Asiantuntijalausunto. Asia: VNS 10/2021 vp Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. Ympäristövaliokunta 11.2.2022.

Suomen ilmastopaneeli
Panelisti Ari Ekroos, tiedesihteeri Marianne Leino

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko linjaa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa kansainvälisesti, Euroopan unionissa sekä kansallisesti.

Kestävä kehitys tunnistetaan selonteossa merkitystään kasvattavaksi aihealueeksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Selonteossa linjataan, että Suomi toimii ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja luonnon monimuotoisuuden puolesta siten, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.

Ilmastopaneelin lausunnossa pääpaino on ihmisoikeuspoliittisen selonteon arviointi ilmastonäkökulmasta. Lisäksi huomion kohteena ovat erityisesti niin sanotut ilmastokanteet.

Huomioita ilmastonäkökulman huomioimisesta selonteossa

Ilmastonmuutos muuttaa monin eri tavoin elinympäristöjä ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja asettaa perus- ja ihmisoikeudet vaaraan kaikissa maissa. YK:n erityisraportoijan[1] mukaan syy-seuraussuhteita voidaan identifioida ilmastonmuutoksen ja useiden oikeuksien välillä. Näitä ovat muun muassa oikeus elämään, oikeus terveyteen, oikeus ruokaan, oikeus puhtaaseen veteen ja sanitaatioon, lasten oikeudet, oikeus puhtaaseen ympäristöön ja haavoittuvien ryhmien ihmisoikeudet. Haavoittuvimmassa asemassa olevat kärsivät jo nyt ilmastonmuutoksen vaikutuksista, ja usein alueilla, joilla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa on ennestään suuria haasteita.

Ilmastonmuutos on jossakin määrin haasteellinen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan sääntelyn kannalta, kun niiden tarjoamat mahdollisuudet ovat rajalliset. Globaalisti kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksissa on valtavia eroja, riippuen mm. demokratian tasosta sekä päätöksenteon saavutettavuudesta. Keskeistä on huomioida päästövähennystoimien kiireellisyys. Lisäksi on otettava huomioon, että mikäli päästöjä ei vähennetä radikaalisti globaalisti oikeudenmukaisella tavalla, se heikentää merkittävästi kaiken perus- ja ihmisoikeuksien eteen tehtävän työn vaikuttavuutta ja hankaloittaa entisestään ilmastomuutoshaasteisiin vastaamista.

Ilmastopaneeli on lausunut[2] ihmisoikeuspoliittisen selonteon valmisteluvaiheessa UM:lle, ja painottanut, että selonteossa tulisi arvioida, kuinka Suomi kantaa vastuunsa globaalien ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisesta ilmastonmuutokseen liittyvien haasteiden valossa. Lisäksi paneeli korosti, että olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, miten aktiivisesti ja koherentisti Suomi toteuttaa parhaimman saatavilla olevan tieteellisen tiedon mukaisia kansallisia päästövähennys- ja sopeutumistoimia poikkihallinnollisesti, politiikka-alasta riippumatta. Yhtä lailla tulisi tarkastella, miten Suomi edistää näitä tavoitteita ja toimia niin EU:ssa kuin kaikessa kahdenvälisessä ja monenkeskisessä yhteistyössä, mukaan lukien YK-tasolla. Tämän kaltainen arvio on selonteosta jäänyt kuitenkin puuttumaan.

---

[1] OHCHR, 2014: Safe Climate: Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment: A/74/161

[2] https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2020/07/Ilmastopaneelin_lausunto_ihmisoikeusselonteko-30.6.2020.pdf

Kansallisella tasolla paneeli toi esille seuraavien teemojen käsittelyä: saamelaisten oikeudet, oikeusjärjestelmä ja demokraattiset vaikutusmahdollisuudet. Ihmisoikeuspoliittinen selonteko onkin onnistunut tunnistamaan alkuperäiskansojen ja ilmastonmuutoksen kytköksen, mutta ei saamelaisiin liittyviä erityiskysymyksiä ilmastonmuutoksen edetessä. Selonteko huomioi, että Suomen perustuslaissa turvataan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä jokaisen mahdollisuus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Selonteko linjaa, että ympäristödemokratiaa tulee vahvistaa. Käynnissä oleva ilmastolain uudistustyö tarjoaa tähän nyt hallitukselle erinomaisen mahdollisuuden, jossa osallistumista koskevaa sääntelyä olisi vahvistettava sekä suunnittelun että seurannan osalta.

