

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Parhaillaan lausuntokierroksella olevassa lakiluonnoksessa on asetettu konkreettisia päästövähennystavoitteita, laajennettu viranomaisten edistämismääräyksiä kunnallisiin viranomaisiin ja vahvistettu saamelaiden asemaa ilmastopolitiikassa. Nämä ovat tärkeitä lähtökohtia ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja yhteneväisiä nuorisotoimijoiden esittämien tavoitteiden kanssa (ks. <https://nuortenagenda2030.fi/2020/10/suomeen-maailman-vahvin-ilmastolaki/>). Tällaisenaan lakiluonnoksessa jää kuitenkin vaillinaiseksi ilmastonmuutoksen ylisukupolvisuuden tunnustaminen ja nuorten näkökulman huomioiminen ilmastolain toimeenpanossa. Muistutamme, että nuorilla on perustuslain (731/1999) mukainen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

-

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräyksen (5 §)

-

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

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteeksi mainitaan muun muassa ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden varmistaminen. Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna ilmastonmuutos kytkeytyy lisääntyvässä määrin ihmisoikeuskysymyksiin. Useissa maissa nuoret ovat osallistuneet ilmastonmuutosta koskeviin tuomioistuinvaihteluihin (Heiskanen 2018). Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) on parhaillaan vireillä peräti kolme tapaus, jotka koskevat valtioiden vastuuta ilmastonmuutoksesta sekä kansallisella tasolla että kansainvälisissä yhteyksissä, kuten fossiilisten polttoaineiden viennissä (ks. esim. <https://youth4climatejustice.org/the-case/>). Aihe on ollut esillä myös suomalaisten yliopistojen tutkimustoiminnassa: ALL-YOUTH hanke ja Tampereen yliopiston tutkijat ovat antaneet asiantuntijalausunnon EIT:lle eli tehneet sivuväliintulon Suomeakin koskevaan Duarte Agostinho ym. -tapaukseen korostamalla ympäristömyönteistä ihmisoikeustulkintaa, jossa otetaan huomioon myös nuorten haavoittuvaan asemaan liittyvät tekijät Euroopan ihmisoikeussopimuksien tulkinnassa.

Duarte Agostinho ym. tapauksessa ryhmä portugalilaisia nuoria ja lapsia on haastanut kaikkiaan 33 Pariisin ilmastopöytäkirjan allekirjoittanutta valtiota riittämättömistä ilmastopoliittisista toiminnoista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Kanteen taustalla on nuorten ja lasten näkemys siitä, että riittämättömät ilmastotoimet ovat loukanneet nuorten ja lasten oikeutta hyvään elämään ja että ilmastotoimissa on ikäperustaista syrjintää. Tämänkaltaisten trendien huomioiminen osana suunnittelujärjestelmää edellyttää nähdäksemme ilmastomuutoksen ylisukupolvisuuden tunnistamista sekä lasten ja nuorten aseman vahvistamista myös suunnittelujärjestelmässä.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Ilmastopolitiikan seurannan ja ilmastovuosikertomuksen (15-18 §) sisällön tiedottaminen laajalle yleisölle on kannatettavaa ja tukee ilmastopoliittisten toimenpiteiden läpinäkyvyyttä. Ilmastomuutos ja siihen sopeutuminen koskee kuitenkin merkittäväällä tavalla lapsia ja nuoria. Kuten Iivosen ja Pollarin (2021) koostamassa Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjassa todetaan, lapsilla ja nuorilla on oltava aito mahdollisuus vaikuttaa omaa elämää koskeviin asioihin siten, että päätösten ja toimenpiteiden yhteydessä lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset ennakoidaan ja vaikutuksia seurataan päätösten jälkeen (Iivonen & Pollari 2021). Tämän johdosta ilmastopolitiikan seurannassa on keskeistä myös kuulla lapsia ja nuoria sekä huomioida ilmastopolitiikan vaikutukset lapsiin ja nuoriin.

