

Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Viite: VN/14302/2019

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta. Lausunto annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 6.9.2021.

Luonnoksen keskeinen sisältö

Luonnoksessa esitetyn uuden ilmastolain tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Voimassa oleva ilmastolaki ehdotetaan kumottavaksi. Uudessa ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain mukaisesti kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Ilmastovuosikertomusta ja ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Samoin valtion viranomaisia koskevaa edistämisvelvoitetta täsmennettäisiin. Säädettäisiin myös kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoitteesta, joka koskisi lain mukaisten tavoitteiden edistämistä. Esityksellä pyritään vahvistamaan eri tahojen osallistumista ilmastopolitiikan suunnitelmien valmisteluun. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi saamelaiden oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lasten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen on myönteistä, mutta tehokas toteutuminen edellyttää nimenomaista kirjausta laissa.

- Kaikki alle 18-vuotiaat ovat lapsia YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti, mutta esitysluonnoksessa tehdään hieman epäjohdonmukaisia viittauksia lapsiin ja nuoriin avaamatta sitä, mitä ryhmää nuorilla tarkoitetaan.
- Lapsille tulee taata oikeus ymmärrettävään tietoon, jotta he voivat tehokkaasti ilmaista mielipiteensä ja käyttää osallistumisoikeuttaan.
- On tärkeää huomioida eri lapsiryhmien tarpeet sekä kulttuurisensitiiviset seikat.
- Lasten mielipiteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon ja esittää selkeät perustelut sille, mitä toimenpiteitä niiden pohjalta on tehty tai jätetty tekemättä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet oli lapsiasiavaltuutetun erityinen painopistealue vuonna 2020. Aiheen tiimoilta muun muassa tavattiin lapsiryhmiä ja julkaistiin artikkelikoelma.¹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomuksessa 2020² 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 yleiskomentissa, joiden tarkoituksena on ohjata lapsen oikeuksien yleissopimuksen tulkin-
taa. Komitea on esimerkiksi edellyttänyt, että valtiot huomioivat ilmastonmuutokseen liitty-
vissä sopeutumis- ja hillitsemisstrategioissa asianmukaisella tavalla lapsen oikeuden tervey-
teen.³ Komitea on myös linjannut, että valtioiden tulee suojella lasten oikeuksia päättäessään
luonnonvarojen hyödyntämisestä ja huomioida asianmukaisesti hyödyntämisen vaikutukset

myös tuleviin sukupolviin.⁴ Lisäksi, komitea valmistelee parhaillaan erillistä yleiskommenttia lasten oikeuksien ja ympäristön suhteesta, erityisenä näkökulmana ilmastonmuutos.⁵

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.⁶ 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 artiklaan⁷, 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.⁸ 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.⁹

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 raporttiin¹⁰ (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.¹¹ Jotta lasten osallistumismahdollisuudet vaikutusarvioinnissa esitetyllä tavalla (s. 23) paranevat tosiasiasa, 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.¹² Lisäksi haasteita lasten tiedonsaannille aiheuttaa informaatiotulva, joka edellyttää hyvää lähdekritiikkiä ja medianlukutaitoa.¹³ LOS 13 ja 17 artikkelit 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. Ymmärrettävyyshedellytys 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.¹⁴ Niin ikään siirtolais- ja pakolaislasten kuulemiseen olisi hyvä kiinnittää huomiota etenkin, kun ilmastonmuutoksesta johtuva muuttoliikehdintä oletettavasti kiihtyy.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut lasten kuulemista myös lakeja laadittaessa¹⁵ 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 yhteenvedosta¹⁶ löytyy tietoa nuorille kohdennetuista kuulemisista, mutta lapsille suunnatut kuulemiset ja niiden sisältö jäävät epäselväksi.

Nuoret ovat pitäneet ilmasto- ja politiikan tärkeimpänä yksittäisenä teemana¹⁷, 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.¹⁸ Lasten ja nuorten kasvava ilmastoahdistus¹⁹ 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”.²⁰

Jyväskylässä 6.9.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162990>.

² Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162991>.

³ CRC/C/GC/15, kohta 50.

⁴ CRC/C/GC/19, kohta 80.

⁵ Ks.

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

⁶ CRC/C/GC/20, kohdat 1-5.

⁷ Lapsen osallistumisoikeutta alleviivatessa tulisi viitata LOS 12 artiklaan. Esitysluonnoksessa näin onkin tehty sivulla 61, mutta sivulta 11 viittaus LOS 12 artiklaan on jäänyt uupumaan.

⁸ CRC/C/GC/12, kohdat 26 ja 73.

⁹ CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.

¹⁰ 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). Saatavilla: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/110/91/PDF/G1711091.pdf?OpenElement>.

¹¹ A/HRC/35/13, kohta 32a-b.

¹² 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.

¹³ 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. 145.

¹⁴ CRC/C/GC/11, kohta 38.

¹⁵ CRC/C/GC/12, kohta 12.

¹⁶ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4592289f-ee2e-456e-a17b-66b71dd124bf/acf5117b-4f6f-4367-ad1f-00d0bbfdfa00/YHTEENVETO_20210722074352.PDF.

¹⁷ 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.

¹⁸ CRC/C/GC/12, kohdat 11 ja 16.

¹⁹ YK:n lapsen oikeuksien komitealle 16 lapsen tekemässä valituksessa tuodaan muun ohella esiin ilmastonmuutoksen kielteiset vaikutukset lasten psyykkiseen hyvinvointiin. Communication to the Committee on the Rights of the Child. In the case of Chiara Sacchi (Argentina); Catarina Lorenzo (Brazil); Iris Duquesne (France); Raina Ivanova (Germany); Ridhima Pandey (India); David Ackley III, Ranton Anjain, and Litokne Kabua (Marshall Islands); Deborah Adegbile (Nigeria); Carlos Manuel (Palau); Ayakha Melithafa (South Africa); Greta Thunberg and Ellen-Anne (Sweden); Raslen Jbeili (Tunisia); & Carl Smith and Alexandra Villaseñor (USA); Petitioners, V. Argentina, Brazil, France, Germany & Turkey, Respondents. Submitted under Article 5 of the Third Optional Protocol to the United Nations Convention on the Rights of the Child. 23 September 2019. Ks. esim. kohdat 94-95. Saatavilla: <https://childrenvsclimatecrisis.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.23-CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al-2.pdf>.

²⁰ 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.