Perus- ja ihmisoikeusarviointi tarjoaa perustaa oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan tekemiselle.[3] Hyvin toteutettuna ilmastopolitiikan avulla voidaan tukea ihmisoikeuksien toteutumista niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Selonteko kiitettävästi korostaa yhdenvertaisuusperiaatteen sekä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien väestöryhmien oikeuksien toteutumista kaikilla kestävän kehityksen osa-alueilla ja linjaa, että Suomi edistää kansainvälisesti ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ilmasto-oikeuden hahmottuminen oikeuden tulkintojen kautta

Ilmastopolitiikkaa on lähivuosina haastettu ns. ilmastokanteilla.[4] Kanteiden taustalla ovat olleet toisaalta ympäristö- ja ihmisoikeusjärjestöt ja toisaalta myös yksityishenkilöt. Ominaista näille kanteille on ollut, että niissä argumentaation perustana ovat enemmän tai vähemmän myös ihmisoikeudet. Vastaajina näissä oikeudenkäynneissä ovat yleensä olleet kansallisvaltiot ja EU, mutta myös yksityisiin yrityksiin kohdistuneita kanteita on nostettu. Kanteissa esitettyjen vaateiden ydin on ollut, että harjoitettu ilmastopolitiikka ei ole ollut riittävää ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja tuomioistuimen tulisi määrätä vastaaja toteuttamaan tiukempia toimenpiteitä ilmaston muutoksen ehkäisemiseksi. Mielenkiintoista on, että samaan aikaan ilmastopolitiikka ja -sääntely on kehittynyt merkittävästi.

Ilmastokanteiden osalta on jo nyt muodostunut oikeuskäytäntöä, jolla on ollut vaikutusta kansallisen ilmastopolitiikan toimiin. Kanteet ja tuomioistuinten päätökset ovat ihmisoikeusperustan kannalta saman kaltaisia, mutta niissä on kuitenkin huomattavia eroja. Kanteita voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti:

1. Ihmisoikeusperustaiset ja kansainväliseen oikeuteen perustuvat kanteet;
2. Ilmastolakiperustaiset;
3. Vahingonkorvausoikeusperustaiset; ja
4. Ympäristölainsäädäntöön perustuvat perinteiset valitusasiat.

Ihmisoikeusperustaiset tai kansainväliseen oikeuteen perustuvat kanteet lähtevät liikkeelle jonkin olemassa olevan ihmisoikeussopimuksen rikkomiseen vetoamisesta. Ihmisoikeusperustaisten ilmasto-oikeudenkäyntien määrä jatkaa nousuaan; kaikkiaan globaalisti on tunnistettu 112 ihmisoikeusperustaista oikeudenkäyntiä, joista 29 pelkästään vuonna 2020.

Selkeästi ihmisoikeusperustaisiksi katsottavia tuomioistuinten ratkaisuja ovat muiden ohessa Alankomaiden korkeimman oikeuden ns. Urgenda päätös ja Belgian ns. Klimaatzaak, kun niissä kantajien argumentaation pohjana ovat erityisen korostuneesti ihmisoikeudet kansainvälisoikeudellisesti. Urgenda päätöksessä korkein oikeus määräsi hallituksen tehostamaan ilmastotoimia perusteena viranomaisen huolehtimisvelvollisuus ihmisoikeuksien turvaamisesta. Kanteen nosti 886 kansalaista. Urgenda lienee ensimmäinen ylimmän tuomioistuimen päätös,

jossa kansalaisten kanteen seurauksena valtiota velvoitettiin tekemään kunnianhimoisempia ilmastotoimia.

---

[3] Kivimaa ym. 2021. Kuinka oikeudenmukaisuus voidaan huomioida ilmastopolitiikassa? Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2021.

[4] https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf

Euroopan Neuvoston ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä oleva Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States (no. 39371/20), jossa Suomikin on vastaajana, on luonnollisesti ihmisoikeusperustainen. Nuoret perustavat kanteensa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin 2 (oikeus elämään), 8 (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) ja 14 (syrjinnän kielto). Tämän asian käsittely on tätä kirjoittaessa tuomioistuimen ratkaisua vailla.

