



SUOMEN
ILMASTOPANEELI
The Finnish Climate
Change Panel

ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTI

Paula Kivimaa, Milja Heikkinen, Suvi Huttunen, Jouni J. K. Jaakkola, Sirkku Juhola, Suvi Juntunen, Minna Kaljonen, Jukka Käyhkö, Marianne Leino, Tikli Loivaranta, Piia Lundberg, Anu Lähteenmäki-Uutela, Klemetti Näkkäljärvi, Marja Helena Sivonen, Annukka Vainio

Suomen ilmastopaneeli
Raportti 1/2023

© Suomen ilmastopaneeli



Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi

Tekijät:

Paula Kivimaa, Milja Heikkinen, Suvi Huttunen, Jouni J. K. Jaakkola, Sirkku Juhola, Suvi Juntunen, Minna Kaljonen, Jukka Käyhkö, Marianne Leino, Tikli Loivaranta, Piia Lundberg, Anu Lähteenmäki-Uutela, Klemetti Näkkäläjärvi, Marja Helena Sivonen, Annukka Vainio.

ISSN: 2737-0666

ISBN: 978-952-7457-18-4

DOI: [lisätään myöhemmin]

Viittausohje:

Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäläjärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023.

Suomen ilmastopaneeli edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä. Se antaa suosituksia hallituksen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Ilmastopaneelin selvitykset ja kannanotot tehdään tieteellisin perustein.

info@ilmastopaneeli.fi

www.ilmastopaneeli.fi

[@Ilmastopaneeli1](https://twitter.com/Ilmastopaneeli1)

SISÄLLYS

POLITIIKKASUOSITUKSET JA KESKEISET VIESTIT	III
TIIVISTELMÄ	V
SUMMARY	VI
SAMMANDRAG	VII
ČOAHKKÁIGEASSU.....	VIII
ČUÁKÁNKIÄSU.....	IX
VUÄNÖS	X
1. JOHDANTO.....	1
1.1. SIDOSRYHMÄTYÖPAJAT, KANSALAIKYSLEY JA MUU TAUSTATYÖ	1
2. LÄHTÖKOHTIA ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIIN.....	3
2.1. ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI SUHTEESSA PERINTEISEEN VAIKUTUSTENARVIOINTIIN	3
2.2. PERUS- JA IHMISOIKEUDET LÄHTÖKOHTANA ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIIN	4
2.3. OIKEUDENMUKAISUUDEN ULOTTUVUUDET.....	7
3. ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIKYSYMYKSIÄ	9
3.1. JAKO-OIKEUDENMUKAISUUS.....	11
3.2. TUNNUSTAVA OIKEUDENMUKAISUUS.....	19
3.3. MENETTELYTAPOJEN OIKEUDENMUKAISUUS.....	25
4. POHDINTAA ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN RISTIRIIDOISTA SEKÄ MUUTA HUOMIOITAVAA.....	31
5. YHTEENVETO & JOHTOPÄÄTÖKSET	33
LIITTEET	36
LÄHTEET	36

POLITIIKKASUOSITUKSET JA KESKEISET VIESTIT

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointia tulee kehittää

- Uuden ilmastolain mukaan oikeudenmukaisuusvaikutuksia on arvioitava ilmastopolitiikan suunnittelussa ja seurannassa. Tämä vaatii oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnin kehittämistä.
- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi parantaa tietoperusteista päätöksentekoa ja luo mahdollisuuksia ristiriitojen ratkomiselle.
- Ilmastopolitiikka voi auttaa korjaamaan nykyisiä epäoikeudenmukaisuuksia, esimerkiksi vähentämällä päästöistä aiheutuvia terveys- ja ympäristöhaittoja. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee kuitenkin arvioida kattavasti, jotta ei tuoteta uusia merkittäviä epäoikeudenmukaisuuksia, ilman, että niitä hyvitetään tai lievitetään.
- Ilmastopolitiikka yksin ei pysty ratkaisemaan kaikkia oikeudenmukaisuuskysymyksiä, joista osa johtuu muusta kuin ilmastopolitiikasta. Yksittäisten ilmastopolitiikan ohjauskeinojen tarkastelu ei anna koko kuvaa oikeudenmukaisuudesta. Siksi oikeudenmukaisuusarvioinnin tulisi keskittyä politiikkakokonaisuuksien vaikutusten tarkasteluun. Esimerkiksi fossiilitalouden rajoittamisesta aiheutuvia haittoja voidaan hyvittää tai lieventää uuden talouden tukemisella ja koulutuspolitiikalla.
- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää vaikutusten tarkastelua eri aluetasoilla paikallisesta globaaliin. Myös vaikutusten aikaskaalat on syytä huomioida.
- Tarvitaan sekä sektorikohtaista että sektorit ylittävää tarkastelua. Esimerkiksi ruokaan, liikenteeseen ja energiaan liittyvien politiikkatoimien ja -yhdistelmien oikeudenmukaisuusvaikutukset kytkeytyvät toisiinsa ihmisten arjessa. On tärkeää arvioida myös laajempia systeemiä vaikutuksia ympäristöön, esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen.
- Oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee seurata, ja niistä tulee viestiä saavutettavasti. Esimerkiksi ilmastovuosikertomus ja kuntien toimintakertomukset tarjoavat välineitä tähän.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin pohjattava perus- ja ihmisoikeuksiin

- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin lähtökohta on, että ilmastopolitiikkaa tarvitaan globaalien ja ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi. Epäonnistuminen ilmastomuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa tuottaa epäoikeudenmukaisuutta.
- Perus- ja ihmisoikeudet auttavat hahmottamaan oikeudenmukaisuuden minimitasoa. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee arvioida kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksista johdettua minimitasoa laajemmin.
- Alkuperäiskansojen oikeuksien turvaaminen tukee ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta ja ilmastopolitiikan tietopohjaa. Suomessa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusarvioinnissa tulee arvioida ja seurata politiikkatoimien vaikutuksia saamelaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä kulttuuriin.

Oikeudenmukaisuuden kolme ulottuvuutta avuksi ilmastopolitiikan arviointiin

- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin tulee pohjautua tutkittuun ja luotettavaan tietoon, perus- ja ihmisoikeuksiin ja siinä voisi hyödyntää oikeudenmukaisuuden kolmea ulottuvuutta: jako-oikeudenmukaisuus, tunnustava oikeudenmukaisuus sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Näihin pohjautuvia raportissa esitettäviä arviointikysymyksiä voidaan hyödyntää ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin kehittämisessä.
- Jako-oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnissa tulee huomioida entistä paremmin hyötyjen ja haittojen jakautuminen yhteiskunnassa. Huomiota tulee kiinnittää taloudellisten vaikutusten ohella esimerkiksi terveys- ja ympäristövaikutusten jakautumiseen. Hyvittävien keinojen käyttöä tulee harkita - kuitenkin niin, että ilmastopolitiikan ohjausvaikutus säilyy.
- Erilaisten sosiokulttuuristen taustojen ja haavoittuvuuksien merkitys ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen tulee tunnistaa ja ottaa huomioon nykyistä paremmin. Tämä edellyttää

tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointikysymysten hyödyntämistä sekä sen tarkastelua, miten tulevien sukupolvien näkökulma on esillä ilmastosuunnitelmissa.

- Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta tulee edistää arvioimalla ilmastopolitiikkaan osallistumisen tosiasiallisia rajoitteita, ja miten niitä voitaisiin purkaa. Menettelytapojen oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulisi arvioida jo, kun ilmastosuunnitelman laatimista suunnitellaan. Erityisesti saamelaisten, lasten, ja nuorten äänien kuulumisesta tulee huolehtia päätöksenteossa.
- Tunnustavaan ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen kytkeytyen, ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusarvioinnin tulee myös tarkastella viestinnän saavutettavuutta eri sosiokulttuurisista taustoista tuleville ryhmille. Oikein kohdennettu viestintä parantaa ihmisten muutoskyvykkyyttä.

Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hanke

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hankkeessa (2021–2023) pyritään lisäämään ymmärrystä siitä, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan ilmastopolitiikan yhteydessä. Oikeudenmukaisuutta jäsennetään perus- ja ihmisoikeuksien sekä tutkimuskirjallisuudesta johdettujen eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksien eli jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta. Jako-oikeudenmukaisuus tarkastelee ilmastotoimista aiheutuvien hyötyjen ja haittojen jakautumista. Osana jako-oikeudenmukaisuutta tarkastellaan myös hyvittävän oikeudenmukaisuuden kysymyksiä eli toteutuneiden haittojen kompensointia tai haittavaikutusten lievittämistä. Tunnustava oikeudenmukaisuus kohdistaa huomionsa siihen, miten ihmisten erilaiset asemat ja esimerkiksi sosiokulttuuriset tekijät vaikuttavat ilmastopolitiikan seurausten kohdentumiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden avulla tarkastellaan sitä, miten reiluja erilaiset poliittisen päätöksenteon vaiheet ovat.

- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi –raportissa (Kivimaa ym. 2023) esitellään arviointikysymyksiä, joita voidaan hyödyntää ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin kehittämisessä. Raportin tueksi toteutettiin sidosryhmätyöpajojen sarja, josta löytyy lisätietoa raportin liitteestä.
- Oikeudenmukainen energiasiirtymä aluetasolla –muistiossa (Lund 2023) tarkastellaan energiasiirtymän vaikutuksia aluetasolla Suomessa. Näkökulmana ovat energia- ja taloudelliset vaikutukset, sekä miten muutoksessa mahdollisesti syntyvää alueellista taloudellista epäoikeudenmukaisuutta voitaisiin korjata.
- Sopeutumiseen keskittyneessä työpaketissa muodostettiin yhteensä 16 oikeudenmukaisen sopeutumisen indikaattoria, joiden avulla analysoitiin eri maiden ja kaupunkien sopeutumis suunnitelmia. Analyysin tulokset löytyvät Juhola ym. (2022) artikkelista. Suomeksi lisätietoa myös Ilmastopaneelin blogissa.
- Kansalaisten näkemyksiä Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta selvitettiin kansalaiskyselyn avulla. Aineisto kerättiin sähköisenä kyselynä kesäkuussa 2022 kolmelta valitulta tutkimusalueelta: Helsingistä, Pohjois-Pohjanmaalta ja Varsinais-Suomesta. Kyselyn vastaukset analysoitiin käyttäen määrällisiä, laadullisia ja paikkatietomenetelmiä. Kyselyn tuloksia esitellään Kansalaisten kokemukset Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta -raportissa (Vainio ym. 2023).
- Saamelaisten erityiskysymyksiä ilmastomuutoksen sopeutumis- ja hillintäpolitiikassa tarkastellaan työpaketissa Oulun yliopiston ympäristöterveyden ja keuhkosairauksien tutkimuskeskuksessa CERH:ssä. Lue lisää Ilmastopaneelin blogista. Työpaketista tullaan julkaisemaan muistio vielä myöhemmin keväällä 2023.

Hankkeen raportit ja muut julkaisut löytyvät [Ilmastopaneelin verkkosivuilta](#).

TIIVISTELMÄ

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuskysymyksistä on tullut keskeinen osa ilmastopolitiikasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden varmistaminen on kirjattu myös yhdeksi uuden ilmastolain tavoitteista, minkä seurauksena ilmastotoimien oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee jatkossa arvioida osana ilmastosuunnitelmien laadintaa ja toimeenpanon seuranta. Ilmastopaneelin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hankkeessa on pyritty lisäämään ymmärrystä siitä, mitä tarkoitetaan oikeudenmukaisella ilmastopolitiikalla. Tässä raportissa tarkastellaan lähemmin, miten ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida. Arviointityön kehittämiseksi raportissa esitellään joukko oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointikysymyksiä.

Perus- ja ihmisoikeudet tarjoavat pohjan, jolle ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi rakentuu. Nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeus elämään ja terveyteen edellyttää, että ilmastomuutosta hillitään ja ilmastomuutokseen sopeutumista edistetään. Raportissa lähtökohtana on, että ilman ilmastopolitiikkaa ei voi olla oikeudenmukaisuutta. Parhaimmillaan ilmastopolitiikalla voidaan korjata fossiilitalouden epäoikeudenmukaisuuksia. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden arviointia tarvitaan, ettei ilmastopolitiikalla tulla aikaansaaneeksi uusia epäoikeudenmukaisuuksia, varsinkaan ilman, että niitä hyvitetäisiin tavalla tai toisella. Ilmastopolitiikka yksin ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan kaikkia oikeudenmukaisuuskysymyksiä, ja siksi huomioon tulee ottaa laajemmat politiikkakokonaisuudet.

Raportissa jäsennellään ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta tutkimuskirjallisuudesta johdetun kolmen eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden kautta; jako-oikeudenmukaisuus, tunnustava oikeudenmukaisuus ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Jako-oikeudenmukaisuus tarkastelee ilmastotoimista aiheutuvien hyötyjen ja haittojen jakautumista. Osana jako-oikeudenmukaisuutta tarkastellaan myös hyvittävän oikeudenmukaisuuden kysymyksiä eli toteutuneiden haittojen kompensointia tai haittavaikutusten lievittämistä. Jako-oikeudenmukaisuudessa vaikutusten kohdentuminen eri aluetasolle, paikallisesta globaaliin, vaatii tarkastelua. Tunnustava oikeudenmukaisuus kohdistaa huomionsa siihen, miten ihmisten erilaiset asemat ja esimerkiksi sosiokulttuuriset tekijät vaikuttavat ilmastopolitiikan seurausten kohdentumiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden avulla tarkastellaan sitä, miten reiluja erilaiset poliittisen päätöksenteon vaiheet ovat. Erilaisten haavoittuvuutta lisäävien tekijöiden sekä erityisesti ilmastopolitiikassa keskeisten ryhmien, kuten tulevien sukupolvien ja saamelaisten, huomioiminen on tärkeää osana tunnustavaa ja menettelytapojen oikeudenmukaisuutta.

Oikeudenmukaisuusulottuvuuksien tarkasteluun pohjaten raportissa esitetään joukko arviointikysymyksiä, joita voidaan hyödyntää ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Arviointikysymykset tarjoavat mahdollisuuden jäsentää ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia entistä kattavammin. Eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet kuitenkin limittyvät, eikä niitä aina ole tarkoituksenmukaistakaan erotella toisistaan.

Johtopäätöksinä todetaan, että eritoten tunnustava oikeudenmukaisuus haastaa politiikan valmistelijoita ja arvioijia pohtimaan oikeudenmukaisuusvaikutuksia entistä syvällisemmin. Olemassa olevat valtasemat ja saavutetut edut, vähemmistöjen rooli, sekä muun muassa syntymättömien sukupolvien ja saamelaisten oikeudet ovat kaikki huomiota vaativia tekijöitä. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden kautta voidaan hahmottaa esimerkiksi menettelytavoista sellaisia vaiheita, joissa on parannettavaa, esimerkiksi juuri edellä mainittujen ryhmien osallistumisen mahdollistamiseksi. Oikeudenmukaisuusarvioinnin kehittäminen on tärkeä osa rakentavaa ristiriitojen ratkomista, jota jatkossakin joudutaan väistämättä tekemään. Tieteenalarajat ylittävä tutkimus on tärkeää oikeudenmukaisuuden edistämiseksi. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee seurata ja niistä tulee viestiä avoimesti ja saavutettavasti.

SUMMARY

Issues of justice in climate policy have become a key element in social debate about climate policy. Ensuring the justice of climate action has also been included as one of the objectives of the new Climate Change Act, so the justice impacts of climate action must be evaluated as part of preparing climate plans and monitoring their implementation in the future. The Climate Change Panel's "Justice in climate policy" project aims to increase understanding of what is meant by a just climate policy. In particular, this report examines how justice in climate policy can be evaluated. To develop the evaluation work, the report presents several questions concerning the evaluation of justice in climate policy.

Fundamental and human rights provide the basis on which the evaluation of justice in climate policy is built. The right to life and health of the present and future generations requires climate change to be mitigated and the promotion of adaptation to it. The report is based on the premise that there can be no justice without a climate policy. At its best, climate policy can remedy the existing injustice of the fossil economy. Evaluation of justice in climate action is needed so that climate policy does not bring about significant new injustices, especially without compensating those particularly affected by them in one way or another. However, climate policy alone cannot solve all issues of justice, so attention must be paid to broader policy packages.

The report analyses the issues of evaluating the justice of climate policy through three dimensions of justice derived from the research literature: distributive justice; recognitive justice; and procedural justice. Distributive justice draws attention to the distribution of the benefits and disadvantages of climate action. Restorative justice is also discussed as part of distributive justice, which means compensating for actual disadvantages or mitigating their effects. In the case of distributive justice, the directing of impacts at different regional levels from local to global also requires investigation. Recognitive justice focuses on how people's different positions and sociocultural factors, for example, affect the direction of the consequences of climate policy. The justice of procedures examines how just and achievable the different stages of political decision making are. Consideration of various factors that increase vulnerability and the groups to be taken into account in climate policy in particular, such as future generations and the Sámi, is an important part of recognitive and procedural justice.

Based on the analysis of the dimensions of justice, the report presents several evaluation questions that can be used in developing the justice impact evaluation of climate policy. The various dimensions offer an opportunity to structure the issues of justice in climate policy more comprehensively. The impacts of justice have traditionally been analysed mainly from the perspective of the distribution of benefits and disadvantages, but the "Justice in climate policy" project identified the need for a more holistic approach to justice. The various dimensions of justice provide tools for structuring its effects, though the dimensions and evaluation questions also overlap, and it is not always even useful to distinguish between them.

In conclusion, recognitive justice in particular challenges policymakers and evaluators to consider justice impacts even more thoroughly. Among other things, existing positions of power and achieved benefits, the role of minorities, and the rights of unborn generations and the Sámi are all factors that require attention. For example, through recognitive justice, it is possible to perceive procedural steps that need to be improved to enable the participation of the above groups. Improving justice evaluation and stating grounds for the justice of climate actions are an important part of constructive conflict resolution, which will inevitably have to continue. Research across disciplines is important to promote justice. Justice impacts must be monitored and communicated openly and accessibly.

SAMMANDRAG

Diskussionen om rättvis klimatpolitik har blivit en central del av den klimatpolitiska samhällsdebatten. Ett av målen i den nya klimatlagen är att säkerställa att klimatåtgärderna är rättvisa. I fortsättningen bör klimatåtgärdernas effekter därmed också utvärderas ur rättvisehänseende när klimatplaner utarbetas och när deras verkställande följs upp. Klimatpanelens projekt Rättvisa i klimatpolitiken ska öka förståelsen för vad som avses med rättvis klimatpolitik. Den här rapporten fokuserar främst på hur man kan analysera rättvisa i klimatpolitiken. För att utveckla en sådan analys lägger rapporten fram olika utvärderingsfrågor om rättvisa i klimatpolitiken.

De grundläggande och de mänskliga rättigheterna utgör en grund för analysen. Nuvarande och kommande generationers rätt till liv och hälsa förutsätter att klimatförändringen begränsas och att man främjar klimatanpassning. Rapporten utgår från att klimatpolitik är en förutsättning för klimaträttvisa. I bästa fall kan klimatpolitiken också rätta till befintliga orättvisor i den fossila ekonomin. Analysen av rättvisa klimatåtgärder behövs för att klimatpolitiken inte ska ge upphov till nya betydande orättvisor, särskilt sådana där de mest drabbade inte skulle kompenseras på ett eller annat sätt. Alla frågor som gäller rättvisa kan dock inte enbart lösas genom klimatpolitik, och därför bör man uppmärksamma bredare politiska helheter som överskrider gränserna mellan olika sektorer och förvaltningsområden.

Rapportens klimatpolitiska utvärderingsfrågor har formulerats utifrån tre olika former av rättvisa från forskningslitteraturen: distributiv rättvisa, erkännande rättvisa och procedurell rättvisa. Distributiv rättvisa handlar om hur klimatåtgärdernas nyttor och bördor fördelas. Även kompensatorisk rättvisa ingår i distributiv rättvisa. Kompensatorisk rättvisa handlar om hur skador kompenseras eller hur skadornas konsekvenser mildras. En granskning av distributiv rättvisa kräver också att man undersöker hur effekterna fördelar sig på olika områden, från lokal till global nivå. Erkännande rättvisa handlar om hur olika samhällspositioner och till exempel sociokulturella faktorer påverkar fördelningen av klimatpolitikens effekter. Procedurell rättvisa handlar om hur rättvisa och tillgängliga de olika stegen i en politisk beslutsprocess är. En granskning av erkännande och procedurell rättvisa ska lyfta fram olika faktorer som ökar sårbarheten och även identifiera sådana grupper som särskilt bör beaktas i klimatpolitiken, såsom kommande generationer och samer.

De olika formerna av rättvisa fungerar som utgångspunkt för utvärderingsfrågorna i rapporten. Frågorna kan utnyttjas när man utvecklar analysen av rättvisa i klimatpolitiken. De olika formerna av rättvisa ger möjlighet att formulera frågorna på ett mer övergripande sätt. Traditionellt har analysen av rättvisaspekterna utgått från fördelningen mellan nyttor och bördor, medan projektet Rättvisa i klimatpolitiken lyfter fram behovet av att undersöka rättviseperspektivet på ett mer övergripande sätt. De olika formerna av rättvisa ger verktyg för att klarlägga rättviseperspektivet, men de olika formerna och utvärderingsfrågorna kan också överlappa varandra och därför är det inte alltid ändamålsenligt att skilja dem åt.

Slutsatsen är att i synnerhet principen om erkännande rättvisa utmanar den politiska beredningen och bedömningen till djupare reflektion kring klimaträttvisa. Befintliga maktpositioner och förmåner, minoriteternas roll, samt kommande generationers och samernas rättigheter är alla sådana faktorer som måste uppmärksammas. Principen om erkännande rättvisa kan till exempel användas för att identifiera sådana förfaranden som måste förbättras, till exempel för att göra det möjligt för ovannämnda grupper att medverka. För att målkonflikter även i fortsättningen ska kunna lösas på ett konstruktivt sätt är det viktigt att utveckla analysen av rättvisa i klimatpolitiken och att kunna motivera varför en klimatåtgärd är rättvis. Tvärvetenskaplig forskning har en viktig, främjande roll för klimaträttvisa. Analysen av rättvisa i klimatpolitiken bör också stödjas genom uppföljning och rapportering på ett öppet och tillgängligt sätt.

ČOAHKKÁIGEASSU

Dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuođa gažaldagain lea šaddan servodatlaš ságastallama guovddášoassi, mii guoská dálkkádatpolitiikka. Dálkkádatdoaimmaid vuoiggalašvuođa sihkarastin lea maid girjejuvnon oktan ođđa dálkkádatlága ulbmilin, man čuovvumuššan dálkkádatdoaimmaid vuoiggalašvuođa váikkuhusat galget dás duohko árvvoštallojuvnot dálkkádatplánaid ráhkadeami ja ollahuhttima čuovvuma oassin. Dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuohta -prošeavttas lea viggojuvnon lasihit ipmárdus das, mii dárkkuhuvvo vuoiggalaš dálkkádatpolitiikkain. Dán raporttas geahčaduvvo lagabut, mot dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuohta sáhtá árvvoštallojuvnot. Árvvoštallanbarggu ovdánahttima várás raporttas ovdanbuktojuvvojit vuoiggalašvuođa váikkuhusaid árvvoštallangažaldagat.

Vuođdo- ja olmmošrievttit fáallet vuođu, masa dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuođa árvvoštallan huksejuvvo. Dáláš ja boahhte buolvvaid riekti eallimii ja dearvvašvuhtii gáibida, ahte dálkkádatrievdan gohccojuvvo ja dálkkádatrievdamii vuogáiduvvan ovddiduvvo. Raporttas vuolggasadjin lea, ahte dálkkádatpolitiikka haga ii sáhte leat vuoiggalašvuohta. Buoremus muttus dálkkádatpolitiikkain sáhttet divvojuvnot fossiilaekonomiija eahpevuoiggalašvuođat. Dálkkádatdoaimmaid vuoiggalašvuođa árvvoštallan dárbbášuvvo, vai dálkkádatpolitiikkain eai dagahuvvo ođđa eahpevuoiggalašvuođat, eandalit almmá dan haga, ahte dat buhttejuvvojit vugiin dehe nuppiin. Dálkkádatpolitiikka akto ii dattetge bastte čoavdit visot vuoiggalašvuođa gažaldagaid, ja danin galget váldojuvnot vuhtii viiddit politiikkaollisvuođat.

Raporttas lađastallojuvvo dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuohta dutkangirjjálašvuođas bohtán golmma sierra vuoiggalašvuođa dimenšuvnna bakte, mat leat juohkinvuoiggalašvuohta, dovddasteaddji vuoiggalašvuohta ja meannudanvugiid vuoiggalašvuohta. Juohkinvuoiggalašvuohta geahčada ávkkiid ja áruid juohkáseami, mat čuožžilit dálkkádatdoaimmain. Juohkinvuoiggalašvuođa oassin geahčaduvvojit maid buhttejeaddji vuoiggalašvuođa gažaldagat dehege ollahuvvan áruid kompenseren dehe árvováikkuhusaid geahpideami. Juohkinvuoiggalašvuođa váikkuhusaid čuohcin sierra guovlludásiide, báikkálaččas globálie, gáibida geahčadeami. Dovddasteaddji vuoiggalašvuohta čuoziha fuomášumis dasa, mot olbmuid sierralágán sajádagat ja ovdamearkka dihte sosiokultuvrralaš dagaldagat váikkuhit dálkkádatpolitiikka čuovvumušaid čuohcimii. Meannudanvugiid vuoiggalašvuođa mielde geahčaduvvo dat, man árvasat sierralágán politiikkalaš mearrádusdakhkama muttut leat. Sierralágán dagaldagaid, mat lasihit raššivuođaid, sihke earenoamážit dálkkádatpolitiikkas guovddášjoavkkuid, dego boahhte buolvvaid ja sápmelaččaid, vuhtii váldin lea dovddasteaddji ja meannudanvugiid vuoiggalašvuođa dehálaš oassi.

Vuoiggalašvuođa dimenšuvnnaid geahčadeapmái vuođđudettiin raporttas ovdanbuktojuvvojit árvvoštallangažaldagat, mat sáhttet adnojuvnot ávkin dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuođa váikkuhusaid árvvoštallama ovdánahttimii. Árvvoštallangažaldagat fáallet vejolašvuođa lađastallat dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuođa váikkuhusaid ovdalačča gokčevaččabut. Sierra vuoiggalašvuođa dimenšuvnna goitge šaddet latnjalassii, iige daid leat álohii oba vuogálašge sirret nuppiineaset.

Jurddaboađusin gávnnahuvvo, ahte áinnas dovddasteaddji vuoiggalašvuohta hástala politiikka válmastalliid ja árvvoštalliid suokkardit vuoiggalašvuođa váikkuhusaid ovdalačča čiekŋaleappot. Gustojeaddji váldesajádagat ja asttahuvvon ovdamunit, vehádagaid rolla, sihke earret eará šattakeahtes buolvvaid ja sápmelaččaid rievtit leat visot fuomášumi gáibideaddji dagaldagat. Dovddasteaddji vuoiggalašvuođa bakte sáhttet hábmejuvnot ovdamearkka dihte meannudanvugiin dakkár muttut, main lea buorideamoš, ovdamearkka dihte aiddo ovdal namuhuvvon joavkkuid searvama vejolažžan dahkama dihte. Vuoiggalašvuođa árvvoštallama ovdánahttin lea konstruktiivlaš russolasvuođaid čoavdima dehálaš oassi, mii dás duohkonai šaddá veagal bargujuvnot. Dieđasuođerájiid rasttildeaddji dutkamuš lea dehálaš vuoiggalašvuođa ovdáneami várás. Dálkkádatpolitiikka vuoiggalašvuođa váikkuhusat galget čuvvojuvnot ja dain galgá dieđihuvnot rahpasit ja dat galget olahit álbmoga.

ČUÁKÁNKIÁSU

Šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâkoččâmušaid lii puáttám kuávdášláš uási savástállám šonĵadahpoliitk pirrá. Vuoigálášvuodâ visásmittem šonĵadahtooimâi pirrá lii kirjettám meiddei oovtâ uđđâ šonĵadahlaavâ uulmán, mon puátusin šonĵadahtooimâi vuoigálášvuodâváikuttásaid kalga puátteevuonâst árvustállâđ šonĵádáhvuáváámij ráhtim já olášuttem čuávum. Šonĵadahpaaneel šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâ -haavâst lii viggâm lasettiđ viätu tast, maid uáivild vuoigáláš šonĵadahpoliitk. Taan čielgiittásast suogárdalloo tärhibeht, maht šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâ puáhtá árvustállâđ. Árvustállâmpaargo oovdedmân čielgiittásast oovdânpuáhtoo juávhu vuoigálášvuotâváikuttásâi árvustállâmkoččâmušaid.

Vuáđu- já olmoošvuoigâđvuodah fáalih vuáđu, moos šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâ árvustállâm šaddoo. Tááláá já puáttee suhâpoolvâi vuoigâđvuotâ elimân já tiervâsvuotân váátá, ete šonĵadahnubâstus iästojeĵ já šonĵadahnubâstus vuáhádum ovdedeh. Čielgiittás vuoigâsaijeen lii, ete poliitiiktáá ij puáhtá lede vuoigálášvuotâ. Pyeremussân šonĵadahpoliitkâin puáhtá tivvoođ fossiilekonomia epivuoigálášvuodâid. Šonĵadahtooimâi vuoigálášvuodâ árvustállâm tarbâšuvvojeĵ, nuuvt ete šonĵadahpoliitkâin ij puáhtá selgâniđ uđđâ epivuoigálášvuodâid, aainâškin ete toid ij pyereet mahtnii. Šonĵadahpoliitk ij kuittâg ohtuu pyevti čuávdiđ puoh vuoigálášvuotâkoččâmušaid já tondiet kalga puáttee väldiđ vuotân viđđâsuboh poliitiikubâlášvuodâid.

Čielgiittásast čovdâččeh šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâ tutkámuškirjálášvuodâst jođettem kuulmâ vuoigálášvuodâ ooláádmudo mielđ; jyehim -vuoigálášvuotâ, tubdâsteijee vuoigálášvuotâ já vuovij vuoigálášvuotâ. Jyehimvuoigálášvuotâ tárkkoo šonĵadahtooimâin puáttee hiáđui já hááitui juáhâsem. Uáassin jyehim-vuoigálášvuotâ tárkkoo meiddei sajanmäksee koččâmušaid ađai olášum hááitui sajanmäksim teikâ háittuvaikuttásâi kepidem. Jyehim-vuoigálášvuodâst váikuttásâi čuosâtem eres kuovdâtaasijn, páiháliist gloobaalân, váátá tárkkum. Tubdâsteijee vuoigálášvuotâ čuosât huámmášume toos, maht ulmui ereslágâneh sajattuvah já ovdâmerkkân sosiokulttuurlaš tahheeh vaigutteh šonĵadahpoliitk čuávumušâi čuosâtem. Vuovij vuoigálášvuodâin tárkkoeĵ tom, maht vuoigâlah ereslágâneh poliitiikláš miárádâšráhtim mudoh láá. Sierâlágân havvumuodâ lasetteijee tahhei sehe eromâšávt šonĵadahpoliitkâst teháláš juávhui, nuuvt-uv puáttee suhâpoolvâi já sâmmilij, vuotânväldim lii teháláš uáassin tubdâsteijee vuoigálášvuotâ já vuovij vuoigálášvuotâ.

