

Itä-Suomen yliopiston ilmasto-, energia- ja ympäristöoikeuden keskuksen (CCEEL) lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi

1. Tieteelliseen analyysiin perustuvien ilmastotavoitteiden sisällyttäminen lakiin on ensiarvoisen tärkeää

Ilmastolakiin sisältyvien ilmastotavoitteiden päivittäminen vastaamaan nyt voimassa olevan ilmastolain jälkeen hyväksytyä Pariisin sopimusta sekä sopimuksen sisältämän 1,5/2 asteen tavoitteen saavuttamiseen liittyvää tieteellistä ymmärrystä on ensiarvoisen tärkeää. Vain lakiin kirjattuna ilmastotavoitteet antavat puitteet pitkäjänteiselle ja suunnitelmalliselle ilmastopolitiikalle sekä kansalaisille ja yhteisöille riittävän selkeän signaalin välttämättömästä muutoksesta, jonka avulla toteutetaan siirtymä ilmastokestävään yhteiskuntaan.

Pariisin sopimuksen kanssa linjassa olevat, tieteelliseen analyysiin perustuvat ilmastotavoitteet ovat tärkeitä paitsi oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Nykyiset ilmastotoimet ovat siten riittämättömiä, että ne vaarantavat lasten ja tulevien sukupolvien aseman. Ilman kiireellisiä ilmastotoimia maapallon keskimääräinen lämpötila saattaa IPCC:n kuudennen arviointiraportin valossa nousta yli 3 astetta vuosisadan loppuun mennessä. Tällä olisi katastrofaalisia seurauksia globaalisti ja keskimääräistä nopeammin lämpenevillä arktisilla alueilla.

Myönteistä ilmastolakiehdotuksessa on se, että siihen ehdotettujen tavoitteiden taustalla on Suomen ilmastopaneelin analyysi, jossa on pyritty arvioimaan Suomen oikeudenmukaista osuutta 1,5 asteen tavoitteen mukaisesta globaalista hiilibudjetista. Suomen 2035 hiilineutraalisuustavoitteella on siten vahvempi tieteellinen ja oikeudellinen pohja kuin esimerkiksi Euroopan unionissa (EU) huhtikuussa 2021 hyväksytyyn ilmastolakiin kirjatulla 2050 hiilineutraalisuustavoitteella. EU:n hiilineutraaliustavoitetta voidaan pitää ilmastotieteen sekä Pariisin sopimuksen näkökulmasta selvästi riittämättömänä. Uuteen ilmastolakiin ehdotetut välitavoitteet ovat puolestaan tärkeitä sen varmistamiseksi, että pitkän aikavälin tavoitteeseen johtaa selkeä ja eri sukupolvien näkökulmasta oikeudenmukaisesti jaoteltu päästövähennyspolku. Ilman välitavoitteita riskinä on, että pitkän aikavälin tavoitteen edellyttämistä päästövähennyksistä kohtuuttoman suuri osa jää toteutettavaksi tulevana vuosikymmeninä.

Kuten alla tarkemmin ehdotetaan, myös Suomen tavoitetta on syytä säännöllisesti tarkastella ja mahdollisesti päivittää uusimman tieteellisen tiedon valossa.

2. Lakiin kirjattuihin tavoitteisiin ja niiden toteutumisen arviointiin liittyviä määräyksiä tulisi vahvistaa

2.1 Ilmastolain tavoitteiden säännöllinen arviointi

Ilmastomuutokseen liittyvä tieteellinen tieto, teknologiset ratkaisut sekä poliittinen ilmapiiri muuttuvat jatkuvasti. Tätä taustaa vasten ilmastolainsäädäntöön on tärkeä sisällyttää riittävät ja selkeästi ennakoitavat puitteet ilmastotavoitteiden ja niihin liittyvien ilmastotoimien säännölliselle sekä systemaattiselle tarkastelulle.

Pariisin ilmastosopimuksen keskiössä on nk. kunnianhimomekanismi, jonka puitteissa osapuolten ilmastotoimia eli kansallisesti määriteltäviä panoksia päivitetään viiden vuoden välein (artikla 4). Samoin

globaalia edistystä kohti sopimuksen tavoitteiden toteutumista arvioidaan viiden vuoden välein Maailmanlaajuisen tarkastelun kautta (artikla 14). Maailmanlaajuisessa tarkastelussa huomioidaan ilmastotiede, mm. IPCC:n raportit, sekä sopimuksen osapuolten toimittamat tiedot päästöistä ja kansallisista toimista niiden vähentämiseksi. Maailmanlaajuisen tarkastelun tiedonkeruuvaiheessa useilla eri sidosryhmillä on mahdollisuus osallistua tarkastelussa käytettävän tietopohjan kartuttamiseen.