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

Ilmastomuutoksella on suuri vaikutus arktisille alueille, jossa ilmasto lämpenee kaksi tai kolme kertaa nopeammin verrattuna maailman keskimääräiseen lämpenemiseen (IPCC 2018, IPCC 2021). Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että ilmastomuutos on vaikuttanut merkittävästi muun muassa Suomen porosaamelaisten ja muiden arktisten alkuperäiskansojen ympäristöön, elinkeinoihin ja kulttuuriin. Alkuperäiskansat ovat myös havainneet ilmastomuutoksen jo verrattain varhaisessa vaiheessa. Kuitenkin ilmastopoliittisessa työssä saamelaisia koskevia näkökulmia on ennen ilmastolakiuudistusta esitetty vain vähän. (Näkkäläjärvi ym. 2020.) Tämän johdosta lakiluonnoksen kohdat saamelaiskulttuurin edistämisestä (14 §) ja saamelaisen ilmastoneuvoston perustamisesta (21 §) ovat aiemman tutkimustiedon perusteella (Näkkäläjärvi ym. 2020) kannatettava uudistus. Lakiluonnos jättää kuitenkin tällaisenaan ottamatta kantaa niihin reunaehtoihin, joissa saamelaiskulttuurin edistäminen tapahtuu. Esimerkiksi kaivos-, vesi- ja ympäristönsuojelulakeihin on sisällytetty saamelaiskulttuurin heikennyskielto (ks. esim. Viljanen, Heiskanen & Raskulla 2016, 107). Lisäksi ympäristöministeriön järjestämissä nuorten kuulemisissa, nuoret (mukaan lukien saamelaisnuoret) ovat itse ehdottaneet nuorten ilmastoneuvoston perustamista (ks. esim. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4592289f-ee2e-456e-a17b-66b71dd124bf/acf5117b-4f6f-4367-ad1f-00d0bbfdfa00/YHTEENVETO_20210722074352.PDF). Saamelaisten ilmastoneuvoston (21 §) osalta nuorten edustusta ei kuitenkaan lainsäädännöllisesti edellytetä.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Kansallisten ilmastotoimien on perustuttava tutkittuun tietoon. Ilmastokanteissa on nostettu esille näkemys siitä, että valtiot ovat olleet jo pitkään tietoisia ilmastomuutoksesta ja sen aiheuttamista seurauksista ryhtymättä kuitenkaan riittäviin toimenpiteisiin. Kansallisten ilmastopaneelien merkitys tulee olemaan entistä tärkeämpi juuri tutkitun tiedon tuottamisessa päätöksenteon tueksi. Ilmastomuutoksen ylisukupolvisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua vahvistaa myös nuorten asemaa ilmastolainsäädännössä. Nuoret ovat esittäneet nuorten oman ilmastoneuvoston perustamista (ks. edellinen kohta). Tällaisenaan lakiuudistus jättää nuorten vaatimukset huomioitua.

Muutoksenhaku (22 §)

Muutoksenhaku ehdotetaan siten, että valitusoikeutettujen piiriä laajennetaan erilaisiin yleistä etua edustaviin järjestöihin. Tämä on tärkeä osa ilmastolakiuudistusta ja kyseinen lisäys on tärkeä ja välttämätön edistysaskel, jotta ilmastonmuutosta koskeva lainsäädäntö olisi yhteensopiva kansainvälisistä velvoitteista nousevien vaatimusten kanssa. Tarve on johdettavissa juuri Århusin sopimuksen asettamiin vaatimuksiin.

