

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet oli lapsiasiavaltuutetun erityinen painopistealue vuonna 2020. Aiheen tiimoilta muun muassa tavattiin lapsiryhmiä ja julkaistiin artikkelikokoelma (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162990>). Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomuksessa 2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162991>) otettiin kantaa lasten oikeuteen osallistua ja vaikuttaa myös ilmastonmuutoksen kaltaisissa globaaleissa kysymyksissä.

Yleisesti esitysluonnoksesta

Lapsiasiavaltuutettu pitää uudelle ilmastolaille asetettuja tavoitteita (s. 15) kannatettavina. Myös lapsille on taattava vaikutusmahdollisuudet ilmastopolitiikkaan, koska ilmastonmuutoksella on ylisukupolvisia vaikutuksia lapsen oikeuksiin. Ilmastonmuutos uhkaa useaa lapselle turvattua oikeutta, muun muassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 6 artiklassa turvattua oikeutta elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen, 24 artiklassa turvattua oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveyteen sekä 30 artiklassa turvattua vähemmistöön tai alkuperäiskansaansa kuuluvan lapsen oikeutta kulttuuriinsa.

Ympäristö- ja ilmastoasiat nousevat myös esille useassa YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa, joiden tarkoituksena on ohjata lapsen oikeuksien yleissopimuksen tulkintaa. Komitea on esimerkiksi edellyttänyt, että valtiot huomioivat ilmastonmuutokseen liittyvissä sopeutumis- ja hillitsemisstrategioissa asianmukaisella tavalla lapsen oikeuden terveyteen (CRC/C/GC/15, kohta 50). Komitea on myös linjannut, että valtioiden tulee suojella lasten oikeuksia päättäessään luonnonvarojen hyödyntämisestä ja huomioida asianmukaisesti hyödyntämisen vaikutukset myös tuleviin sukupolviin (CRC/C/GC/19, kohta 80). Lisäksi, komitea valmistelee parhaillaan erillistä yleiskommenttia lasten oikeuksien ja ympäristön suhteesta, erityisenä näkökulmana ilmastonmuutos (Ks.

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27139&Langl>

D=E).

Esitysluonnoksessa on kiitettävästi huomioitu se, että ilmastonmuutoksen vaikutukset usein kohdistuvat erityisesti lapsiin ja muihin haavoittuviin ryhmiin (s. 11). Lasten ja muihin (tai samanaikaisesti useisiin) haavoittuviin ryhmiin kuuluvien oikeuksien toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että esitysluonnoksessa esitetyt osallisuuden vahvistaminen ja lausumistapojen monipuolistaminen toteutuvat myös käytännössä.

Yleisesti esitysluonnosta lukiessa jää hieman epäselväksi, miksi joissain kohdissa puhutaan lapsista ja nuorista (s. 23, 48, 59), ja toisaalla pelkästään lapsista (s. 48, 61) tai nuorista (s. 5, 26). LOS 1 artiklan mukaan lapsia ovat kaikki alle 18-vuotiaat. YK:n lapsen oikeuksien komitea on tehnyt erottelun nuoruuden ja lapsuuden välille huomioimalla nuoruuden erillisenä lapsuuden osana, mutta tunnustanut, että nuoruusiän määrittely ei ole helppoa (CRC/C/GC/20, kohdat 1-5). Tuleviin sukupolviin kuuluvat kuitenkin kaikki alaikäiset ja esitysluonnoksessakin todetulla tavalla ilmastonmuutos koskettaa korostuneesti lapsia ylisukupolvisten vaikutusten kautta (s. 23, 48, 58).

Lapsen oikeudesta osallistua

Lapsen oikeus osallistua ja ilmaista mielipiteensä perustuu LOS 12 artiklaan (Lapsen osallistumisoikeutta alleviivatessa tulisi viitata LOS 12 artiklaan).

Esitysluonnoksessa näin onkin tehty sivulla 61, mutta sivulta 11 viittaus LOS 12 artiklaan on jäänyt uupumaan.), jonka mukaan lapsella on oikeus tulla kuulluksi kaikissa lasta koskevissa asioissa. Osallistumisoikeuden toteutumisen kannalta on myönteistä, että eri tahojen osallisuutta ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa ehdotetaan vahvistettavan. Velvollisuutta kuulla lapsia tulee tulkita laajasti, ja se ulottuu myös asioihin, jotka koskevat lapsia välillisesti (CRC/C/GC/12, kohdat 26 ja 73). Oikeus tulla kuulluksi on vahvasti sidoksissa lapsen edun ensisijaisuuteen, joka vahvistetaan LOS 3.1 artiklassa. Lapsen edun ei voida katsoa toteutuvan, ellei lapsen mielipidettä selvitetä (CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74).