EU:n uusi ilmastolaki on kytketty Pariisin sopimuksen järjestelmään siten, että komissio arvioi säännöllisesti sekä EU-tason että jäsenmaiden ilmastotoimia ja niiden riittävyttä. Tämä tapahtuu jokaisen Maailmanlaajuisen tarkastelun yhteydessä ja ensimmäisen kerran vuonna 2023. Lisäksi EU:n ilmastolaissa veloitetaan komissio arvioimaan kaikki lainsäädäntö- ja budjettitoimet ilmastotavoitteiden näkökulmasta.

Suomen uudesta ilmastolaista puuttuu vastaava arviointimekanismi, jonka puitteissa lakiin kirjattujen tavoitteiden riittävyttä sekä niiden toteutumista seurattaisiin säännöllisesti ja systemaattisesti parhaan tieteellisen tiedon valossa. Suomessa lakiehdotuksen perusteluissa viitataan ilmastotavoitteiden arviointiin vuonna 2025, mutta itse lakiehdotuksesta arviointimääräys puuttuu. Arviointimekanismi olisi syytä sisällyttää itse ilmastolakiin ja kytkeä ajallisesti sekä Pariisin sopimuksen että EU-oikeuden tarkastelusykleihin.

2.2. Ilmastolain tavoitteiden toteutumisen varmistaminen

Toinen, tärkeä haaste lakiluonnoksessa on, että lakiin kirjattujen tavoitteiden oikeudellinen merkitys on hyvin rajallinen. Laki sisältää vain varsin rajalliset keinot varmistaa, että siinä asetetut tavoitteet saavutetaan. Ilmastolaki on yleisen kansainvälisen käytännön mukaisesti puitelaki, joka ei sisällä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäviä toimia. Tämä on sinänsä hyväksyttävää, mutta edellyttää erityistä huomioita siihen, että lain tavoitteet toteutuvat.

Ilmastolain järjestelmässä tavoitteet on tarkoitus saavuttaa erityisesti ilmastosuunnitelmien avulla, mutta on epäselvää, voiko esimerkiksi suunnitelmien riittämätön kunnianhimo olla peruste niiden kumoamiselle tuomioistuimessa. Kansainvälisten kokemusten valossa olisikin tärkeää sisällyttää lakiin selkeä määräys, jonka perusteella lain edellyttämien ilmastosuunnitelmien riittävyys voitaisiin saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaista arviointia pyytämään oikeutettujen tahojen joukon tulisi lisäksi olla varsin laaja.

Tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta olisi tärkeä lisätä muihin lakeihin viittauksia ilmastolakiin sekä veloitteita huomioida sen tavoitteet. Ekroosin johtama selvitys sisältää tässä suhteessa arvokkaita suosituksia, jotka olisi syytä sisällyttää lakiehdotukseen.

3. Ilmastolakiin sisältyvä suunnittelu- ja seurantajärjestelmä kaipaa vahvistamista

3.1. Suunnittelujärjestelmän selkiyttäminen ja linkittäminen Pariisin sopimukseen sekä EU-oikeuteen

Ilmastomuutoksen torjuminen edellyttää pitkäjänteistä ja suunnitelmallista työtä. Suomen ilmastolakia vastaavia kansallisia ilmastolakeja on yli 30 maalla ympäri maailmaa. Kuten Suomen nykyinen ja ehdotettu ilmastolaki, eri maiden ilmastolait ovat tyypillisesti puitelakeja, joissa asetetaan kansalliset ilmastotavoitteet ja luodaan hallinnolliset puitteet – esimerkiksi kansallinen suunnittelu- ja seurantajärjestelmä - tavoitteiden toteuttamiseksi. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen konkreettiset säännökset on useimmissa maissa – muttei kaikissa – sisällytetty ilmastolain ulkopuolelle muuhun lainsäädäntöön. Keskeisiä esimerkkejä kasvihuonekaasujen vähentämiseen tähtäävästä aineellisesta lainsäädännöstä ovat päästökauppa (esim.