Saamelaiset ja nuoret on nostettu erityisryhmiksi, joiden osallistumisoikeuksia on tarkoitus edistää. Samoin nuoria on erityisen paljon kuultu esityksen valmistelun yhteydessä. Tämä tavoite ei kuitenkaan ilmene muutoksenhaun kohdalla mielestämme riittävästi. Kansainvälinen kehitys ja erityisesti ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet asettavat uudenlaisia vaatimuksia myös muutoksenhauille, joissa lainsäätäjä voisi olla kunnianhimoisempi. Esityksen kunnianhimo nuorten huomioimisessa pitää ilmetä myös prosessuaalisten oikeuksien vahvistamisena ja erityisesti nuorten ja heitä edustavien järjestöjen muutoksenhakuoikeuden kirjaamisessa uuteen lakiin.

Hallituksen esityksen tekstissä viitataan käynnissä olevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn (Duarte Agostinho ym), jossa pohditaan miten hyvin 33 Euroopan maan lainsäädännöissä ja muissa ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa on huolehdittu valittajien ihmisoikeussuojasta. Yhtenä valtioille esitettynä kysymyksistä liittyi siihen, miten hyvin jäsenvaltiot ovat huolehtineet siitä, että lainsäädäntö täyttää Århusin sopimukset asettamat vaatimukset. Tässä yhteydessä EIT viittaa kysymyksessään erityisesti Tatar v. Romania tapauksessa esille tuotuihin vaatimuksiin, joista valtioiden pidettävä huolta, kun ne huolehtivat EIS 8 artiklan mukaisista positiivisista velvoitteista (Tatar v. Romania, no 67021/01, tuomion kohta 118, 27.11.2009). Tätä ongelmaa ei olla tähän asti kohdattu tai sitä on vähätelty. Mahdollisimman laajan muutoksenhakuoikeuden takaamisella ja nuorten erityisellä huomioimisella tässä muotoilussa, voidaan puuttua nykytilanteen epäkohtiin.

ALL-YOUTH järjesti viime marraskuussa kansainvälisen verkkokonferenssin ”Youth, Climate change and the ECtHR” ja sen yhteydessä muutoksenhakuoikeus nousi esille myös kotimaisten tuomioistuimen edustajien puheenvuoroissa. Keskustelussa nostettiin esille huoli siitä, että meillä ei ole riittäviä muutoksenhakekeinoja, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat velvoitteet. Nyt on tärkeää vielä miettiä lainsäädäntö tältä osin siten, että se tarjoaa riittävän suojan Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

ALL-YOUTH tutkimusryhmä haluaa muistuttaa siitä, että lainvalmistelussa nuoret ovat kertoneet turhautuvansa siihen, että heidän kuulemisissa välittämänsä viesti ei välity lopullisiin hallituksen

esityksiin. Ilmastolakihanke on kunnianhimoisesti lähtenyt ottamaan uutta harppausta nuorten kuulemisessa lainvalmistelussa. Vastaavaa ei ole meillä aikaisemmin näkynyt. Lopputulos jättää kuitenkin kysymään, onko kukaan ollut valvomassa sitä, että nuorten viesti näkyisi valmiissa versiossa.

Nykyisessä esityksessä törmää yllättävän harvassa kohdassa mainintaan nuorista ja nuorten näkemyksistä. Ulkopuolisen on mahdotonta saada selkeää käsitystä kuinka hyvin lopputulos vastaa nuorten ääniä. Lainvalmistelun näkökulmasta olisi suotavaa, että esityksessä avattaisiin niitä asioita, joiden kohdalla on huomioitu nimenomaan nuorten näkemyksiä. Jos hankkeen on tarkoitus olla malliesimerkki nuorten kuulemisesta, olisi tärkeää, että lopputulos kuvaisi kattavammin nuorten kuulemisen vaikutuksia.

Henna Juusola

Lausunto on laadittu ALL-YOUTH-hankkeen osatutkimuksen ”Oikeudellisten esteiden ratkaisut” puitteissa. Lausunnon sisällöstä vastaavat Tampereen yliopiston tutkijat julkisoikeuden professori Jukka Viljanen ja tutkijatohtori Henna Juusola.