On myönteistä, että esitysluonnoksessa tunnistetaan lasten haavoittuvuus, ilmastonmuutoksen ylisukupolviset vaikutukset ja tarve kuulla lapsia. Lasten kuuleminen on edellytys lapsen edun, osallistumisen ja muiden oikeuksien toteutumiselle. Oikeus osallistua tulisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin ilmaista uudessa ilmastolaissa nyt esitettyä vahvemmin. Esitysluonnoksen perusteluissa käytetty ilmaisu ”pyrkii varsinkin lasten ja nuorten

osallistumisen huomioon ottamiseen valmistelun yhteydessä” (s. 48), ei anna erityisen velvoittavaa vaikutelmaa. Esitysluonnoksessa viitataan myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston raporttiin (A/HRC/35/13) (s. 11), jossa käydään kattavasti läpi ilmastonmuutoksen vaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksiin. Raportissa esitetään, että ilmastoon liittyviä ohjelmia ja politiikkoja muotoiltaessa tulisi

huomioida lapsiin kohdistuvat erityiset riskit, tunnistaa lapsen etu sekä tuoda esiin lasten omia näkemyksiä. Lisäksi raportissa edellytetään, että lasten osallistuminen päätöksentekoprosesseihin turvataan (A/HRC/35/13, kohta 32a-b). Jotta lasten osallistumismahdollisuudet vaikutusarvioinnissa esitetyllä tavalla (s. 23) paranevat tosiasiaa, tulisi ne turvata pykälätekstin

tasolla.

Mielekäs osallistuminen edellyttää asianmukaisen tiedon saamista, ja esimerkiksi lasten ilmastonmuutosta koskevan tiedon saanti ja laatu voi vaihdella paljon riippuen paikkakunnasta, koulusta, tai opettajasta (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 139). Lisäksi haasteita lasten tiedonsaannille aiheuttaa informaatiotulva, joka edellyttää hyvää lähdekritiikkiä ja medianlukutaitoa (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 145). LOS 13 ja 17 artiklat takaavat lapselle oikeuden saada tietoa, ja siksi on myönteistä, että uudessa ilmastolaissa vahvistetaan tiedottamisvelvoite ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurantaan (s. 51) sekä ilmastovuosikertomukseen (s. 53) liittyen. Oleellinen kirjaus esimerkiksi lasten tiedonsaantioikeuden kannalta on se, että ilmastovuosikertomuksesta (18 §) tulisi tiedottaa ymmärrettävällä tavalla. Toki esityksessä olisi myös perusteltua korostaa vielä erikseen tiedon saavutettavuutta lasten kannalta. Ymmärrettävyysedellytys tulisi lisäksi sisällyttää myös ehdotetun 16 §:n (ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta) tiedotusvelvollisuuteen.

Osallistumisoikeuden kannalta on lisäksi oleellista, että lapsille mahdollistetaan osallistuminen heille sopivassa ympäristössä ja heille sopivalla tavalla. Esitysluonnoksessa tunnistetaan lasten ja esimerkiksi vamman kanssa elävien haasteet perinteisten lausuntotapojen suhteen. Olisi tervetullutta, että vaihtoehtoiset kommunikaatiokeinot sisällytettäisiin uuteen ilmastolakiin tai ainakin sen esitöihin selkeästi. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää saamelaislasten kuulemiseen sellaisessa ympäristössä, joka kannustaa lapsia esittämään mielipiteensä vapaasti ja takaa heille oikeuden kulttuurisesti sopiviin tulkintoihin (CRC/C/GC/11, kohta 38). Niin ikään siirtolais- ja pakolaislasten kuulemiseen olisi hyvä kiinnittää huomiota etenkin, kun ilmastonmuutoksesta johtuva muuttoliikehainta oletettavasti kiihtyy.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut lasten kuulemista myös lakeja laadittaessa (CRC/C/GC/12, kohta 12) ja onkin myönteistä, että ympäristöministeriö on ilmastolain valmistelun yhteydessä kuullut lapsia ja nuoria (s. 5). Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan täysin käy ilmi sitä, mitä asioita näissä kuulemisissa on noussut esiin (s. 33–34 tuodaan esille useiden kuulemistilaisuuksien sisältöä) tai sitä, miten lasten näkemykset on huomioitu uuden ilmastolain valmistelussa. Kansalaiskuulemisten yhteenvedosta (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4592289f-ee2e-456e-a17b66b71dd124bf/acf5117b-4f6f-4367-ad1f00d0bbfdfa00/YHTEENVETO_20210722074352.PDF) löytyy tietoa nuorille kohdennetuista kuulemisista, mutta lapsille suunnatut kuulemiset ja niiden sisältö jäävät epäselväksi.

Nuoret ovat pitäneet ilmastoa politiikan tärkeimpänä yksittäisenä teemana (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 137), ja myös tämä korostaa tarvetta turvata lasten ja nuorten

osallistuminen ilmastopolitiikan suunnitteluun. YK:n lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt valtioiden luovan puitteet, joissa lapsi voi käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi, mutta samalla on huomioitava, että lapsen oikeus osallistua ja ilmaista mielipiteensä ei velvoita lasta (CRC/C/GC/12, kohdat 11 ja 16). Lasten ja nuorten kasvava ilmastoahdistus (Sacchi et al. v. Argentina et al. ks. esim. kohdat 94-95) aiheuttaa osaltaan painetta osallistua, mutta "[S]uuri osallistumiskuorma ei välttämättä ole lapsen edun mukaista, etenkin, jos lapsi itse ilmaisee kokevansa velvollisuudekseen osallistua, vaikka mieluummin tekisi muita asioita" (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 112).

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

-

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoite (5 §)

-

Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)

-

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

-

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)

-

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

-

Muutoksenhaku (22 §)

-

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

-

Vahtera Sonja
Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu &
Sonja Vahtera, lakimies