Vuoigálášvuotâooláádmudoi kiedâvušmân vuáđuld čielgiittásast iävtut juávkku árvustállâmkoččâmusâid, maid puáhtá ávhástállâđ šonĵadahpoliitk vuoigálášvuodâ árvustállâm oovdedmân. Árvustállâmkoččâmušah fáalih máhđulášvuodâ čovdâččiđ šonĵadahpoliitk vuoigálášvuotâváiguttásâid luávdebeht ko ovdil. Eres vuoigálášvuodâ ooláádmudoh kuittâg maneh uásild pajaluvâi, ige taid lii ain taarbâšlášgin sierrid nuubijn.

Juurđâpuáđusin páhuduvvoo, ete eromâšávt tubdâsteijee vuoigálášvuotâ hástá poltiik valmâstelleid já árvustállâjeid suogardiđ vuoigálášvuotâváiguttásâid jienĵâlisávtub ko ovdil. Tááláá väldisajattah já juksâm ovdâdâsah, ucceeblovo roolâ sehe eres lasseen puáttee suhâpoolvâi já sâmmilij vuoigâđvuodah láá puoh tahheeh moh vááteh huámmášume. Tubdâsteijee vuoigálášvuodâ peht puáhtá kavnáđ taggaar muddoid kost lii puárádállâm, ovdâmerkkân eidu oovdeeld mainâšum juávhuin uásálistem máhđulâžžân toohâm.

Vuoigálášvuodâ árvustállâm ovdedem lii teháláš uási konstruktiivláš sierâmielâlášvuodâi čuávdim, maid puátteevuodâst-uv ferttee jyehi tááhust porgâđ. Tiettuusyergiraajijd tastálditte tutkámuš lii teháláš vuoigâđvuodâ oovdedmân. Šonĵadahpoliitk vuoigálášvuotâváiguttásâid kalga čuávnuđ já tain kalga arvâlâđđâđ ávusávt já juksâmnávt.

VUÄNÖS

Äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuötkööččmöözz lie šöddâm kösksaž vue'ssen ko öhttsažkää'ddest sagstöölät äimmöspolitiikk pIRR. Äimmöstääimai vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ nânummuš Iij kEE'rjtövum še öhttân odđ äimmöslää'j täävtöözzin, möön seu'rrjössân äimmöstääimai vuöiggvuöđmeäldlažvuöđvaikköözid älgg pue'ttiäi'jest ärvvtöölläd vue'ssen äimmösplaani raajjmööžž da tiu'ddepiijmööžž seu'rrjummuž. Äimmöspaneel äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuött – ha'ŋk'köözzâst leä't pörggâm lââ'zzted fi'ttjöözz tō'st, što mäid miärkkšöövât ko mainstet vuöiggvuöđmeäldlaž äimmöspolitiikkâst. Tâñ rapoortâst tä'rĳstöölät tää'rĳben, mä'htt äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ vuei'tet ärvvtöölläd. Ärvvtööllämtuâj ouu'deem vääras rapoortâst čuä'jtet joukk vuöiggvuöđmeäldlažvuöttvaikköözzi ärvvtööllämkööččmöözzid.

Vuâđđ- da oumažvuöiggâdvuöđ ta'rjje vuâđ, koon ööl äimmöspolitiik vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ ärvvtööllmōš šâdd. Äññ'jööžž da pue'tti puölvvööggi vuöiggâdvuött jie'llma da tiörvâsvuö'tte öölgat, što äimmösmuttâz tuö'll'jet da äimmösmuttsa šiöttlöövmmööžž ouu'deet. Rapoortâst vue'lĳgēmsââ'jjen Iij, što äimmöspolitiikkää ij vuei't lee'd vuöiggvuöđmeäldlažvuött. Pue'rmös säâ'jest äimmöspolitiikk in vuei'tet teevvad fossiiltääl pannvuöiggvuöđmeäldlažvuöđid. Äimmöstääimai vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ ärvvtööllmōžž taarbšet, što äimmöspolitiikk in jeä't šödde'če odđ pannvuöiggvuöđmeäldlažvuöđid, samai notta, što töid jeä't suävtē'če koon-ne naalin. Äimmöspolitiikk öhttu ij kuuitâg vâäj čâu'dded pukid vuöiggvuöđmeäldlažvuötkööččmöözzid, da tönt lokku ä'lgge vä'ldded veidssab politikkobvuöđ.

Rapoortâst analysââ'stet äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ tu'tĳkummuškeerjlažvuöđâst valddum kolmm jee'res vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ vuälvuöđ pääi'k; distributiivlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuött, sosiokulttuurlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuött da mööntööllämnaa'li vuöiggvuöđmeäldlažvuött. Distributiivlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuött tä'rĳstâäll äimmöstääimain šöddum aau'ki da hääitai juäkkööttmööžž. Vue'ssen distributiivlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ tä'rĳstöölät še suävtēi vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ kööččmööžžid le'be šöddum hääitai kompensâ'sttmööžž le'be häittvaikköözzi kie'ppummuž. Distributiivlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuöđâst vaikköözzi šöddmōš jee'res vu'vddtaa'zzid ärra, pääiklaž tää'zzest globaal tässa, kai'bbai tä'rĳstööllmōžž. Sosiokulttuurlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuött tä'rĳstâäll tōñ, mä'htt oummui jee'resnallšem statuuzz da ouddmiärkkân sosiokulttuurlaž tuejjei vaikkte äimmöspolitiikk seu'rrjöözzi till'löövmmō'sše. Mööntööllämnaa'li vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ vie'kĳken tä'rĳstöölät tōñ, mä'htt kudd jee'resnallšem poliittlaž tu'mmjemtuâj poodd lie. Jee'resnallšem räññ'jemvuöđ lââ'zzteei tuejje'ji da jeä'rben äimmöspolitiikkâst kösksaž joouki, mä'te pue'tti puölvvööggi da sä'mmlai, lokku välddmōš Iij vääžnai vue'ssen tobdstēi da mööntööllämnaa'li vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ.

Vuöiggvuöđmeäldlažvuöttvuälvuöđi tä'rĳstööllmōžž vuäivva rapoortâst čuä'jtet joukk ärvvtööllämkööččmööžžid, koid vuei'tet äuv'kĳked äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuöttvaikköözzi ärvvtööllmōžž ouu'dummša. Ärvvtööllämkööččmööžž ta'rjje vuei'ttemvuöđ analysâ'stēd äimmöspolitiikk vuöiggvuöđmeäldlažvuöttvaikköözzi veidssubun ko ouddâl. Jee'res vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ vuälvuöđ kuuitâg lie luämmlöžž, jie-ga töin päi leäkku ni tarbb jeä'rded kuei'mstes.

Juurdpuättmōššân tuöđât, što jeä'rben sosiokulttuurlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuött kâčč politikk valmštööll'jid da ärvvtööll'jid tu'mmjed vuöiggvuöđmeäldlažvuöttvaikköözzi tää'rĳben ko ouddâl. Leä'mmen le'ddi vä'lddstatuuzz da vuäžžum ouddööz, minoritee'tti rool, da jeä'rbi mie'ldd šöödde'tmes puölvvööggi da sä'mmlai vuöiggâdvuöđ lie puk vuämmšem kai'bbjeei tue'jjei. Sosiokulttuurlaž vuöiggvuöđmeäldlažvuöđ pääi'k vuei'tet äblkâ'stēd ouddmiärkkân mööntööllämnaa'lin nâkkam pooddid, koin lie mäid-ne pue'reemnalla, ouddmiärkkân što samai ouddpeä'lnn peäggum joouk vuäitēe vuässööttâd. Vuöiggvuöđmeäldlažvuöttärvvtööllmōžž ouu'dummuš Iij vääžnai vue'ss raajji risttreeidai čâuddmōžž, koon juä'tkest še šööddât tue'jjeed. Tiöttisue'rĳggrajid rästldeei tu'tĳkummuš Iij vääžnai

vuõiggvuõđmeáldlažvuõđ ou'deem diõtt. Äimmõspoliikk vuõiggvuõđmeáldlažvuõttvaikkõõzzid älgg seu'rrjed da tõin saaggtummuš älgg lee'd äävai da vuállamlaaggan.

1. JOHDANTO

Mitä tarkoitetaan oikeudenmukaisella ilmastopolitiikalla, ja miten sitä voidaan arvioida? Näihin kysymyksiin on pyritty löytämään vastauksia Suomen Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeessa. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi on tullut politiikan valmistelijoille erityisen ajankohtaiseksi, kun Suomen uuteen ilmastolakiin (423/2022) kirjattiin tavoite varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Arvioinnin kehittämisen tueksi on tässä raportissa tunnistettu joukko arviointikysymyksiä. Kysymykset on suunnattu erityisesti ilmastopolitiikan suunnittelijoiden ja arvioijien avuksi. Kysymysten avulla voidaan kehittää systemaattista ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointia ja hahmottaa oikeudenmukaisuutta entistä laajemmin.

Keskeinen lähtökohta ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnissa on se, että ilmastonmuutoksen torjuminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen ovat välttämättömiä globaalin ja ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuksien näkökulmista (Kivimaa ym. 2021). Epäonnistuminen ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa tuottaa epäoikeudenmukaisuutta. Samalla on pidettävä huolta, etteivät ilmastopolitiikan toimet lisää eriarvoisuutta tai tuota kohtuuttomia kustannuksia niille, jotka ovat kaikkein haavoittuvimpia. Nykyisten epäoikeudenmukaisuuksien huomiointi on myös osa oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan arviointia, sillä fossiilisten polttoaineiden käyttöön perustuva järjestelmä tuottaa runsaasti epäoikeudenmukaisuutta. Parhaimmillaan ilmastotoimilla voidaan vähentää näitä epäoikeudenmukaisuuksia. Ilmastopolitiikka yksin ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan kaikkia oikeudenmukaisuuskysymyksiä, ja siksi huomioon tulee ottaa laajemmat politiikkakokonaisuudet.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset ovat syntyneet hankkeen eri työpakettien pohjalta. Arviointikysymykset nojaavat tieteellisen kirjallisuuteen, ja erityisesti ympäristö- ja energiaoikeudenmukaisuuden tutkimuksessa hyödynnettyyn oikeudenmukaisuuden kolmijakoon, joita on jo aiemmin esitelty Ilmastopaneelin keskustelunavauksessa 2/2021 (Kivimaa ym. 2021). Arviointikysymyksiä on työstetty edelleen hankkeessa järjestettyjä sidosryhmätyöpajoja, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kuulemista sekä kansalaiskyselyn tuloksia hyödyntäen. Ilmastopaneelin hahmottamat oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset auttavat laajentamaan oikeudenmukaisuustarkastelua perinteisiä tulonjakokysymyksiä laajemmalle, ottamalla huomioon esimerkiksi sosiokulttuurisia vaikutuksia, olemassa olevia epäoikeudenmukaisuuksia sekä päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Raportissa esitellään ensin luvussa 2 keskeiset lähtökohdat ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksille, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökulma sekä tutkimuskirjallisuudesta johdettu oikeudenmukaisuusvaikutusten kolmijako. Luvussa 3 esitellään hankkeessa kehitetyt ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset. Luvussa 4 pohditaan erityisesti ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksissa esiin nousevia ristiriitoja ja luvussa 5 esitellään johtopäätökset.

1.1. Sidosryhmätyöpajat, kansalaiskysely ja muu taustatyö

Raportin tukena on tutkimuskirjallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelun (luku 2.2) ohella hyödynnetty vuosina 2019–2022 järjestettyjä sidosryhmätyöpajoja, vuonna 2022 toteutettua kansalaiskyselyä oikeudenmukaisuuden kokemuksista, saamelaisten kuulemista sekä sopeutumisen suunnittelun oikeudenmukaisuuden indikaattoripohjaista analyysiä. Näitä prosesseja kuvataan tarkemmin alla.

Sidosryhmätyöpajojen avulla pyrittiin saamaan konkreettisia näkökulmia ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen liikenne-, energia- ja ruokasektoreilla sekä kartoittamaan raportin työskentelyajankohdan kannalta keskeisimpiä oikeudenmukaisuuteen liittyviä asioita. Työpajoihin pyrittiin osallistamaan suhteellisen

laajaa joukkoa osallistujia julkishallinnosta, erilaisista järjestöistä, maakuntien liitoista, tutkimusmaailmasta ja yksityiseltä sektorilta.

Liikennesektorin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta koskevassa työpajassa kesäkuussa 2021 pohdittiin päätöksenteon oikeudenmukaisuutta sekä erilaisiin politiikkatoimiin liittyviä oikeudenmukaisuus-olottuvuuksia. Energiasektorin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta koskeva työpaja järjestettiin maaliskuussa 2022, välittömästi Venäjän hyökkäyksen jälkeen, ja täten alkuvuoden tapahtumat heijastuivat työpajakeskusteluihin epävarmuutta lisäävänä tekijänä. Teemoja olivat ajankohtaisuuteen perustuen lämmitystapamurros, tuulivoima sekä energiantuotannon uudet teknologiat: vety ja pienydinvoima. Verrattuna Ilmastopaneelin aiempaan sähköistymisen oikeudenmukaisuutta tarkastelemaan raporttiin (Lipsanen ym. 2021) varsinaisia uusia oikeudenmukaisuuskysymyksiä ei energiatyöpajasta noussut. Ruokasektorin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta tarkasteltiin Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Just food -hankkeen vuosina 2019–2021 järjestämän laajan sidosryhmäprosessin pohjalta (Paloviita ym. 2021; Kaljonen ym. 2022). Hankkeessa järjestettiin ruokajärjestelmätoimijoille yhteensä kolme laajempaa politiikkadialogia sekä 13 fokusryhmäkeskustelua. Liikenne- ja energiatyöpajoista poiketen Just food -hankkeen työpajoissa hyödynnettiin murrospolkuajattelua, jossa ruokamurros kohdistettiin maankäytön, ruokavalioiden ja teknologiamurroksen tulevaisuusvisioihin (Kaljonen ym. 2022). Työpajoissa pohdittiin kutakin murrosta edistäviä oikeudenmukaisia politiikkakeinoja. Tarkempi analyysi työpajoista löytyy liitteestä 1.

Hankkeessa toteutetun kansalaiskyselyn avulla selvitettiin kansalaisten näkemyksiä Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta. Tarkastelu tehtiin sekä alueellisesta että haavoittavuuteen vaikuttavien tekijöiden näkökulmista. Aineisto kerättiin sähköisenä kyselynä kesäkuussa 2022 kolmelta valitulta tutkimusalueelta: Helsingistä, Pohjois-Pohjanmaalta ja Varsinais-Suomesta. Kyselyyn vastasi 1487 henkilöä ja aineisto edustaa kolmen tutkimusalueen aikuisväestöä asuinalueittain, sukupuolen ja iän suhteen. Suljettuja ja avoimia kysymyksiä sisältävän kyselyn vastaukset analysoitiin käyttäen määrällisiä, laadullisia ja paikkatietomenetelmiä. Vainio ym. 2023 raportti esittelee kansalaiskyselyn tulokset.