Suomessa päästökauppalaki) sekä uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäämiseen tähtäävä lainsäädäntö.

Ilmastosuunnitelmien keskeistä roolia Suomen uudessa ilmastolaissa voidaan pitää perusteltuna eri maiden esimerkkien valossa. Suomessa ilmastosuunnitelmat voivat mahdollistaa pitkäjänteisen lähestymistavan ilmastotoimiin ja niistä on kertynyt kokemusta jo nykyisen ilmastolain ajalta.

Uuteen lakiin ehdotettu lisäys, jonka mukaan lain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys on tervetullut. Myös suunnittelujärjestelmän laajentaminen maankäyttösektorille on tervetullut ja perusteltu uudistus. Toisaalta maankäyttösektorin suunnitelmien aikaväli on liian harva ja niiden oikeudellista merkitystä tulisi yllä kuvatulla tavalla vahvistaa.

Lakiehdotusta laadittaessa ei myöskään ole riittävästi huomioitu Suomen ilmastopoliittisen suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta – sen eri osien välistä suhdetta sekä riskiä, että järjestelmästä muodostuu tarpeettoman vaikeaselkoinen ja monikerroksinen. Nykyiseen ja uuteen ilmastolakiin sisältyvät suunnitelmat eivät ole ainoita Suomessa laadittavia ilmastosuunnitelmia. Niiden lisäksi talous- ja elinkeinoministeriön johdolla laadittava kansallinen ilmasto- ja energiastategia vaikuttaa keskeisesti kansallisiin ilmastotoimiin. Edelleen EU:n energiaunionin hallintomalliasetuksen edellyttämät kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma (*National Energy and Climate Plan, NECP*), joka myös laaditaan TEM:in johdolla, sekä pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ovat tärkeitä ja osin päällekkäisiä suunnitelmia ilmastolain mukaisten suunnitelmien kanssa. Eri ilmastosuunnitelmissa on eri vastuuministeriöt ja niiden keskinäistä suhdetta, päällekkäisyyksiä sekä mahdollisia ristiriitoja on vaikea hahmottaa. Jatkovalmistelussa tulisi harkita mahdollisuuksia yhdistää Suomessa laadittavia eri ilmastosuunnitelmia.

Myöskään ilmastosuunnitelmien oikeudellisiin seurauksiin ei ole otettu lakiehdotuksessa riittävästi kantaa. Valtion viranomaisen tulee edistää suunnitelmien toteutumista ainoastaan mahdollisuuksien mukaan. Kunnalliselle viranomaiselle ei ole asetettu edes tällaista väljää edistämisvelvollisuutta. Lisäksi suunniteltaessa ja päätettäessä ilmastotoimista muun lain perusteella ilmastosuunnitelmat on otettava huomioon vain, jos tästä säädetään erikseen muussa laissa. Ilmastolain jatkovalmistelussa ilmastosuunnitelmien merkitystä viranomaisten toimintaan ja muiden lakien mukaiseen päätöksentekoon tulisi vahvistaa ja selkiyttää.

Ilmastolakiehdotuksessa suunnittelujärjestelmä on lisäksi kytketty vaalikausiin. Ilmasto-oikeuden näkökulmasta olisi kuitenkin perustellumpaa kytkeä ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä Pariisin sopimuksen kunnianhimomekanismiin ja sen kanssa harmonisoidun EU-lainsäädännön Suomelta edellyttämiin ilmastosuunnitelmiin.

3.2 Suunnitelmien seurantajärjestelmän vahvistaminen

Suomen ilmastolakiehdotuksessa suunnitelmien toteutumista seurataan pääsääntöisesti eduskunnalle annettavan ilmastovuosikertomuksen muodossa. Lakiehdotuksessa tervetullutta on, että vuosikertomuksen suhdetta seurantajärjestelmään ja lisätoimiin on täsmennetty. Ehdotettu seurantajärjestelmä ei kuitenkaan riittävällä tavalla varmista suunnitelmien toteutumista ja tieteeseen perustuvien lisätoimien käyttöönottoa. Lakiehdotusta tulisi tässä suhteessa parantaa kolmella tavalla:

1. Ilmastopaneelilla tulisi olla selkeä rooli ilmastovuosikertomuksen ja lisätoimien tarpeen arvioinnissa

Uuteen ilmastolakiin tulisi kirjata ilmastopaneelille velvollisuus antaa riippumaton tieteellinen lausunto hallituksen ilmastovuosikertomuksesta erityisesti ilmastolakiin kirjattujen tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä antaa alustava suositus mahdollisesti tarvittavista lisätoimista. Ilmastopaneeli voi toki jo nykyisen ilmastolain puitteissa oma-aloitteisesti kehittää toimintaansa tähän suuntaan. Lakiin kirjattu paneelin selkeä velvollisuus arvioida ilmastovuosikertomusta vastaisi kuitenkin parhaimpia kansainvälisiä käytäntöjä ja tehostaisi ilmastosuunnitelmien toteutumisen seurantaa. Paneelin tieteellisen arvion tulisi lisäksi olla osa ilmastovuosikertomuksen käsittelyä eduskunnassa.

2. Ilmastolakiin tulisi lisätä määräykset tavoitteiden ja niiden toteutumisen säännöllisestä, systemaattisesta ja tieteelliseen tietoon perustuvasta seurannasta

Kuten yllä jaksossa 1 esitettiin, ilmastolakiin tulisi vuosittaisen tarkastelun vahvistamisen lisäksi kirjata Pariisin sopimusta sekä EU:n ilmastolakia vastaavat määräykset säännöllisesti viiden vuoden välein tapahtuvasta prosessista, jonka puitteissa kotimaisten ilmastotavoitteiden riittävyttä sekä niiden toteutumista arvioitaisiin parhaan tieteellisen tiedon sekä eri sidosryhmien esittämien näkemysten valossa. Tarvittaessa tavoitteita ja/tai niiden täytäntöönpanotoimia tarkistettaisiin kunnianhimoisempaan suuntaan.

3. Ilmastolakiin tulisi kirjata selkeä ja laajan asianosaisjoukon kattava valitusoikeus ilmastosuunnitelmien riittävyyteen liittyen

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että tuomioistuimilla on tärkeä rooli esimerkiksi sen varmistamisessa, että hallitusten lyhyen aikavälin ilmastosuunnitelmat ja -toimet ovat riittäviä ilmastolakiin kirjattujen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilmasto-oikeuden historia osoittaa yhtäältä selvästi, että riittävien ilmastotoimien käyttöönottoa on jatkuvasti lykätty tulevaisuuteen kasvattaen ilmastokatastrofin todennäköisyyttä ja vaarantaen sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Toisaalta tuore kansainvälinen oikeuskäytäntö osoittaa, että riittävien oikeusturvakeinojen avulla tällaiseen hidasteluun on mahdollista puuttua.

Esimerkiksi Irlannissa korkein oikeus totesi v. 2020, ettei hallituksen ilmastosuunnitelma (National Mitigation Plan) ollut riittävä lakiin kirjattujen tavoitteiden näkökulmasta (ratkaisu *Friends of the Irish Environment v. Ireland*). Oikeuden ratkaisussa katsottiin, että hallituksen ilmastosuunnitelma ei ollut riittävän täsmällinen osoittamaan, miten maa tulee saavuttamaan vuoteen 2050 asti ulottuvat ilmastopoliittiset tavoitteensa. Oikeus piti ilmastosuunnitelmaa sekä maan ilmastolakiin sisältyvien täsmällisyysvaatimusten vastaisena että ongelmallisena läpinäkyvyyden kannalta. Saksassa puolestaan kansallinen perustuslakituomioistuin katsoi, että maan ilmastolaissa määritellyt päästövähennystavoitteet olivat riittämättömät ja siten loukkasivat perusoikeuksia (*Neubauer, et al. v. Germany*). Oikeuden päätöksessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että ilmastolain nojalla asetetut tavoitteet ulottuivat ainoastaan vuoteen 2030. Tuomioistuin linjasi, että lainsäätäjä ei ollut jakanut päästöbudjetteja oikeudenmukaisessa suhteessa nykyisten ja tulevien sukupolvien välillä. Tuomio velvoitti Saksan hallituksen asettamaan selkeät päästövähennystavoitteet vuodesta 2031 eteenpäin.

