanssa käydyistä jäsenyysneuvotteluista. Dohan muutokseen sitoutuminen vaatii EU:n puolesta neuvoston ja parlamentin hyväksynnän sekä jäsenvaltioiden hyväksynnän niiden toimivaltaan kuuluvilta osin. Dohan muutoksella EU, sen jäsenvaltiot ja Islanti sitoutuvat rajoittamaan keskimääräisiä vuotuisia kasvihuonekaasupäästöjään vuosien 2013 ja 2020 välisenä aikana 80 prosenttiin perusvuoden<sup>67</sup> päästöistä. Sitoumus perustuu EU:n ilmasto- ja energiapakettin sisältöön. Neuvoston päätöksen mukaan päästökaupasektorille kuuluvat päästövähennysvelvoitteet saavutetaan

<sup>63</sup> Lisäksi lentoliikenne sisällytettiin päästökauppaan vuodesta 2012 direktiivillä 2008/101/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.

<sup>64</sup> Taakanjakopäätöksen mukaan päästöjä on vähennettävä vuosittain ja lineaarisesti alenevaa polkua myöden. Taakanjakopäätöksessä määritellään myös jäsenvaltioiden käytettävissä olevat joustokeinot

<sup>65</sup> COM(2013) 768 final.

<sup>66</sup> COK (2014) 940 final. Komissio antoi toukokuussa 2014 ehdotukset neuvoston päätöksiksi Islannin osallistumissopimuksen allekirjoittamiseksi ja hyväksymiseksi EU:n puolesta (COM(2014) 290 final ja COM(2014) 291 final). Komissio saattoi neuvottelut päätökseen vuoden 2014 aikana. Islannin osallistumissopimuksen liitteenä on samansisältöinen taakanjakosopimus kuin Dohan muutoksen hyväksymistä koskevan komission ehdotuksen liitteenä. Ks. hallituksen E-kirjelmät: E/672013 vp, E 161/2013 vp, E 3/2014 vp sekä U-kirjelmä U 3/2014 vp sekä sen jatkokirjelmät 24.6.2014 ja 18.12.2014. Ks. myös ympäristövaliokunnan lausunto 3/2014 vp.

<sup>67</sup> Perusvuosi on jäsenvaltioilla pääosin vuosi 1990.

EU:ssa yhteisesti päästökauppadirektiivin avulla eikä näitä velvoitteita jaeta jäsenvaltiokohtaisesti. Sen sijaan jäsenvaltiot vastaavat päästöistä ja niiden vähennyksistä sektoreilla, jotka eivät kuulu päästökaupan piiriin.<sup>68</sup>

Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden täytäntöönpano toteutetaan Suomessa pääasiassa panemalla täytäntöön EU:n ilmasto- ja energiapaketin päästökaupan<sup>69</sup> ulkopuolista sektoria koskevat velvoitteet. Valtioneuvosto päivitti vuonna 2013 energia- ja ilmastostrategian.<sup>70</sup> Strategialla pyritään varmistamaan vuodelle 2020 asetettujen kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttaminen sekä valmistellaan pidemmän aikavälin tavoitteita ja niiden saavuttamista.<sup>71</sup> Päästökauppaan kuulumattomia sektoreita ovat maatalous, liikenne, asuminen ja rakentaminen, jätehuolto ja fluoratut kasvihuonekaasut eli F-kaasut.<sup>72</sup> Lisäksi päästöjä pyritään pienentämään energiatehokkuuden sekä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevan sektorin avulla<sup>73</sup>. Päästövelvoitteiden täyttäminen pyritään lisäksi varmistamaan Kioton joutomekanismien<sup>74</sup> avulla. Maaliskuussa 2014

<sup>68</sup> Lisäksi jäsenvaltiot vastaavat EU:n ilmasto- ja energiapaketin ulkopuolella olevien toimien päästöistä, jotka kuitenkin kuuluvat Kioton pöytäkirjan soveltamisalaan, kuten LULUCF-sektori sekä Dohan muutoksella Kioton pöytäkirjan kasvihuonekaasujen lueteloon lisätyn typpitrifluoridin (NF<sub>3</sub>) päästöt.

<sup>69</sup> Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella EU:n päästökauppa liittyy EU:n velvoitteen täytäntöönpanoon. Suomessa EU:n päästökauppa koskee noin 600 laitosta ja kattaa noin puolet maan kasvihuonekaasupäästöistä. EU:n päästökauppadirektiivin muutos pantiin Suomessa täytäntöön päästökauppalalla (311/2011), joka tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2011. Lakia sovelletaan kolmannelta päästökauppakaudesta lähtien. Sillä kumottiin vanha päästökauppalaki (683/2004), jota sovellettiin ensimmäisellä ja toisella päästökauppakaudella. Päästökauppalain sääntelyä on täydennetty useilla lain ministeriön ja valtioneuvoston asetuksilla.

<sup>70</sup> Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 20.3.2013 kansallista energia- ja ilmastostrategiaa koskevan selonteon (VNS 2/2013 vp).

<sup>71</sup> Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2009 ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon viitoittamaan tietä kohti vähäpäästöistä Suomea vuonna 2050 (VNS 8/2009 vp). Selonteossa asetettiin tavoitteeksi vähentää Suomen ilmastopäästöjä vähintään 80 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä osana kansainvälistä yhteistyötä.

<sup>72</sup> Ks. HE 366/2014 vp, s. 17–19. Ks. myös EU-taakanjakopäätöksen kansallinen toimeenpano, taakanjakotyöryhmän loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 27/2013.

<sup>73</sup> Kansallinen metsäohjelma 2015 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä joulukuussa 2010. Metsäohjelma toimii Suomen metsänhoitotoimenpiteiden politiikka- ja lainsäädäntökehyksenä. Se pyrkii sovittamaan yhteen metsien käytölle asetettuja taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita. Helmikuussa 2014 valtioneuvosto antoi eduskunnalle helmikuussa 2014 Metsäpolitiittisen selonteon 2050 (VNS 1/2014 vp), jossa hahmotetaan Suomen metsäpolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita. Selonteon ja eduskunnan kannanoton perusteella valmistellaan parhaillaan uutta kansallista metsästrategiaa 2025. Ks. HE 366/2014 vp, s. 19–20.

<sup>74</sup> Laissa Kioton mekanismien käytöstä (109/2007) määritellään hallinnolliset puitteet, jotka mahdollistavat osallistumisen Kioton pöytäkirjan mukaisiin hanketoimintoihin ja

energia- ja ilmastopolitiikan ministeriryhmä hyväksyi strategian joustokeinojen kestävästä käytöstä vuosille 2013–2020. Strategian mukaan Kioton pöytäkirjan ensimmäiseltä velvoitekaudelta ylijääneet yksiköt<sup>75</sup> pyritään siirtämään täysimääräisesti tulevien vuosien veloitteiden katteeksi<sup>76</sup>. Lisäksi vuonna 2015 hyväksytty uusi ilmastolaki<sup>77</sup> vahvistaa Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden täytäntöönpanoa ja seurantaa. Lailla säädettäisiin ilmastopolitiikan keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelujärjestelmästä ja siihen liittyvästä seurannasta<sup>78</sup>.

### 3.3 Arviointia legitimiteetin kehityksestä

Edellä esitetyn valossa Kioton pöytäkirjan legitimiteetti on vaihdellut sekä sen neuvotteluvaiheen että voimassaolon aikana. Karkeasti voidaan sanoa, että pöytäkirjan hyväksymisen aikana vuonna 1997 pöytäkirja nautti vahvaa legitimiteettiä. Tuolloin myös Yhdysvallat allekirjoitti pöytäkirjan. Tämän jälkeen legitimiteetti yhtäältä heikkeni, kunnes taas vahvistui vuonna 2001 Marrakeshin sääntöjen hyväksymisen myötä. Epätietoisuus pöytäkirjan voimaantulosta heikensi legitimiteettiä kunnes pöytäkirja lopulta tuli voimaan vuonna 2005, jolloin pöytäkirja nautti vahvaa legitimiteettiä. Sen jälkeen aloitettiin toista sitoumuskautta koskevat valmistelut ja neuvottelut, jotka saatiin päätökseen vuonna 2012. Koko tuon ajan Kioton pöytäkirjan legitimiteetti heikkeni, sillä käytännössä neuvotteluita käytiin kahdella raiteella: Kioton pöytäkirjan raiteella ja laajemmalla ilmastopimuksen

---

kansainväliseen päästökauppaan. Laki mahdollistaa myös niin kutsuttujen Kioton päästöyksiköiden hankkimisen edellä mainituilla mekanismeilla. Lisäksi laissa säädetään, että päästökauppalaan mukainen rekisteri toimii myös Kioton pöytäkirjan mukaisena päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä.

<sup>75</sup> Suomi saa Kioton pöytäkirjan ensimmäisellä velvoitekaudella arviolta 6 milj. tonnia päästöyksiköitä. Niin sanottuja sallittuja päästömääräyksiköitä eli AAU-yksiköitä jää Suomelta käyttämättä Kioton pöytäkirjan ensimmäiseltä velvoitekaudelta noin 7–8 milj. tonnia. Ks. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2012. Tilastokeskus 2014, s. 45–47. Suomella oli ensimmäisellä kaudella erillinen päästöyksiköiden osto-ohjelma ja sitä ennen puhtaan kehityksen mekanismin ja yhteistoteutuksen koeohjelma. Toisella kaudella vastaavanlaista ohjelmaa ei ole katsottu tarpeelliseksi perustaa.

<sup>76</sup> Lisäksi Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella on osto-ohjelmasta arvioitu saatavan päästöyksiköitä noin 4–5 milj. tonnia.

<sup>77</sup> Ilmastolaki (609/2015), hyväksytty 22.5.2015. Ks. myös ympäristövaliokunnan mietintö 22/2014 vp ja HE 82/2014 vp. Parlamentaarinen energia- ja ilmastokomitea antoi lokakuussa 2014 mietintönsä Energia- ja ilmastotiekartta 2050, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 31/2014. Tiekartassa arvioidaan keinot ja kustannukset vähähiilisen yhteiskunnan rakentamiseksi ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi 80–95 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä.

<sup>78</sup> Ks. eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö 22/2014 vp.

kaikkia osapuolia koskevalla neuvotteluraiteella. Dohan muutoksen myötä pöytäkirjan legitimitettiin vahvistui, mutta useiden teollisuusmaiden jääminen pois toiselta velvoitekaudelta heikensi pöytäkirjan legitimitettiin. Lisäksi legitimitettiin on ohentunut sen vuoksi, että Dohan muutos ei ole tullut voimaan ja pöytäkirjan toisen sitoumuskauden määräysten oikeudellinen asema ei ole selkeä.

EU:n suhde Kioton pöytäkirjaan heijastaa myös legitimitettiin kehitymistä.<sup>79</sup> Kioton pöytäkirjan neuvotteluvaiheen ja ensimmäisen sitoumuskauden aikana EU joutui hyväksymään varsin paljon uutta lainsäädäntöä Kioton pöytäkirjan velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Esimerkiksi EU:n päästökauppalainsäädäntö edusti varsin uudenlaista sääntelyä EU:ssa. EU:n näkökulmasta kysymys oli ”ylhäältä alaspäin” annetusta lainsäädännöstä. Sen sijaan toisen velvoitekauden suhteen kysymys oli pikemminkin ”alhaalta ylöspäin” tapahtuvasta reguloinnista, sillä EU siirsi olemassa olevan lainsäädäntönsä Kioton pöytäkirjan velvoitteiksi. Siirtymä kuvaa sitä, että Kioton pöytäkirjan merkitys oheni siirryttäessä toiselle velvoitekaudelle.

## 4 KIOTON PÖYTÄKIRJAN SISÄLLÖLLISET KERROSTUMAT

### 4.1 Pöytäkirjan legalisuus ja hallinto

Ilmastopöytäkirja ja Kioton pöytäkirja<sup>80</sup> ovat valtiosopimuksia koskevan Wienin yleissopimuksen mukaisia valtiosopimuksia. Ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan lisäksi ilmastojärjestelmään kuuluu lukuisia muita merkityksellisiä instrumentteja. Suurin osa niistä on joko ilmastopöytäkirjan sopimuspuolikokouksen päätöksiä tai Kioton pöytäkirjan sopimuspuolikokouksen päätöksiä (decision). Koska kaikista asioista ei ole tarkoituksenmukaista säädellä sopimusteitse, osapuolet ovat kanavoineet sopimuspuolikokouksen päätettäväksi useita yksityiskohtaisia päätösaioita.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Ks. lähemmin *Oberthür – Pallemarts* 2010, s. 27–63.

<sup>80</sup> Suomi ratifioi Kioton pöytäkirjan vuonna 2002. Ks. Kioton pöytäkirjasta lähemmin: *Grubb with Vrolijk – Branck* 2001; *Oberthür – Ott* 1999.

<sup>81</sup> Vuoden 2014 loppuun mennessä ilmastopöytäkirjan osapuolikokous oli 20 kokouksessa hyväksynyt yhteensä 401 päätöstä ja Kioton pöytäkirjan osapuolikokous kymmenessä kokouksessa yhteensä 147 päätöstä. Lisäksi osapuolikokoukset olivat antaneet yksittäisiä päätöslausemia, joissa esimerkiksi kiitettiin isäntämaita kokousten järjestämisestä. Ks. ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan internet-sivu.



Ilmastopöytäkirjan ylin päättävä elin on sopimuspuolten konferenssi (Conference of the Parties, COP). Se vastaa sopimuksen täytäntöönpanosta ja kehittämisestä.<sup>82</sup> Ilmastopöytäkirjassa on tällä hetkellä 196 sopimuspuolta, jotka koostuvat 195 valtiosta sekä EU:sta<sup>83</sup>. Vastaavasti Kioton pöytäkirjan ylin päättävä elin on sopimuspuolten kokous, joka kokoontuu ilmastopöytäkirjan sopimuspuolten konferenssin yhteydessä (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties, COP/MOP).<sup>84</sup> Kioton pöytäkirjassa puolestaan on 192 sopimuspuolta, jotka koostuvat 191 valtiosta sekä EU:sta<sup>85</sup>. Ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan sihteeristön tehtävänä on avustaa sopimuksen ja pöytäkirjan täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissä. Sihteeristö vastaa muun muassa kokousten järjestämisestä, kokoa ja toimittaa edelleen tietoja sekä hoitaa useita erilaisia sopimuspuolten sille antamia tehtäviä. Sihteeristön toimipaikka on Bonnissa, Saksassa.

Osapuolikokousten päätökset eivät ole valtiosopimuksia. Lähtökohtaisesti niitä pidetään oikeudellisesti sitomattomina. Tietty päätökset ovat kuitenkin luonteeltaan ja sisällöltään sen luonteisia, että niitä voitaisiin pitää oikeudellisesti velvoittavina. Tässä suhteessa merkitystä on erityisesti sillä, että ilmastopöytäkirjassa tai Kioton pöytäkirjassa osapuolikokous on valtuutettu päättämään jostakin nimenomaisesti asiasta samoin kuin sillä, että päätöksen sisältö on laadittu oikeudelliseen muotoon. Päätöksen nimellä ei sinänsä ole vaikutusta, vaikka monille keskeisille päätöksille onkin tietoisesti haluttu antaa oikeudelliselta kuulostava nimi, kuten Marrakeshin sopimukset (Marrakesh Accords). Yleensä näitä päätöksiä ei Suomessa pidetä sillä tavoin oikeudellisesti velvoittavina, että ne pitäisi perustuslain mukaan erillisesti hyväksyä ja voimaansaattaa.<sup>86</sup>

Ilmastopöytäkirjalla ja Kioton pöytäkirjalla on kaksi yhteistä pysyvää apuelintä: avustava toimielin toimeenpanoa varten (Subsidiary Body for Implementation, SBI) ja avustava elin tieteellistä ja teknologista neuvontaa varten (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA). Molemmat kokoontuvat pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa, joista toinen kerta on sopimuspuolten kokouksen yhteydessä.<sup>87</sup> Sekä ilmastopöytäkirjan

<sup>82</sup> Sopimuksen 7 artikla.

<sup>83</sup> Tilanne tarkastettu 29.5.2015 ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan internet-sivulta

<sup>84</sup> Pöytäkirjan 13 artikla.

<sup>85</sup> Tilanne tarkastettu 29.5.2015 ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan internet-sivulta.

<sup>86</sup> Poikkeuksena ovat tietyt Marrakeshin päätöksiin perustuneet Montrealin sopimuspuolikokouksen päätökset, jotka saatettiin voimaan Suomessa. Ks. Tasavallan presidentin asetus ilmastopöytäkirjan YK:n puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta annetun asetuksen muuttamisesta (376/2006).

<sup>87</sup> Vuoden 2013 loppuun mennessä SBI oli pitänyt 33 kokousta ja SBSTA samoin 39 kokousta.

että Kioton pöytäkirjan sopimuspuolikokoukset voivat molemmat perustaa tilapäisiä alaelimiä.

Kioton pöytäkirjan sopimuspuolet ovat perustaneet pysyviä asiantuntijaelimiä. Tämän artikkelin tarkastelun kohteena oleva pöytäkirjan määräysten noudattamista valvova komitea (Compliance Committee) on yksi tällainen elin. Lisäksi sopimuspuolet ovat perustaneet puhtaan kehityksen mekanismin hallinnointia varten on perustettu CDM:n hallintoneuvosto (CDM Executive Board, EB), yhteistoteutuksen ohjauskomitean (Joint Implementation Supervisory Committee, JISC) ja kehitysmaiden sopeutumistoimia rahoittava sopeutumisrahasto (Adaptation Fund). Jäsenet valitaan elimiin asiantuntemuksen perusteella. On myös huomattava, että muissa elimissä kuin sopeutumisrahastossa jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessa eikä hallitusten edustajina.

Ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan päätöksentekovaltaa käyttävät kummankin sopimuksen sopimuspuolet sopimuspuolikokouksissa. Ilmastopöytäkirjan, Kioton pöytäkirjan ja alaelinten kokouksissa noudatetaan vuonna 1996 hyväksytyjä menettelytapasääntöjä.<sup>88</sup> Sääntöjä ei kuitenkaan vielä ole hyväksytty äänestysmenettelyn osalta, vaan tältä osin ne ovat edelleen hakasuluissa. Vastaavanlainen tilanne on monissa muissakin ympäristösopimuksissa. Äänestysääntöjen puuttumisen vuoksi ilmastopöytäkirjan regiimissä on noudatettu konsensusmenettelyä. Konsensus tarkoittaa, ettei mikään sopimuspuoli nimenomaisesti vastusta tiettyä ehdotusta.<sup>89</sup> Konsensusääntöjen tulkinta on herättänyt tietyissä kokouksissa erimielisyyksiä. Näin kävi muun muassa edellä kerrotuin tavoin vuoden 2009 Kööpenhaminan kokouksessa, vuoden 2010 Cancúnin kokouksessa ja vuoden 2012 Dohan kokouksessa.

Analysoitaessa Kioton pöytäkirjan sisältöä ja toimintaa tarkemmin ilmenee, että pöytäkirja sisältää elementtejä erilaisista lähestymistavoista tai kerroksista, jotka voidaan luokitella traditionaaliseksi, moderniksi ja postmoderniksi lähestymistavaksi. Traditionaalinen lähestymistapa viittaa klassisiin multilateraalisen diplomatian periaatteisiin. Modernismi puolestaan ilmentää edistysuskoa ja kehitysmaiden aseman huomioon ottamista. Postmodernismi taas heijastaa depolitisoitumista ja asiantuntemusta korostavaa lähestymistapaa. Käytännössä lähestymistavat sekoittuvat, mutta Kioton pöytäkirjaa on helpompi ymmärtää jakamalla se kyseisiin lähestymistapoihin.

---

<sup>88</sup> Rules of Procedure (FCCC/CP/1996/2).

<sup>89</sup> Ks. jäljempänä kohta 5.2.

## 4.2 Traditionaalinen lähestymistapa

Kioton pöytäkirja on lähtökohtaisesti perinteinen kansainvälinen sopimus, johon valtioiden ja EU:n tulee sitoutua samalla tavalla kuin yleensä kansainvälisiin sopimuksiin. Allekirjoittamisesta sekä erilaisista sitoutumistavoista on määrätty pöytäkirjan 24 artiklassa. Kansainvälisen oikeuden perinteisen resiprositeetin ja valtioiden yhdenvertaisuuden mukaisesti kullakin osapuolivaltioilla on yksi ääni.<sup>90</sup>

Kioton pöytäkirjaan sisältyvät riitojen ratkaisumääräykset heijastavat myös traditionaalista kansainvälistä oikeutta. Pöytäkirjan 19 artiklan mukaan pöytäkirjojen riitojen ratkaisuun sovelletaan soveltuvin osin (*mutatis mutandis*) ilmast sopimuksen riitojen ratkaisua koskevaa 14 artiklaa. Tämän vuoksi Kioton pöytäkirjaa varten ei ollut tarpeen antaa erillisiä riitojenratkaisumääräyksiä. Ilmast sopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksen soveltamista tai tulkintaa koskevat riidat pyritään ratkaistaan neuvotteluteitse. Mikäli sopimuspuolet eivät pääse neuvotteluiden avulla ratkaisuun, voidaan käyttää joko oikeudellisia tai diplomaattisia riidanratkaisukeinoja. Jos osapuolet eivät pysty ratkaisemaan riitaansa neuvotteluteitse tai jos he eivät alista riitaa oikeudelliseen riitojen ratkaisuun, niiden tulee alistaa asia sovittelumenettelyyn, jonka lopputulos ei kuitenkaan ole sitova vaan suosituksenomainen. Oikeudellisten riitojenratkaisukeinojen suhteen riita voidaan alistaa joko Kansainvälisen tuomioistuimen tai välimiesmenettelyn ratkaistavaksi. Kumpikin menettely vaatii sopimuspuolten suostumuksen. Tältä osin sopimuspuoli voi antaa tunnustaa vastavuoroisuuden perusteella Kansainvälisen tuomioistuimen tai pakollisen välimiesmenettelyn.<sup>91</sup>

Kioton pöytäkirjan 20–28 artiklat sisältävät myös traditionaalialia sopimusmääräyksiä. Pöytäkirjan ja sen liitteiden muuttamisesta on määrätty 20 ja 21 artikloissa. 22 artikla koskee äänioikeutta. YK:n pääsihteri toimii pöytäkirjan tallettajana 23 artiklan mukaan. Allekirjoittamisesta on puolestaan määrätty 24 artiklassa. Pöytäkirjaan ei sen 26 artiklan mukaan

<sup>90</sup> Pöytäkirjan 22 artikla. Alueellisia taloudellisia yhdentymisen järjestöjä eli tällä hetkellä EU:ta varten artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi, että sellaisella järjestöllä on toimivaltansa kuuluvissa asioissa oikeus käyttää äänimäärää, joka vastaa sen pöytäkirjan osapuolina olevien jäsenvaltioiden lukumäärää.

<sup>91</sup> Suomi on tunnustanut Kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovallan ilman erillistä sopimusta (*ipso facto*) päteväksi jokaiseen saman veloituksen hyväksyvään valtioon nähden vastavuoroisuuden ehdoin. Ks. ulkoasiainministeriön ilmoitus (SopS 29/1958). Kyseinen yleinen suostumus kattaa myös ilmast sopimuksen riidat, jos toinen osapuoli on tehnyt samanlaisen selityksen kansainvälisen tuomioistuimen peruskirjan mukaan. Suomi ei ole antanut ilmast sopimuksen hyväksymisen yhteydessä eikä sen jälkeen suostumusta riitojen alistamisesta välimiesoikeuden ratkaistavaksi.

voi tehdä varaumia. Lisäksi 27 artikla sisältää määräykset sopimuksen irtisanomisesta ja 28 artikla sopimuksen alkuperäisteksteistä.<sup>92</sup>

### 4.3 Moderni lähestymistapa

Ilmastopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten tulee suojella ilmastojärjestelmää nykyisiä ja tulevia sukupolvia varten tasavertaisuuden sekä yhteisen mutta eriytyneen vastuunsa ja omien valmiuksiensa mukaisesti.<sup>93</sup> Periaatteen mukaan teollisuusmaiden tulisi olla edelläkävijöitä ponnistelussa ilmastonmuutosta ja sen haitallisia vaikutuksia vastaan. Kioton pöytäkirja heijastaa tätä lähestymistapaa. Sekä sen ensimmäisen että toisen velvoitekauden päästövähennysvelvoitteet koskevat teollisuusmaita.

Näin ollen pöytäkirja ei perustu traditionaaliseen valtioiden yhdenvertaisuuteen, vaan siinä tunnustetaan teollisuusmaiden historiallinen vastuu ja valmiudet päästövähennyksiin.

Kioton pöytäkirjalla ja sen menettelytapasäännöillä pyritään myös edistämään asianmukaista prosessia ja laajentamaan osallistuvaa demokratiaa. Säännöillä ja käytännöillä pyritään turvaamaan se, etteivät pelkästään valtioiden kansalliset intressit dominoi käsittelyä, vaan menettelytapasäännöt ohjaavat päätöksentekoa.

Päätöksentekoa laajennettiin ottamaan huomioon myös ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan erityispiirteet. Traditionaaliseen YK:n alueelliseen jakautumaan perustuvan jaon rinnalle nostettiin teollisuusmaiden ja kehitysmaiden jako eli liitteen I maat ja liitteen I ulkopuoliset maat. Esimerkiksi useat työryhmien puheenjohtajuudet jaettiin niin, että työryhmien puheenjohtajina oli kaksi rinnakkaispuheenjohtajaa, joista toinen oli liitteen I maista ja toinen liitteen I ulkopuolista maista.

### 4.4 Postmoderni lähestymistapa

Ilmastopimus ja Kioton pöytäkirja edustavat nykyaikaisia ympäristösopimuksia, joissa on käytetty vastaavaa menettelyä, jossa luodaan ensin yleinen puitesopimus, jota täsmennetään myöhemmin sopimukseen liittyvillä yksityiskohtaisilla pöytäkirjoilla. Toisten sopimusten yhteyteen on luotu useita pöytäkirjoja, kun taas toisiin vain yksi, jota muutetaan säännöllisin

<sup>92</sup> Ks. *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 46.

<sup>93</sup> Periaate vastaa vuoden 1992 Rion julistuksen 7 artiklaa. Ks. lähemmin yhteisestä mutta eriytetystä vastuusta, *Honkonen* 2009.

väliajoin. Tällaisten sopimusjärjestelmien eli regiimien tunnusomainen piirre on niiden dynaamisuus. Sopimuksella hahmotetaan pitkän ajan tähtäin, joka erillisillä pöytäkirjoilla tai muilla instrumenteilla pyritään saavuttamaan. Ilmastonmuutossopimuksen ja siihen liittyvien oikeudellisten asiakirjojen tavoite on ”saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiinnuttaminen sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä”<sup>94</sup>. Kioton pöytäkirja onkin ensimmäinen askel tämän pitkän tähtäimen tavoitteen toteuttamisessa<sup>95</sup>. Pöytäkirja on räätälöity palvelemaan ongelmanratkaisua. Sen keskeiset sisällölliset elementit jakautuvat päästöjen vähentämiseen, joustomekanismien luomiseen, päästöjen arviointiin ja raportointiin sekä täytäntöönpanoon ja määräysten noudattamisen valvontaan.

Kioton pöytäkirjan 3 artikla sisältää määräykset päästöjen määrällisistä rajoitus- ja vähennyssitoumuksista. Artiklan keskeinen määräys on sen 1 kappale. Sen mukaan I liitteen maiden tulee vähentää kuuden A-liitteessä mainitun kasvihuonekaasun päästöjä ainakin 5 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuosien 2008 ja 2012 välisenä velvoitekautena. Yhteisvelvoite on jaettu kaikille I liitteen maille maakohtaisiksi velvoitteiksi, jotka on lueteltu pöytäkirjan liitteessä B. EU:lle ja sen silloisille 15 jäsenvaltiolle on asetettu kullekin –8 %:n tavoite. Artiklan 3 ja 4 kappale sisältävät maankäyttöä ja metsätaloutta koskevat määräykset. Kioton pöytäkirjan toisen sitoumuskauden tavoite on vähentää liitteen I maiden päästöjä 18 % vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä.

Toiselle velvoitekaudelle osallistuvat seuraavat maat (mukana myös määrälliset päästövähennys- tai rajoitustavoitteet): Australia (0,5 %), EU (20 %), Islanti (20 %), Kazakstan (5 %), Kroatia (20 %), Liechtenstein (16 %), Monaco (22 %), Norja (16 %), Sveitsi (15,8 %), Ukraina (24 %) ja Valko-Venäjä (12 %). Toiseen velvoitekauteen osallistuvien maiden tuli tarkastella päästövelvoitteitaan vuoteen 2014 mennessä ja mahdollisesti kiristää niitä. Yksikään osapuoli ei kuitenkaan kiristänyt velvoitettaan. Ensimmäiseltä velvoitekaudelta ylijääneet päästöyksiköt voidaan siirtää täysimääräisesti uudelle kaudelle, mutta niiden ostoa rajoitettiin merkittävästi ja ne siirretään erilliseen varantoon. Toiseen velvoitekauteen liittyneiden maiden päästöt kattavat alle 15 % maailman kasvihuonekaasupäästöistä. Ensimmäisen velvoitekauden maista Venäjä, Japani Uusi-Seelanti ja Kanada ovat jättäytyneet pois.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Ilmastopöytäkirjan 2 artikla.

<sup>95</sup> Ks. Kioton pöytäkirjan johdantoteksti.

<sup>96</sup> Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, valtioneuvosto selonteko eduskunnalle, VNS 2/2013 vp, s. 7. Kazakstan, Ukraina ja Valko-Venäjä saattavat jättäytyä vielä pois toiselta sitoumuskaudelta.

Vähennysvelvoitteet on määritelty osapuolitasolla, mutta tästä ei seuraa, että valtioiden tulisi suoriutua päästövähennysvelvoitteistaan pelkästään kotimaisin toimin. Ilmastonmuutoksen torjunnassa on keskeisessä asemassa globaalien päästöjen vähentäminen. Näin ollen sillä, missä valtiossa päätöt vähenevät, ei ole käytännössä olennaista merkitystä. Koska valtioiden kokonaispäästöjen vähentäminen on katsottu keskeiseksi päämääräksi, pöytäkirjassa päätettiin sallia päästöjen kustannustehokas vähentäminen kolmen markkinapohjaisen mekanismin avulla. Kioton mekanismeja<sup>97</sup> ovat: päästökauppa,<sup>98</sup> yhteistoteutus (Joint Implementation, JI)<sup>99</sup> ja puhtaan kehityksen mekanismi (Clean Development Mechanism, CDM).<sup>100</sup>

Päästökauppa ja yhteistoteutus ovat teollisuusmaiden välisiä mekanismeja, kun taas puhtaan kehityksen mekanismin hankkeissa osapuolina ovat kehitysmaa ja teollisuusmaa. Yhteistoteutuksessa teollisuusmaa rahoittaa kasvihuonekaasujen päästöjä vähentäviä tai nieluja lisääviä hankkeita toisessa teollisuusmaassa. Puhtaan kehityksen mekanismin hankkeissa teollisuusmaa rahoittaa päästövähennyshankkeita tai nieluja lisääviä kestäväen kehityksen mukaisia hankkeita kehitysmaassa ja saa käyttöönsä hankkeesta saadut päästövähennykset. Kansainvälisessä päästökaupassa taas sallitun päästömääränsä ylittänyt teollisuusmaa voi ostaa toiselta sallitun päästömääränsä alittaneelta teollisuusmaalta päästöyksiköitä. Kioton pöytäkirjan toimeenpanosäännöissä on annettu yksityiskohtaisia määräyksiä mekanismien toiminnasta. Säännöt koskevat muun muassa osallistumisehtoja, hallintomenettelyjä sekä hankkeiden hyväksymis-, todentamis- ja sertifiointimenettelyitä.<sup>101</sup>

Kioton toisella velvoitekaudella vuosina 2013–2020 rajoitetaan mekanismien käyttöä. Valtiot, joilla ei ole velvoitetta toisella velvoitekaudella, eivät voi käyttää Kioton mekanismeja, kun taas toiseen velvoitekauteen osallistuvat valtiot voivat käyttää heti puhtaan kehityksen mekanismeja ja myöhemmin myös yhteistoteutusta ja kansainvälistä päästökauppaa. Dohan muutoksen 3 artiklan 7 b kohdan avulla pyritään nostamaan toisen velvoitekauden kunniahimoa ja vähentämään ylijäämän syntymistä ensimmäiseltä velvoitekaudelta.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Ks. Kioton mekanismeista lähemmin, esim. *Stowell* 2005, s. 18–81; *Yamin* 2005, s. 1–74; *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 60–107.

<sup>98</sup> Kioton pöytäkirjan 17 artikla. Kioton pöytäkirjan mukaisesta päästökaupasta käytetään myös nimitystä kansainvälinen päästökauppa (International Emissions Trading).

<sup>99</sup> Kioton pöytäkirjan 6 artikla.

<sup>100</sup> Kioton pöytäkirjan 12 artikla.

<sup>101</sup> Ks. lähemmin Kioton mekanismeista ja niiden toiminnasta ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivulta. Ks. myös Kioton pöytäkirjan toimeenpanon säännöt 2003, s. 29–40.

<sup>102</sup> Ks. *Kollmuss* 2013.

Kioton mekanismeja voidaan pitää monella tavalla merkittävänä. Mekanismit ovat mahdollistaneet kustannustehokkaan päästöjen vähentämiseen. Niiden avulla on myös määritelty hinta päästöyksiköille ja luotu markkinat päästövähennyksille. Mekanismit ovat luoneet lisäksi sysäyksen monien alueellisten päästökauppajärjestelmien luomiselle. Esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmä syntyi Kioton pöytäkirjan seurauksena. Puhtaan kehityksen mekanismi on osoittautunut erityisen innovatiiviseksi mekanismiksi. Vaikka CDM-hankkeista saatavien CER-yksiköiden hinta on painunut viime vuosina varsin alas, mekanismi voidaan nähdä myös kehitysmaiden kannalta mekanismien käytön harjoitteluna.<sup>103</sup>

Päästö- ja nielutietojen arviointi ja säännöllinen raportointi ovat tärkeitä, jotta sopimuspuolet voivat yhtäältä arvioida, minkälaisia täytäntöönpanotoimia toiset sopimuspuolet ovat hyväksyneet, ja toisaalta seurata, miten tehokkaita tällaiset toimet ovat olleet. Toisin sanoen tiedot ovat tarpeen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi ja päästötrendien seuraamiseksi. Sopimuspuolet laskevat ja raportoivat kasvihuonekaasupäästöt ja nielut käyttäen hyväksi yhteisesti sovittuja menetelmiä, ohjeita ja laatuvaatimuksia, jotka ilmastopimuksen osapuolikokous on muodollisesti vahvistanut niiden käytön osapuolikokouspäätöksillä. Ohjeet perustuvat Kansainvälisen ilmastopaneelin (IPCC) antamiin ohjeisiin.

Ilmastopimuksen 12 artikla sisältää määräykset sopimuspuolten velvollisuudesta toimittaa tietoja. Sopimuspuolten konferenssi on lisäksi hyväksynyt artiklaan sisältyvän valtuutuksen nojalla päätöksiä, joissa on yksityiskohtaisia määräyksiä. Raportointivastuu on sekä liitteen I sopimuspuolille että sen ulkopuolisille maille. Liitteen I sopimuspuolten raportointivelvoitteet ovat kuitenkin tiukemmat, ja lisäksi raportit tarkastetaan.<sup>104</sup> Kioton pöytäkirjan päästöjen arviointi- ja raportointijärjestelmä

<sup>103</sup> Helmikuussa 2015 yhteensä 7800 hanketta tai ohjelmaa oli rekisteröity yhteensä 105 kehitysmaassa. Hankkeet tuottivat ilmastopimuksen sihteeristön mukaan noin 1,5 miljardia tonnia hiilidioksidipäästövähennyksiä. Ks. ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivu.

<sup>104</sup> Suomi perusti kansallisen kasvihuonekaasujen arviointijärjestelmän vuonna 2005. Järjestelmän vastuullisena yksikkönä toimii Tilastokeskus. Se vastaa Suomen kasvihuonekaasuinventaarion kokoamisesta ja toimittamisesta ilmastopimuksen sihteeristölle. Samalla se toimittaa tiedot myös EU:n kasvihuonekaasujen seurantajärjestelmän mukaisesti EU:n komissiolle. Kansalliseen järjestelmään kuuluvat myös asiantuntijalaitokset, jotka omien sektoreidensa osalta tuottavat päästötietoja. Tällaisia asiantuntijalaitoksia ovat Metsäntutkimuslaitos (Metla), Suomen ympäristökeskus (SYKE), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) ja Valtion tutkimuskeskus (VTT). Lisäksi sektoriministeriöt huolehtivat oman toimialansa osalta täytäntöönpanotoimia koskevien tietojen toimittamisesta ja omien asiantuntijalaitostensa tulosohjauksesta. Suomi raportoi vuosittain päästötietonsa sekä ilmastopimuksen sihteeristölle että EU:n komissiolle. Suomen inventaarioraportit ja maaraportit löytyvät Tilastokeskuksen kotisivuilta <http://www.tilastokeskus.fi/kasvihuonekaasut>.

on ilmastopimuksen vastaavaa järjestelmää yksityiskohtaisempi. Pöytäkirjan mukaisesta päästöjen arvioinnista ja raportoinnista on määrätty 5 ja 7 artikloissa sekä niiden nojalla annetuissa päätöksissä.<sup>105</sup> Pöytäkirjassa on myös tiukempi tarkastusjärjestelmä kuin ilmastopimuksessa.

Ilmastopimusjärjestelmään on luotu menettely, jolla kansalliset raportit tarkastetaan. Ilmastopimuksen osapuolet ovat lisäksi hyväksyneet tarkastusmenettelyistä erillisiä osapuolikokouspäätöksiä.<sup>106</sup> Tarkastajat valitaan sihteeristön ylläpitämästä asiantuntijaluettelosta, ja he tekevät työtä tiimeinä. Sihteeristö koordinoi muutenkin tarkastajien työtä. Tarkastusryhmät tarkistavat säännöllisesti I liitteen sopimuspuolten inventaarioraportit. Tarkastukset tehdään joko keskitetysti sihteeristössä tai maatutkintana.<sup>107</sup>

Kunkin I liitteen sopimuspuolen maaraportit tarkastetaan käyttäen niin sanottua in-depth review -tarkastusta, joka sisältää valmistelevan tarkastus- ja vierailukäynnin tarkastettavassa maassa. Vuodesta 2003 lähtien inventaarioraportit on tarkastettu vuosittain<sup>108</sup>. Tarkastus jakaantuu kolmeen vaiheeseen: alustava tarkastus, synteesi ja arvio sekä yksilöllinen tarkastus. Yksilöllinen tarkastus voidaan tehdä joko asiantuntijoiden tarkastuksena ilman erillistä kokousta, asiantuntijoiden välisessä kokouksessa tai maavierailuna.<sup>109</sup>

Kioton pöytäkirjan osalta pöytäkirjan 8 artikla ja sen nojalla annetut sopimuspuolikokouksen päätökset sisältävät vielä tarkempia määräyksiä tarkastuksesta<sup>110</sup>. Kioton pöytäkirjan tarkastuksella on myös erityinen yhteys velvoitteiden noudattamista koskevan järjestelmän kanssa. Jos tarkastajat havaitsevat tarkastuksessa täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä, he voivat käynnistää tutkintamenettelyn valvontakomiteassa (Compliance Committee).<sup>111</sup>

Useiden monenvälisen ympäristösopimusten yhteydessä on havaittu, että perinteiset riitojenratkaisumenetelmät eivät sovellu tällaisia sopi-

---

<sup>105</sup> Ks. erityisesti Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol, 15/CMP.1; Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, 19/CMP.1.

<sup>106</sup> Ks. 2/CP.1; 6/CP.3; 33/CP.7; 4/CP.8; 7/CP.11.

<sup>107</sup> Suomeen on tehty kumpiakin tarkastuksia. Viimeisin Suomen maatutkinta tehtiin vuonna 2010. Ks. Report of the in-country in-depth review of the fifth national communication of Finland, FCCC/IDR.5/FIN (21 September 2010). Suomen vuoden 2012 inventaario puolestaan suoritettiin keskitettynä tarkastuksena, ks. Report of the individual review of the annual submission of Finland, submitted in 2012, FCCC/ARR/2012/FIN.

<sup>108</sup> Ilmastopimuksen sihteeristö julkaisee internet-sivuillaan tarkastusraportit sekä yhteenvedon I liitteen maiden päästökehityksestä.

<sup>109</sup> Ks. *Farhana* 2004, s. 331–343.

<sup>110</sup> Guidelines for review under article 8 of the Kyoto Protocol, 22/CMP.1

<sup>111</sup> Ks. *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 110–113.



muksia koskevien täytäntöönpano-ongelmien ratkaisemiseen. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että tietty valtio ei ole raportoinut sopimuksen mukaisesti tai ei pysty täyttämään sopimuksen päästömääräyksiä. Tällaisten sopimusmääräysten noudattamatta jättämiset eivät välttämättä ole riitoja perinteisen riitojenratkaisun näkökulmasta. Lisäksi valtioilla on korkea diplomaattinen kynnys lähteä ajamaan riitojenratkaisumenettelyjä toista valtioita vastaan. Tätä taustaa vasten 1990-luvulla ja 2000-luvulla alettiin kehittää riitojen ratkaisun rinnalle uudenlaisia menettelyjä, joiden tarkoituksena oli varmistaa, että valtiot noudattavat sopimusmääräyksiä. Erotukseksi riitojen ratkaisun uudesta lähestymistavasta alettiin käyttää nimitystä noudattamisen (compliance) tai täytäntöönpanon (implementation) valvontajärjestelmä. Ensimmäinen tällainen menettely hyväksyttiin Montrealin otsonipöytäkirjan<sup>112</sup> alle. Myöhemmin vastaavatyypinen järjestelmä on hyväksytty tai on kehitteillä useiden ympäristösopimusten yhteydessä.<sup>113</sup> Tosin jokainen järjestelmä on räätälöity ottaen huomioon kunkin sopimuksen erityispiirteet.

Kioton pöytäkirjaan sisällytettiin noudattamisen valvonnasta kaksi artiklaa. Ensinnäkin 16 artiklaan otettiin määräys ilmastopimuksen 13 artiklan mukaisen monenvälisen neuvoo-antavan prosessin<sup>114</sup> soveltamisesta myös pöytäkirjan alle. Asia ei kuitenkaan johtanut mihinkään sen vuoksi, että kyseistä menettelyä ei ole perustettu ilmastopimuksen alle. Sen sijaan pöytäkirjan alle perustettiin 18 artiklan nojalla oma erillinen valvontajärjestelmä.

Noudattamisen valvontajärjestelmän (compliance)<sup>115</sup> tavoitteena on sekä kannustaa sopimuspuolia noudattamaan pöytäkirjassa asetettuja velvoit-

<sup>112</sup> SopS 65–66/1988.

<sup>113</sup> Compliance-järjestelmä on hyväksytty esimerkiksi Cartagenan bioturvapöytäkirjan (SopS 130/2004); Baselin jätesopimuksen (SopS 44–45/1992), Århusin sopimuksen (SopS 122/2004), ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumissopimuksen (SopS 15/1983) sekä Espoon YVA-sopimuksen (SopS 67/1992) yhteydessä. Ks. yleensä järjestelmistä *Victor – Raustila – Skolnikoff* (ed.) 1998.

<sup>114</sup> Ilmastopimuksen 13 artiklaan otettiin asiasta yleisluonteinen määräys, jossa järjestelmän tarkempi kehittäminen delegoitiin sopimuspuolikokoukselle. Järjestelmästä käytettiin yleisluonteista nimitystä monenvälinen neuvoo-antava prosessi. Ilmastopimuksen alla neuvoteltiin vuosina 1996–1998 monenvälisen neuvoo-antavan prosessin perustamisesta ja prosessia koskevista säännöistä. Menettelyä ei kuitenkaan kyetty lopullisesti sopiaan artiklan nojalla perustettavan komitean kokoonpanoon ja jäsenten valintakriteereihin liittyvien erimielisyyksien vuoksi. Asiaa koskenut neuvotteluksti hyväksyttiin kuitenkin muilta osin Buenos Airesissa pidetyssä 4. sopimuspuolten kokouksessa vuonna 1998. Decision 10/CP.4 Decision, Multilateral consultative process. Buenos Aires, 6.10.1998. Ks. neuvotteluista lähemmin, *Werksman* 1996, s. 85–147.

<sup>115</sup> Ks. Kioton pöytäkirjan compliance-järjestelmästä yleensä: *Oberthür – Lefebber* 2010, s. 65–93; *Doelle* 2013, s. 165–188; *Ulfstein – Werksman* 2005, s. 39–62. Ks. myös ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivu.

teita että määrätä mahdollisten rikkomusten korjaamisesta. Järjestelmällä on myös kiinteä yhteys Kioton mekanismeihin ja raportointivelvoitteiden noudattamiseen. Kioton pöytäkirjan valvontajärjestelmä on yksityiskohtaisempi ja pidemmälle menevä kuin muiden ympäristösopimusten vastaavat järjestelmät. Pöytäkirjan 18 artikla sisältää delegointimääräyksen, jonka mukaan pöytäkirjan ensimmäinen osapuolikokous hyväksyy yksityiskohtaiset menettelytavat. Asiallisesti tällaiset menettelytavat valmisteltiin vuosina 1998–2001 osana Marrakeshin sääntöpakettia<sup>116</sup>. Kun Kioton pöytäkirja oli tullut voimaan, ensimmäinen osapuolikokous muodollisesti hyväksyi säännöt ja menettelytavat pöytäkirjan täytäntöönpanon valvomiseksi ensimmäisessä sopimuspuolikokouksessa Montrealissa vuonna 2005<sup>117</sup>. Samalla perustettiin myös valvontakomitea (Compliance Committee), joka koostuu avustavasta jaostosta (Facilitative Branch)<sup>118</sup> ja seuraamuksia määräävästä täytäntöönpanojaostosta (Enforcement Branch).<sup>119</sup> Osapuolikokous on sittemmin hyväksynyt komitean ehdotuksen perusteella yksityiskohtaiset menettelytapasäännöt<sup>120</sup>. Asiat voivat tulla komiteassa vireille pöytäkirjan 8 artiklan asiantuntijaraporttien, sopimuspuolen oman ilmoituksen tai toisen sopimuspuolen ilmoituksen kautta.<sup>121</sup>

Osapuoli voi tietyin edellytyksin valittaa täytäntöönpanojaoston päätöksestä sopimuspuolikokoukselle. Valitusoikeus on kuitenkin rajattu koskemaan vain päästövähennysvelvoitetta koskevan 3.1 artiklan mukaisia

<sup>116</sup> Asia koski Marrakeshissa pidetyn ilmastopimuksen 7. osapuolikokouksen päätös 24/CP.7. Ks. neuvotteluhistoriasta tarkemmin *Lefebvre* 2001, s. 25–54.

<sup>117</sup> Decision 27/CMP.1, Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol. Saudi-Arabia ehdotti Montrealin kokouksessa (FCCC/KP/CMP/2005/2), että asiasta hyväksytään Kioton pöytäkirjaan muutos. Ehdotus ei kuitenkaan ole vielä johtanut Kioton pöytäkirjan muutokseen.

<sup>118</sup> Avustavan jaoston toimivaltaan puolestaan kuuluvat muut kuin täytäntöönpanojaostolle kuuluvat tehtävät. Avustava jaosto voi avustaa ja neuvoa yksittäisiä sopimuspuolia pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanossa. Jaostolla ei kuitenkaan itsellään ole toimivaltaa päättää esimerkiksi rahallisesta tai teknisestä avustamisesta. Se voi kuitenkin pyrkiä suosittelemaan rahoituksesta tai teknologian siirrosta päättävillä elimillä mahdollisia avustavia toimia.

<sup>119</sup> Täytäntöönpanojaoston tehtävänä on päättää päästövähennysvelvoitetta koskevan pöytäkirjan 3.1 artiklan noudattamisesta, toiseksi metodologisia ja raportointia koskevien pöytäkirjan 5.1 artiklan ja 7.1 ja 7.4 artiklan noudattamisesta sekä kolmanneksi mekanismien osallistumisehtojen täyttämistä. Lisäksi jaosto päättää pöytäkirjan 5.2 artiklan mukaisista korjauksista ja 7.4 artiklan nojalla tehtävistä korjauksista.

<sup>120</sup> Decision 4/CMP.2, Compliance Committee. Nairobi, 17.10.2006; Decision 4/CMP.4, Compliance Committee. Poznan, 12.12.2008. Komitealla on lisäksi omia yksityiskohtaisia menettelyjärjestelyjä (working arrangements).

<sup>121</sup> Komitean puheenjohtajisto päättää, kumpaan jaostoon asiat ohjataan. Jaostot puolestaan päättävät esikäsittelyn jälkeen, ottavatko ne asian käsittelyyn vai jättävätkö ne sen tutkimatta. Valvontapäätös sisältää täytäntöönpanojaoston menettelyä koskevat yksityiskohtaiset määräykset aikarajoineen. Mekanismien kelpoisuusehtojen tutkimista varten on lisäksi luotu erillinen nopeutettu menettely.

päätöksiä, joissa sopimuspuoli väittää, ettei sen asian käsittelyssä ole käytetty asianmukaisia prosessimenettelyitä (due process). Osapuolikokous voi kumota jaoston päätöksen 3/4:n enemmistöllä.

Jos Kioton pöytäkirjan sopimuspuoli jättää noudattamatta pöytäkirjan määräyksiä, valvontakomitean täytäntöönpanojaosto voi menettelykysymyksiä ja raportointia koskevissa rikkomustapauksissa määrätä sopimuspuolen tekemään toimintaohjelman tilanteen korjaamiseksi. Mikäli sopimuspuoli ei täytä mekanismien käyttöön liittyviä kelpoisuusehtoja, jaosto voi määrätä, ettei sopimuspuoli voi käyttää mekanismeja, ennen kuin ehdot täyttyvät. Jos taas sopimuspuoli ei ole noudattanut pöytäkirjan päästövähennysvelvoitetta, jaosto voi määrätä, että osapuolen toisen sitoumuskauden päästökaupasta vähennetään sen ensimmäisellä sitoumuskaudella ylittämien päästötonnien määrä 1,3-kertaisesti. Tämän niin sanotun hyvityskertoimen tehtävänä on kannustaa päästövelvoitteen täyttämiseen ja ehkäistä rikkomuksia. Sopimuspuolen tulee myös laatia toimintaohjelma toimista, joilla se pyrkii korjaamaan tilanteen. Lisäksi sopimuspuoli ei saa rikkomustilan aikana osallistua päästökauppaan. Avustava jaosto voi puolestaan tarjota neuvoja tai edistää apua vaikeuksissa olevalle sopimuspuolelle, edistää rahallista tai teknistä apua tai antaa suosituksia sopimuspuolelle.

## 5 KOLMIJAKOISEN LEGITIMITEETIN SOVELTAMINEN KIOTON PÖYTÄKIRJAAN

### 5.1 Intressilähtökohtainen legitimizeetti

Valtiot ajavat neuvotteluissa kansallisia intressejä erilaisin diplomaattisin ja neuvottelutaktisin keinoin.<sup>122</sup> Valtioiden toimivat pääsääntöisesti erilaisissa maaryhmissä, jotka ajavat samansuuntaisia intressejä. Esimerkiksi EU esiintyy vakiintuneesti ilmastoneuvotteluissa yhtenä maaryhmänä. Se myös koordinoi jäsenmaiden ja komission kesken kantansa kuhunkin neuvottelukysymykseen. Aikaisemmin kehitysmaaryhmä ”G-77 ja Kiina” esiintyi yhteisrintamana. Viime vuosina ryhmän sisällä on kuitenkin ollut myös paljon toisistaan eriäviä kantoja. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon kysymysten heterogeenisen luonteen ja erilaiset intressit, joita esimerkiksi olemassaolostaan kamppailevilla pienillä saarivaltioilla (AOSIS) ja öljyntuottajamailla on. Ryhmän sisällä onkin varsin erilaisia maita ns. nousevista talouksista aina vähiten kehittyneisiin maihin. Aust-

<sup>122</sup> Ks. lähemmin *Kuokkanen* 2010, s. 165–166.

ralia, Kanada, Uusi-Seelanti, Norja, Islanti, Japani, Venäjä, Ukraina ja Yhdysvallat ovat puolestaan toimineet ns. sateenvarjoryhmässä, jossa ne konsultoivat toisiaan kannoista, mutta eivät välttämättä pyri yhteiseen näkemykseen.

Ilmastopimuksen liite I luettelee valtiot, jotka sitoutuivat jäädyttämään päästönsä vuoden 1990 tasolle vuoteen 2000 mennessä. Kioton pöytäkirjassa esitetään päästojenvähennystavoitteet liite I -maille kaudelle sekä ensimmäiselle velvoitekaudelle (2008–2012) että toiselle velvoitekaudelle (2013–2020). Liitteeseen kuuluvat käytännössä kaikki teollisuusmaat eli 24 alkuperäistä OECD-maata, Euroopan unioni ja 14 siirtymätalouden maata. Muut osapuolet ovat liitteen I ulkopuolisia maita. Liitteen I ja sen ulkopuolisten maiden välinen jako on dominoinut ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjaa. Vaikka jako alun perin heijasti etelä–pohjoinen- tai teollisuusmaat–kehitysmaat-jakoa, maailman muuttuessa erityisesti nousevien talouksien myötä kahtiajako ei enää heijasta todellisuutta.

Valtioiden intressit eivät kuitenkaan usein ole yksinkertaisesti hahmotettavissa. Intressien määrittäminen on hyvin monitahoinen ja kompleksinen kysymys. Ilmastoasiassa kaikilla valtioilla on yhteinen huoli ja intressi. Tosin erilaisissa lyhyen- ja pitkäjähtäimen keinoissa valtioiden intressit voivat poiketa toisistaan. Lisäksi valtioiden valmiudet päästöjen vähentämiseen ja rajoittamiseen eroavat toisistaan. Valtiot ovat myös erilaisessa asemassa ilmastomuutoksen vaikutusten suhteen.

Valtioilla oli suvereeni oikeus kansallisten intressien mukaisesti päättää siitä, sitoutuvatko ne tiettyyn kansainväliseen sopimukseen. Kansallisia intressejä ei pidä kuitenkaan nähdä liian kapeasti ja lyhytnäköisesti, sillä myös yhteisten intressien edistäminen on kansallisten intressien mukaista. Erityisesti ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on kaikkien valtioiden yhteinen intressi. Kioton pöytäkirjan ensimmäisen sitoumuskauden onkin hyväksynyt 193 valtiota. Toista sitoumuskautta koskeva ratifiointiprosessi on vielä kesken kesäkuussa 2015.

Vastaavasti valtioilla on legitiimi oikeus jättäytyä pöytäkirjan ulkopuolelle. Esimerkiksi Yhdysvallat päätti vuonna 2001, ettei se tule ratifioimaan Kioton pöytäkirjaa. Kanada puolestaan on irtisanoutunut pöytäkirjasta. Japani, Venäjä ja Uusi-Seelanti taas ovat ilmoittaneet, etteivät ne tule sitoutumaan Kioton pöytäkirjan toiseen sitoutumiskauteen. Kaikki nämä ilmoitukset tehtiin oikeudellisesti muodollisesti oikein, ja ilmoituksia perusteltiin yhtäältä kansallisilla syillä ja toisaalta Kioton pöytäkirjan sisällöllä. Yksi kritiikin kohde oli se, että nouseviksi talouksiksi luokitelluille kehitysmailla ei asetettu Kioton pöytäkirjassa päästövähennyksiä.

Valtioiden intressissä on pyrkiä erilaisin neuvotteluteknisin keinoin varmistamaan omien kansallisten intressien turvaaminen neuvotteluissa. Ilmastoneuvotteluissa kuten muissakin kansainvälissä neuvotteluissa on sovellettu tällaisia tekniikoita. Osapuolet konsultoivat toisiaan, jotta ne pystyisivät hahmottamaan toistensa intressejä ja tunnustelemaan mahdollisia hyväksyttäviä ratkaisuja.

Kioton pöytäkirjan toista velvoitekautta koskevissa neuvotteluissa valtioiden intressit heijastuvat kahden rinnakkaisen työryhmän työskentelyyn. Toinen työryhmä valmisteli Kioton pöytäkirjan toista velvoitekautta (AWG KP) kun taas toinen ryhmä neuvotteli pidemmän aikavälin ratkaisusta ilmastopimuksen alla (AWG LCA). Kehitysmaiden intressissä oli turvata Kioton pöytäkirjan jatko. Sen sijaan teollisuusmaat olivat haluttomia jatkamaan Kioton pöytäkirjaa, koska ne eivät saaneet vahvistusta toisen työryhmän etenemisestä. Lopulta asia ratkaistiin Durbanissa vuonna 2011, jolloin päätettiin yhtäältä hyväksyä Kioton pöytäkirjalle toinen velvoitekausi ja toisaalta käynnistää uusi neuvotteluprosessi uudesta maailmalaajuisesta ilmastopimuksesta tai muusta instrumentista.

## 5.2 Proseduraalinen legitimizeetti

Kioton pöytäkirjan vahvuutena on pidetty sen oikeudellista sitovuutta. Lisäksi pöytäkirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet siihen noudattaen kansallisia valtiosopimusten hyväksymistä koskevia menettelyitä. Näin osapuolet ovat sitoutuneet pöytäkirjaan myös kansallisesti. Useissa maissa kansalliset parlamentit ovat hyväksyneet Kioton pöytäkirjan samoin kuin sen Dohan muutoksen.<sup>123</sup> Tätä kautta pöytäkirjalle on tullut myös edustuksellisen demokratian tuki, mikä on lisännyt sen legitimizeettiä.

Toisaalta Kioton pöytäkirja on varsin suppea ja sisältää vain yleisluonteiset säännöt. Yksityiskohtaiset säännöt Kioton pöytäkirjan toiminnasta on hyväksytty pöytäkirjan osapuolikokouspäätöksillä. Ne eivät ole lähtökohtaisesti oikeudellisesti sitovia. Käytännössä osapuolet kuitenkin noudattavat niitä. Lisäksi niiden hyväksymiselle on Kioton pöytäkirjan artikloissa valtuutus.

Kansainvälisiä neuvotteluja on pyritty ohjaamaan tietyillä vakiintuneilla menettelyllisillä säännöillä, jotta prosessi olisi ennakoitavissa ja

<sup>123</sup> Kansallisten parlamenttien asema nousi esille esimerkiksi Dohan ilmastokokouksessa Kioton pöytäkirjan Dohan muutoksen väliaikaisen soveltamisen yhteydessä. Muutosten automaattisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei päästy yhteisymmärryksen sen vuoksi, että monilla valtioilla väliaikainen soveltaminen olisi edellyttänyt kansallisten parlamenttien hyväksymistä, jota hallituksen päätöksillä ei voitu sivuuttaa.

hallittavissa, eikä olisi pelkästään valtioiden erilaisten intressien varassa. Aiemmin 1970- ja 1980-luvun ympäristösopimuksissa kyettiin suhteellisen helposti sopimaan sopimusten päätöksentekoa koskevista menettelytavoista ja äänestysäännöistä. Kun myöhemmin 1990-luvulta lähtien solmitut ympäristösopimukset alkoivat koskettaa valtioiden merkittäviä intressejä, menettelytapasäännöistä sopiminen osoittautui varsin vaikeaksi. Monissa sopimuksissa ei esimerkiksi päästy yhteisymmärrykseen äänestysäännöistä. Tämän vuoksi sopimuksen päätöksenteossa on noudatettu konsensusääntöä. Näin on menetelty myös ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan menettelytapasääntöjen suhteen, jotka on muutoin kuin äänestysääntöjä koskevan 42 artiklan osalta hyväksytty.

Ilmastopimusjärjestelmän menettelyä koskeviin seikkoihin on kiinnitetty huomioita eri yhteyksissä. Erityisen kritiikin kohteena on ollut menettelyyn liittyvä demokratiavaje. Kritiikki on noussut esille sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Yksi kritiikin kohde on koskenut loppuvaiheen neuvotteluita. Joissakin kokouksissa kompromissiesityksiä on valmisteltu pienissä neuvotteluryhmissä. Kun kaikki sopimuspuolet eivät ole pystyneet osallistumaan epävirallisiin konsultaatioihin, ulkopuolelle jätetyt osapuolet ovat kritisoinet menettelyä epädemokraattiseksi. Esimerkiksi Kööpenhaminan vuoden 2009 ilmastokokouksen loppuistunnossa leimahti voimakas riita siitä, miten kokouksen hyväksyttäväksi tuotu esitys oli valmisteltu. Sitoumusta ei pystytykään muodollisesti hyväksymään, vaan siihen pelkästään viitattiin. Tosin seuraavana vuonna järjestetyssä Cancúnin ilmastokokouksessa Kööpenhaminan sitoumus hyväksyttiin ilmastopimusjärjestelmän piiriin. Kritiikki on koskenut myös sitä, miten muut tahot hallitusten edustajien lisäksi voisivat osallistua neuvotteluprosesseihin.

Osapuolet ovat pyrkineet vahvistamaan proseduraalista legitimisyyttä ohjaamalla päätöksentekoa mahdollisimman objektiiviseen ja neutraalin suuntaan. Osapuolten kesken on kehittynyt tiettyjä vakiintuneita menettelyitä, joilla pyritään tasapuoliseen menettelyyn. Esimerkiksi eri työ- ja kontaktiryhmien puheenjohtajaksi valitaan yleensä yksi henkilö liitteen I maista eli teollisuusmaista ja yksi henkilö liitteen I ulkopuolisista maista eli kehitysmaista. Lisäksi viime vuosina on pyritty lisäämään ilmastoneuvotteluiden päätöksenteon avoimuutta. Vaikka muodollisesti päätösvaltaa käyttävät vain ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan sopimuspuolet, päätöksenteosta on haluttu tehdä avointa. Myös ympäristöjärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajille on annettu mahdollisuus osallistua huomioit-sijoina neuvotteluihin ja pitää puheenvuoroja. Avoimuuden lisäämisellä on pyritty lisäämään osallistuvaa demokratiaa ja tätä kautta neuvotteluiden hyväksyttävyyttä.

Päätöksenteon yhteydessä on myös korostettu kansallisten koordinaatioiden merkitystä. Hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että hallitukset ovat riittävän laajasti koordinoineet kansallista päätöksentekoa. Asianmukainen koordinaatio lisää Kioton pöytäkirjan piirissä tehtyjen päätösten legitimiisyyttä.

### 5.3 Kausaalinen legitimitetti

Kansainvälisiä ympäristösopimuksia koskevassa keskustelussa kiinnitetään yhä enemmän huomiota siihen, että neuvotteluiden lopputulokset ovat hyväksyttäviä. Kysymys ei ole pelkästään kansallisista intresseistä tai muodollisesta menettelystä, vaan siitä, onko itse sopimus räätälöity ongelman ratkaisemisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla. Toisin sanoen kyse on järjestelmän tehokkuudesta.<sup>124</sup>

Ilmastonmuutoksen osalta ongelmanratkaisu näyttäisi sinänsä selkeältä. Keskeisiä tavoitteita on tällä hetkellä yhtäältä pienentää kasvihuonekaasupäästöjä ja toisaalta sopeutua ilmastonmuutokseen. Kioton pöytäkirja ei yksinään pysty vaikuttamaan ilmasopimuksen tavoitteeseen, vaan sen merkitys voidaan nähdä myös tietynlaisena välivaiheena. Pöytäkirjan tehtävänä on vähentää teollisuusmaiden päästöjä ensimmäisen ja toisen sitoumuskauden aikana. Pöytäkirja on laadittu palvelemaan tätä tarkoitusta. Kyseessä on siis selkeä päämäärä. Tosin pöytäkirjan päästövähennysmääriä on kritisoitu niiden riittämättömyyden takia. Kritiikkiin on vastattu toteamalla, että kyseessä on ensi askel siirtymisessä kohti mittavampia päästövähennyksiä. Lisäksi pöytäkirjan yhtenä merkittävänä saavutuksena on pidetty toimivan regiimin perustamista.

Tutkijat ovat pitäneet Kioton pöytäkirjan vahvuutena sen perustaman järjestelmän kokonaisvaltaisuutta, systemaattisuutta ja innovatiivisuutta.<sup>125</sup> Pöytäkirja onkin monessa mielessä uraa uurtava. Pöytäkirja ja siihen liittyvät toimeenpanosäännöt luovat yksityiskohtaisen sääntelykokonaisuuden päästöjen vähentämisestä, Kioton mekanismien käytöstä, päästöjen laskennasta, raportoinnista ja velvoitteiden täytäntöönpanon valvonnasta.<sup>126</sup>

Tutkijat ovat myös kritisoineet Kioton pöytäkirjan järjestelmää. Erityisesti on tuotu esiin se, että pöytäkirjan ensimmäinen ja toinen sitoumuskausi koskevat vain teollisuusmaiden päästöjä eikä kehitysmailla ole päästövel-

<sup>124</sup> Kuokkanen 2010, s. 171. Ks. tarkemmin esim. Miles – Underdal – Andersen – Wertestad – Skærseth – Carlin 2002.

<sup>125</sup> Ks. esim. Bothe 2007, s. 241–246.

<sup>126</sup> Ks. esim. Bausch – Mehling 2013, s. 115–116.

voitteita. Tähän kritiikkiin on puolestaan vastattu toteamalla, että kyse on välivaiheesta. Lisäksi pöytäkirjaa on kritisoitu siitä, että tiettyjen Itä-Euroopan valtioiden päästövelvoitteisiin sisältyy niin sanottua kuumaa ilmaa, jonka vuoksi ne eivät ole joutuneet tekemään todellisia päästövähennyksiä, vaan päästöt ovat pienentyneet tuotannon laskun myötä ja pöytäkirjassa käytetyn perusvuoden vuoksi.<sup>127</sup> Tähän on vastattu toteamalla, että kyseessä oli hinta, joka jouduttiin maksamaan, jotta järjestelmä saatiin ylipäättään perustettua. Lisäksi kuumaa ilmaa on pyritty rajoittamaan toisella velvoitekaudella.

Ongelmalähtöinen lähestymistapa ja sitä palveleva regiimi ovat johtaneet yhä teknokraattisempaan lähestymistapaan. Tämä on johtanut esimerkiksi Kioton pöytäkirjan osalta tietynlaiseen asiantuntijademokratiaan.<sup>128</sup> Kioton pöytäkirjan sääntöjen yksityiskohtaisuus ja ratkaistavien ongelmien monimutkaisuus edellyttävätkin yhä korostuneempaa asiantuntemusta. Vaikka valtioiden kansalliset intressit ovat edelleen pöytäkirjan toiminnan taustalla, perinteisestä diplomatiasta on siirrytty yhä enemmän managerialismiin. Asiantuntemuksen korostuminen näkyy neuvotteluvaltuuskuntien asiantuntemuksen korostumisessa. Lisäksi moniin Kioton pöytäkirjan elimiin valitaan henkilöitä pikemminkin heidän asiantuntemuksensa kuin heidän kotimaansa perusteella. Myös kansallisella tasolla Kioton pöytäkirjan asioita hoitavilta virkamiehiltä vaaditaan yhä syvempää asiantuntemusta. Tämä on korostanut asiantuntijademokratian merkitystä. Perinteinen edustuksellinen demokratia on puolestaan siirtynyt enemmän taustalle kontrolloimaan asiantuntijoiden työtä.

Pöytäkirjan noudattamista valvovan komitean<sup>129</sup> täytäntöönpanojaosto on tähän mennessä käsitellyt kahdeksaa tapausta, jotka ovat koskeneet Kreikkaa, Kanadaa, Kroatiaa, Bulgariaa, Romaniaa, Ukrainaa, Liettuaa ja Slovakiaa.<sup>130</sup> Tapaukset ovat koskeneet maiden kansallisia päästöjen arviointijärjestelmiä ja maiden raportteja. Koska ensimmäisen sitoumuskauden päästöjä koskevat tiedot saadaan vasta syksyllä 2015, komitea ei ole käsitellyt vielä yhtään päästöjä koskevaa tapausta. Alustavien tietojen mukaan näyttäisi kuitenkin siltä, että kaikki Kioton pöytäkirjan B-liitteen

---

<sup>127</sup> Ks. *Brunnée – Goldberg – Lord QC – Rajamani* 2012, s. 56. He toteavat myös, että Yhdysvaltojen jättäytyminen pois Kioton pöytäkirjasta heikensi kohtalokkaasti Kioton pöytäkirjan merkitystä ilmastoinstrumenttien lippulaivana. Kirjassa arvioidaan useiden ympäristösopimusjärjestelmien tehokkuutta.

<sup>128</sup> *Heiskanen* 2007, s. 88–91.

<sup>129</sup> Ks. komitean vuosiraportit, jotka on julkaistu ilmastososopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivuilla.

<sup>130</sup> Ks. tapauksista lähemmin Kioton pöytäkirjan compliance-komitean internet-sivu. Ks. myös *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 140–143.



maat pystyvät saavuttamaan vaaditut päästövaatimukset.<sup>131</sup> Esimerkiksi Suomi onnistui varsin hyvin täyttämään ensimmäisen velvoitekauden velvoitteet. Kansallisena inventaariyksikkönä toimivan tilastokeskuksen kasvihuonekaasupäästötietojen mukaan Suomen velvoitekauden päästöt olivat 5 prosenttia alle Suomelle määritellyn sallitun päästömäärän.<sup>132</sup> Myös toista sitoumuskautta koskevat päästövähennysvelvoitteet vaikuttavat realistisilta. Keväällä 2014 arvioitujen tietojen mukaan EU, sen jäsenmaat ja Islanti pystyvät yhteisesti saavuttamaan noin 24,5 prosenttia päästövähennyksen vuoteen 2020 mennessä eli ylisuoriutumaan 20 prosentin vähennysvelvoitteestaan.<sup>133</sup>

Kokonaisuudessaan Kioton pöytäkirjan voidaan katsoa onnistuneen sille asetetussa päästöjen vähentämisessä. Ensimmäisen velvoitekauden aikana pöytäkirjassa osapuolina olevien teollisuusmaiden tavoitteena oli vähentää noin 5 prosenttia kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasosta. Yleisesti voidaan sanoa, että ne onnistuivat tavoitteessa hyvin, sillä ensimmäisen velvoitekauden lopussa niiden kokonaispäästöt olivat vähentyneet yli 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta.<sup>134</sup> Siirryttäessä toiselle velvoitekaudelle ongelmaratkaisufunktio kuitenkin on entisestään ohentunut sen vuoksi, että toiselle velvoitekaudelle osallistuvien osapuolten määrä on pienentynyt. Yhteensä toisella kaudella olevien teollisuusmaiden päästöt edustavat vain noin 14–15 prosenttia globaaleista päästöistä. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta määrää ei voida pitää riittävänä. Toinen velvoite-

<sup>131</sup> Ks. Status of submission and review reports under the Kyoto Protocol, Compliance Committee, CC/11/2013 (3 September 2013).