Hankkeessa tutkittiin myös erikseen ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnittelun oikeudenmukaisuutta. Ilmastonmuutoksen edetessä siihen sopeutuminen on käynyt välttämättömäksi, mutta mikä tahansa sopeutusratkaisu ei kuitenkaan automaattisesti ole oikeudenmukainen. Oikeudenmukaisuus onkin nouseva teema sopeutumiskirjallisuudessa. Toistaiseksi saatavilla on ollut kuitenkin vain vähän tietoa siitä, miten oikeudenmukaisuus huomioidaan sopeutumisen suunnittelussa (Mohtat & Khirfan 2021). Luvussa 2.3. esiteltävien oikeudenmukaisuuden olottuvuuksien pohjalta muodostettiin yhteensä 16 oikeudenmukaisen sopeutumisen indikaattoria, joiden toteutumista eri maiden ja kaupunkien sopeutumis suunnitelmissa tarkasteltiin. Muodostetut ja indikaattorit ja analyysin tulokset löytyvät artikkelista Juhola ym. 2022.

Hankkeen loppuvaiheessa kuultiin myös saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta luonnostelluista ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksistä. Kuulemisessa tuli esille erityisesti kilpailevan maankäytön (esim. turismi, kaivosteollisuus), luontokadon ja ilmastonmuutoksen kielteinen yhteisvaikutus saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen ja ruokaturvallisuuteen. Huolenaiheeksi nostettiin myös tuulivoimarakentaminen ja vihreän siirtymän mahdolliset investoinnit saamelaisten kotiseutualueella. Kuulemisessa todettiin, että ilmastopolitikassa tulisi taata saamelaisten mahdollisuus sopeutua ilmastonmuutokseen kulttuuristen perinteiden mukaisesti ja ottaa huomioon jo tapahtuneet saamelaiskulttuurin tilaa heikentäneet yhteiskunnalliset prosessit sekä luonnon monimuotoisuuden muuttuminen. Arviointikysymyksiä ehdotettiin tarkennettavaksi kumulatiivisten vaikutusten osalta.

Luvussa 3 esitettäviä arviointikysymyksiä testattiin myös keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa (KAISU) (2020) hyödyntäen. Tämä auttoi hahmottamaan, miten hyvin luonnostellut ilmastopolitiikan arviointikysymykset sopivat ilmastosuunnitelman oikeudenmukaisuusvaikutusten kuvaamiseen. Varsinaisessa suunnitelmassa vaikutuksia eritellään rajallisesti, joten apuna hyödynnettiin myös ilmasto- ja energiastrategian sekä KAISUn tueksi tehtyä SOVA-arviointia (Soimakallio ym. 2021) sekä

sukupuolivaikutusten arviointia (Paavola ym. 2021). Harjoitteen perusteella arviointikysymyksiä kehitettiin edelleen.

2. LÄHTÖKOHTIA ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIIN

Luvussa 2.1. luodaan aluksi katsaus ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin lähtökohtiin suhteessa perinteiseen vaikutusten arviointiin, ja luvussa 2.2. tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksia perustana ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnille. Tutkimuskirjallisuudesta kumpuavaa teoriapohjaa ja oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia avataan luvussa 2.3.

2.1. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi suhteessa perinteiseen vaikutustenarviointiin

Vaikutusten arviointi on keskeinen osa politiikan suunnittelua ja valtion lainsäädäntötyötä. Valtioneuvoston vaikutusarviointiohje (Valtioneuvosto 2022a) on laadittu lainvalmistelun avuksi, mutta sitä voidaan hyödyntää myös politiikkaohjelmien valmistelussa. Vaikutusarviointiohje jaottelee vaikutukset taloudellisiin, ympäristö- sekä muihin ihmisiin kohdistuviin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Näiden pääalajien alla on lukuisia eri vaikutuslajeja, joiden arviointiin on olemassa tarkempia ohjeita. Ympäristöministeriö on esimerkiksi julkaissut ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointiin (Ympäristöministeriö 2019), säädösehdotusten ilmastovaikutusten arviointiin (Piironen ym. 2021). Näiden lisäksi SOVA-laki (200/2005) edellyttää viranomaisilta ympäristövaikutusten arviointia sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joilla arvioidaan olevan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. SOVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointia on hyödynnetty myös viimeisimpien ilmastosuunnitelmien valmistelussa. SOVA-lain mukaiseen arviointiin tarkempia ohjeita antaa ympäristöministeriön opas (Ympäristöministeriö 2017) sekä opas ilmastovaikutusten arviointiin YVAssa ja SOVAssa (Hildén ym. 2021). Oikeusministeriö on puolestaan julkaissut hiljattain oppaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin (Rönty 2022).

Oikeudenmukaisuusvaikutuksia ei eritellä omaksi vaikutuslajikseen edellä mainituissa oppaissa, vaikka perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin oppaassa perus- ja ihmisoikeuksiin viitataan oikeudenmukaisuutta turvaavina arvoina (Rönty 2022). Toisaalta vaikutusten arviointiin saatavilla olevat oppaat tunnistavat lukuisia tässä raportissakin tunnistettuja oikeudenmukaisuusvaikutuksia – käyttämättä välttämättä kuitenkaan termiä 'oikeudenmukaisuus'. Uusi ilmastolaki edellyttää jatkossa valmistelijoilta kuitenkin systemaattisempaa ilmastosuunnitelmien oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointia. Luvussa 3 esiteltävät arviointikysymykset voivat auttaa tarkastelemaan ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia nykyistä kokonaisvaltaisemmin. Raporttiin kootut arviointikysymykset on suunnattu ilmastopolitiikan suunnitelmien ja politiikkatoimikokonaisuuksien oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnin tueksi. Niitä voidaan kuitenkin hyödyntää myös yksittäisten lakien ja politiikkatoimien valmistelussa. Arviointikysymyksiä voidaan soveltaa niin valtio-, alue- kuin kuntatasoilla.

Oikeudenmukaisuusvaikutukset eivät sinällään ole mitenkään ilmastopolitiikkaan erityisesti liittyvä vaikutusten laji, vaan oikeudenmukaisuusvaikutuksia syntyy politiikan alueesta riippumatta. Oikeudenmukaisuuskysymykset ovat kuitenkin nousseet erityisesti ilmastopoliittisen keskustelun keskiöön oikeudenmukaisen siirtymän (englanniksi 'just transition') vaateiden myötä. Oikeudenmukainen siirtymä on mainittu Pariisin ilmastopöytäkirjassa, jossa sitä käytettiin lähinnä viittaamaan työntekijöiden kannalta oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan tekemiseen. Oikeudenmukainen siirtymä on mukana myös EU:n vihreän kehityksen ohjelmassa (Euroopan komissio 2019). Sen keskeinen ajatus on, että "ketään ei jätetä jälkeen". Tämä tarkoittaa osallistamista sekä huomion kiinnittämistä paitsi työntekijöihin, myös toimialoihin ja alueisiin, joihin siirtymä eniten vaikuttaa. Tässä raportissa oikeudenmukaisuusvaikutuksia arvioidaan tätä perinteistä

oikeudenmukaisen siirtymän näkökulmaa laajemmin ja huomioidaan ihmisiin ja ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset ottaen vaikutteita viimeisimmästä tutkimuskirjallisuudesta.

Tässä raportissa esitellyt oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointikysymykset on laadittu eritoten ilmastopolitiikan arviointiin, vaikka niitä voitaisiin perustellusti esittää myös muualla kuin ilmastopolitiikassa. Toisaalta ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus edellyttää usein myös muiden politiikka-alueiden huomioimista. Julkisen ohjauksen vaikutukset syntyvät useiden eri politiikkatoimien ja -alueiden yhteisvaikutuksesta, jolloin oikeudenmukaisuutta voidaan edistää johdonmukaisilla ja toisiaan tukevilla politiikkayhdistelmillä, esimerkiksi ilmasto- ja sosiaali-, koulutus- tai työllisyyspolitiikan yhteistyönä. Oikeudenmukaisuustarkastelussa voi usein olla hyödyllistä arvioida yksittäisen politiikkatoimen sijasta politiikkakokonaisuuksia tai -yhdistelmiä, joissa yksi politiikkatoimi täydentää muita. Esimerkiksi joitakin epäoikeudenmukaisuusvaikutuksia aiheuttavan politiikkatoimen voi tehdä oikeudenmukaisemmaksi siirtymäajoilla tai erilaisilla hyvityksillä ja tukitoimilla.

Olenainen osa kaikkea vaikutusten arviointia on vaikutusten merkittävyyden arviointi. Vaikutusten laatu ja määrä ovat olennaisia tekijöitä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta tarkastellessa, esimerkiksi kun pohditaan mahdollista hyvittävien keinojen tarvetta. Merkittävyydessä olennaista on myös kasautuvat vaikutukset. Oikeudenmukaisuusvaikutusten merkittävyyden arvioinnin tarkastelu rajattiin kuitenkin tämän työn ulkopuolelle. Merkittävyyden arvioinnissa auttavat olemassa olevat vaikutustenarvioinnin ohjeet (ks. lisää Valtioneuvosto 2022a).

2.2. Perus- ja ihmisoikeudet lähtökohtana ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointiin

Uudessa ilmastolaissa (423/2022) on mukana oikeudenmukaisuustavoite: lain 2 §:ssä todetaan lain ja sen mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteena olevan “varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys”. Lain tavoitteena on myös “turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”. Oikeudenmukaisuuspunnintaa tulee siis tehdä, kun kansallisia ilmastosuunnitelmia ja muita ilmastotoimia valmistellaan. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia on arvioitava myös vuosittain eduskunnalle toimitettavassa ilmastovuosikertomuksessa. Ilmastolain säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 27/2022) todetaan, ettei ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ole vakiintuneesti määritelty lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa. Perusteluissa oikeudenmukaisuutta koskevan tavoitteen katsotaan sisältävän sekä “menettelyllisiä että sisällöllisiä näkökulmia”, ja näiden osalta viitataan demokratian peruspilareihin sekä ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeudet määrittelevät ihmisten riittävän elintason ja hyvän elämän edellytykset. Ne tarjoavat ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuustarkastelulle lähtökohdan, koska niiden toteuttaminen on julkisen vallan vastuulla. Luvussa 3 esitettävien arviointikysymysten taustalla näkyvät perus- ja ihmisoikeudet. Tässä raportissa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin ajatellaan kuitenkin vaativan myös perus- ja ihmisoikeuksista johdettua minimitasoa laajemmalle ulottuvaa oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite ohjaa lainvalmistelua ja myös muita valtion ja kuntien politiikkatoimia sekä niiden sisällön että menettelytapojen osalta. Julkisen vallan ei tule ilman hyväksyttävää syytä rajoittaa kansalaisten ja asukkaiden perusoikeuksia. Julkisen vallan tulee estää ihmisiä puuttumasta toistensa perusoikeuksiin. Julkisen vallan pitää samalla aktiivisesti luoda edellytyksiä perusoikeuksien toteutumiselle. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Yhdenvertaisuus eli syrjintäkielto (PL 6.2 §) on ehdoton: siitä ei voi poiketa.

Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi on selvennetty, mitä uuden ilmastolain 2 §:ssä mainitulla ilmastotoimien oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan. Ilmastotoimien sisällöllisen oikeudenmukaisuuden osalta viitataan perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka on määritelty kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa,

Suomen perustuslaissa sekä kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä sekä ihmisoikeussopimuksien toimeenpanoa valvovien elimien ratkaisukäytännössä. Perus- ja ihmisoikeuksien nähdään asettavan ‘vähimmäistason’ esimerkiksi ilmastosuunnitelmissa esitettävien toimien oikeudenmukaisuudelle. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen nähdään oikeudenmukaisuuden näkökulmasta keskeisenä. Tämä tarkoittaa, että ilmastotoimien tulee olla tehokkaita ilmastotavoitteiden kannalta, eli Suomen osalta tulee varmistaa hiilineutraaliin ja myöhemmin hiilinegatiiviseen yhteiskuntaan siirtyminen. Hallituksen esityksessä viitataan myös ns. ‘reiluun siirtymään’, jonka nähdään tarkoittavan sitä, että vältetään kohtuuttoman rasitteen aiheuttamista “esimerkiksi yksilöille, työntekijöille, väestöryhmille, elinkeinoelämälle tai toimialoille”. Vaikutusarviointi on näiden rasitteiden ymmärtämisessä keskeistä. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden osalta hallituksen esityksessä mainitaan läpinäkyvä valmistelu, lausunnot ja kuulemiset, tiedottaminen ja vaikutusten arviointi. Tiedonsaannista, osallistumisesta ja muutoksenhausta on säädetty perustuslaissa sekä Århusin sopimuksessa. Osallistuminen on demokratian peruspilari. Perustuslain 2.2 §:n mukaan “kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”.

Ympäristöperusoikeus (PL 20 §) sisältää ilmastoon ja ympäristöön liittyvät oikeudet: “Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Ilmastotavoitteiden ohella muita ympäristötavoitteita, kuten ekosysteemien ja luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä veden laadun parantamista, tulee toteuttaa samanaikaisesti. Nykyisillä ja tulevilla sukupolvilla on oikeus elämään ja terveyteen, mikä sisältää oikeuden turvalliseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön.

Eri ryhmiin kuuluvien suojaamiseksi on solmittu erillisiä ihmisoikeussopimuksia. Lapsen oikeuksien sopimus tarjoaa tärkeän näkökulman ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen. Naisten oikeuksista sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltämisestä on sopimus. Samoin vammaisten ja pitkäaikaisia sairauksia sairastavien oikeuksista on ihmisoikeussopimuksia ja perustuslain kirjauksia. Saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin sekä itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella (PL 17 § ja 121 §). Saamelaiset on tunnustettu ilmastomuutoksen kielteisille vaikutuksille alttiiksi ryhmäksi (HE 27/2022). Alkuperäiskansojen oikeudet osallistua ja vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon sekä ympäristöä koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin on tuotu esille YK:n alkuperäiskansajulistuksessa (Yhdistyneet Kansakunnat 2007), jonka toimeenpanoon Suomi on sitoutunut. Kansainvälisten ihmisoikeuselinten suositusten mukaan erityisryhmien oikeuksien toteutuminen voi edellyttää positiivista erityiskohtelua.

Ilmastotoimiin liittyy jokaisen oikeus elintasoon, joka on riittävä turvaamaan yksilön ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin. Tämä sisältää ravinnon, vaatetuksen, asunnon, lääkintähuollon ja välttämättömän yhteiskunnallisen huollon (YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, 25.1. artikla). Varsinkin pitkällä aikavälillä ilmastotoimet edistävät ihmisten terveyttä ja hyvinvointia. Jos ilmastotoimet kuitenkin lyhyellä aikavälillä johtavat esimerkiksi perushyödykkeiden kallistumiseen, sosiaaliturvan (tai kehitysavun) tulee vastata kohonneita elinkustannuksia. Suomen perustuslain 19 §:n mukaan “jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Ihmisoikeudet eivät vaadi valtiota korvaamaan kallistuvista ylellisyshyödykkeistä aiheutuvia kustannuksia tai ylikulutuksen vähentämisestä aiheutuvaa mielipahaa.

Yksilöllä saattaa samanaikaisesti olla ryhmään ja kulttuuriin liittyviä, työhön ja elinkeinoon liittyviä sekä yksilön ominaisuuksiin liittyviä tekijöitä, jotka tekevät hänestä haavoittuvan ilmastomuutokselle ja/tai ilmastopoliittisille toimille. Tässä raportissa ja hahmotelluissa arviointikysymyksissä käytetään yksinkertaisuuden vuoksi termiä ‘haavoittuva ryhmä’. Haavoittuvuuden määrittely on kuitenkin aina tilanteesta riippuvaista, eikä välttämättä ole palautettavissa vain tiettyyn ryhmään kuulumiseen. Oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan tulisi kuitenkin tunnistaa henkilöt, jotka tarvitsevat tukea vähähiiliseen

elämäntapaan ja/tai uuteen työhön tai elinkeinon siirtymisessä sekä kulttuuristen perusoikeuksien turvaamisessa.

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys on tunnustettu perustuslaissa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6.1 §). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (6.2 §). Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.3 §). Miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta on säädetty erikseen tasa-arvolaisissa (609/1986) ja tasa-arvon käsite liittyy Suomen oikeusjärjestelmässä juuri sukupuolten väliseen tasa-arvoon, kun taas yhdenvertaisuus on laajempi käsite ja käsittää syrjinnän millä tahansa perusteella.

Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, ja siten niiden tulee toteutua myös kansainvälisissä toimitusketjuissa. Energijärjestelmän, liikennejärjestelmän ja ruokajärjestelmän haavoittuvimmat osat tai ryhmät saattavat olla Suomen ulkopuolella. Esimerkiksi kaivostyöntekijöillä ja ruoan tuottajilla tulee olla kunnolliset työolot ja palkka, eikä Suomeen tuotavien tuotteiden tuotanto saisi aiheuttaa pulaa vedestä tai tuhota luonnon monimuotoisuutta. Yritysten ihmisoikeusvastuisiin liittyen on tulossa uutta EU-sääntelyä (Euroopan komissio 2022), jonka tarkoitus on parantaa Suomessakin kulutettavien tuotteiden kuten polttomoottoriautojen tai sähköautojen globaaleja ihmisoikeus- ja ympäristöjalanjälkiä.

Omaisuuksien suoja (PL 15 §) sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) aiheuttanevat eniten ristiriitaa suhteessa ilmastotavoitteisiin. Jokaisen omaisuus on turvattu ja jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla. Omaisuuden suoja on aiemmin ollut jopa perusoikeusjärjestelmän keskeisin osa. Viimeistään nykyään myös ympäristöperusoikeus on painava oikeus. Ilmastopolitiikan ohjauskeinoihin liittyen vuonna 2019 päätetty ja vuonna 2029 voimaan tuleva kivihiilen energiakäytön kieltäminen on tästä käytännön esimerkki: perustuslakivaliokunta katsoi kiellon olevan hyväksyttävissä omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta, koska laitokset voivat polttaa muutakin kuin kivihiiltä, ovat pääosin pörssiyrityksiä ja siirtymäaika on pitkä. (PeVL 55/2018 vp.) Hiilinieluihin liittyen yksityisomistuksessa olevien metsien ja peltojen käytön sääntely nähdään Suomessa omaisuuden suojan näkökulmasta hankalana (esim. Lähteenmäki-Uutela ym. 2021; Huan-Niemi ym. 2023). Maaomaisuuden käyttöä voidaan säännellä myös taloudellisilla ohjauskeinoilla.

Eri perusoikeuksilla ei ole keskinäistä hierarkiaa. Eri oikeuksia yhteen sovitettaessa tulee turvata kunkin oikeuden minimitaso ja noudattaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, joita ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp). Toisen perusoikeuden turvaaminen voi tehdä yhden perusoikeuden rajoittamisesta hyväksyttävää.

Perus- ja ihmisoikeuksista johdettuina Suomen ilmastopolitiikan sisällöllisen oikeudenmukaisuuden minimitasona voitaisiin pitää seuraavia:

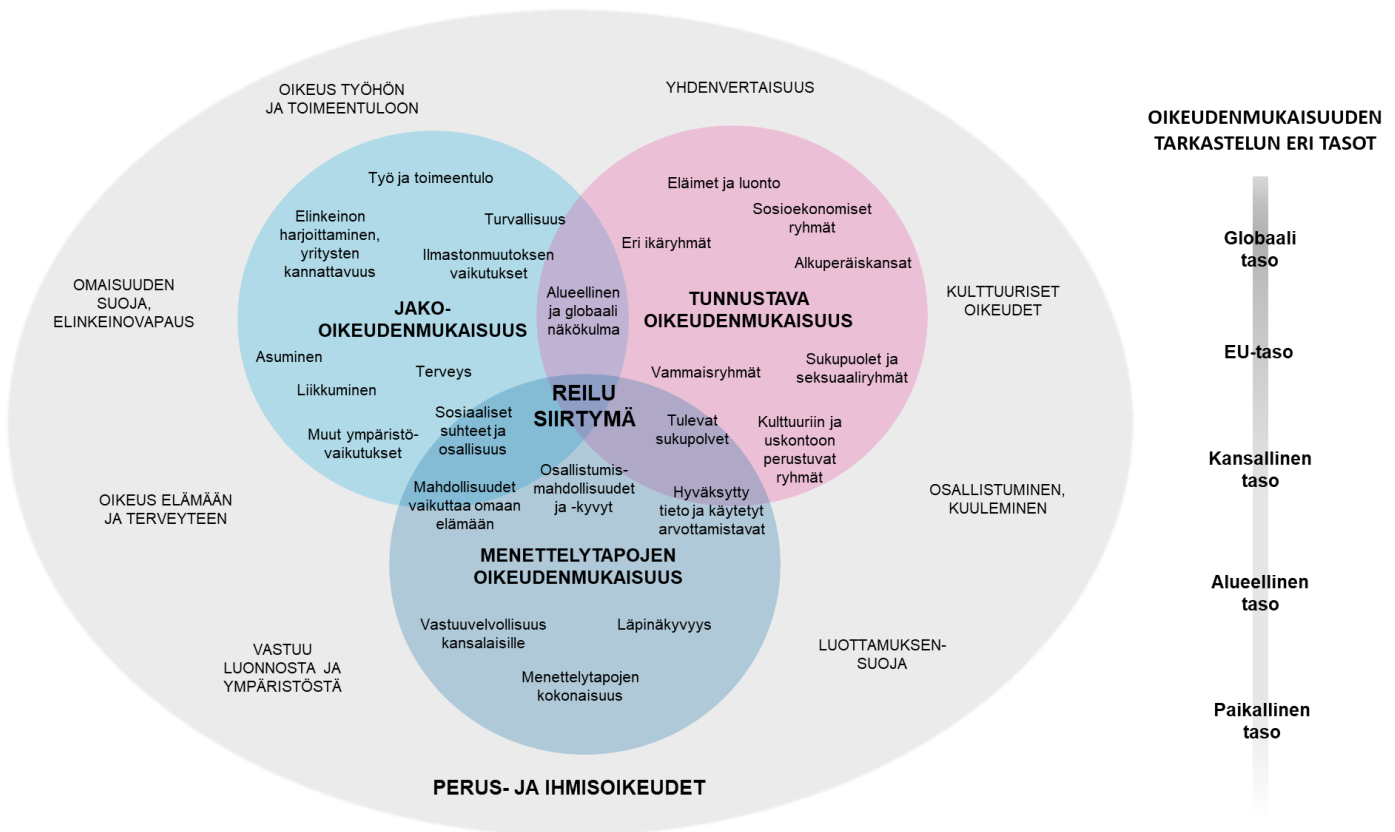
- Varmistetaan, että Suomen ilmastotoimet ovat riittäviä elämän ja terveyden turvaamiseksi.
- Varmistetaan, että ilmastotoimet ottavat huomioon muut ympäristötavoitteet, etenkin luonnon monimuotoisuuden ja vesien suojelun.
- Varmistetaan, että turvataan Suomessa riittävä elintaso (ruoka, lämmin asunto, liikkuminen) myös murrosvaiheessa, jossa fossiilitalouden tuotteet kallistuvat ja katoavat.
- Varmistetaan, että ihmisoikeudet, mukaan lukien erityisesti työntekijöiden oikeudet ja ympäristöön liittyvät oikeudet, toteutuvat ilmastopolitiikkaan linkittyvissä toimitusketjuissa.

- Varmistetaan, että omaisuuden käyttö ja elinkeinojen harjoittaminen on edelleen mahdollista kaikilla Suomen alueilla ilmastopolitiikan puitteissa tai että omaisuuden normaalin käytön estävät tai elinkeinon harjoittamista voimakkaasti haittaavat kiellot ja rajoitukset korvataan.
- Varmistetaan, että saamelaisilla alkuperäiskansana on Suomessa edellytykset kulttuurinsa harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja siirtämiseen tuleville sukupolville ja että kansainvälisessä ilmastopolitiikassa turvataan alkuperäiskansojen oikeudet.
- Varmistetaan, etteivät ilmastotoimet aseta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella

Perus- ja ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia hyvän elämän kriteerejä tai ihmiskunnan korkeimpia päämääriä. Samoin kuin oikeudenmukaisuuden kysymykset laajemminkin, niiden tulkinnat voivat kuitenkin olla ristiriidassa keskenään, ja painotukset eri toimijoiden oikeuksien ja etujen korostamisessa vaihtelevat yhteiskunnassa. Valinnat siitä, miten eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia ja kysymyksiä painotetaan, ovat arvovalintoja, jotka kuuluvat poliittiseen päätöksentekoon. Demokraattista päätöksentekoa tarvitaan esimerkiksi sen suhteen, minkälainen hyötyjen ja kustannusten jakautuminen on oikeudenmukainen eri sosioekonomisten ryhmien ja eri alueiden välillä.

2.3. Oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet

Oikeudenmukaisuuden käsitettä on Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hankkeessa hahmotettu erityisesti ympäristö- ja energiaoikeudenmukaisuuden tutkimuskirjallisuudesta nousevaa kolmijakoa hyödyntäen (Schlosberg 2007; Tribaldos & Kortetmäki 2022; Williams & Doyon 2019, ks. lisää Kivimaa ym. 2021). Tässä kolmijaossa oikeudenmukaisuutta tarkastellaan jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta. Jako-oikeudenmukaisuus keskittyy hyötyjen ja haittojen jakautumiseen yhteiskunnassa. Jako-oikeudenmukaisuuden yhteydessä ja siitä erillään on nostettu esiin myös hyvittävä oikeudenmukaisuus, jolla tarkoitetaan toteutuneiden haittojen kompensointia tai niiden vaikutusten lievittämistä erilaisten jakovaikutuksia tasaavien keinojen avulla. Tunnustava oikeudenmukaisuus huomioi ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuurisia eroja, erilaisia asemia yhteiskunnassa sekä erilaisuudesta johtuvia erityisiä tarpeita ja haavoittuvuuksia, jotka on huomioitava pohdittaessa jako-oikeudenmukaisuutta ja menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Menettelytapojen oikeudenmukaisuudessa on kyse erilaisten päätöksentekoprosessien reiluudesta. Tällöin tarkastellaan osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuutta sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä, puolueettomuutta ja päätöksentekijöiden vastuuvollisuutta kansalaisille ja asukkaalle.



Kuva 1. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella kolmen, osin päällekkäisen ulottuvuuden kautta. Näitä ulottuvuuksia ympäröivät perus- ja ihmisoikeudet, joiden suhdetta oikeudenmukaisuusarviointiin käsitellään luvussa 2.2. Oikeudenmukaisuustarkastelussa voidaan myös huomioida vaikutusten eri tasot paikallisesta globaaliin. (Muokattu lähteestä Kivimaa ym. 2021.)

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointiin kehitetyt arviointikysymykset nojaavat edellä esitettyyn kolmeen ulottuvuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Arviointikysymykset ja oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet esitellään tarkemmin luvussa 3. Erilaisten ulottuvuuksien tarkoituksena on helpottaa oikeudenmukaisuuden jäsentämistä. On kuitenkin syytä huomioida, että oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet kietoutuvat yhteen eikä niitä aina ole helppoa tai edes tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan. Eri ulottuvuuksien kytköksiä arvioinnin yhteydessä käsitellään luvussa 3.

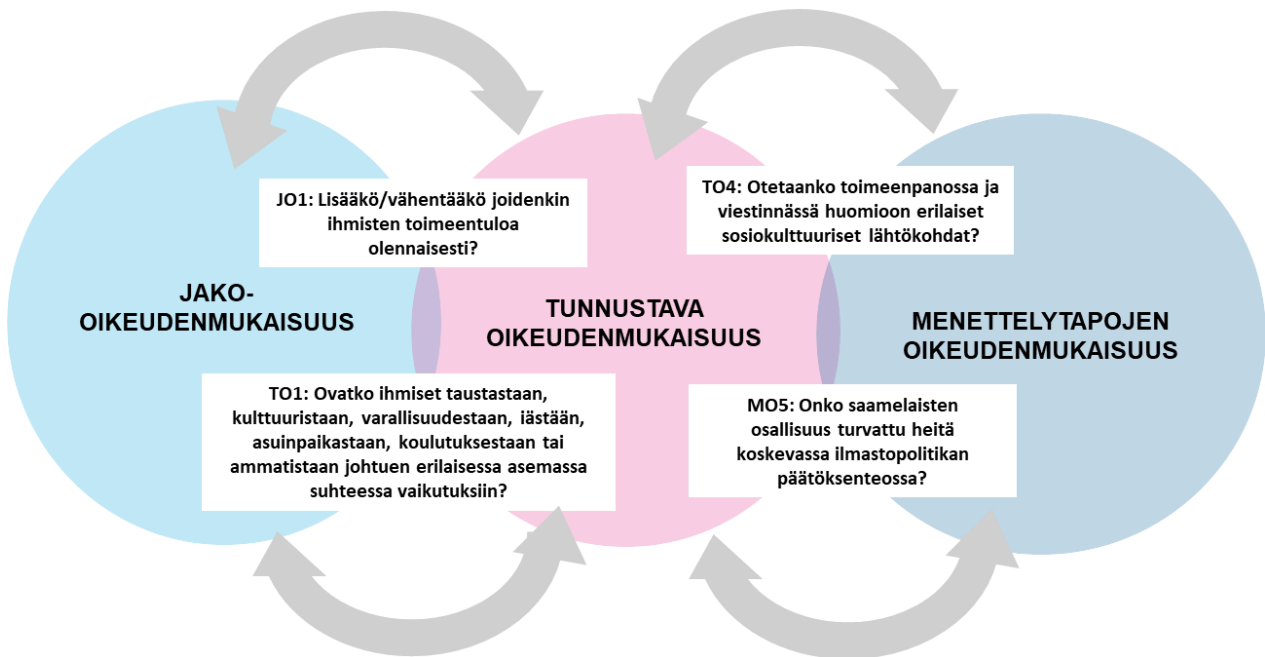
3. ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIKYSYMYKSIÄ

Luvussa 2 esitellyn kolmijaon pohjalta tässä luvussa esitetään arviointikysymyksiä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin tueksi ja kehittämiseksi (taulukko 1). Jako-oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset esitellään luvussa 3.1., tunnustavan oikeudenmukaisuuden kysymykset luvussa 3.2. ja luku 3.3 kokoaa yhteen arviointikysymykset koskien menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Jokaisessa luvussa esitellään ensin lyhyesti kirjallisuudesta ja käytännöstä kumpuavaa taustaa kyseiselle ulottuvuudelle, minkä jälkeen esitetään arviointikysymykset apukysymyksineen taulukkomuodossa. Arviointikysymysten taustalla olevia perusteluita avataan jokaisessa alaluvussa taulukon jälkeen kysymyskohtaisesti. Taulukossa esiintyviä apukysymyksiä ei ole käsitelty raportissa erikseen, mutta ne voivat esimerkinomaisesti auttaa hahmottamaan tarkemmin oleellisia huomioitavia seikkoja. Lisäksi jako-oikeudenmukaisuutta koskevassa taulukossa 2 on esitetty myös kysymyksiä hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinojen tunnistamiseen.