Ihmisoikeusnäkökulman lisäksi ilmastolakiperustaiset kanteet ovat erityisen kiinnostavia myös Suomen ilmastolain uudistuksen kannalta. On näet tärkeätä pohtia voimassa olevan ja valmistelussa olevan ilmastolain tarjoamia mahdollisuuksia oikeussuojan antamiseen tuomioistuinteitse. Esimerkiksi Irlannissa Irlannin Maanystävät nosti hallitusta vastaan kanteen sillä perusteella, että voimassaollut ilmastotoimien suunnitelma ei ollut tarpeeksi yksityiskohtainen täyttääkseen Irlannin ilmastolain vaatimuksia. Korkein oikeus määräsi hallitusta laatimaan uuden ilmastopolitiikan suunnitelman, jossa esitetään miten kansainvälisesti sovittuihin ja kansallisesti asetettuihin päästövähennyksiin päästään. Saksassa taas perustuslakituomioistuin katsoi, että ilmastolaki ei sisältänyt riittävän selviä budjettivelvoitteita lyhyttä aikajännettä pidemmälle aikajänteelle (vuoden 2030 jälkeinen aika).[5] Tuomioistuin velvoitti lainsäätäjän antamaan 31.12.2022 mennessä tällaiset säännökset. Myös Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden (Conseil d´Etat) päätöksen koskien energiakaaren (Code de l'énergie) mukaista Ranskan valtion velvollisuutta ryhtyä kaikkiin tarkoituksenmukaisiin päästövähennys toimenpiteisiin 31.3.2022 mennessä voidaan katsoa "ilmastolakiperustaiseksi", kun Ranskassa yleinen ilmastosääntely, joka vertautuu monien maiden ilmastolakeihin, perustuu tähän sääntelyyn.[6]

Voimassa olevan ympäristölainsäädännön mukaisissa asioissa vedotaan nykyisin jo suhteellisen usein jo ilmastoperusteisiin. Ilmastoperusteisesti menestymisen mahdollisuudet ovat kuitenkin suhteellisen heikot sen vuoksi, että voimassa olevan lainsäädännön suojaamiin oikeushyviin ilmastonmuutoksen hillitseminen kuuluu niukasti.[7] Vahingonkorvausperustaisissa ilmastokanteissa katsotaan ilmastonmuutoksen aiheuttavan tulevaisuudessa sellaisia omaisuusvahinkoja, joiden estämiseksi valtioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin.

Johtopäätöksiä Suomen kannalta

On selvää, että ilmastonmuutoksella ja ilmastotoimilla kytköksiä Suomen perustuslain velvoitteisiin ja oikeuksiin. Perustuslain 20 §:n 2 momentti sisältää ympäristöperusoikeussäännöksen, jonka mukaan julkisen vallan vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Terveelliseen ympäristön kannalta myös ilmastonmuutoksen hillitseminen on erittäin merkityksellinen kysymys. Olisi tärkeätä arvioida kattavasti, **turvaavaako nykyinen lainsäädäntö ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla kansalaisille riittävät mahdollisuudet saada oikeussuojaa ilmastoperusteisesti. Yleisemmin voisi olla tarpeen selvittää, tulisiko ympäristöperusoikeussääntelyä kehittää tai muita yleisiä velvollisuuksia koskevia säännöksiä tarkistaa ilmastonmuutosnäkökulmasta.**

[5] Saksan ilmastolain liitteeseen on otettu sektorikohtaiset kasvihuonekaasubudjetit, jotka ovat velvoittavia. Vrt. Suomen ilmastolain suunnitelmat.

[6] Ilmastosääntelyyn kannalta myös EU-tuomioistuimen ratkaisu 25.3.2021 Armando Carvalho and Others v. EU (Case C-565/19) on mielenkiintoinen. Sen perustana olivat Pariisin ja Kyoton sopimukset ja EU:n primäärioikeus. EU-tuomioistuin kuitenkin hylkäsi kanteen.

[7] Ks. tematiikasta tarkemmin Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén (2020): Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin.