YM/von Troil, Kokkonen

Ympäristövaliokunta 26.2.2019

Aloite uudesta laaja-alaisesta kansainvälisestä ympäristöalan sopimuksesta (Global Pact for the Environment)

Ranskan aloite uudesta laaja-alaisesta ympäristöalan sopimuksesta esiteltiin YK:ssa presidentti Macron isännöimässä korkean tason tapahtumassa 19.9.2017. Aloitteella halutaan luoda kansainvälisen ympäristöoikeuden kehikko, joka kokoaisi yhteen ympäristöoikeuden periaatteet, kuten vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa sovittuja periaatteita, oikeudellisesti sitovaan sopimukseen.

Ranskan aloitteen taustalla on mm. huoli kansainvälisen ympäristöhallinnon pirstaloitumisesta. Kansainväliset ympäristösopimukset muodostavat kansainvälisen ympäristöhallinnon ytimen. Sopimuksia on kaikkiaan yli 500, joista kaksi kolmannesta on alueellisia sopimuksia. Sopimusten lisäksi kansainvälinen ympäristöhallinto käsittää lukuisia YK-järjestöjä, ohjelmia ja muita elimiä, jotka työskentelevät ympäristökysymysten parissa. Yksittäisten sopimusten suuri määrä sekä toimijoiden heikko keskinäinen koordinaatio ja kilpailu resursseista heikentävät sopimusten toimeenpanoa.

Ranskan aloitteen mukaisella laaja-alaisella sopimuksella ei ole laajaa tukea edes EU:n sisällä. Periaatteiden oikeudellisesti sitovasta muotoiluista olisi käytännössä hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta, sopia. Lisäksi on vaikea osoittaa, että vuosien neuvottelujen jälkeen mahdollisesti hyväksyttävä uusi sopimus olisi tehokas ratkaisu ympäristön tilan heikkenemisen pysäyttämiseen tai kansainvälisen ympäristöoikeuden pirstaloitumiseen. Aloite on kuitenkin johtanut YK:n alaiseen prosessiin, jossa pohditaan myös muita tapoja vahvistaa kansainvälistä ympäristöoikeutta ja sen täytäntöönpanoa. YK:n yleiskokouksen alaisessa avoimessa työryhmässä tarkastellaan aukkoja kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteissa, sektorikohtaisissa sopimusjärjestelmissä, ympäristöön liittyvissä välineissä (esim. kauppaoikeus), kansainvälisen ympäristöoikeuden hallinnossa ja kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanossa.

Avoimella työryhmällä ei ole valtuutusta neuvotella oikeudellista välinettä, vaan työryhmä antaa suosituksia jatkotoimenpiteistä YK:n yleiskokoukselle. Työryhmä kokoontuu kolme kertaa alkuvuonna 2019, seuraavan kerran maaliskuussa. Työryhmä antaa suosituksensa jatkotoimenpiteistä kesäkuun 2019 loppuun mennessä. Suositusten perusteella YK:n yleiskokous neuvottelee ja hyväksyy mahdollisen päätöslauselman syksyllä 2019.

EU:lle on tärkeää tunnistaa ympäristöoikeuden aukkoja, joihin työryhmä voisi vaikuttaa, ja saada aikaan selkeät työryhmän suositukset jatkotoimenpiteistä. EU ei toistaiseksi ole jäsenvaltioiden näkemyserojen vuoksi kyennyt muodostamaan kantaa useisiin sisältökysymyksiin, eikä sillä ole kokonaisnäkemystä prosessin toivotusta lopputuloksesta.

Avoimen työryhmän ensimmäisen kokouksen perusteella on ilmeistä, että GPE:lle oikeudellisesti sitovana sopimuksena ei löydy laajaa tukea. Eniten yhteisymmärrystä vaikuttaisi löytyvän käytännönläheisistä keinoista vahvistaa kansainvälisen ympäristöhallinnon tehokkuutta, sekä olemassa olevan kansainvälisen ympäristöoikeuden täytäntöönpanoa.