<sup>132</sup> Ks. tilastokeskuksen kasvihuonekaasuja koskeva internet-sivu.

<sup>133</sup> EU:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole muodollisesti kiristää velvoitettaan Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden aikana Dohan muutoksen 3 artiklan 1 c kohdan mukaisesti. Kesäkuussa 2014 Bonnissa pidetyssä ilmastopöytäkirjan alaelinten kokouksessa ilmeni, ettei mikään mukaan pöytäkirjan osapuoli valmistelee velvoitteensa tiukentamista kyseisen kohdan mukaisesti. Ks. HE 366/2014 vp, s. 14. Dohan muutoksella päätetyn 20 prosentin päästövähennystavoitteen lisäksi EU on ilmoittanut ehdollisena sitoumuksenaan, että sen vähennystavoite voidaan nostaa 30 prosenttiin, jos saadaan aikaan kansainvälinen sopimus, jossa muut kehittyneet maat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja taloudellisesti edistyneemmät kehitysmaat sitoutuvat riittävissä määrin osallistumaan päästöjen vähentämiseen. Toistaiseksi tämä ehto ei ole toteutunut ja kansainvälisissä ilmastopöytäkirjoissa huomio on kiinnittynyt uuteen sopimukseen, josta sovittaisiin vuonna 2015 Pariisissa pidettävässä osapuolten kokouksessa. Eurooppa-neuvosto päätti vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä lokakuussa 2014. EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteeksi hyväksyttiin 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Komission 25.2. tiedonannon The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020 (COM (2015) 81 final, Bryssel 25.2.2015) pohjalta jatketaan EU:n sisäistä valmistautumista Pariisissa joulukuussa järjestettävään YK:n ilmastopöytäkirjan osapuolikokoukseen. Pariisissa on tarkoitus sopia uudesta maailmanlaajuisesta sopimuksesta. Ks. Pariisin pöytäkirjaa koskeva E-kirje 177/2014 vp.

<sup>134</sup> Ks. ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan internet-sivut.

kausi ei yksin edustakaan riittävää substantiaalista legitimiisyyttä. Asia on kuitenkin tarpeen nähdä laajemmassa kontekstissa siten, että se edustaa välivaihetta siirtymisessä laajempaan ongelmanratkaisuun. Tätä kautta voidaan perustella myös toisen velvoitekauden kausaalista legitimiisyyttä.

## 5.4 Legitimiteettiulottuvuuksien välisistä suhteista

Käytännössä kolme eri legitimiteettiulottuvuutta tosiasiaassa usein sekoituvat. Esimerkiksi tietty valtio voi pitää Kioton pöytäkirjaa ilmastomuu-  
tosasian kannalta riittämättömänä ja jättäytyy sen toisen sitoumuskauden ulkopuolelle. Se voi myös tietyissä tilanteissa vedota menettelyllisiin vaatimuksiin, vaikka asian taustalla ei niinkään ole prosessin puhtaus vaan kansalliset intressit.

Kansallisilla intresseillä oli merkitystä Kioton pöytäkirjan neuvotteluis-  
sa. Vaikka pöytäkirjan sanotaan sääntelevän päästöjä ylhäältä alaspäin<sup>135</sup>,  
päästövähennysluvat olivat lopulta valtioiden kansallisten intressiensä mukaisesti neuvottelemia eivätkä puhtaasti esimerkiksi tieteellisiin peruste-  
tein määrättyjä. Valtiot kävivät neuvotteluita eri maaryhmissä yhteisten intressien mukaisesti käyttäen erilaisia neuvottelutekniikoita, joilla ne pyrkivät edistämään kansallisia intressejä.

Lisäksi eri legitimiisyyseikkojen punninta riippuu siitä, mitä ulottuvuutta tarkastellaan. Esimerkiksi Kioton pöytäkirjaa voidaan pitää sekä tehokkaana että tehottomana. Sen voidaan katsoa olevan tehokas siinä mielessä, että lähes kaikki sopimuspuolet näyttäisivät pystyvän saavuttamaan ensimmäisen sitoumuskauden veloitteet. Toisaalta tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että valtiot ovat neuvotelleet niin väljät päästövähennystavoitteet, että valtiot saavuttavat ne.

Vastaavasti pöytäkirjan noudattamista koskevassa järjestelmässä voidaan nähdä kaksi puolta. Tähän asti noudattamista valvova komitea on pystynyt käsittelemään kaikki tapaukset niin, että rikkomustilanteessa olevat valtiot ovat päässeet takaisin noudattamistilanteeseen. Toisaalta pöytäkirjan tiukka menettely saattoi olla syy Kanadan irtisanoutumiseen pöytäkirjasta. Lisäksi liian tehokkaaksi todettua järjestelmää ei ehkä haluta siirtää enää uuteen sopimukseen. Tiukka valvontajärjestelmä saattaa johtaa sopimuspuolten irtisanoutumiseen. Löysä valvontajärjestelmä taas vähentää koko pöytäkirjan uskottavuutta ja saattaa tehdä pöytäkirjasta vain heikon instrumentin, jonka rikkomisesta ei välttämättä seuraisi mitään.

---

<sup>135</sup> Ks. ylhäältä alaspäin -lähestymistavasta ja alhaalta ylöspäin -lähestymistavasta *Bodansky* 2011.

Suomen metsäkatokompensaatio on hyvä esimerkki intressilähtökohtaisen legitimitetin ja kausaliteettilegitimitetin suhteesta. Asia liittyi edellä kerrotulla tavalla Durbanin osapuolikokouksessa vuonna 2011 sovittuihin maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskeviin sääntöihin toisella velvoitekaudella. Säännöillä ajantasaistettiin ja muutettiin ensimmäisen velvoitekauden sääntöjä Durbanissa, ja sen jälkeen Suomi oli hankalassa tilanteessa. Yhtäältä Durbanin päätös oli kansallisten intressien vastainen. Toisaalta Suomi halusi edistää kansainvälisiä ilmastoneuvotteluita. Durbanin metsäsäännöt hyväksyttiin kokouksen lopussa osana kokonaispakettia, jolloin Suomen kannalta vaakalaudalla olivat epäedulliset metsäsäännöt ja ilmastoneuvotteluiden jatko. Tällaisessa tilanteessa Suomi oli valmis hyväksymään Durbanin LULUCF-päätöksen edistääkseen ilmastoneuvotteluita, mutta samalla lähti hakemaan hyvitystä kansallisille intresseilleen EU:sta. EU:ssa saavutetun ratkaisun myötä Suomi katsoi, että sen kansalliset intressit oli otettu huomioon riittävällä tavalla.<sup>136</sup> Näin ollen Suomi oli valmis hyväksymään Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden sekä EU:n että oman toimivallan osalta.<sup>137</sup>

EU:n lähtökohtana Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden hyväksymiselle oli, etteivät EU:n ja sen jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteet kiristy verrattuna EU:ssa jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vastaa- vasti komission päätösehdotus Dohan muutoksen hyväksymiseksi lähti siitä, että Dohan muutoksen hyväksyminen EU:ssa ei tule aiheuttamaan jäsenvaltioille lisävelvoitteita. Suomi oli kuitenkin ainoa EU:n jäsenvaltio, jolle voidaan odottaa aiheutuvan lisärasite toisella velvoitekaudella Durbanissa vuonna 2011 hyväksytyistä LULUCF-säännöistä.<sup>138</sup> Suomen kannalta vaikutuksiltaan merkittävin Durbanissa sovittu muutos oli niin

<sup>136</sup> Ks. metsäkatokompensaatiota koskeva E-kirjelmät: E/116/2011 vp, E/67/2013 vp sekä E162/2013 vp ja sen jatkokirjelmä 3.3.2014 vp.

<sup>137</sup> Ks. HE 366/2014 vp, s. 23.

<sup>138</sup> Decision 2/CMP.7. Kioton pöytäkirjan toisella velvoitekaudella 3 artiklan 3 kohdan mukainen metsittäminen, uudelleenmetsittäminen ja metsäkatko säilyivät pakollisina toimenpiteinä. Sen sijaan Durbanin osapuolikokouksen päätösten myötä aiemmin vapaaehtoinen 3 artiklan 4 kohdan mukainen metsien hoito- ja käyttötoimenpide tulee pakolliseksi toimenpiteeksi. Lisäksi laskentamenetelmää muutettiin ensimmäisellä velvoitekaudella käytetystä menetelmästä. Pöytäkirjan toisella velvoitekaudella metsänhoito- ja käyttötoimenpiteitä koskeva niin sanottu vertailutasomenetelmä pohjautuu ennustettuun metsänielun kehitykseen. Ilmastopimuksen puiteissa hyväksytyssä maakohtaisessa vertailutasossa otetaan huomioon jo sovitut politiikkatoimet. Osapuolet voivat saada vertailutason ylittävästä nielusta lisähyvitystä päästövähennysvelvoitteeseensa enintään 3,5 prosenttia perusvuoden päästöistä. Mikäli vertailutasoa ei saavuteta, osapuoli voi vastaavasti saada lisärasitteen päästövähennysvelvoitteeseensa. Lisärasitteen määrää ei kuitenkaan ole rajoitettu. Osapuolien vertailutasot on tarkastettu ja vahvistettu osapuolikokouksen päätöksellä 2/CMP.7.

sanotun metsäkatokompensaatio säännön poistuminen.<sup>139</sup> Muutoksen seurauksena metsäalueiden siirtymistä muuhun käyttötarkoitukseen ei voida enää täysin korvata metsänä säilyneiden alueiden kasvavilla nieluilla. Vaikka toimeenpanosääntöjä koskeva päätös oli EU:n neuvottelutavoitteen vastainen, EU kuitenkin hyväksyi päätöksen osana neuvotteluiden lopullista kokonaiskompromissia. EU:n sisällä Suomi oli valmis hyväksymään päätöksen edistääkseen kansainvälisiä ilmastoneuvotteluita ja saatuaan EU:n komissiolta poliittisen lupauksen, että uudesta laskentasaännöstä aiheutuvan alijäämän laskennallinen lisätaakka korvataan Suomelle EU:n sisäisillä järjestelyillä.

Suomi neuvotteli lisärasitteen korvaamisesta komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa Durbanin osapuolikokouksesta lähtien. Asia ratkaistiin lopulta siten, että komissio antoi 16 päivänä huhtikuuta 2014 täytäntöönpanopäätöksen sallittujen päästömääräyksiköiden siirtämisestä Suomen rekisterissä olevalle Kioton pöytäkirjan osapuolen päästöoikeustilille (2014/224/EU). Päätöksen mukaan Suomelle siirretään enintään 10 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia vastaava määrä päästöyksiköitä. Siirto tehdään ennen Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden täsmäytysjakson päättymistä. Suomi voi käyttää päätöksellä myönnettyjä päästöyksiköitä ainoastaan laskentasaännön muutoksen aiheuttaman lisärasitteen kompensoimiseksi. Päätöksen yhteydessä antamansa poliittisen julistuksen mukaan Suomi sitoutui mitätöimään myönnettyistä yksiköistä käyttämättä jääneet yksiköt toisen velvoitekauden lopussa.

Sen jälkeen kun komissio oli päättänyt hyvittää Suomelle metsäkatokompensaation aiheuttaman lisärasitteen, valtioneuvosto katsoi, että merkittävä este hyväksyä toinen velvoitekausi oli poistunut. Kun myöhemmin EU-tasolla päästiin yhteisymmärrykseen Dohan muutoksen ja Islannin kanssa tehtävän erillisen sopimuksen hyväksymisestä, valtioneuvosto antoi eduskunnalle helmikuussa 2015 hallituksen esityksen Dohan muutoksen ja Islannin sopimuksen hyväksymisestä kansallisen toimivallan osalta.<sup>140</sup> Eduskunta hyväksyi esityksen maaliskuussa 2015<sup>141</sup>, jonka jälkeen tasavallan presidentti vielä hyväksyy muutoksen ja Islannin sopimuksen ja vahvistaa voimaansaattamislain. Tämän jälkeen Dohan muutoksen talletus ja ilmoitus taakanjakosopimuksesta on tarkoitus tehdä yhtä aikaa EU:n, sen muiden jäsenvaltioiden ja Islannin kanssa.

Saudi-Arabian ehdottama Kioton pöytäkirjan 18 artiklan muutos taas heijastaa eri legitimitteettiulottuvuuksia. Saudi-Arabia teki vuonna 2005

<sup>139</sup> Osapuolikokouksen päätöksen 16/CMP.1 10 kohta.

<sup>140</sup> HE 366/2014 vp.

<sup>141</sup> Ks. ympäristövaliokunnan mietintö 23/2014 vp ja eduskunnan vastaus 332/2014 vp.

Kiotoon pöytäkirjan 18 artiklaa koskevan muutosehdotuksen. Artiklan mukaan sellaiset noudattamisen valvontajärjestelmän menettelyt ja järjestelmät, joihin liittyy sitovia seuraamuksia, on hyväksyttävä pöytäkirjan muutoksina. Asiakohta lykättiin tämän jälkeen rutiininomaisesti vuoteen 2012, jolloin Saudi-Arabia luopui ehdotuksesta.<sup>142</sup> Asiasta hyväksyttiin päätöslauselma<sup>143</sup>, jossa todettiin, että pöytäkirjan 18 artiklan täytäntöönpano ja valvontajärjestelmän toiminta ovat tehneet muutosesityksen tarpeettomaksi, jonka takia siitä voitiin luopua. Asiaa voidaan nähdä yhtäältä Saudi-Arabian taholta neuvottelutaktisena ehdotuksena, jolla pyrittiin mahdollisesti saamaan neuvottelupääoma johonkin muuhun kysymykseen. Toisaalta se voidaan nähdä pyrkimyksenä edistää proseduraalista legitimizeettiä ja vahvistaa Kiotoon pöytäkirjan oikeudellista sitovuutta. Lisäksi lopputulos voidaan nähdä myös osoituksena Kiotoon pöytäkirjan valvontajärjestelmän kausalisesta legitimizeetistä, sillä sen toiminnan ansiosta kansallisia intressejä ja proseduraalista legitimizeettiä korostavasta lähestymistavasta voitiin luopua.

Vastaavasti päätöksenteossa on törmätty eri legitimizeettiulottuvuuksiin. Koska Kiotoon pöytäkirjan menettelytapasääntöjä ei ole kyetty vielä hyväksymään, päätöksenteossa on sovellettu niin sanottua konsensus-sääntöä. Se ei tarkoita samaa kuin yksimielisyys (unanimity). Sen sijaan konsensus tarkoittaa sitä, ettei kukaan muodollisesti vastusta.<sup>144</sup> Konsensuksen määritelmän tulkinnasta on syntynyt vuosien varrella erilaisia tulkintaerimielisyyksiä. Kysymykset ovat liittyneet siihen, mitä tarkoittaa nimenomainen vastustaminen tai se, että voiko vain yksi valtio vastustaa. Vuonna 2013 Venäjä teki Varsovan kokouksessa ehdotuksen (COP 19c), joka koski konsensus-sääntöä. Venäjän ehdotuksen taustalla oli Venäjän epäoikeudenmukaiseksi kokema Dohan muutoksen hyväksyminen Dohassa vuonna 2012. Venäjän aloitteen taustalla ei kuitenkaan ollut pyrkimistä mitätöimään Dohan päätöstä, vaan varmistaa, että jatkossa ilmastopöytäkirjan ja Kiotoon pöytäkirjan osapuolikokoukset noudattavat konsensus-sääntöä. Asian käsittelyä jatkettiin Liman vuoden 2014 kokoukseen, mutta asiasta ei päästy sopuun, vaan sen käsittely siirrettiin Pariisissa vuonna 2015 pidettävään kokoukseen.<sup>145</sup> Konsensus-säännössä

<sup>142</sup> Suomen valtuuskunnan raportti Dohan kokouksesta.

<sup>143</sup> FCCC/SBI/L 40.

<sup>144</sup> Tämän tyyppinen määritelmä on esimerkiksi YK:n merioikeussopimuksen 161 artiklan 8 e kappaleessa, jossa todetaan konsensuksella tarkoitetaan sitä, ”että asiaa ei ole virallisesti vastustettu”. Vastaava määritelmä on myös WTO:n riidanratkaisusääntöissä.

<sup>145</sup> Venäjä jakoi Liman kokousta varten ns. Conference Room Paper 1:n (FCCC/CP/2014/CRP.1). Sen keskeinen sisältö oli muistuttaa menettelytapasääntöjen ja konsensus-sääntöjen noudattamisesta. Venäjän ehdotuksesta ei päästy sopuun epävirallisissa neuvotteluissa,

voidaan nähdä niin kansallisia intressejä kuin proseduraalisia ja tehokkuutta korostavia näkökohtia.

Legitimiteetin eri ulottuvuudet kietoutuivat edellä esitetyn valossa usein yhteen. Eri näkökulmat painottuvat riippuen siitä, mitä ulottuvuutta halutaan korostaa. Legitimiteettiä voidaankin usein verrata harakkaan tervatulla katolla: kun pyrstö lähtee irti, nokkaa tarttuu kiinni ja kun nokka lähtee irti, pyrstö tarttuu kiinni. Jos halutaan painottaa substantiaalista tehokkuutta, menettelysäännöille ei anneta niin suurta painoarvoa. Tällöin taas proseduraalinen legitimiisyys heikkenee. Jos taas painotetaan laajaa osallistumista, täydellistä avoimuutta ja mahdollisimman laajaa oikeudellista sitovuutta, lopputulos voi olla pelkästään symbolinen, jolloin kausaalinen legitimiisyys kärsii. Jos painotetaan pelkästään valtioiden lyhyen tähtäimen intressejä, muodollinen päätöksenteko ja ongelmanratkaisu saattavat kärsiä. Jos taas valtioiden intressit jätetään täysin huomioimatta, valtiot saattavat jättäytyä koko järjestelmän ulkopuolelle.

## 6 KOLMIJAKOISEN LEGITIMITEETIN SUHDE NORMATIIVISEEN JA SUBJEKTIIVISEEN LEGITIMITEETIIN

### 6.1 Normatiivinen ja subjektiivinen legitimizeetti

Yhteiskunta- ja oikeustieteellisessä tutkimuksessa on sovellettu lähestymistapaa, jossa legitimizeetti on yhtäältä jaettu normatiiviseen legitimizeettiin ja toisaalta subjektiiviseen tai deskriptiiviseen legitimizeettiin.<sup>146</sup> Normatiivinen legitimizeetti ei tarkoita legaalisuutta vaan sitä, että normia antaneella taholla katsotaan olevan oikeutus antaa normeja. Esimerkiksi YK:n ja Maailman kauppajärjestön WTO:n osalta on pohdittu niiden demokraattisuutta tai pikemmin demokratiavajetta ja tätä kautta niiden oikeutta hyväksyä kansainvälisiä sääntöjä. Subjektiivinen legitimizeetti

---

minkä vuoksi asian käsittely siirtyy ensi vuoden Pariisin kokoukseen (FCCC/CP/2014/L.4). Lisäksi tuleva puheenjohtajamaa Ranska käy Bonnin alaelinten kokousten yhteydessä kesäkuussa 2015 avoimia konsultaatioita asiasta. Päätöksentekomenettelyä ja konsensus-sääntö on käsitelty myös ilmastopimuksen alla. Limassa vuonna 2015 pidetyssä ilmastopimuksen osapuolokokouksessa oli Venäjän aloitteen lisäksi esillä myös Meksikon ja Papua-Uuden-Guinean ehdotusta muuttaa ilmastopimuksen 7 ja 18 artikloita lisäämällä sopimukseen äänestysäännöt. Ehdotuksen tarkoituksena on se, että osapuolokokous voisi tarvittaessa tehdä päätöksiä myös äänestyksellä eikä pelkästään konsensuksella. Asiakohta päätettiin tuloksettomana siirtää vuonna 2015 Pariisissa pidettävään COP 21 kokoukseen.

<sup>146</sup> Kahtiajakoa on soveltanut esimerkiksi Michael Zürn, ks. Zürn 2004.

puolestaan tarkoittaa sitä, että kansalaiset ja muut tahot, joita säännöt koskevat, tunnustavat sääntöjä antaneen tahon oikeutetuksi antamaan sääntöjä. Sosiaalisessa mediassa saatetaan kyseenalaistaa tietyn kansainvälisen järjestön asema, esimerkiksi riitauttamalla Kansainvälisen terveysjärjestön WHO:n rokotuskampanja. Normatiivinen ja subjektiivinen legitimitetti saattavat usein kuitenkin kietoutua yhteen eikä aivan tarkkaa rajaa niiden välille pysty vetämään.

Kioton pöytäkirjan näkökulmasta normatiivisella legitimitetillä voidaan tarkoittaa tiettyjen elimien päätösten hyväksyttävyyttä. Kyse ei ole legaalisuudesta siinä mielessä, että onko tietty pöytäkirjan määräys tai osapuolikokouspäätös oikeudellisesti hyväksytty oikein ja oikealla tasolla, vaan tietyn elimen toimivallasta. Kansalliset parlamentit voisivat esimerkiksi kyseenalaistaa osapuolikokouksen päätöksen veronluonteisista maksuista katsomalla, ettei tällaisen päätöksen antaminen kuulu kokouksen toimivaltaan. Vastaavasti osapuolikokoukselta puuttuu normatiivinen legitimitetti määrätä toiseen ympäristösopimukseen kuuluvista asioista. Yleisesti ottaen Kioton pöytäkirjan toimielimet ovat nauttineet sekä normatiivista että subjektiivista legitimitettiä. Esimerkiksi pöytäkirjan noudattamista valvovalla komitealla on varsin pitkälle menevät valtuudet, mutta valtiot ovat noudattaneet komitean päätöksiä. Toimielinten päätökset on myös yleisesti mielletty legitimeiksi. Tietyissä kysymyksissä legitimitettinäkökohdat kuitenkin kietoutuvat yhteen. Yksi tällainen kysymys on Kioton pöytäkirjan toimielimien jäsenen henkilöiden asema, jota seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti.

## **6.2 Esimerkki: Kioton pöytäkirjan toimielimissä henkilökohtaisessa ominaisuudessa toimivat henkilöt**

Jo Kioton pöytäkirjan ensimmäisessä Montrealissa pidetyssä osapuolikokouksessa esityslistalle otettiin asiakohda erioikeudet ja vapaudet, joka on siitä lähtien säilynyt ratkaisemattomana pöytäkirjan osapuolikokouksissa ja täytäntöönpanoa käsittelevässä komiteassa<sup>147</sup>. Asiakohta tarjoaa hyvän esimerkin eri legitimitettinäkökohdista.

Asiakohdan taustalla on sellaiset Kioton pöytäkirjan elimet, jossa henkilöt toimivat asiantuntijaominaisuudessa eivätkä valtioiden edustajina. Tällaisia elimiä ovat esimerkiksi puhtaan kehityksen mekanismin hallintoneuvosto, noudattamisen valvonnan komitea sekä pöytäkirjan 8 artiklan mukaiset tar-

<sup>147</sup> Asiakohtaa koskevat dokumentit ovat luettavissa ilmast sopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivulta.

kastajat. Koska edustajat toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessa, heillä ei ole toimintaansa nähden samanlaista kansainvälisen oikeuden tarjoamaa immunitaattia kuin hallitusten edustajilla. Teoriassa oli mahdollista, että tietty yritys tai henkilö voisi haastaa jossakin kansallisessa tuomioistuimessa Kioton pöytäkirjan elimessä henkilökohtaisessa ominaisuudessa toimineen henkilön oikeuteen ja vaatia häneltä esimerkiksi vahingonkorvauksia lainvastaisen menettelyn vuoksi. Tällaisen uhkakuvan vuoksi Kioton pöytäkirjan osapuolikokous päätti selvittää, mitä asiassa voitaisiin tehdä.<sup>148</sup> Käsittelyn aikana Kioton pöytäkirjan osapuolet konsultoivat useaan otteeseen YK:n päämajan oikeudellista osastoa. Sen kanta oli, että riittävän oikeudellisen suojan saamiseksi asiasta tulisi hyväksyä oikeudellisesti sitovia määräyksiä eikä asiasta voida päättää pelkällä osapuolikokouspäätöksellä.

Vuosia kestäneiden monimutkaisten neuvotteluiden jälkeen osapuolet onnistuivat sopimaan luonnoksen oikeudellisesti sitovista määräyksistä Dohassa vuonna 2012 pidetyssä kokouksessa. Luonnoksessa oli kuitenkin vielä ratkaisemattomia kohtia eikä koko luonnoksen käsittelystä päästy lopulta yhteisymmärrykseen. Asia käsiteltiin uudestaan vuonna 2014 ja sen käsittely päätettiin siirtää vuoteen 2016.<sup>149</sup>

Asiakohdan tarkempi analysointi paljastaa siihen liittyvät legitimizeettinäkökulmat. Ensinnäkin Kioton pöytäkirjan osapuolet pyrkivät tietoisesti perustamaan asiantuntijaelimiä, jossa jäsenet toimisivat pikemminkin oman ammattitaitonsa kuin poliittisen mandaatin perusteella. Osapuolet valitsivat siis tietoisesti kausaalilegitimiteetin kuin intressipohjaisen legitimiteetin. Riittävän legitimiteetin turvaamiseksi elinten menettelystä hyväksyttiin kuitenkin varsin yksityiskohtaiset määräykset. Turvautumalla proseduraaliseen legitimizeettiin haluttiin varmistaa kausaalilegitimiteetin toiminta ja korvata intressipohjaisesta legitimizeetistä luopuminen. Tosin tiettyjä intressipohjaisen legitimiteetin piirteitä jätettiin kuitenkin turvaamaan osapuolet tärkeät edut. Esimerkiksi noudattamisen valvontaa koskevan komitean äänestysäännöt heijastavat tätä lähestymistapaa. Sekä komitean avustava että täytäntöönpanojaosto voivat tehdä ratkaisun 3/4:n enemmistöllä, jos ne eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen. Täytäntöönpanojaostossa on lisäksi edellytyksenä niin sanottu kaksoisenemmistö, jonka mukaan päätöstä pitää kannattaa sekä enemmistö I liitteen sopimuspuolista että enemmistö sellaisista sopimuspuolista, joita ei ole mainittu I liitteessä.

Asiantuntijaelimet perustettiin Kioton pöytäkirjalla ja niiden yksityiskohdista sovittiin tarkemmin osapuolikokouspäätöksillä pöytäkirjan

<sup>148</sup> Dokumentti FCCC/KP/CMP/2005/6, 16 September 2005.

<sup>149</sup> Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fortieth session, held in Bonn from 4 to 15 June 2014, para 250-251, FCCC/SBI/2014/8, 18 July 2014.



mandaatin mukaisesti. Näin ollen elinten legaalisuuden suhteen toimittiin samalla tavalla kuin muiden Kioton pöytäkirjan keskeisten elinten suhteen. Yleisesti elimet on mielletty oikeudellisesti päteviksi toimimaan mandaattiansa mukaisesti. Ne ovat siis nauttineet normatiivista legitimiisyyttä. Sen sijaan huhut mahdollisuudesta nostaa oikeuskanteita puhtaan kehityksen mekanismin hallintoneuvoston jäseniä vastaan herättivät epäilyjä elinten nauttimasta subjektiivisesta legitimitetistä. Jos tietyt henkilöt tai yritykset saattaisivat harkita tällaista mahdollisuutta, kertoisi se siitä, että ainakaan tietyt tahot eivät mieltäisi elimiä legitimeiksi tai harkitsivat mahdollisuutta haastaa elinten jäseniä kansallisiin tuomioistuimiin.

Tällaisessa tilanteessa osapuolikokous lähti selvittämään keinoja suojata elimissä henkilökohtaisessa ominaisuudessa toimivia henkilöitä. Neuvotteluilla pyrittiin ulottamaan soveltuvin osin YK:n vuoden 1946 erioikeuksia ja -vapauksia koskevan yleissopimuksen asiantuntijoita koskevat määräykset Kioton pöytäkirjan piiriin. Määräyksistä piti sopia oikeudellisesti sitovalla asiakirjalla. Pelkkä osapuolikokouspäätös olisi saattanut olla proseduraalisesti helpompi ja toimia myös kausaalilegitimiteetin näkökulmasta. Kuitenkin osapuolet katsoivat, ettei erioikeuksia ja vapauksia koskevista asioista voitu sopia pelkillä osapuolikokouspäätöksillä. Sellaiset päätökset olisi nimittäin voitu mieltää useiden osapuolten valtiosääntöjen ja parlamenttien näkökulmista oikeudellisesti riittämättömiksi. Tällöin osapuolikokouksen tekemät päätökset eivät olisi nauttineet substantiivista legitimiisyyttä kansallisten parlamenttien näkökulmasta.

Edellä selostettu esimerkki osoittaa, kuinka intressipohjainen, proseduraalinen, kausaalinen, normatiivinen ja substantiivinen legitimitetti yhtäältä tuovat esiin asiaan liittyviä eri puolia ja toisaalta liittyvät toisiinsa. Esimerkki osoittaa myös Kioton pöytäkirjan sääntelyn vaikeuden. Pyrkimään luomaan asiantuntijapohjaisen postmodernin asiantuntijaelimen osapuolet joutuivat harkitsemaan järjestelyn subjektiivista legitimiisyyttä. Ongelmaa on pyritty ratkaisemaan modernilla sääntelyllä ja hakemalla analogia-apua perinteisestä diplomatiaa koskevasta sääntelystä. Valtioilla ei kuitenkaan ollut suurta kansallista intressiä hyväksyä erillistä valtiosopimusta erioikeuksista ja vapauksista. Luonnosartikloita ei kyetty myöskään sisällyttämään pöytäkirjan Dohan muutospakettiin. Tämän vuoksi asia lykkäytyi ja on edelleen ratkaisematta. Elimissä palvelevien henkilöiden näkökulmasta kyseessä on legitimitettivaje, sillä pöytäkirjan osapuolet eivät ole kyenneet takamaan täydellistä suojaa. Toisaalta säännöille ei koettu mitään välitöntä tarvetta, sillä yhtään konkreettista tapausta ei ole ilmaantunut. Tämän vuoksi asiassa ei ollut konkreettista ongelmaa, joka olisi pitänyt kausaalilegitimiteetin näkökulmasta ratkaista.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Artikkelin alussa kysyttiin, voidaanko Kioton pöytäkirjaa pitää hyväksyttävänä eli legitimiinä. Artikkelissa on pyritty analysoimaan kysymystä eri puolilta. Tarkastelujakson aikana Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä on kulunut 18 vuotta ja sen voimaantulosta 10 vuotta. Pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi on päättynyt ja toinen velvoitekausi on jo käynnistynyt.

Johtopäätösten aluksi on syytä todeta, ettei Kioton pöytäkirja ole mikään *deus ex machina*, joka olisi kyennyt ratkaisemaan kaikki ilmastonmuutoksen tuomat ongelmat. Se ei myöskään ole ollut pöytäkirjan tarkoitus. Pikemminkin kyse on ensimmäisestä askeleesta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja siirtymisessä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa.

Kioton pöytäkirja on monella tavalla merkittävä kansainvälinen sopimus. Se on ensimmäinen sopimus, joka sisältää oikeudelliset sitovat maailmanlaajuiset absoluuttiset kasvihuonekaasupäästöjen vähennysvelvoitteet. Lisäksi pöytäkirjan toimintaa ja hallintoa varten on kehitetty varsin sofistikoitu järjestelmä, joka on myös toiminut tehokkaasti. Pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden päästöjen vähennysvelvoitteet näyttävät toteutuneen, ja toisenkin velvoitekauden tavoitteet näyttäisivät olevan lupaavasti toteutumassa. Samoin pöytäkirja on vaikuttanut innovoivasti monen uuden järjestelmän tai lainsäädäntötoimen luomisen. Esimerkiksi Kioton markkinapohjaisten mekanismien kautta luotiin päästöyksiköille markkinat. Myös EU:n päästökauppajärjestelmä luotiin Kioton pöytäkirjan ansiosta. Samoin pöytäkirja ja sen alla kehitetyt menetelmät ovat vaikuttaneet kasvihuonekaasupäästöjen laskentaan, raportointiin ja tarkastukseen. Lisäksi pöytäkirjan vahva valvontamekanismi on yleisesti toiminut hyvin.

Onko Kioton pöytäkirja siis toiminut pelottavankin hyvin? Onko se oman menestymisensä vanki? Vai onko pöytäkirjassa loppujen lopuksi perustuvaa laatua oleva valuvika, jonka takia koko Kioton rakennelma on alkanut horjua? Kysymyksiin voidaan vastata kyllä ja ei. Ensinnäkin Kioton pöytäkirja on vahva ja yksityiskohtainen oikeudellisesti sitova järjestelmä, minkä ansiosta se on myös kyennyt toimimaan tehokkaasti. Toisaalta voidaan sanoa, että vahvan järjestelmän takia velvoitteita hyväksyneet valtiot halusivat pelata varman päälle ja hyväksyä sellaisia velvoitteita, jotka ne kykenevät täyttämään, mutta jotka ilmaston kannalta ovat silti riittämättömiä. Vaikka valtiot yrittäisivätkin varmistaa etukäteen velvoitteiden noudattamisen, ilmastonmuutosta hillitsemistä koskevat toimet ulottuvat laajasti yhteiskunnan eri sektoreille. Lisäksi päästövähennyksiin ja niiden laskemiseen liittyy epävarmuutta. Tämän vuoksi monet valtiot ovat haluttomia sitoutumaan oikeudellisesti vahvaan kansainväliseen järjestelmään.

Kioton pöytäkirjan vahvuus näyttääkin paradoksaalista kyllä olevan myös sen heikkous. On myös huomattava, että valtioiden ilmastosaatavuus ei pelkästään perustu Kioton pöytäkirjan tai ilmastopimuksen varaan. Useilla eri aloilla ja tasoilla on kehittynyt myös muuta ilmastosaatavuutta.<sup>150</sup>

Hyväksyttäessä Kioton pöytäkirja sillä oli sinänsä mahdollisuudet kehittyä kokonaisvaltaisemmaksi instrumentiksi. Tärkeiden teollisuusmaiden jättäytyessä pöytäkirjan ulkopuolelle se alkoi menettää merkitystään. Kun kehitysmaat eivät hyväksyneet pöytäkirjan alla itseään koskevia päästövähennysvelvoitteita, pöytäkirjan merkitys väheni entisestään. Pöytäkirjan merkitys edelleen väheni toisen velvoitekauden eli niin sanotun mini-Kioton aikana. Sinänsä Kioton pöytäkirja olisi ainakin teoriassa voinut kehittyä kuten Montrealin otsonipöytäkirja, jonka alla myös kehitysmailla on velvoitteita ja jota on säännönmukaisesti ajantasaistettu. Ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan osapuolet eivät kuitenkaan halunneet seurata Montrealin otsonipöytäkirjan mukaista sääntelyä vaan päättivät vuonna 2011 aloittaa neuvottelut uudesta instrumentista, joka on tarkoitus hyväksyä Pariisissa joulukuussa 2015 pidettävässä kokouksessa.

Kioton pöytäkirjan legitimiteetti on vaihdellut. Pöytäkirjalla oli vahva legitimiteetti vuonna 1997, jolloin se hyväksyttiin. Koska teollisuusmaat ovat historiallisesti päästäneet eniten kasvihuonekaasuja ilmakehään, oli legitimiä, että ne ottivat ensimmäisen askeleen päästöjen vähentämisessä. Pöytäkirjan legitimiteetti koki kuitenkin ensimmäisen vastoinkäymisen, kun Yhdysvallat ilmoitti, ettei se ratifioi sitä. Muut osapuolet pystyivät kuitenkin pelastamaan pöytäkirjan vuonna 2001 pidetyissä Bonnin ja Marrakeshin kokouksissa. Tämän vuoksi pöytäkirjalla oli edelleen tietynlainen legitimiteetti sen tullessa voimaan vuonna 2005, joskin se oli vähentynyt erityisesti Yhdysvaltain poissaolon johdosta. Kioton pöytäkirjan ja sen järjestelmän toiminta ylläpiti legitimiteettiä ensimmäisellä velvoitekaudella. Osapuolten väliset erimielisyydet Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden jälkeisestä ajasta heikensivät Kioton pöytäkirjan legitimiteettiä. Koko Kioton pöytäkirja jatko olikin vaakalaudalla Kööpenhaminan vuoden 2009 ilmastokokouksessa. Pöytäkirjan jatkolle saatiin kuitenkin selvyys vuoden 2011 Durbanin ja vuoden 2012 Dohan kokouksissa, joissa sovittiin toisesta velvoitekaudesta.

Vaikka toisen velvoitekauden perustaminen<sup>151</sup> selvensikin Kioton pöytäkirjan asemaa, pöytäkirjan legitimiteetti kuitenkin väheni. Ensinnäkin tärkeät teollisuusmaat jättäytyivät toisen velvoitekauden ulkopuolelle.

<sup>150</sup> Ks. lähemmin *Kulovesi* 2013, s. 31–62.

<sup>151</sup> Ks. Kioton pöytäkirjan jatkoa koskevasta keskustelusta, esim. *Victor* 2001; *Aldy – Stavins* (ed.) 2007; *Zedillo* (ed.) 2008; *Douma – Massai – Montini* (ed.) 2007; *Aldy – Stavins* (ed.) 2010; *Biermann – Patberg – Zelli* (ed.) 2010, *Schreuder* 2009.

Tämän vuoksi pöytäkirjassa toiselle velvoitekaudelle jääneiden teollisuusmaiden päästövähennysveloitteet edustivat vain 14–15 prosentin suuruista määrää maailman kasvihuonekaasupäästöistä. Tämä osoitti selvästi, että pöytäkirja on yksin riittämätön ilmastokysymysten hallinnassa. Toista kautta koskevien muutosten hidas ratifiointi ja epävarmuus niiden voimaantulosta sekä tiettyjen päästöjen laskentaa ja raportointia koskevien toimeenpanosääntöjen hyväksymisen viivästyminen entisestään vähensivät pöytäkirjan legitimizeettiä. Tämän kehityksen valossa voidaankin todeta, että Kioton pöytäkirjan legitimizeetti on selvästi vähentynyt. Toisaalta voidaan sanoa, että pöytäkirja on pitkälti tehnyt tehtävänsä ensimmäisenä askeleena. Samalla se on luonut pohjaa tulevalle uudelle instrumentille.

Artikkelissa on analysoitu Kioton pöytäkirjan sisältöä ja toimintaa soveltamalla traditionaalista, modernia ja postmodernia lähestymistapaa. Pöytäkirja on rakennettu lähtökohtaisesti innovatiiviselle sääntelylle, jolla pyritään teknokraattiseen ongelmaratkaisuun. Tämän vuoksi pöytäkirja edustaa postmodernia lähestymistapaa. Pöytäkirjasta on erotettavissa kuitenkin myös moderneja ja traditionaalisia piirteitä. Esimerkiksi pöytäkirjan jako liitteen I osapuoliin ja liitteen I ulkopuolisiin osapuoliin heijastaa modernia ajattelua. Lisäksi pöytäkirja sisältää useita traditionaalisia multilateraalisen diplomatian sääntöjä ja periaatteita.

Käytännössä traditionaalinen, moderni ja postmoderni lähestymistapa sekoittuvat usein kuitenkin keskenään. Esimerkkinä voidaan viitata pöytäkirjan täytäntöönpanoa valvovaan komiteaan (compliance committee). Jäsenten valintaan liittyy piirteitä kaikista lähestymistavoista. Kumpaankin komitean jaostoon valitaan kahdeksi vuodeksi kymmenen jäsentä, joista viisi edustaa YK:n alueellisia ryhmiä eli traditionaalista multilateraalista YK-diplomatiaa. Tämän lisäksi komiteaan valitaan modernissa hengessä kaksi jäsentä, jotka edustavat ilmastopöytäkirjan I liitteen sopimuspuolia ja kaksi muuta kuin I liitteen sopimuspuolia. Jäsenet toimivat kuitenkin henkilökohtaisessa eli postmodernissa ammatillisessa ominaisuudessa.

Myös pöytäkirjan panos- ja tuotosnäkökulmat kietoutuvat toisiinsa. Osapuolten erimielisyydet päätöksenteossa ovat pitkittäneet asiasisältöisiin ratkaisuihin pääsemistä. Esimerkiksi pöytäkirjan osapuolet eivät ole vielä kyenneet osittain prosessia koskevista syistä sopimaan toista velvoitekautta koskevista päästöjen raportointia ja arviointia koskevista säännöistä. Vihma ja Kulovesi toteavatkin, että input-näkökohtien parantaminen voi edistää output-lopputulosta.<sup>152</sup>

Artikkelissa on pyritty analysoimaan Kioton pöytäkirjan legitimiisyyttä jakamalla legitimizeettikäsité kolmeen eri ulottuvuuteen, jotka koskevat

<sup>152</sup> Ks. *Vihma – Kulovesi* 2013, s. 243.

kansallisten intressien huomioon ottamista, menettelyllisiä näkökohtia ja itse pöytäkirjan substantiaalista tehokkuutta. Käytetyllä kolmijaolla on pyritty tekemään kompleksiset legitimizeettinäkökohdat helpommin ymmärrettäväksi. Samoin niillä on pyritty osoittamaan, miten legitimizeetin ulottuvuuksia ja suhteita voidaan tarkastella eri kontekstissa.

Kenen kannalta legitimizeettiä sitten tarkastellaan? Asiaan voidaan pyrkiä vastaamaan viittaamalla analogisesti Yhdysvaltain presidentti Abraham Lincolnin Yhdysvaltain sisällissodan jälkeen pitämään kuuluisan Gettysburgin puheeseen, jossa hän luonnehti Yhdysvaltain demokraattista valtiomuotoa toteamalla, että se on kansalaisen hallinto, kansalaisten hoitamana ja kansalaisia varten (”government of the people, by the people, for the people”).<sup>153</sup> Analogisesti voidaan ajatella, että ”of”-sana viittaisi omistajuuteen ja siihen, että tietty asia on suvereenien valtioiden hyväksymä. ”By”-sanana voidaan taas katsoa viittaavan prosessiin ja ”for”-sanana asian tarkoitukseen. Kansainvälisen oikeuden ja Kioton pöytäkirjan kontekstissa lauseen voidaan ymmärtää viittaavan intressipohjaiseen, proseduraaliseen ja kausaaliseen legitimizeettiin.

Legitimeettikäsitteen eri ulottuvuudet paljastavat, että yksittäinen henkilö voi toimia useissa eri rooleissa Kioton pöytäkirjan toimielimien kokouksissa. Esimerkiksi toimiessaan hallituksen tai EU:n edustajana hänen tulee noudattaa kansallisesti annettuja neuvotteluohjeita, joilla pyritään edistämään kansallisia intressejä. Toimiessaan taas esimerkiksi puheenjohtajana hänen tulee toimia menettelytapasääntöjen mukaisesti ja johtamaan asianmukaisesti prosessia. Jos hän puolestaan toimii ammattilaisessa ominaisuudessa tietyn teknisen elimen jäsenenä, hänen tulee toimia puhtaasti oman asiantuntemuksensa perusteella.

Robyn Eckersley tarkasteli vuonna 2007 ilmestyneessä kirjoituksessaan Kioton pöytäkirjan legitimizeetin eroosiota. Kioton pöytäkirjalla oli tuolloin vielä vahva legitimizeetti. Eckersley totesi, ettei kuherruskausi kuitenkaan jatku loputtomiin. Hän tähdensi sitä, että Kioton pöytäkirjan legitimizeettikriisiä ei voida välttää, ellei yhteisen mutta eriytetyn vastuun -periaatteella pystytä löytämään nyansoidumpaa ymmärrystä.<sup>154</sup> Eckersleyn osoittama kohta onkin Kioton pöytäkirjan legitimizeetin heikko kohta. Pöytäkirja ei enää yksin uskottavasti pysty perustelemaan toista sitoumuskautta, sillä vain pieni joukko teollisuusmaita ei pysty yksin vaikuttamaan ilmastonmuutoksen eikä ole legitimiä, että vain niillä on velvoitteita. Asiaa koskeva ratkaisu ei kuitenkaan ole Kioton pöytäkirja, vaan uusi ilmastopimuksen alainen instrumentti, joka pyritään hyväksymään Pariisissa joulukuussa 2015. Kioton

<sup>153</sup> Bodansky viittaa Lincolnin puheeseen, ks. *Bodansky* 1999, s. 599.

<sup>154</sup> *Eckersley* 2007, s. 322.

pöytäkirja ja sen toinen sitomuskausi on näin ollen yksi osa laajemmasta kokonaisratkaisusta. Tätä kautta Kioton pöytäkirjan historiallinen tehtävä kirkastuu: se oli tietyn aikaa hallitseva ”kruununperillinen”, mutta nyt sen on kohta aika siirtää valta seuraavalle perilliselle. Tällöin oletuksena on, että tuleva kruununperillinen pystyy perustamaan legitimizeeriltään vahvemman järjestelmän. Jos lopputuloksena on kuitenkin heikompi järjestelmä, tulevaisuudessa tutkijat saattavat haikailla Kioton pöytäkirjan vahvan ja tehokkaan järjestelmän perään.

Kokonaisuudessaan Kioton pöytäkirjan legitimizeerikysymys näyttäytyy monitahoisena asiana, johon ei voi vastata yleisellä tasolla. Tämän vuoksi artikkelissa on analysoitu legitimizeerintä käyttäen intressilähtökohtaista, prosessiperusteista ja ongelmanratkaisulähtöistä lähestymistapaa. Niiden avulla on pyritty valottamaan asiaa eri puolilta. Kaikkia legitimizeerintään liittyviä ulottuvuuksia on kuitenkin vaikea mieltää samanaikaisesti. Asian tarkastelu muistuttaakin Kiotossa zenbuddhalaisessa Ryōan-ji -nimisessä tempelissä olevaa kuuluisaa kivipuutarhaa. Puutarhassa on 15 kiveä, joita ei voi nähdä yhtä aikaa riippumatta siitä, mistä kulmasta niitä yrittää katsoa. Vastaavalla tavalla kaikkia Kioton pöytäkirjan legitimizeerintäkökulmia on vaikea nähdä yhtä aikaa.

Edellä olevan valossa on tärkeä mieltää eri legitimizeerintien ulottuvuudet ja niiden väliset suhteet. Koska ei ole olemassa mitään yleistä legitimizeerintäkontekstia tai kaikkien kontekstien kontekstia, eri ulottuvuuksia on tarkasteltava kontekstuaalisesti. Vaikka legitimizeerintäulottuvuudet sekoittuvat asiakysymyksissä toisiinsa, niitä voidaan kuitenkin pyrkiä analysoimaan erikseen. Tosin eri aikoina ja eri yhteyksissä jokin legitimizeerintäulottuvuus saattaa dominoida enemmän kuin muut.

## LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Aldy, Joseph E. – Stavins, Robert N.* (toim.): *Architectures for Agreement Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Aldy, Joseph E. – Stavins, Robert N.* (toim.): *International Climate Policy. Implementing Architectures for Agreement. Research from the Harvard Project on International Climate Agreements*. Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Bausch, Camilla – Mehling, Michael*: *Alternative Venues of Climate Cooperation: An Institutional Perspective*, teoksessa Erkki J. Hollo – Kati Kulovesi – Michael Mehling (ed.), *Climate Change and the Law*, s. 111–141.
- Beetham, David – Lord Christopher*: *Legitimacy and the EU*. Longman, London 1999.
- Biermann, Frank – Pattberg, Philipp – Zelli, Fariborz*: *Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*. Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Bäckstrand, Karin*: *Multi-stakeholder partnership for sustainable development: Rethinking legitimacy, accountability and effectiveness*. *European Environment* 16:5, s. 290–306.
- Bodansky, Daniel*: *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*. *Yale Journal of International Law* vol. 18, 1993, s. 451–558.
- Bodansky Daniel*: *The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environment Law?* 93 *The American Journal of International Law* 1999, s. 596–624.
- Bodansky, Daniel*: *Legitimacy*, teoksessa Daniel Bodansky – Jutta Brunée – Ellen Hey (toim.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, Oxford 2007, s. 681–703.
- Bodansky, Daniel*: *The Art and Craft of International Environmental Law*. Harvard University Press, Cambridge 2010.
- Bodansky, Daniel*: *A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime*, Arizona State University, March 2011. – [Http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1773865](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1773865) (29.5.2015).
- Bothe, Michael*: *The Kyoto Protocol as a Pioneer among the Multilateral Environmental Agreements in the Kyoto Protocol and beyond*, teoksessa W. Th. Douma – L. Massai – M. Montini (ed.), *Legal and Policy Challenges of Climate Change*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2007, s. 241–246.
- Brunnée, Jutta – Goldberg, Silke – Lord QC Richard – Rajamani, Lavanya*: *Policy Considerations in Climate Change Liability*. *Transnational Law and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Buchanan, Allen*: *The Legitimacy of International Law*, teoksessa Samatha Besson – John Tasioulas (ed.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press 2010.
- Clark, Ian*: *Legitimacy in International Society*. Oxford University Press, New York 2005.
- Christiano, Thomas*: *Democratic Legitimacy and International Institutions*, teoksessa Samatha Besson – John Tasioulas (ed.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press 2010, s. 119–137.

- Depledge, Joanna – Chasek, Pamela S.:* Raising the Tempo: The Escalating Pace and Intensity of Environmental Negotiations, teoksessa P. Chasek – L. Wagner (eds.), *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*. Routledge, New York 2012, s. 19–38.
- Doelle, Meinhard:* Compliance and Enforcement in the Climate Change Regime, teoksessa Erkki J. Hollo – Kati Kulovesi – Michael Mehling (ed.), *Climate Change and Law*. Springer, Dordrecht 2013, s. 165–188.
- Douma, Wybe T. – Ratsiborinskaya, Daria:* The Russian Federation and the Kyoto Protocol, teoksessa W. Th. Douma – L. Massai – M. Montini (ed.), *The Kyoto Protocol and Beyond. Legal and Policy Challenges of Climate Change*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2007, s. 135–145.
- Douma, W. Th. – Massai, L. – Montini, M. (ed.):* *The Kyoto Protocol and Beyond. Legal and Policy Challenges of Climate Change*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2007.
- Ebbesson, Jonas:* Public participation, teoksessa Daniel Bodansky – Jutta Brunée – Ellen Hey (ed.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, Oxford 2007, s. 704–723.
- Eckersley, Robyn:* Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration's Climate Policy and the Erosion of Legitimacy. *International Politics* 44, 2007, s. 306–324.
- Finland's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ministry of the Environment and Statistics Finland, Helsinki 2009.
- Franck, Thomas M.:* *Fairness in International Law and Institutions*. Clarendon Press, Oxford 1995.
- Grubb, Michael with Vrolijk, Christiaan – Branck, Duncan:* *The Kyoto Protocol. A guide and Assessment*. The Royal Institute of International Affairs, London 2001.
- Hakapää, Kari:* Uusi kansainvälinen oikeus. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2010.
- Heiskanen, Veijo:* Introduction, teoksessa Jean-Marc Coicaud – Veijo Heiskanen (ed.): *The Legitimacy of International Organizations*. United Nations University Press 2007.
- Heiskanen, Veijo:* Death of the Layman: The legacy of deconstruction and the philosophy of international law. *Journal of the Philosophy of International Law* 2007.
- Hollo, Erkki ym. (toim.):* Kansainvälinen ympäristöoikeus. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n Julkaisuja 10 & Acta Societatis Fennicae Iuris Gentium B I., Helsinki 1988.
- Hollo, Erkki J. – Parkkari, Juhani (toim.):* II Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 5.–6.11.1992. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n Monistesarja 2 & Acta Societatis Fennicae Iuris Gentium B VI. Helsinki 1993.
- Hollo, Erkki J. – Parkkari, Juhani (toim.):* Kansainvälinen ympäristöoikeus. LE-Julkaisut 1 & Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n Julkaisuja 23 & Acta Societatis Fennicae Iuris Gentium B V. Jyväskylä 1994.
- Hollo, Erkki J. – Kuokkanen, Tuomas – Utter, Robert:* *Ilmasto-oikeus*. Talentum, Helsinki 2011.
- Honkonen, Tuula:* *The Common but Differentiated Responsibility Principle Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects (Energy and Environmental Law & Policy)*. Wolters Kluwer 2009.
- Huber, Max:* *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*. Berlin 1928.



- Ivars, Birthe*: YK:n ilmastomuutosta koskeva puitesopimus – Kansainvälinen ympäristöoikeudellinen järjestelmä ilmastomuutoksen torjumiseksi, teoksessa Erkki J. Hollo – Juhani Parkkari (toim.), Kansainvälinen ympäristöoikeus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1994.
- Karlsson-Vinkhuyzen Sylvia – Vihma, Antto*: Comparing the Effectiveness and Legitimacy of Global Hard and Soft Law: An Analytical Framework. 3 Regulation & Governance 2009, s. 400–420.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio*: Ympäristön ja luonnonvarojen legitimitetti, teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino, Tampere 2010, s. 59–83.
- Koivurova, Timo*: Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Tietosanoma, Tallinna 2012.
- Kollmus, Anja*: Doha Decisions on the Kyoto Surplus Explained, Carbon Market Watch Policy Brief, March 2013. – [Http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2013/03/CarbonMarketWatch-CO18-Surplus\\_decisions\\_explained\\_4March20131.pdf](http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2013/03/CarbonMarketWatch-CO18-Surplus_decisions_explained_4March20131.pdf) (1.3.2015).
- Korhola, Eija-Riitta*: Climate Change as a Political Process: The Rise and Fall of the Kyoto Protocol, Helsingin yliopisto 2014, e-thesis. – [Http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0234-8](http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0234-8).
- Kulovesi, Kati*: Ilmasto-oikeuden synty? Katsaus ilmastomuutosta koskevaan sääntelyyn. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV 2010, s. 389–429.
- Kulovesi, Kati*: Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends, teoksessa Erkki J. Hollo – Kati Kulovesi – Michael Mehling (ed.), Climate Change and Law. Springer, Dordrecht 2013, s. 31–62.
- Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani* (toim.): Kirjoituksia kansainvälisestä ympäristöoikeudesta. Acta Societatis Fennicae Iuris Gentium B II & Helsingin yliopiston Julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:24. Helsinki 1989.
- Kuokkanen, Tuomas*: Kansainvälisten ympäristöriitojen rauhanomaisesta selvittämisestä, teoksessa Erkki J. Hollo – Juhani Parkkari (toim.), Kansainvälinen ympäristöoikeus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1994.
- Kuokkanen, Tuomas* (ed.): Seminal Cases of International Environmental Law. Edita, Helsinki 1999.
- Kuokkanen, Tuomas*: International Law and the Environment. Variations on a Theme. Kluwer Law International, The Hague 2002.
- Kuokkanen, Tuomas*: Kansainvälisten ympäristö- ja luonnonvarakysymysten legitimitetti, teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino, Tampere 2010, s. 163–181.
- Kyllönen, Simo*: Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimitetti, teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino, Tampere 2010, s. 19–58.
- Lefeber, René*: From The Hague to Bonn to Marrakesh and Beyond: A Negotiating History of the Compliance Regime under the Kyoto Protocol. Hague Yearbook of International Law vol. 14, 2001, s. 25–54.
- Massai, Leonardo*: The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law. T.M.C. Asser Press, Springer 2011.

- Mehling, Michael*: Implementing Climate Change Governance: Instrument Choice and Interaction, teoksessa Erkki J. Hollo – Kati Kulovesi – Michael Mehling (ed.), *Climate Change and Law*. Springer, Dordrecht 2013, s. 11–30.
- Melkas, Eriika*: The Climate Convention and the Kyoto Protocol – an Overview of the Legal Framework for State Action. *Ympäristöjuridiikka* 4/2001, s. 7–58.
- Melkas, Eriika*: Ohjauskeinoista hiilinielujen edistämiseksi metsissä. *Ympäristöjuridiikka* 1/2004, s. 7–26.
- Miles, Edward L. – Underdal, Aril – Andersen, Steinar – Wertestad, Jørgen – Skærseth, Jon Birger – Carlin, Elaine M.*: Environmental Regime Effectiveness. *Confronting Theory with Evidence*. The MIT Press, Cambridge 2002.
- National Inventory Report under the UNFCCC and the Kyoto Protocol, Greenhouse gas emissions in Finland 1990–2009. Tilastokeskus, Helsinki 15.4.2011.
- Oberthür, Sebastian – Ott, Hermann E.*: ”The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21<sup>st</sup> Century. Spinger, Berlin 1999.
- Oberthür, Sebastian – Lefeber, René*: Holding Countries to Account: The Kyoto Protocol’s Compliance System Revisited after Four Years of Experience. *Climate Law* 1/2010, s. 133–158.
- Oberthür, Sebastian – Lefeber, René*: ”The Experience of the First Five Years of the Kyoto Protocol’s Compliance System”, teoksessa Ed Couzens – Tuula Honkonen (ed.), *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2010*. University of Eastern Finland – UNEP Course Series 10, Joensuu 2011, s. 65–93.
- Oberthür, Sebastian – Pallemaerts, Marc*: The EU’s Internal and External Climate Policies: A Historical Overview, teoksessa *The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels University Press, Institute for European Studies, Publication series nr. 15, 2010, s. 27–63.
- Rajamani, Lavanya*: The Cancun Climate Agreement: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves. *60 International and Comparative Law Quarterly* 2011, s. 499–519.
- Sands, Philippe*: *Principles of International Environmental Law*. 2<sup>nd</sup> edition. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Scharpf, Fritz W.*: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, New York 1999.
- Scharpf, Fritz W.*: Notes toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *24 Scandinavian Political Studies* 2001, s. 1–26.
- Schreuder, Yda*: *The Corporate Greenhouse. Climate Change Policy in a Globalized World*, Zed books, London, New York, 2009.
- Stowell, Deborah*: *Climate Trading. Developing of Greenhouse Gas Markets*. Palgrav 2005.
- Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2008. 4. korjattu painos. Tilastokeskuksen katsauksia 2010/4. Helsinki 2010.
- Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2009. Tilastokeskuksen katsauksia 2011/1. Helsinki, 2011.
- Tasioulas, John*: The Legitimacy of International Law, teoksessa Samatha Besson – John Tasioulas (ed.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press, Oxford 2010, s. 97–116.

- Ulfstein, Geir – Werksman, Jacob*: The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement, teoksessa Olav Schram Stokke – Jon Hovi – Geir Ulfstein (ed.): Implementing the Climate Regime. Earthscan, London 2005, s. 39–62.
- United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook. Climate Change Secretariat, Bonn 2006. (UNFCCC Handbook)
- Valtonen, Anitta*: Pallo neuvottelijoille. Suomi kansainvälissä ilmastoneuvotteluissa 1988–2012. Ympäristöministeriö, Helsinki 2013.
- Victor, David*: The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming. Princeton University Press, Princeton and Oxford 2001.
- Victor, David – Raustila, Karl – Skolnikoff, Eugene B.* (toim.): The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice. International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria. The MIT Press, Cambridge 1998.
- Vihma, Antto*: Kööpenhaminan pesänjakajat, Ulkopolitiikka 1/2010.
- Vihma, Antto – Kulovesi, Kati*: Can Attention to the Process Improve the Efficiency of the UNFCCC negotiations? 7 Carbon & Climate Law Review 2013, s. 242–251.
- Vihma, Antto*: Climate of Consensus: Managing decision-making in the UN climate negotiations. 24 Review of European, Comparative & International Environmental Law 2015, s. 120–142.
- Werksman, Jacob*: Designing a Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change, teoksessa James Cameron – Jacob Werksman – Peter Roderick (ed.), Improving Compliance and International Environmental Law. Earthscan, London 1996.
- Werksman Jacob*: Procedural and Institutional Aspects of the Emerging Climate Change Regime: Do Improvised Procedures Lead to Impoverished Rules? Foundation for International Environmental Law and Development, London 1999.
- Yamin, Farhana*: The International Rules on the Kyoto Mechanisms, teoksessa Farhana Yamin (ed.), Climate Change and Carbon Markets. A Handbook of Emission Reduction Mechanisms. Earthscan, London 2005, s. 1–74.
- Yamin, Farhana – Depledge, Joanna*: The International Climate Change Regime. A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Zedillo, Ernesto* (toim.): Global Warming. Looking Beyond Kyoto. Yale University, Washington D.C. 2008.
- Zürn, Michael*: Global Governance and Legitimacy Problems. 39 Government and Opposition 2004, s. 260–287.

## Kansainväliset sopimukset ja päätökset

### *Kansainväliset sopimukset (kronologinen järjestys)*

- Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja, San Francisco, 26.6.1945. (SopS 1/1956)
- Yleissopimus vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla. Pariisi, 29.7.1960. (SopS 85/1991)
- Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus. Wien, 23.5.1969. (SopS 32–33/1980)

- Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus. Geneve, 13.11.1979. (SopS15/1983) (kaukokulkeutumissopimus)
- Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus. Espoo, 25.2.1991. (SopS 67/1997) (ECE:n YVA-yleissopimus, Espoon sopimus)
- Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus, New York, 9.5.1992. (SopS 61/1994)
- Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja. Kioto, 11.12.1997. (SopS 12–13/2005) (Kioton pöytäkirja)
- Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus. Århus, 25.6.1998. (SopS 122/2004) (Århusin sopimus)
- Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja. Montreal, 29.1.2000. (SopS 129–130/2004) (bioturvapöytäkirja)

*Ilmastosopimuksen osapuolikokouspäätökset (kronologinen järjestys)*

- Decision 1/CP.1, The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up. Berliini, 7.4.1995.
- Decision 2/CP.1, Review of first communications from the Parties included in Annex I to the Convention. Berliini, 7.4.1995.
- Decision 6/CP.3, Communications from Parties included in Annex I to the Convention. Kioto, 1.12.1997.
- Decision 10/CP.4, Multilateral consultative process. Buenos Aires, 6.10.1998.
- Decision 33/CP.7, National communications from Parties included in Annex I to the Convention. Marrakesh 9.10.2001.
- Decision 4/CP.8, National communications from Parties included in Annex I to the Convention. New Delhi, 1.10.2002.
- Decision 7/CP.11, Review processes during the period 2006–2007 for Parties included in Annex I to the Convention. Montreal, 9.–10.12.2005.
- Decision 1/CP.13, Bali Action Plan. Bali, 14.–15.12.2007.
- Decision 2/CP.15, Copenhagen accord. Kööpenhamina, 18.–19.12.2009.

*Kioton pöytäkirjan osapuolikokouspäätökset (kronologinen järjestys)*

- Decision 15/CMP.1, Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol. Montreal, 30.10.2005.
- Decision 16/CMP.1. Land use, land-use change and forestry. Montreal, 9.–10.12.2005.
- Decision 19/CMP.1. Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol. Montreal, 30.10.2005.
- Decision 22/CMP.1, Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol. Montreal, 30.10.2005.
- Decision 27/CMP.1, Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol. Montreal, 9.–10.12.2005.
- Decision 4/CMP.4, Compliance Committee. Poznan, 12.12.2008.

*Muut kansainväliset päätökset ja asiakirjat*

- Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fortieth session, held in Bonn from 4 to 15 June 2014, para 250-251, FCCC/SBI/2014/8, 18 July 2014. – [Http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbi/eng/08.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbi/eng/08.pdf) (31.5.2015).
- YK:n asiakirja, The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Tukholma, 16.6.1972. (Tukholman julistus)
- YK:n asiakirja, A/CONF.151/26 (Vol. I), Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3.–14.6.1992.
- YK:n asiakirja, FCCC/CP/1996/2, Organizational matters: Adoption of the rules of procedure. Geneve, 26.5.1996.
- YK:n asiakirja, FCCC/KP/CMP/2005/2), Proposal from Saudi Arabia to amend the Kyoto Protocol. Geneve, 26.5.2005.
- YK:n asiakirja, FCCC/IRR/2007/FIN, Report of the review of the initial report of Finland. Geneve, 28.11.2007.
- YK:n asiakirja, UNFCCC/CP/2007/6/Add.1, Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007. Geneve, 14.3.2008.
- YK:n asiakirja, FCCC/IDR.5/FIN, Report of the in-country in-depth review of the fifth national communication of Finland. Geneve, 21.9.2010.
- YK:n asiakirja, FCCC/ARR/2010/FIN Report of the individual review of the annual submission of Finland, submitted in 2010. Geneve, 22.2.2011.
- YK:n asiakirja, FCCC/CP/2010/7/Add.1: Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancún from 29 November to 10 December 2010. Geneve, 15.3.2011.

**Kansalliset oikeuslähteet***Kansalliset säädökset*

- Tasavallan presidentin asetus 376/2006, ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta annetun asetuksen muuttamisesta, 19.5.2006.
- Laki Kioton mekanismien käytöstä (109/2.2.2007). (”mekanismilaki”)
- Ympäristöministeriön asetus yhteistoteutushankkeista (913/28.9.2007).
- Ulkoasiainministeriön asetus puhtaan kehityksen mekanismin hankkeista (915/25.10.2007).
- Ilmastolaki (609/25.5.2015).

*Kansallinen lainvalmisteluaineisto*

- HE 289/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen hyväksymisestä.
- HE 26/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 108/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kioton mekanismien käytöstä muuttamisesta.

HE 366/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan muutosten ja Islannin osallistumisesta Euroopan unionin, sen jäsenvaltioiden ja Islannin velvoitteiden yhteiseen täyttämiseen Kioton pöytäkirjan mukaisella toisella velvoitekaudella tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

#### *Suomen valtuuskunnan kokousraportit*

Suomen valtuuskunnan raportti ilmastomuutoksen puitesopimuksen osapuolikonferenssin kolmannesta istunnosta, Kioto 1.–10.12.1997, Ympäristöministeriö 1998.

Suomen valtuuskunnan raportti YK:n ilmastopimuksen kuudennen osapuolikokouksen jatkoistunnosta (COP6bis), Bonn 16.–27.7.2001.

Suomen valtuuskunnan raportti YK:n ilmastopimuksen sopimuspuolten konferenssin seitsemäs istunto (COP 7), Marrakesh, 29.10.–9.11.2001.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksen 1. istunnosta (COP/MOP 1), Montreal, 28.11.–9.12.2005.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti Balin ilmastoistunnoista 3.–14.12.2007.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti, Cancun, Meksiko, 29.11.–10.12.2010.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti, Durbanin ilmastoistunnot, Etelä-Afrikka, 28.11.–9.12.2011.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti, Doha, Qatar, 26.11.–8.12.2012.

Suomen valtuuskunnan loppuraportti, Lima 1.–13.12.2014.

## **Internet-lähteet**

Ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan internet-sivu. – [Http://unfccc.int/2860.php](http://unfccc.int/2860.php).

White House: President Bush Discusses Global Climate Change, Office of the Press Secretary, 11 June 2001. – [Http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html)

Compliance Committee. – [Http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/compliance/items/2875.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php). (29.5.2015)

Kioton pöytäkirjan compliance-järjestelmästä yleensä. – [Http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/compliance/items/2875.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php). (29.5.2015)

Tilastokeskuksen kasvihuonekaasuja koskeva internet-sivu. – [Http://tilastokeskus.fi/til/khki/index.html](http://tilastokeskus.fi/til/khki/index.html)

## OIKEUSTAPAUKSET

S.S. Wimbledon, Judgement of 17 August 1923, P.C.I.J. (ser.A) No.1.

Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada). Julkaistu teoksessa: The compromis of 15 April 1935 between the United States and Canada and the decisions of 16 April 1938 and 11 March 1941 of the arbitration tribunal, United Nations Reports of International Arbitral Awards, Volume III, p. 1907–1981. Julkaistu myös teoksessa: Seminal Cases of International Environmental Law. Edited by Kuokkanen, Tuomas. Edita. Helsinki 1999.

Lac Lanoux (France v. Spain). International Law Reports, Volume 24 (1957), p. 101–142. Julkaistu myös teoksessa: Seminal Cases of International Environmental Law. Edited by Kuokkanen, Tuomas. Edita. Helsinki 1999.

## THE LEGITIMACY OF THE KYOTO PROTOCOL TO THE CONVENTION ON CLIMATE CHANGE

The article deals with the legitimacy of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. The Protocol was adopted in Kyoto, Japan, on 11 December 1997. It entered into force on 16 February 2005. On 8 December 2012, the Doha Amendment to the Kyoto Protocol was adopted in Doha, Qatar. The amendment establishes a second commitment period under the Protocol, starting on 1 January 2013 and ending on 31 December, with legally binding emission reduction commitments for the industrialized Parties listed in its Annex B.

The European Union and the fifteen Parties that were Member States when the Kyoto Protocol

was signed in 1997, including Finland, decided to fulfill their commitments jointly during the first commitment period (2008–2012), and accordingly ratified the Protocol in 2002. Also, for the second commitment period EU and its Member States decided to fulfill their commitments jointly. In addition, they integrated Iceland to the same group of Parties. The European Union, its Member States and Iceland commit to limit their average annual greenhouse gas emissions in the years 2013 to 2020 to 80%

of their base year emissions. The commitment is based on reduction targets laid down in the EU climate and energy package adopted in 2009, in particular the EU's Emissions Trading System (2009/29/EC) and the Effort Sharing Decision (406/2009/EC). The EU, its Member States and Iceland are currently in a process of ratifying the Doha amendment.

The article first discusses the role of legitimacy in international environmental law by using three approaches: national interests, democracy and problem solving. Moreover, the article analyzes different approaches by using “input” and “output” evaluation. While “input legitimacy” refers to the process, “output legitimacy” means the substantive outcome. In addition, the article explores the normative and subjective legitimacy.

National interests have traditionally been the driving force in international negotiations. While the democratic legitimacy represents progress and institutionalism the problem-solving legitimacy reflects a more technical and management oriented approach in which the role of epistemic communities has become increasingly important.

Although the article discusses the different approaches separately; this does not mean that the approaches also function separately. On the contrary, in many instances they are interlinked. Indeed, one can often recognize that these separate approaches and layers function in mixed ways in connection with the work of the Kyoto Protocol.