Ilmastosuunnitelmat ovat lakiluonnoksen valossa ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä, joista haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Positiivista on, että muutoksenhausta säädetään lakiluonnoksessa erikseen ja että valitusoikeus ulotetaan esimerkiksi ympäristöjärjestöihin. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, millä perusteella muutosta voidaan hakea. Tältä osin viitataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, jonka nojalla valituksen voi tehdä lainvastaisuusperusteella. Ilmastolakiehdotuksen perusteluissa lainvastaisuudella viitataan esimerkiksi menettelyvirheeseen. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa tulisi ottaa laajemmin kantaa, miltä kaikilta osin suunnitelmien lainvastaisuuteen voidaan hakea muutosta. Kuten yllä ehdotettiin, kansainvälisten esimerkkien valossa on perusteltua ja tärkeää, että myös suunnitelmien riittävyys ilmastolakiin kirjattujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

4. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet

Uudessa ilmastolaissa ehdotetaan parannettavaksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Tämä tavoite on yleisellä tasolla erittäin tärkeä. Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan, enemmistö ympäristöministeriön v. 2019 teettämään kyselyyn vastanneista koki, ettei Suomen ilmastopolitiikka ole riittävän avointa. Lakiehdotus parantaisi ilmastomuutoksen kannalta erityisen haavoittuvien ryhmien kuten nuorten ja saamelaiden osallistumismahdollisuuksia, mikä on tärkeä ja kannatettava päämäärä.

Oikeusturvakeinojen osalta lakiehdotusta olisi kuitenkin syytä vielä selventää ja vahvistaa. Riittävät oikeusturvakeinot ovat ensiarvoisen tärkeitä ilmastotoimien hyväksyttävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Maailmanlaajuisesti on nähtävillä selvä trendi liittyen ilmasto-oikeudenkäynteihin. Tämä osoittaa, että ilmastolainsäädännön vahvistuessa myös tuomioistuimilla tulee olla oma roolinsa sen lainmukaisen toimeenpanon varmistamisessa.

Lakiehdotuksessa Suomen ilmastolakiin lisättäisiin muutoksenhakua koskeva määräys. Tämä on sinänsä tärkeä lisäys. Ehdotus ei kuitenkaan nyky muodossaan ole riittävän selkeä. Kuten yllä todettiin, ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien lainmukaisuus mm. ilmastolakiin sisältyvien tavoitteiden toteutumisen kannalta tulisi pystyä saattamaan tuomioistuimen arvioitavaksi. Tähän oikeutettujen asianosaisten joukko tulisi ehdotuksen mukaisesti määritellä riittävän laajaksi.

5. Suomen ilmastopaneeli

Tässä lausunnossa on edellä korostettu tarvetta antaa ilmastopaneelille selkeä rooli ilmastovuosikertomuksen ja lisätoimien tarpeen arvioinnissa. Sekä voimassa olevan että uuden ilmastolakiehdotuksen mukaan lausunto on muodollisesti samassa asemassa keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä pyydettyjen lausuntojen kanssa. Uudessa laissa hallituksella olisi hyvä olla velvollisuus ottaa ilmastopaneelin lausunnot erityisesti huomioon kunkin ilmastosuunnitelman lopullisessa versiossa. Ilmastopaneeli voisi myös antaa arvion hallituksen lopullisista ilmastosuunnitelmista erityisesti siitä näkökulmasta, miten luonnoksia koskevat tieteelliset suositukset on huomioitu. Tämä jättäisi toisaalta tilaa demokraattisesti vastuullisen hallituksen poliittiselle harkinnalle lopullisten suunnitelmien suhteen, mutta toisaalta suunnitelmien poikkeamat tieteellisistä suosituksista nostettaisiin selkeästi esille riippumattoman asiantuntijaelimen toimesta.

6. Oikeudenmukainen siirtymä ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuus

Lakiehdotuksessa on asetettu ilmastolaille ja suunnittelujärjestelmälle uusia tavoitteita nykyiseen lakiin verrattuna. Sekä uuden lain että suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Nämä ovat hyviä ja kannatettavia tavoitteita. Samalla on kuitenkin todettava, että sekä oikeudenmukaisuus että kestävä kehitys ovat käsitteinä suhteellisen avoimia ja mahdollistavat siten monenlaisia käytännön tulkintoja.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan sinällään hyvin, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuus voidaan jakaa menettelylliseen ja sisällölliseen oikeudenmukaisuuteen. Itse lakiluonnoksessa kuitenkin sisällöllisen oikeudenmukaisuuden huomioiminen jää suhteellisen vaisuksi, kun käytännössä ainoa tapa sen edistämiseen on §13: ”suunnitelmien laatimisen yhteydessä myös niiden taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin.” Eesityksen perusteluissa ei ole millään tavoin avattu näiden vaikutusten arviointia ja esim. sen vaikutusta päätöksentekoon. Luonnoksessa ei myöskään tuoda esille sisällöllisen oikeudenmukaisuuden yhteyttä ilmastolaille ja ilmastosuunnittelujärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ilmastotoimien sisällöllinen oikeudenmukaisuus kattaisi myös niin kutsutun reilun siirtymän (just transition), mutta itse lakiteksti ei sisällä viittausta tähän käsitteeseen. Toisenlaisia tuoreita esimerkkejä löytyy maailmalta (Skotlannin 2019 ja Espanjan 2021 ilmastolait). Reilun siirtymän käsite on sisällöllisesti monimuotoinen, mutta esim. alan tutkimuksessa sen olemus on jo aika hyvin määritelty. Lisäksi reilua siirtymää on Suomen kontekstissa määritelty Marinin hallituksen ohjelmassa seuraavasti: ”päästövähennystoimet toteutetaan sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisesti ja niin, että kaikki yhteiskunnan osa-alueet ovat mukana”. Lisäksi ohjelmassa mainitaan samassa yhteydessä, että ilmastotoimenpiteiden tulee olla yhteiskunnan kokonaisedun mukaisia ja kaikkien kansalaisten hyväksyttävissä.

Vaikka reilun siirtymän käsitettä pidettäisiinkin sisällöllisesti turhan avoimena (mitä eittämättä on myös nyt ilmastolakiluonnoksessa mukana oleva oikeudenmukaisuus), käsitettä voidaan täydentää erikseen nimetyillä periaatteilla, joiden tulee ohjata viranomaisten toimia. Näin on menetelty Skotlannin uudessa ilmastolaissa, ja sen reilun siirtymän säännösten kaltaiset muotoilut voisivat istua Suomenkin ilmastolakiin. Skotlannissa reilun siirtymän periaatteet tulee ottaa huomioon ilmastosuunnitelman valmistelussa eli ne eivät suoraan määritä kaikkia ilmastolain nojalla tehtyjä toimia. Suomenkin kontekstissa oikeudenmukaisuuden vaatimus voisi toimia koko ilmastolakia koskevana yleisenä tavoitteena ja reilu siirtymä (periaatteineen) voitaisiin rajata suunnittelujärjestelmän yhdeksi tavoitteeksi.

Joka tapauksessa ilmastolakiin kirjattu oikeudenmukaisuuden tavoite on erittäin tärkeä. Se lisää ilmastotoimien hyväksyttävyyttä ja legitimitteettiä, mikä on edellytys toimien tehokkaalle toteutumiselle. Reilun siirtymän tavoitteen sisällyttäminen ilmastolakiin edistäisi ilmastotoimien hyväksyttävyyttä edelleen.

Reilun siirtymän käsitteen rinnalla ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan korostaminen voisi olla toinen tapa selkeyttää sitä, miten uudessa ilmastolaissa voidaan käytännössä edistää oikeudenmukaisuustavoitteen toteutumista. Ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan etuna on se, että se ei rajaudu ilmeisimmin ilmastotoimista kärsivien toimijoiden auttamiseen, vaan takaa laajemman perusturvan kaikille, eli myös niille, jotka epäsuorasti kärsivät ilmastotoimista. Esimerkiksi tietyille aloille suunnattuja tukipaketteja on kritisoitu siitä, että ne sivuttavat muut epäsuorasti kärsivät väestöryhmät, jotka voivat olla marginaalisemmassa asemassa kuin suorat avun saajat.

Ilmastolain hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että “[i]lmastotoimien oikeudenmukaisuuden sisällöllinen näkökulma pohjautuisi esitetyssä ilmastolaissa Suomea sitoviin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin” ja että ” [n]äin ollen perus- ja ihmisoikeudet asettaisivat vähimmäistason esimerkiksi suunnitelmissa esitettävien toimien oikeudenmukaisuudelle.” Tämän täysimääräisesti toteuttamiseksi ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulisi kirjata selvemmin itse lakitekstiin epäselvemmän ”taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin” sijaan. Tällä tavoin ihmisoikeudet tuotaisiin selvemmin ilmastotoimien arvioinnin piiriin.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet prof. Kati Kulovesi, prof. Antti Belinskij, yliopistonlehtori Tuula Honkonen ja nuorempi tutkija Vilja Johansson.

Helsingissä 6.9.2021

Kati Kulovesi
CCEEL:n johtaja