Kansainvälinen yhteistyö YK:n ympäristöohjelman (UNEP) vahvistamiseksi

Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelman UNEPin (United Nations Environment Programme) tehtävänä on edistää ympäristöllisesti kestävää kehitystä YK-järjestelmässä sekä toimia ympäristön tilan puolestapuhujana. Ohjelmalla on tärkeä normatiivinen rooli kansainvälisessä ympäristöyhteistyössä. Työ pohjautuu kansainvälisoikeudellisiin instrumentteihin ja ympäristöohjelman tuottamaan arviointityöhön. UNEP tarjoaa sopimussihteeristöpalveluja useille monenvälisille ympäristösopimuksille ja tieteellisille paneeleille sekä antaa tukea kansainvälisten ympäristösopimusten täytäntöönpanossa. Ympäristöohjelmalla on myös keskeinen rooli neuvoteltaessa uusia kansainvälisiä ympäristösopimuksia ja toimenpideohjelmia.

UNEPin aseman ja tehtävien vahvistaminen on keskeistä kansainvälisen ympäristöhallinnon lujittamiseen tähtäävässä työssä. Vuonna 2012 pidetyn Rio+20 konferenssin valmisteluissa EU:n neuvottelutavoitteisiin kuului UNEPin muuttaminen YK:n ympäristöjärjestöksi (UN Environment Organization). Tavoitetta ei saavutettu, mutta konferenssin loppuasiakirjan The Future We Want kappaleeseen 88 kirjattiin lukuisia muita toimia UNEPin vahvistamiseksi.

Rio+20 konferenssin päätöksiin pohjautuen näkyvin muutos on YK:n ympäristökokouksen (UNEA, United Nations Environment Assembly) perustaminen, jonka jäseniä ovat kaikki YK:n jäsenmaat. UNEA on korkein ympäristöasioissa kokoontuva elin YK:ssa. UNEA:ssa tehdyt kansainväliseen ympäristölainsäädäntöön ja ympäristöpoliittisiin prosesseihin liittyvät aloitteet heijastuvat usein ajan myötä kansalliselle tasolle. UNEA:n osallistujamäärä on kasvanut vuosi vuodelta ja UNEA:n viestejä kuullaan laajemmin myös YK-järjestelmässä, ml. korkean tason poliittinen foorumi (HLPF). Sidosryhmien osallistumista UNEPin kokouksiin ja UNEAan on vahvistettu sekä tiedonsaantia helpotettu, vaikka virallista sopua uudesta sidosryhmäpolitiikasta ei ole saatu tiettyjen valtioiden vastustuksen vuoksi.

UNEP on viime aikoina panostanut tiedonvälityksen kehittämiseen mm. erilaisten kampanjoiden myötä, joiden avulla tieto ympäristöntilan muutoksista ja tarvittavista toimista ympäristön hyväksi on saavuttanut entistä suuremman joukon ihmisiä ympäri maailmaa. Työ UNEA:n näkyvyyden vahvistamiseksi jatkuu. Tulevaisuuden haasteisiin kuuluu mm. tieteellisen tiedon systemaattisempi hyödyntäminen UNEAn päätöksenteossa, erityisesti hyödyntämällä UNEPin tuottamia raportteja kuten Global Environment Outlook –selvitystä. Osana vahvistamispyrkimyksiä on myös UNEA:n johtokunnan roolin kehittäminen (YMI Tiilikainen on parhaillaan johtokunnan jäsen).

Kenties hitainta edistys on ollut UNEPin koordinaatioroolin vahvistamisessa YK-järjestelmässä. UNEPin päämajatoiminnot on keskitetty Nairobiin ja UNEPin alueellisia toimistoja on vahvistettu, mikä on auttanut UNEPin osallistumista YK:n maa- ja alueohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon. UNEP on silti edelleen pieni toimija moneen muuhun verrattuna, minkä vuoksi osallistuminen kaikissa maissa ja alueilla ei ole samalla tasolla kuin suurimmissa YK-järjestöissä. Suomi on omalta osaltaan edistänyt YK-järjestelmän laajuisten ympäristöstrategioiden valmistamista ja UNEPin koordinaatioroolin huomioimista mm. UNEPin vetämän Environment Management Group –ryhmän kautta, jonka tavoitteena on kehittää YK-tahojen yhteistyötä ympäristöasioissa.

Keskeinen haaste UNEPin toiminnalle on edelleen sen rahoitus. UNEPin rahoitus YK:n säännöllisestä budjetista sekä korvamerkitty tuki jäsenmailta ovat kasvaneet, mutta samaan aikaan korvamerkitsemättömän rahoituksen määrä Ympäristörahastoon on laskenut. Edelleen vain 15 valtiota kattaa n. 90% korvamerkitsemättömästä rahoituksesta UNEPille. Suomi kuuluu tähän joukkoon, tämän vuoden rahoituksemme on 1,5 MEUR (vrt. 2015 6 MEUR).