

Lapsiasiavaltuutetun lausunto keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta (luonnos)

Viite: VN/16951/2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi suunnitelmaluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 13.1.2022.

Suunnitelmaluonnoksen keskeinen sisältö

Ilmastosuunnitelma koskee ns. taakanjakosektoria eli päästökaupan ulkopuolisia sektoreita maankäyttösektoria lukuun ottamatta. Taakanjakosektorille kuuluvat liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen, työkoneiden, jätehuollon ja F-kaasujen päästöt sekä päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja muun energiankäytön päästöjä. Komission ehdotuksen mukaan Suomen kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite taakanjakosektorille vuodelle 2030 on 50 % verrattuna vuoden 2005 tasoon, ja hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Perusskenaarion nykyiset toimet eivät riitä tavoitteiden saavuttamiseen. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa arvioidaan millä toimilla ero saadaan kurottua umpeen, ja miten päästöt vähenevät taakanjakosektorin osalta niin, että hiilineutraaliustavoite on mahdollista saavuttaa.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- On myönteistä, että nuoria on kuultu, mutta suunnitelmaluonnoksessa olisi suotavaa tuoda vielä selkeämmin esiin, miten nuorten näkemykset on otettu toimenpiteissä huomioon.
- Velvollisuus ottaa lasten näkemykset huomioon koskee kaikenikäisiä lapsia.

- Lapsen oikeuteen tulla kuulluksi liittyy läheisesti lapsen edun ensisijaisuus, eikä lapsen edun voida katsoa toteutuvan, jos lapsen mielipiteitä ei ole selvitetty.
- Lasten näkemykset ja kokemukset ilmastonmuutoksesta voivat vaihdella suurestikin riippuen mm. asuinpaikasta. Lapsia olisi hyvä kuulla maantieteellisesti laajemmalla otannalla ja lisäksi kuulla erityisesti saamelaislapsia.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapset ja nuoret ovat viestineet laajasti huolestaan ilmastonmuutoksen ja ympäristön tuhoutumisen vuoksi. Vuoden 2018 Nuorisobarometrin mukaan 67 prosenttia vastanneista oli huolestunut ihmisen aiheuttamasta ilmastonmuutoksesta.¹ Vuoden 2016 Nuorisobarometrissa 86 prosenttia nuorista oli samaa mieltä kysymyksen ”*tulevat sukupolvet joutuvat kärsimään, mikäli nykyinen ympäristön tuhoaminen jatkuu*” kanssa. Huomion arvoista on, että nämä Nuorisobarometrin aineistot on kerätty ennen syksyllä 2018 voimakkaana käynnistynyttä ilmastonmuutoskeskustelua.² Ottaen huomioon nuorten kasvava huoli maapallon tulevaisuudesta ja kantokyvystä, ovat suunnitelman hiilineutraaliustavoitteet kannatettavia. Jatkossa laadittavien toimenpiteiden osalta on hyvä huomata, että YK:n lapsen oikeuksien komitea (jälj. LOS-komitea) valmistele parhaillaan yleiskommenttia, jossa tarkennetaan lapsen oikeuksien ja ympäristön sekä ilmastonmuutoksen suhdetta.³

Lapsiasiavaltuutettu on samaa mieltä siitä, että ”*yleisön osallistaminen ja tiedonsaanti parantavat osaltaan päätösten valmistelun laaja-alaisuutta ja laatua, ja myötävaikuttavat siten ilmastopolitiikkaa koskevien päätösten hyväksyttävyyteen*” (s. 44). Lausunnossaan lapsiasiavaltuutettu ottaakin kantaa siihen, mitä lasten ja nuorten osallistumisoikeuden suhteen tulisi huomioida.

Lähtökohtaisesti on erittäin myönteistä, että suunnitelman valmistelun aikana on kuultu kansalaisia eri menetelmin ja laajasti (s. 16), ja esimerkiksi nuorten kuulemisissa esiin tulleita asioita tuodaan suunnitelmaluonnoksessa ilmi (s. 144, 146, 170, 171, 172). Suunnitelmaluonnoksessa olisi kuitenkin suotavaa tuoda vielä selkeämmin esiin, miten nuorten näkemykset on otettu toimenpiteissä huomioon. Jää myös epäselväksi, miksi lukiolaiset suunnittelivat kyselytutkimukset ja mitä kysymyksiä tutkimuksiin sisältyi. Kyselytutkimuksen onnistumista on vaikea arvioida nykyisillä tiedoilla.⁴

On myönteistä, että suunnitelmaluonnoksen valmistelussa on pyritty kuulemaan myös haavoittuvassa asemassa olevia, esim. nuoria lastensuojelun jälkihuollossa (s. 172). Toki haavoittuvassa asemassa eri syistä olevien näkemyksiä olisi voitu selvittää vielä laajemmin.

Nuoret ovat toivoneet suunnitelmaluonnoksen mukaan erityisesti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioimista ilmastoratkaisuissa (s. 144), ja onkin siksi myönteistä, että suunnitelmaluonnoksessa on erikseen vaikutusarviointi -osiossa valotettu ilmastotoimien sosiaalista oikeudenmukaisuutta (s. 183).⁵ Ilmasto on nuorten näkemysten mukaan politiikan tärkein yksittäinen teema⁶, ja lapset ovat vieneet ilmastokysymyksiä mm. LOS-komitean sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavaksi.⁷ Nämä seikat korostavat entisestään lasten mielipiteiden selvittämisen tärkeyttä.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 12 artikla takaa *"lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa"*. LOS-komitea on korostanut, että artiklan muotoiluun valittu *taata* on erityisen voimakas juridinen termi, joka aiheuttaa sopimusvaltioille ehdottoman velvollisuuden toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, jotta oikeus toteutuu kaikkien lasten osalta täysimääräisesti.⁸ Lisäksi LOS-komitea on painottanut sitä, ettei muotoilu *"joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä"* ole kuulemisvelvoitetta rajoittava. Se pikemminkin asettaa oletuksen, että lapsi kykenee ilmaisemaan näkemyksiään.⁹ Lapset itse ovat korostaneet sitä, että heitä tulisi kuulla ilmastoon liittyvässä päätöksenteossa.¹⁰

Suunnitelmaluonnoksessa puhutaan erikseen lapsista ja nuorista ja siinä annetaan eri kohdissa eri tavoin ymmärtää, että lapsia ja nuoria on kuultu: s. 171 ja 183 puhutaan lasten ja nuorten kuulemisista, kun taas esim. s. 16 *osallistaminen ja seuranta* - alaotsikon alla todetaan että nuoria on kuultu laajasti, eikä tässä mainita lapsia. Lisäksi suunnitelmaluonnoksessa tuodaan esille nuorten kokema ilmastoahdistus (s. 187), muttei lasten kokemaa ilmastoahdistusta.¹¹ Lasten ja nuorten erottelu toisistaan ryhminä voi olla perusteltua, mutta suunnitelmaluonnoksen kontekstissa jää hieman epäselväksi, mitä joukkoa nuorilla tässä tarkoitetaan.¹² LOS:n mukaisesti kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia, eikä LOS-komitea ei ole määritellyt tarkasti nuoruusikää.¹³ Suunnitelmaluonnoksesta saa siis kuvan, että lasten näkemysten huomiointi on toteutettu ainoastaan ns. nuoruusvaiheessa olevien lasten osalta.

Lasten mielekäs osallistuminen edellyttää sitä, että lapsilla on myös asianmukaisesti tietoa (LOS 13 ja 17 artiklat). Tiedonsaannin tärkeyttä osallistumisen edellytyksenä on korostettu myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston raportissa.¹⁴ On huomioitava, että lasten ilmastomuutosta koskevan tiedon saanti ja laatu voi vaihdella riippuen paikkakunnasta, koulusta, tai opettajasta.¹⁵ Lisäksi haasteita lasten tiedonsaannille aiheuttaa informaatiotulva, joka edellyttää hyvää lähdekritiikkiä ja medianlukutaitoa.¹⁶

Lasten kuulemisissa tulee myös huomioida muun muassa ympäristön ja toteuttamistavan sopivuus lapsille sekä kuulemisten vapaaehtoisuus.¹⁷ Lapsiasiavaltuutettu näkee tässä yhteydessä aiheelliseksi muistuttaa, että lapsen oikeus tulla kuulluksi ei ole lapsen velvollisuus.¹⁸ Lapsiasiavaltuutettu on todennut ilmastolaista antamansa lausunnon¹⁹ yhteydessä, että vaikka lasten ja nuorten kasvava ilmastoahdistus²⁰ aiheuttaa osaltaan painetta osallistua, on samalla huomioitava, ettei suuri osallistumiskuorma välttämättä ole lapsen edun mukaista. Etenkin, jos lapsi itse ilmaisee kokevansa velvollisuudekseen osallistua, vaikka mieluummin tekisi muita asioita.²¹

Lasten näkemyksien selvittäminen voi erillisten kuulemisten lisäksi perustua myös jo olemassa olevaan tutkimustietoon, mikäli sellaista on saatavilla. Lasten näkemyksiä ja kokemuksia liittyen ilmastomuutokseen ja ympäristöön on selvitetty usealla taholla, ja näitä valmiita tuotoksia onkin hyvä käyttää nyt käsillä olevan suunnitelmaluonnoksen viimeistelyssä.²²

Lapsen näkemysten huomiointiin liittyy olennaisesti se, että lasta informoidaan siitä, mikä prosessin lopputulos on ja miten lapsen näkemykset on huomioitu.²³ Suunnitelmaluonnoksesta ei tällä hetkellä täysin käy ilmi, miten selvitetty mielipiteet on otettu huomioon.

Lapsivaikutusten arviointi

LOS 3.1 artiklan mukaan *"kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu"*. Lapsen etu ja LOS 12 artiklan mukainen lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioiduksi ovat riippuvaisia toisistaan; lapsen etu ei toteudu, jos lapsen mielipidettä ei selvitetä.²⁴

Lapsen edun toteutumiseen on myös kiinteästi yhteydessä lapsivaikutusten arviointi²⁵, joka suorittamalla voidaan varmistaa, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja että LOS:n kaikkia määräyksiä kunnioitetaan.²⁶ Selkeä lapsivaiku-

tusten arviointi puuttuu suunnitelmaluonnoksesta. Lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyttä ilmastotoimiin liittyen korostetaan myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston raportissa.²⁷

Alueellinen yhdenvertaisuus ja alueellisten erojen huomiointi

Suunnitelmaluonnoksessa on tuotu esiin, kuinka esimerkiksi saamelaiset ovat edellyttäneet alueellisten erojen ja tarpeiden parempaa huomioimista (s. 130). Onkin siksi jossain määrin ongelmallista, että esimerkiksi lasten ja nuorten kuulemiset on ilmeisesti toteutettu ainoastaan Tampereella ja sen lähialueilla (s. 171-172).

Koska itse ilmastonmuutoksella ja toisaalta sitä hillitsemään tähtäävillä toimilla (esim. polttoaineiden hintojen nousun vaikutus elinkeinon harjoittamiseen tai liikkumiseen, s. 173, 189) voidaan katsoa olevan korostunut vaikutus alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin²⁸, olisi suotavaa, että saamelaislasten näkemyksiä olisi erikseen selvitetty.²⁹ Myös LOS-komitea on korostanut alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten kuulemisen tärkeyttä kaikissa heitä koskevissa asioissa.³⁰ Nyt käsillä olevasta suunnitelmaluonnoksesta ei käy ilmi näin tehdyn.

Lapsiasiavaltuutettu tapasi syyskuussa 2021 saamelaislapsia, ja tapaamisissa nousi esiin huoli ilmastonmuutoksesta ja ympäristön tilasta, joilla on suora vaikutus monien saamelaisalueilla asuvien elinkeinon. Samaan aikaan saamelaislasten keskuudessa huolta herätti myös liikkumisen kallistuminen polttoaineen hinnannousun myötä. Tällä on suora vaikutus esimerkiksi lasten harrastusmahdollisuuksiin.

Jyväskylässä 13.1.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

Terhi Tuukkanen
Erikoistutkija

¹ Elina Pekkarinen & Sami Myllyniemi (toim.): *Vaikutusvaltaa Euroopan laidalta. Nuorisobarometri 2018*. Valtion Nuorisoneuvosto, Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimusseura. Saatavilla: https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2019/03/NB_2018_web.pdf.

² Mikko Piispa & Sami Myllyniemi: *Nuoret ja ilmastonmuutos - Tiedot, huoli ja toiminta Nuorisobarometrien valossa*. Yhteiskuntapolitiikka 84(2019):1. Saatavilla: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137610/YP1901_Piispa%26Myllyniemi.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

³ Ks: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRC_GC26_concept_note.aspx.

⁴ Lisäksi on todettava, että nuorten ja lasten näkemykset ilmastonmuutoksesta ja sen liitännäisasioista voivat olla hyvin vaihtelevia. Esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun toimiston tekemässä tutkimuksessa kävi ilmi, että lasten ja nuorten mielipiteet jakautuvat hyvinkin paljon. Ks: Terhi Tuukkanen ja Elina Pekkarinen: *”Luonto kuolee jos roskataan” – Lasten ja nuorten käsityksiä hyvästä ympäristöstä ja maapallon tulevaisuudesta*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4.

⁵ Myös kansainvälisistä julkaisuista on havaittavissa, että lapset painottavat sosiaalista oikeudenmukaisuutta ilmastotoimissa, mm. ilmastotoimien seurauksena työpaikkansa menettävien suojelua. Lapset ovat myös tuoneet esiin sitä, kuinka ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tähtäävissä toimissa tulee huomioida toimien vaikutus ylisukupolviseen oikeudenmukaisuuteen. Ks: Erin Ryan, Siri Luthen & Jack Wakefield: *Born into the Climate Crisis: Why we must act now to secure children’s rights* (pub. Save the Children International), 2021, s. 11 ja 45.

⁶ Jaana Kouri, Silja Laina & Nina Tynkkynen: *Sää ja mää – ilmastonmuutos ja nuorten toimijuus*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 137.

⁷ Ks. esim: LOS-komitean ratkaisu 22.9.2021, CRC/C/88/D/104/2019. Ks. lisäksi LOS-komitean kirjelmä valituksen tehneille lapsille: [https://lapsiasia.fi/documents/25250457/38754461/CRC+kirje+ilmastonmuutosvalituksen+tekij%C3%B6ille+\(1\).pdf/6ef3ede5-822f-4318-9af3-f1926042977e/CRC+kirje+ilmastonmuutosvalituksen+tekij%C3%B6ille+\(1\).pdf?t=1640001573798](https://lapsiasia.fi/documents/25250457/38754461/CRC+kirje+ilmastonmuutosvalituksen+tekij%C3%B6ille+(1).pdf/6ef3ede5-822f-4318-9af3-f1926042977e/CRC+kirje+ilmastonmuutosvalituksen+tekij%C3%B6ille+(1).pdf?t=1640001573798).

⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 19.

⁹ CRC/C/GC/12, kohta 20.

¹⁰ Erin Ryan, Siri Luthen & Jack Wakefield: *Born into the Climate Crisis: Why we must act now to secure children’s rights* (pub. Save the Children International), 2021, s. 45.

¹¹ Ks. kuitenkin esim: Panu Pihkala, Hannele Cantell, Kirsti M. Jylhä, Jari Lyytimäki, Riikka Paloniemi, Anna Pulkka & Ilkka Ratinen: *Ahdistuksen vai innostuksen ilmasto? – Ilmastoviestinnän ja -kasvatuksen keinoja ilmastoahdistuksesta selviytymiseen*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4.

¹² Esimerkiksi s. 171 todetaan seuraavasti: *”nuoret nostivat esille kouluruokailuun liittyviä asioita”, ja enemmistö koulua käyvistä on alle 18-vuotiaita eli LOS:n mukaisesti lapsia. Nuorilla viitataan esityksessä myös yliopisto-opiskelijoihin (s. 172). Lisäksi tuodaan esille lastensuojelun jälkihuollon nuorten kuuleminen (s. 172), josta jää epäselväksi, minkä ikäiset nuoret (jo täysi-ikäistyneet?) ovat kyseessä.*

¹³ LOS-komitea on alleviivannut nuoruusikään siirtymisen yksilöllisyyttä, mutta toisaalta keskittynyt nuoruusikää koskevassa yleiskommentissaan ikävuosiin 10–18. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 20 (2016) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta nuoruusikässä (CRC/C/GC/20), kohta 5.



¹⁴ Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 4.5.2017 (A/HRC/35/13), kohta 60.

¹⁵ Jaana Kouri, Silja Laina & Nina Tynkkynen: *Sää ja mää – ilmastonmuutos ja nuorten toimijuus*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 139.

¹⁶ Ibid., s. 145.

¹⁷ CRC/C/GC/12, kohta 134.

¹⁸ CRC/C/GC/12, kohdat 11 ja 16.

¹⁹ Ks. https://lapsiasia.fi/-/laps lausunto_ym_luonnos_uudeksi_ilmastolaiksi.

²⁰ Ks. esim. Panu Pihkala, Hannele Cantell, Kirsti M. Jylhä, Jari Lyytimäki, Riikka Paloniemi, Anna Pulkka & Ilkka Ratinen: *Ahdistuksen vai innostuksen ilmasto? – Ilmastoviestinnän ja -kasvatuksen keinoja ilmastoahdistuksesta selviytymiseen*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4.

²¹ Heta-Elena Heiskanen & Milka Sormunen: *Ilmastonuoret vastaan valtiot – Lapsen oikeuksien komitea ilmastokriisin ratkojana*, teoksessa Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 112.

²² Ks. esim: Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet (toim. Elina Pekkarinen & Terhi Tuukkanen), Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4 sekä paljon lasten suosituksia sisältävä: Erin Ryan, Siri Luthen & Jack Wakefield: *Born into the Climate Crisis: Why we must act now to secure children's rights* (pub. Save the Children International), 2021.

²³ CRC/C/GC/12, kohta 45.

²⁴ CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.

²⁵ Ks. esim: YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohdat 14, 35 ja 99.

²⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (CRC/GC/2003/5), kohta 45.

²⁷ A/HRC/35/13, kohdat 32 ja 57.

²⁸ Ks. esim: turvallisesta, puhtaasta, terveellisestä ja kestävästä ympäristöstä liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita käsittelevän YK:n erityisraportoijan raportti vuodelta 2018 (A/HRC/37/58), kohta 10.

²⁹ LOS-komitea painottaa, että tiettyjen lapsiryhmien, kuten vähemmistöryhmiin ja alkupe- räiskansoihin kuuluvien ja vamman kanssa elävien lasten osalta sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa toimenpitein, että myös nämä lapset tulevat kuulluksi. CRC/C/GC/12, kohta 21.

³⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 11 (2009) alkuperäiskansojen lapset ja heidän yleissopimuksen mukaiset oikeutensa (CRC/C/GC/11), kohta 39.