Taulukko 1. Koonti ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksistä.

Jako-oikeudenmukaisuus	Tunnustava oikeudenmukaisuus	Menettelytapojen oikeudenmukaisuus
JO1: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten toimeentuloa olennaisesti?	TO1: Ovatko ihmiset taustastaan, kulttuuristaan, varallisuudestaan, iästään, asuinpaikastaan, koulutuksestaan tai ammatistaan johtuen erilaisessa asemassa suhteessa vaikutuksiin?	MO1: Onko kansalaisilla yhtäläiset mahdollisuudet osallistua valmisteluun?
JO2: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten mahdollisuuksia työhön tai elinkeinon harjoittamiseen?	TO2: Lisääkö/vähentääkö haavoittuvuutta	MO2: Onko päätöksenteko valmisteltu tietopohjaisesti?
JO3: Lisääkö/vähentääkö joillekin ihmisille aiheutuvia terveyshyötyjä tai –haittoja?	TO3: Parantaako/heikentääkö saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä?	MO3: Onko kansalaisilla mahdollisuus saattaa päätöksentekijät vastuuseen tehdyistä päätöksistä?
JO4: Lisääkö/vähentääkö joillekin alueille tai ihmisille aiheutuvia ympäristövaikutuksia?	TO4: Otetaanko toimeenpanossa ja viestinnässä huomioon erilaiset sosiokulttuuriset lähtökohdat?	MO4: Onko valmistelussa huomioitu ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuuriset erot, erilaiset asemat yhteiskunnissa sekä erilaisuudesta johtuvat erityiset tarpeet ja haavoittuvuudet?
JO5: Lisääkö/vähentääkö joihinkin ihmisiin, ryhmiin tai alueisiin kohdistuvia muita vaikutuksia Suomessa?	TO5: Onko varmistettu, että toimet eivät syrji ketään esimerkiksi kansalaisuuden, iän, sukupuolen, vammaisuuden tai sairauden takia?	MO5: Onko saamelaisten osallisuus turvattu heitä koskevassa ilmastopolitiikan päätöksenteossa?
JO6: Lisääkö haittoja/hyötyjä maiden rajat ylittävästi ja globaalisti?		MO6: Miten nuorien ja tulevien sukupolvien näkökulma (nuoret, lapset, vielä syntymättömät) on otettu valmistelussa huomioon?

Kuten luvussa 2.3. esitetyt ulottuvuudet, myös oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset limittyvät. Kun ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia arvioidaan, joudutaan vaikutuksia tarkastelemaan suhteessa toisiinsa. Arviointikysymysten suhdetta toisiinsa voikin ajatella toisiaan tukevana. Esimerkiksi tietyille politiikkatoimelle tai -kokonaisuudelle haavoittuvan ryhmän tunnistaminen saattaa edellyttää jako-oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioimista. Toisaalta hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinoin voidaan vähentää samaisen ryhmän haavoittuvuutta. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutuminen puolestaan edellyttää kyseisen haavoittuvan ryhmän tunnistamista. Vastaavasti tunnustavaa oikeudenmukaisuutta voidaan edistää huolehtimalla siitä, että kyseinen haavoittuva ryhmä tulee kuulluksi ja huomioituksi.



Kuva 2. Oikeudenmukaisuuden arvioinnissa toisiinsa liittyvät oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet ja esimerkkejä arviointikysymyksistä, jotka liittyvät useampaan kuin yhteen ulottuvuuteen.

3.1. Jako-oikeudenmukaisuus

Jako-oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan hyötyjen ja haittojen jakautumista yhteiskunnassa. Tässä raportissa jako-oikeudenmukaisuus viittaa nimenomaan ilmastopolitiikkatoimien aiheuttamien hyötyjen ja haittojen jakautumiseen. Termillä ei viitata ainoastaan rahassa mitattaviin hyötyihin ja haittoihin, kuten yritystoiminta, työ ja toimeentulo, vaan myös esimerkiksi terveyteen, hyvinvointiin sekä luonnon- ja asuinympäristöön kohdistuvien hyötyjen ja haittojen jakautumiseen. Vaikutukset voivat kohdistua ravitsemukseen, asumiseen, liikkumiseen, turvallisuuteen tai vaikkapa sosiaalisiin suhteisiin (Carley ja Konisky 2020, Järvelä ym. 2020, Kaljonen ym. 2020, Kivimaa ym. 2021, Mullen ja Marsden 2016). Jako-oikeudenmukaisuus tyypillisesti käsittelee materiaalisia asioita, kun taas tunnustavan oikeudenmukaisuuden (luku 3.2) avulla voidaan huomioida haavoittuvien ryhmien sosiokulttuuriset lähtökohdat ja valmiudet. Oikeudenmukaisuusvaikutukset voivat toteutua heti tai pidemmän ajan kuluessa, sekä olla välittömiä tai välillisiä. On tärkeää huomioida myös ylisukupolviset vaikutukset (McCauley ym. 2019). Jako-oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnissa on olennaista ottaa huomioon moniulotteiset vaikutusketjut, vaikka niitä ei aina voidakaan yksityiskohtaisesti arvioida. Tarkastelussa voidaan hyödyntää erilaisia julkisen ohjauksen analyysissä käytettyjä lähestymistapoja, kuten esimerkiksi indikaattoreita (esim. Carbajo ja Cabeza 2019, Rinne ym. 2013, Lyytimäki ym. 2018) tai arviointitutkimukseen perustuvia interventioteoriaan tai sivuvaikutusten arviointiin pohjautuvia lähestymistapoja (esim. Crabb ja Leroy 2012, Kautto ja Similä 2005, Mickwitz 2003, Vedung 1997). Arvioinnissa voidaan tarkastella suorien ja epäsuorien haittojen ja hyötyjen suuruutta, kestoa, pysyvyyttä ja todennäköisyyttä, sekä haittojen jakautumisen tasaisuutta tai epätasaisuutta sekä yhteisvaikutuksia (Kivimaa ym. 2021).

Jako-oikeudenmukaisuuden yhteydessä ja siitä erillään on nostettu esiin myös hyvittävä oikeudenmukaisuus, jolla tarkoitetaan toteutuneiden haittojen kompensointia tai niiden vaikutusten lievittämistä erilaisten jakovaikutuksia tasaavien keinojen avulla (Williams ja Doyon 2019). Ilmastopolitiikan yhteydessä hyvittävä oikeudenmukaisuus tarkoittaa tunnistettujen oikeudenmukaisuusvaikutusten lievittämistä (McCauley ja Heffron 2018; Hazrati ja Heffron 2021). Suomessa on tarkasteltu esimerkiksi liikenteen hiilidioksidimaksujen kohdentumista kotitalouksiin, ja miten vaikutuksia voitaisiin kompensoida niille, joiden tuloihin maksut vaikuttavat suhteellisesti eniten (Ahonen ym. 2020).

Hyvittävän oikeudenmukaisuuden voidaan ajatella rakentuvan sekä jako-oikeudenmukaisuuden että tunnustavan oikeudenmukaisuuden kautta havaittujen merkittävien tai kohtuuttomien haittojen tai vaikutusten hyvittämiseen. Käytännössä hyvittävä oikeudenmukaisuus voi tarkoittaa esimerkiksi politiikkatoimen yhteyteen asetettavaa siirtymäaikaa. Hyvittävää oikeudenmukaisuutta on kuitenkin usein hyvin hankalaa toteuttaa saman politiikkatoimen puitteissa, mikä ohjaa ajattelun politiikkatoimiyhdistelmiin tai –kokonaisuuksiin. Tällöin esimerkiksi jonkun elinkeinon harjoittamiseen kohdistetut rajoitukset voidaan tehdä oikeudenmukaisemmiksi muiden politiikkatoimien avulla, esimerkiksi panostamalla näiden elinkeinonharjoittajien uudelleen koulutukseen ja tukemalla heidän työllisyysmahdollisuuksiaan (Kaljonen ym. 2022; Huttunen ym. 2022). Historiallisten epäoikeudenmukaisuuksien osalta hyvittävä oikeudenmukaisuus tarkoittaa nykytilanteen ja sen taustalla vaikuttavien epäoikeudenmukaisuuksien tunnustamista ja niiden lievittämistä. Hyvittävän oikeudenmukaisuuden avulla voidaan siis mahdollistaa epäoikeudenmukaisuutta aiheuttavan politiikkatoimen toteuttaminen oikeudenmukaisemmalla tavalla. Aina ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista oikeudenmukaisuuskysymystä hyvittämisen avulla.

Taulukossa 2 esitetään keskeisiä arviointikysymyksiä ilmastopolitiikan jako-oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointiin. Lisäksi taulukossa esitetään mahdollisia hyvittävän oikeudenmukaisuuden kannalta huomioitavia kysymyksiä. On tärkeää tunnistaa, kuka hyötyy ja kärsii politiikkatoimista, miten hyödyt ja haitat jakautuvat nyt ja tulevaisuudessa, sekä miten merkittäviä ne ovat. Keskeistä on tarkastella epätasaisesti jakautuvia vaikutuksia sekä niiden alueellisia ulottuvuuksia paikallisesta globaaliin. Arvioinnissa on tärkeää myös huomioida vaikutusten ajalliset muutokset: haitta voi muuttua hyödyksi tai päinvastoin, tai vaikutuksen

suuruus voi muuttua, vaikka suunta säilyisi. Hahmotellut kysymykset ohjaavat tarkastelemaan vaikutusten suuntaa kysymällä lisääkö tai vähentääkö ilmastopolitiikka mainittuja hyötyjä tai haittoja. On kuitenkin huomattava, että myös tilanteen ennallaan pysyminen voi olla merkittävä huomioitava vaikutus.

Taulukko 2. Jako-oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä ilmastopolitiikan tarkasteluun.

Arviointikysymykset	Apukysymyksiä	Mitä hyvittäviä keinoja on käytettävissä?
JO1: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten toimeentuloa olennaisesti?	<p>Heikentääkö mahdollisuuksia täyttää elämisen perustarpeet?</p> <p>Lisääkö vai vähentääkö tulevien sukupolvien mahdollisuuksia perustarpeiden täyttämiseen tai toimeentuloon?</p> <p>Onko toimeentulovaikutuksilla merkittäviä alueellisia eroja Suomessa?</p>	<p>Onko mahdollisuuksia välttää tai lieventää haitallisia toimeentulovaikutuksia?</p>
JO2: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten mahdollisuuksia työhön tai elinkeinon harjoittamiseen?	<p>Onko jokin elinkeino vaarassa hävitä kokonaan?</p> <p>Lisääntyvätkö/vähentyvätkö jonkun alueen työpaikat erityisesti?</p>	<p>Millaisia vaihtoehtoisia työn tai elinkeinon lähteitä on saatavilla?</p> <p>Onko uudelleen kouluttautumisen mahdollisuuksia saatavilla?</p> <p>Onko uudelleen kouluttautumisen tai uudelleen työllistymisen mahdollisuuksia mahdollista parantaa?</p>
JO3: Lisääkö/vähentääkö joillekin ihmisille aiheutuvia terveyshyötyjä tai -haittoja?	<p>Aiheuttaako toimi terveyshaittoja?</p> <p>Heikentääkö vai parantaako politiikkakokonaisuus terveyttä?</p> <p>Lisääkö vai heikentääkö toimi tulevien sukupolvien mahdollisuutta terveelliseen elämään?</p>	<p>Onko mahdollisuuksia välttää tai lieventää terveyshaittoja?</p>
JO4: Lisääkö/vähentääkö joillekin alueille tai ihmisille aiheutuvia ympäristövaikutuksia?	<p>Parantaako/heikentääkö joidenkin ihmisten elinympäristöjä?</p> <p>Lisääkö vai heikentääkö tulevien sukupolvien mahdollisuutta terveelliseen ja turvalliseen elinympäristöön?</p> <p>Heikentääkö/parantaako joidenkin alueiden luonnon tilaa tai monimuotoisuutta?</p>	<p>Onko mahdollisuuksia välttää tai lieventää ympäristöhaittoja?</p> <p>Miten hyvitetään esimerkiksi maankäytöstä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja luontoympäristön heikentymistä?</p>

<p>JO5: Lisääkö/vähentääkö joihinkin ihmisiin, ryhmiin tai alueisiin kohdistuvia muita vaikutuksia Suomessa?</p>	<p>Miten hyödyt ja haitat jakautuvat eri puolilla Suomea / harvaan asutuille alueille / maaseutuihin / kaupunkeihin?</p> <p>Heikentääkö/parantaako joidenkin ihmisten liikkumismahdollisuuksia?</p> <p>Heikentääkö/parantaako joidenkin ihmisten turvallisuutta?</p>	<p>Onko mahdollista välttää tai lieventää aiheutuvia haittoja?</p> <p>Miten politiikkakonaisuus lieventää mahdollisia haittoja?</p>
<p>JO6: Lisääkö haittoja/hyötyjä maiden rajat ylittävästi ja globaalisti?</p>	<p>Miten hyödyt ja haitat jakautuvat Suomen ulkopuolelle?</p> <p>Miten vaikuttavat toimeentuloon/huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen/ ihmisoikeuksien toteutumiseen, ympäristöongelmiin, terveyshaittoihin tai niihin kytkeytyviin konflikteihin muualla maailmassa?</p> <p>Onko varmistettu, että ei lisää erityisesti kehitys- tai kehittyvien maiden asukkaiden epäoikeudenmukaisuutta?</p>	<p>Onko mahdollisuuksia välttää tai lieventää aiheutuvia haittoja?</p> <p>Millaisia kansallisia lainsäädännöllisiä tai muita ohjauskeinoja on käytössä, joilla voidaan valvoa ja hillitä globaalia epäoikeudenmukaisuutta lisääviä vaikutuksia?</p>

Listatuista jako-oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksistä käytännössä lähes kaikkien arviointiin voidaan hyödyntää olemassa olevia vaikutustenarvioinnin oppaita. Esimerkiksi SOVA-laki edellyttää viranomaisilta ympäristövaikutusten arviointia tiettyjen suunnitelmien vaikutusten osalta. SOVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arvioinnin toteutusta edellytetään myös uuden ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien valmistelussa. SOVA-laissa ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan suunnitelman tai ohjelman välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella ihmisten terveyteen (ks. arviointikysymys JO3), elinoloihin ja viihtyvyyteen; maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen (ks. arviointikysymys JO4); yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. Suunnitelmissa, jotka koskevat saamelaisia, arvioidaan vaikutukset saamelaiskulttuurille osana SOVA-menettelyä. Jako-oikeudenmukaisuuden tarkastelu voi edellyttää kuitenkin tavanomaista vaikutusten arviointia pidemmälle vietyä punnintaa. Kiinnostuksen kohteena on nimenomaan vaikutusten jakautuminen ihmisten, ihmisryhmien ja alueiden välillä. Mikäli havaitaan, että vaikutukset kohdistuvat epätasaisesti, punnittavaksi tulee hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinot; onko vaikutuksia mahdollisuutta tai tarpeen lieventää/tasata? Mitkä ovat ihmisten olemassa olevat muutosvalmiudet? Ilmastopolitiikan kontekstissa jotkin vaikutuslajit saattavat korostua. Kestävyyssmurroksessa esimerkiksi työhön liittyvät vaikutukset voivat olla suuria, kun siirtyminen fossiilitaloudesta kestävämpiin malleihin muuttaa työn ja toimeentulon lähteitä. Erityisen tärkeäksi näkökulmaksi arviointikysymyksiin nousee myös tulevien sukupolvien edun huomioiminen, joka tosin voidaan mieltää myös osaksi tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointia.

JO1: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten toimeentuloa olennaisesti?

Ilmastopolitiikan toimet voivat vaikuttaa yksilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen monella eri tavalla, jolloin on pidettävä huolta, ettei toimi merkittävästi heikennä mahdollisuuksia perustarpeiden tyydyttämiseen. Esimerkiksi hintaohjauksen keinot voivat lisätä kotitalouksien elinkustannuksia etenkin tilanteissa, joissa vaihtoehtoja ei ole saatavissa. Hillintätoimien toimeentulovaikutukset voivat myös jakautua epätasaisesti eri alueiden välillä (ks. arviointikysymys JO5). Ilmastopaneelin oikeudenmukaisuushankkeessa toteutetussa kyselytutkimuksessa havaittiin esimerkiksi, että hillintätoimien koetaan heikentävän liikkumismahdollisuuksia etenkin maaseudulla, jossa välimatkat ovat pitkät ja oma auto voi olla välttämätön. Liikkumisen kustannusten kasvu voi myös vaikuttaa mahdollisuuksiin käydä töissä (ks. arviointikysymys JO2).

On todettu, että Suomessa esiintyy pienimuotoisesti energiaköyhyyttä, kun se määritellään ”kotitalouden kyvyttömyydeksi suoriutua välttämättömistä lämmitys- ja sähkökustannuksista” (Oja ym. 2013). Ilmastopaneelin vuoden 2021 raportissa (Lipsanen, Kivimaa ja Leino 2021) korostetaan, että energiaköyhyydestä ja mahdollisuudesta puuttua siihen ennalta olisi hyvä keskustella. Energiaköhyys osana oikeudenmukaisuusteemaa korostuu vuonna 2022 alkaneen energiakriisin ja elinkustannusten kohoamisen johdosta.

Mikäli hillintä- tai sopeutumistoimet aiheuttavat merkittäviä haittoja yksilöille, ihmisryhmille tai alueille, voidaan harkita hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinoja, jotta näitä haittoja voitaisiin lievittää ja hillintätoimet koettaisiin oikeudenmukaisemmiksi. Tilanteessa, jossa esimerkiksi elinkustannukset nousisivat merkittävästi jonkin ohjauskeinoon seurauksena, voitaisiin harkita taloudellisia kompensatioita siten, että ohjausvaikutus säilyy, mutta epäoikeudenmukaisuuden kokemus lievittyy ja perustarpeet turvataan. Työmatkakulujen verovähennykset ja erilaiset tuet pienituloisille ovat esimerkkejä olemassa olevista sosiaalipolitiikan instrumenteista, joita voitaisiin käyttää myös ilmastopolitiikan yhteydessä. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hankkeen kyselytutkimuksessa (Vainio ym. 2023) selvitettiin vastaajien näkemyksiä erilaisista kompensointikeinoista tilanteessa, jossa ilmastotoimet lisäisivät polttoaineen hintaa. Kyselyyn vastanneet pitivät joukkoliikenteen tukia kaikkein oikeudenmukaisimpana kompensointikeinona. Hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinot kytkeytyvät myös tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen ja kysymyksiin siitä, ketkä tarvitsevat hyvitystä (ks. luku 3.2)

JO2: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten mahdollisuuksia työhön tai elinkeinon harjoittamiseen?

Työelämä muuttuu väistämättä siirtymässä kohti hiilivapaata yhteiskuntaa. Hillintätoimet voivat uhata elinkeinoja tai vähentää työpaikkoja aloilla, jotka ovat fossiilisista polttoaineista riippuvaisia tai jotka tuottavat merkittävästi esimerkiksi maankäyttöön liittyviä päästöjä. Koska työpaikat voivat olla keskittyneitä tietyille alueille ja alat voivat olla mies- tai naisvaltaisia, on otettava huomioon hillintätoimien vaikutusten kytkeytyminen taloudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi myös alueelliseen yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon (Paavola ym. 2021). Yksittäisten elinkeinon ja työpaikkojen ohella on huomioitava myös niiden alueelliset ja tuotantoketjuihin kohdistuvat kerrannaisvaikutukset. Suomen osalta on arvioitu, että ilmastotoimien merkittävimmät työllisyysvaikutukset ovat välillisiä ja kohdistuvat esimerkiksi kaupan, teollisuuden palveluihin ja muuhun teollisuuteen (Kuusi ym. 2021). Omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden sisältö voidaan joutua määrittelemään kestävyysmurroksessa uudelleen. Fossiilitalouden toimialat ja toiminnot muuntavat muotoaan ja jotkut voivat jopa lakata kokonaan olemasta.

Toisaalta vihreään siirtymään kytkeytyvät, tai muuten ilmaston kannalta vähemmän haitalliset alat voivat hyötyä hillintätoimista ja luoda uusia työpaikkoja uusine tuotantoketjuineen ja aluevaikutuksineen. On kuitenkin huomattava, että uudet työpaikat eivät välttämättä sijoitu samoille alueille (ks. kysymys JO5, Lund 2023) tai ole muista syistä hiipuvilla aloilla työskentelevien saavutettavissa. Toisaalta myös fossiilisiin

polttoaineisiin perinteisesti nojanneilla aloilla on mahdollisuus kehittää liiketoimintaa suuntaan, joka on ilmaston kannalta vähemmän haitallista. Ilmastopolitiikan suunnitelmien oikeudenmukaisuusarvioinnissa tulisikin tarkastella miten politiikkakokonaisuus huomioi osaamisen muutoksen. Työllisyysnäkyymiin vaikutetaan myös politiikkajohdonmukaisuudella. Jos ilmastopolitiikan kunnianhimoa yhtäkkiä heikennetään, synnytetään epävarmuutta ns. vihreiden alojen työllisyyteen (Moilanen & Alasoini 2023).

Työllisyysvaikutusten arviointia lähestytään lainsäädännön vaikutustenarvioinnin ohjeissa arvioimalla sitä, minne työtä syntyy ja mistä sitä katoaa. Käsillä olevan kestävyysmurroksen myötä voi olla kuitenkin tarpeen huomioida entistä enemmän vaikutuksia esimerkiksi ihmisten identiteetteihin ja kasautuviin haavoittuvuuksiin, mikä kytkeytyy tunnustavan oikeudenmukaisuuden ulottuvuuteen (ks. luku 3.2). Elinkeinon harjoittamisesta luopumisesta koituvia vaikutuksia voi olla syytä arvioida nykyistä kokonaisvaltaisemmin. Esimerkiksi Just food –hankkeessa havaittiin, että kysymys turvepeltojen päästövähennyksistä ei rajaudu ainoastaan jako-oikeudenmukaisuuteen, vaan edellyttää eritoten viljelijöiden erilaisten tilanteiden huomioimista tunnustavan oikeudenmukaisuuden kautta (Kaljonen ym. 2022).

Hyvittävässä oikeudenmukaisuudessa keskeistä on toimijoiden muutoskyvyn tukeminen uuden ilmastopolitiikkatoimen aiheuttamassa tilanteessa. Tämä voidaan tehdä paitsi taloudellisten tukitoimien avulla tai vahvistamalla sosiaalipoliittisia etuja, myös monenlaisen mahdollistavan politiikan, kuten koulutus- tai työllisyyspolitiikan avulla. Siirtymäajat ja uudelleen koulutus ovat keinoja, jotka voivat sujuvoittaa siirtymää ja lisätä sen oikeudenmukaisuutta. Hyvittävänä toimina maanomistajilla, yrittäjillä ja työntekijöillä voikin olla oikeus saada yhteiskunnalta koulutusta ja tukea uusien toimintatapojen, elinkeinojen ja ammattien löytämiseksi (Lähteenmäki-Uutela ym. 2021a). Suomessa työntekijät ovat kannattaneet erityisesti koulutuspoliittisia toimia ja osaamisen kehittämistä ratkaisuna ilmastotoimien työllisyysvaikutuksiin (Huttunen ym. 2022). Suomessa hyvittävän oikeudenmukaisuuden kaltaista politiikkaa on tehty rakennemuutosalueilla, esimerkiksi jonkun alueellisesti merkittäviä työllisyysvaikutuksia omaavan tuotantolaitoksen lakkautuksen yhteydessä.

JO3: Lisääkö/vähentääkö joillekin ihmisille aiheutuvia terveyshyötyjä tai –haittoja?

Suomalaisen ympäristölainsäädännön lähtökohtana on terveyden suojelu, mikä tarkoittaa, että yleisestä ympäristöstä ja työympäristöstä ei saa aiheutua terveyshaittaa. Ilmastopolitiikalla voi kuitenkin olla merkittäviä terveysvaikutuksia. Ilmastonmuutoksen hillinnällä voidaan saavuttaa terveyshyötyjä, kun esimerkiksi siirrytään fossiilisia polttoaineita käyttävästä liikkumisesta kävelyyn ja pyöräilyyn, vähennetään liikenteen ilmansaasteiden aiheuttamia terveyshaittoja ja saavutetaan fyysisen liikunnan kautta terveyshyötyä, esimerkiksi sydän- ja verisuonisairausriskin vähenemistä. Toisena esimerkkinä on siirtyminen eläinpainotteisesta kasvi- ja kalapainotteiseen ruokavalioon, jolla hillitään ilmastonmuutosta merkittävästi ja saadaan samalla laaja-alaista terveyshyötyä (Friel ym. 2009, Kaljonen ym. 2022). Oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmallisempiin kysymyksiin kuuluvat asumiseen kohdentuvat energiansäästötoimet, joilla saatetaan lisätä terveyshaittoja, erityisesti lapsilla, vanhuksilla ja kroonisia sairauksia sairastavilla. Esimerkiksi rakennusten ilmanvaihdon liiallinen pienentäminen lisää materiaalipäästöistä ja ihmisten metaboliatuotteista aiheutuvaa sisäilman saasteita, joilla on sekä lyhyt- että pitkäaikaisia terveysvaikutuksia. Samoin liian alhaisella ja korkealla sisäilman lämpötilalla saattaa olla epäedullisia vaikutuksia terveyteen erityisesti herkemmillä ihmisillä.

Ilmastopolitiikassa tulisi aina tehdä kattava sekä lyhyen että pitkän aikavälin terveysvaikutusarvio. Arvioinnissa tulisi punnita saatavia terveyshyötyjä ja haittoja eri väestöryhmissä ja herkällä yksilöillä. Keskeisiä kysymyksiä ovat yksilön terveydentilasta johtuva herkkyys, sosioekonomisista olosuhteista johtuva herkkyys sekä alueelliset ja kulttuurilliset tekijät, jotka vaikuttavat ilmastonmuutoksen, sen hillinnan ja siihen sopeutumisen terveysvaikutuksiin.

JO4: Lisääkö/vähentääkö joillekin alueille tai ihmisille aiheutuvia ympäristövaikutuksia?

Ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja vihreä siirtymä voivat vaatia toimia, joilla on vaikutuksia ihmisten elinympäristöihin. Näiden toimien vaikutukset ovat paikkaan sidottuja, mutta niiden vaikutus voi ulottua laajoillekin alueille. Vaikutukset voivat jakaantua alueellisesti epätasaisesti. Esimerkiksi tuulivoiman rakentaminen, uusien kaivosten perustaminen tai tulviin varautuminen muuttaa elinympäristöjä paikallisesti. Tällaiset muutokset voivat heikentää ihmisten mahdollisuuksia nauttia terveellisestä elinympäristöstä nyt ja tulevaisuudessa. Pohdittavaksi voi tulla myös hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinojen tarpeen arvioiminen, esimerkiksi ekologisten kompensatioiden muodossa (ks. lisää Pekkonen ym. 2020). Tämä arviointikysymys pohjaa ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §). Toisaalta ilmastonmuutoksen hillintätoimet voivat myös parantaa elinympäristöjä sekä paikallisesti että globaalisti. Ilmastonmuutoksen haittavaikutusten (mm. tulvat, kuivuus, kuumuus) vähentymisen ohella, esimerkiksi hiilinielujen lisääminen tai suurten polttolaitosten rakentamatta jättäminen voi parantaa ympäristön tilaa.

Kansainvälinen luontopaneeli IPBES:n ja hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC:n mukaan (Pörtner ym. 2021) luontokadon ja ilmastonmuutoksen vuorovaikutussuhteet tulee ymmärtää ja niitä tulee torjua yhteisesti. Myös ilmastopolitiikan toimenpiteet edellyttävät vaikutustenarviointia luonnon monimuotoisuuteen ja luontokadon pysäyttämiseen. Ympäristövaikutusten arviointi on osa ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien arviointia, ja siihen on tarjolla runsaasti ohjeistusta.

JO5: Lisääkö/vähentääkö joihinkin ihmisiin, ryhmiin tai alueisiin kohdistuvia muita vaikutuksia Suomessa?

Edellä esitettyjen arviointikysymysten lisäksi ilmastopolitiikassa voi olla tarve tarkastella myös muiden hyötyjen ja haittojen jakaantumista, sekä vaikutusten jakautumista eri alueiden välillä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi liikkumiseen tai turvallisuuteen liittyvät hyödyt ja haitat. Kuten edellä esitetyillä kysymyksillä koskien toimeentuloa, työnteon mahdollisuuksia, terveyttä ja ympäristöä, on kaikilla selkeä yhteys perusoikeuksiin, myös näillä muilla vaikutuksilla voi olla perustansa perusoikeuksissa; esimerkiksi liikkumisvapaudessa (PL 9 §).

Alueellisesti oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu esimerkiksi energiamurroksen osalta eri aluetasoilla (Sovacool ym. 2019): paikallisella, alueellisella, kansallisella, ja kansainvälisellä tasolla. Samaa aluetasojen jaottelua voidaan käyttää myös laajemmissa oikeudenmukaisuustarkasteluissa. Paikallisella tasolla korostuvat ihmisyksilöiden, -ryhmien ja -yhteisöjen demografiset ja sosioekonomiset taustatekijät, jotka voivat aiheuttaa haavoittuvuutta politiikkatoimien suhteen. Aluetasolla esimerkiksi resurssien ja elinkeinojen sijoittuminen, kaupunki-maaseutu -ulottuvuus ja etäisyyksien merkitys palveluiden saavutettavuudessa voivat olla keskeisiä ominaisuuksia pohdittaessa alueiden välistä oikeudenmukaisuutta. Kansallisella tasolla oikeudenmukaisuus voi nousta esiin esimerkiksi verotuksellisissa kysymyksissä tai työllisyydessä. Alueellisesti epätasaisia vaikutuksia voidaan tunnistaa myös jo edellä esitettyjen muiden arviointikysymysten (JO1-JO4) kohdalla.

Ilmastotoimien hyötyjen ja haittojen alueellinen tarkastelu Suomessa on tärkeää, jotta voidaan huomioida eri alueiden erityispiirteet. Suurin osa Suomen väestöstä asuu eteläisessä Suomessa ja kaupungeissa, ja harvaan asutut alueet painottuvat maan pohjois- ja itäosiin. Alueet eivät siten ole yhdenvertaisia esimerkiksi liikkumismahdollisuuksien ja liikkumisesta aiheutuvien kustannusten suhteen. Lisäksi ilmastotoimilla voi olla alueellisesti epätasaisesti jakautuvia vaikutuksia eri elinkeinoihin (ks. esim. Lund 2023) tai asumismuotoon. Täten saattaa olla hyödyllistä tarkastella esimerkiksi ruoka-, energia- ja liikennesektoreiden ilmastotoimien vaikutuksia samanaikaisesti eri alueisiin. Näistä mahdollisesti aiheutuvia kasautuvia epäoikeudenmukaisuuksia voidaan lieventää hyvittävän oikeudenmukaisuuden keinoin, tai toisaalta menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta kiinnittämällä huomiota alueelliseen yhdenvertaisuuteen päätöksentekoprosesseissa.

Muita tarkastelua vaativia vaikutuksia voivat olla lisäksi esimerkiksi erilaisista tuista epätasaisesti jakautuva hyöty. Esimerkiksi KAISUn ja ilmasto- ja energiastrategian taustalle tehdyssä SOVA-arvioinnissa (Soimakallio ym. 2021) todetaan, että vähähiilisten ajoneuvojen hankintatuet ja romutuspalkkiot hyödyttävät ajoneuvohankinnoissa keskituloisia, mutta eivät pienituloisia. Ilmasto- ja energiastrategian sukupuolivaikutusten arvioinnissa (Paavola ym. 2021) taas todettiin, että miesten osuus sähköautojen omistamisesta on suurempi kuin naisten, syyn epäiltiin olevan tuloeroissa.

JO6: Lisääkö haittoja/hyötyjä maiden rajat ylittävästi ja globaalisti?

Globaali oikeudenmukaisuus nostaa huomion valtion tasolta globaalille tasolle ja painottaa kaikkien ihmisten yhdenvertaisuutta, yhtäläisiä oikeuksia ja vastuuta toistensa hyvinvoinnista. Ilmastopolitiikan näkökulmasta globaali oikeudenmukaisuus on keskeistä esimerkiksi siinä, miten huomioidaan joidenkin valtioiden saama historiallinen hyöty ilmastonmuutosta aiheuttavien kumuloituvien päästöjen tuottamisesta, erityisesti koska pahiten kärsivät maat ovat usein vaikuttaneet suhteellisen vähän ongelman syntyyn (Helm 2009, Robinson ja Shine 2018). Hillinnän osalta globaalit kysymykset liittyvät muun muassa toimenpiteiden vaikutuksiin muissa maissa globaalien kaupankäynnin, resurssivirtojen sekä päästölaskennan kautta. Esimerkiksi Suomen kansainvälisen kaupan ja kulutuksen kautta kulutus pohjaiset päästömme ovat lähes 50 prosenttia korkeammat kuin tuotantopohjaiset nettopäästöt, jotka raportoidaan Suomen päästönä kansainvälisten raportointisääntöjen mukaisesti (Friedlingstein ym. 2020). Toinen esimerkki suomalaisen kulutuksen oikeudenmukaisuusvaikutuksista rajojemme ulkopuolella on kestävässä energiamurroksessa käytettävien harvinaisten mineraalien eettiset kysymykset, kuten kaivostoiminnan paikalliset vaikutukset ympäristöön tai ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin (Martin ja Iles 2020). Globaalien ja paikallisten oikeudenmukaisuuden suhde ei aina ole suoraviivainen. Paikallisesti tai kansallisesti oikeudenmukainen politiikka voi olla globaalisti epäoikeudenmukaista ja päinvastoin (Steviss ja Felli 2020). (Kivimaa ym. 2021.)

Suomen kansallisella ilmastopolitiikalla ja ilmastotoimilla sekä EU:n ilmastopolitiikan osallisena (kuten ilmatorahoituksella, kansalaisjärjestötuella ja kehitysavulla) on vaikutuksia alkuperäiskansojen asemaan ja oikeuksiin samoin kuin kansainvälisen politiikan ilmastopoliittisessa työssä YK:ssa, arktisella alueella sekä Barentsin alueella. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kehitetty teknologia ja sen vaatimat raaka-aineet voivat olla tuotettu alueilla ja valtioissa, jotka rikkovat alkuperäiskansojen oikeuksia tai hyödyntävät alkuperäiskansojen alueen luonnonresursseja ilman alkuperäiskansojen tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Tilanne on hyvin ongelmallinen oikeudenmukaisen taakanjaon kannalta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Tämä kytkeytyy olennaisesti tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen alkuperäiskansojen kulttuureihin ja toimentuloon kytkeytyen (ks. TO5, luku 3.2.). Alkuperäiskansojen osalta hyvittävän oikeudenmukaisuuden käsite on erityisen merkityksellinen, koska alkuperäiskansat ovat globaalisti ilmastonmuutoksen yksi haavoittuvin ja samanaikaisesti uhanalaisin ryhmä, joiden sopeutumismahdollisuuksiin vaikuttaa merkittävästi historiallinen perintö, kolonialismi ja koetut vääryydet. Hyvittävä oikeudenmukaisuus on periaatteena mm. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännössä. Komitea on 22.9.2022 ratkaissut Torresinsalmen saarten alkuperäiskansan edustajien yksilövalituksen Australian valtiota vastaan koskien ilmastotoimien riittävyyttä. Komitean mukaan Australia ei ole suojellut Torresinsalmen saarten alkuperäiskansayhteisöä ilmastonmuutoksen haitallisilta vaikutuksilta rikkoen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta. Australia veloitettiin kompensatioon (Ihmisoikeuskomitea 2022). Tässä tapauksessa kyse oli siis ilmastonmuutoksen eikä ilmastopolitiikan vaikutuksista. Päätös luo kuitenkin väylän uusille ilmasto-oikeudenkäynneille ja oikeusprosesseille maailmanlaajuisesti keskittäen huomioita myös ilmastotoimien hyvittävyteen alkuperäiskansoille.

Ruokajärjestelmän globaali oikeudenmukaisuus jää suomalaisessa keskustelussa usein vähälle huomiolle, vaikka ruokamarkkinat toimivat globaalisti. Ruokaoikeudenmukaisuuden kirjallisuudessa globaalien eriarvoisuuden kysymyksiin on kiinnitetty paljon huomiota, ja ne pitävät sisällään esimerkiksi kaikkien oikeuden ravitsevaan ruokaan sekä kunnollisiin työoloihin (Tribaldos & Kortetmäki 2022). Käytännössä

esimerkiksi pakkotyö ja lapsityö ovat yleisiä ruokajärjestelmässä, työolot voivat olla vaarallisia, ja ympäristöä pilataan (Maluf ym. 2022; Goodman ja Watts, 1997). Murrosten globaalit vaikutukset on pyrittävä ottamaan Suomen ilmastopolitiikassa huomioon, ja tämän tueksi tarvitaan arviointivälineitä. Suomen kestävyysmurros hiilineutraaliin yhteiskuntaan ei voi perustua ihmisoikeuksien loukkaamiseen globaalien etelän maissa. Toisaalta kestävyysmurros vähentää esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden tuotantoon liittyviä epäoikeudenmukaisuuksia. Toimitusketjusääntely eli yrityksille asetettava ihmisoikeus- ja ympäristökysymyksiä koskeva huolellisuusvelvollisuus on välttämätöntä oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa (Lähteenmäki-Uutela ym. 2021b).

Havaintoja kansalaiskyselystä; jako-oikeudenmukaisuus

Suurin osa Ilmastopaneelin kansalaiskyselyn vastaajista koki, että on oikeudenmukaista pyrkiä vähentämään ilmastonmuutoksen hillintätoimien aiheuttamaa taloudellista ja alueellista eriarvoistumista. Yleisesti epäoikeudenmukaisena koettiin kehitys, jossa hillintätoimet lisäävät kotitalouksien kustannuksia. Vähiten suosittuihin hillintätoimiin kuuluivat sellaiset, jotka lisäävät kotitalouksien kustannuksia, mutta näidenkin osalta yli puolet vastaajista piti kustannusten kohtuullista kohoamista oikeudenmukaisena. Enemmistö koki, että oikeudenmukaisuus tulevia sukupolvia kohtaan vaatii ripeämpiä hillintätoimia. Selvä enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että eriarvoisuuden lieventämiseksi olisi oikeudenmukaista kompensoida kustannusten nousua pienituloisille tai harvaan asutulla seudulla asuville. (Vainio ym. 2023.)

Havaintoja sidosryhmätyöpajoista: jako-oikeudenmukaisuus

Liikennesektorin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta käsitelleessä sidosryhmätyöpajassa yhdyskuntarakenteen ja joukkoliikenteen suunnittelu nähtiin tärkeinä keinoina tukea kestäviä liikkumisen tapoja. Keskusteluissa korostettiin sekä hyötyjen ja kustannusten oikeudenmukaista jakautumista sukupolvien välillä että kaikenlaisten ihmisryhmien mahdollisuutta liikkua. Keskusteluissa nousi esiin suoraan kestävään liikkumiseen liittyvien tukien jakautuminen vähävaraisten tukemisen kautta sekä joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksien, muun muassa lippujen kohtuullisen hintatason ylläpitäminen niin kaupunki- kuin syrjäseuduillakin. Myös sähköajoneuvojen hankintatuet nousivat esiin, sekä raaka-aineiden globaalien tuotantoketjujen ihmisoikeuskysymykset.

Energiasektorin työpajassa energiatuotannon hyötyjen ja haittojen jakautuminen aluetalouden, alueiden elinvoimaisuuden ja maankäyttökysymysten kautta nousi merkittäväksi puheenaiheeksi. Yksittäisten kansalaisten eriävät tiedot ja taidot tukitoimien hakemisen ja saatavuuden kanssa nähtiin ongelmallisena, esimerkiksi lämmitystapamurroksen saavuttamiseksi.

Ruokasektorin työpajatyöskentelyssä nousi esiin huoltovarmuus ja ravitsevan ruuan saatavuus kaikkina aikoina. Toimeentulo ja tasaisemman tulonjaon toteutuminen ruokaketjussa nähtiin myös tärkeänä asiana etenkin ruoan tuottajien näkökulmasta. (Liite 1)

3.2. Tunnustava oikeudenmukaisuus

Tunnustava oikeudenmukaisuus ottaa huomioon ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuuriset erot, erilaiset asemat yhteiskunnissa sekä erilaisuudesta johtuvat erityiset tarpeet ja haavoittuvuudet (Williams ja Doyon 2019). Se syventää jako-oikeudenmukaisuuden (luku 3.1.) ja menettelytapojen (luku 3.3) oikeudenmukaisuuden ymmärrystä ja toimii pohjana niiden toteutumiselle (Schlosberg 2007). Esimerkiksi ilmastonmuutoksen sopeutumispolitiikkaa suunniteltaessa on hyvä ymmärtää erot eri ryhmien sopeutumistarpeiden ja -kykyjen osalta, jotta voidaan arvioida toteutuvatko jako-oikeudenmukaisuus ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus, tai onko tarvetta hyvittävän oikeudenmukaisuuden toimille (Juhola ym. 2022). Tunnustavan oikeudenmukaisuuden taustalla on pyrkimys välttää tiettyjen sosiokulttuuristen ryhmien dominointia ja edistää haavoittuvammassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista (Fraser 2000). Se huomioi olemassa olevat epäoikeudenmukaisuudet ja auttaa ymmärtämään miten ilmastopoliittiset toimet voivat haastaa myös olemassa olevia elämäntapoja ja kulttuurisia malleja (Kaljonen ym. 2021). Tunnustava oikeudenmukaisuus on tärkeää myös, kun ilmastopoliittikan myötävaikuttamana luodaan uusia kulttuurisia malleja ja toimintatapoja kestävämmille elämäntavoille. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden huomioon ottaminen auttaa suunnittelemaan politiikkatoimia ja -yhdistelmiä, joiden avulla erilaisia ihmisryhmiä voidaan tukea siirtymässä kestävämpiin elämäntapoihin (Kaljonen ym. 2022; Tribaldos ja Kortetmäki 2022). Taulukossa 3 esitetään keskeisiä tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä ilmastopoliittikan arviointiin.

Tunnustava oikeudenmukaisuus edellyttää politiikan valmistelijoilta ja arvioitsijoilta erityistä herkkyyttä ja valppautta. Tunnustava oikeudenmukaisuus on ulottuvuus, johon olemassa oleva vaikutustenarvioinnin ohjeistus antaa jonkin verran välineitä. Vaikutustenarvioinnin ohje (Valtioneuvosto 2022a) tunnistaa, että lainsäädäntö voi vaikuttaa ihmisiin eri tavoin, ja antaa esimerkkejä erityisesti huomioonotettavista ryhmistä. Joihinkin ryhmiin kohdistuu erityisiä velvoitteita, joiden valossa vaikutuksia on tarkasteltava, kuten vaikutukset eri sukupuoliin, lapsiin ja nuoriin, saamelaisiin ja vammaisiin. Perustuslain mukainen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimus määrittelee tunnustavalle oikeudenmukaisuuden arvioinnille sen miniminitason (ks. luku 2.2). Kirjallisuudesta kumpuava tunnustavan oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden sisältö laajenee kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksia laajemmalle, ja haastaa myös valmistelijaa pohtimaan omaa asemaansa suhteessa politiikan kohteena oleviin ryhmiin. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden tukena on hyvä käyttää sosiokulttuurisia eroja tarkemmin käsitteleviä laadullisia politiikka-arviointeja ja tutkimuksia.

Taulukko 3. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä ilmastopoliitikan tarkasteluun.

Arviointikysymykset	Apukysymyksiä
<p>TO1: Ovatko ihmiset taustastaan, kulttuuristaan, varallisuudestaan, iästään, asuinpaikastaan, koulutuksestaan tai ammatistaan johtuen erilaisessa asemassa suhteessa vaikutuksiin?</p>	<p>Miten kansalaisuus, ikä sukupuoli, vammaisuus tai sairaus vaikuttavat koituihin hyötyihin tai haittoihin?</p> <p>Miten erot ihmisten varallisuudessa, tietotaidoissa, koulutuksessa, asuinpaikassa, elämäntavoissa tai sosiokulttuurisissa taustoissa vaikuttavat koituihin hyötyihin tai haittoihin?</p> <p>Miten lisää tai vähentää eri sosiokulttuuristen ryhmien tietotaitoja ja muutoksenkykyä?</p> <p>Miten politiikan valmistelijoiden tai arvioijien oma sosiokulttuurinen tausta on vaikuttanut keinojen muotoiluun ja arviointiin?</p>
<p>TO2: Lisääkö/vähentääkö haavoittuvuutta?</p> <p>Liittyy myös arviointikysymykseen MO4.</p>	<p>Syntykö uusia haavoittuvuuksia?</p> <p>Syntykö tietyille ryhmille kasautuvia haavoittuvuuksia?</p> <p>Voitaanko olemassa olevia tai ennakoituja haavoittuvuuksia vähentää politiikkakokonaisuuden avulla?</p>
<p>TO3: Parantaako/heikentääkö saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä?</p> <p>Liittyy myös arviointikysymykseen MO4.</p>	<p>Onko saamelaiskulttuurin nykytila ja siihen vaikuttavat tekijät huomioitu?</p> <p>Onko huomioitu vaikutukset saamelaisten mahdollisuuden ylläpitää kulttuuriaan myös tulevaisuudessa?</p> <p>Onko huomioitu kansainvälinen ihmisoikeuskäytäntö alkuperäiskansojen näkökulmasta?</p> <p>Onko selvitetty, miten mahdollisia haittoja voidaan minimoida/hyvittää?</p>
<p>TO4: Otetaanko toimeenpanossa ja viestinnässä huomioon erilaiset sosiokulttuuriset lähtökohdat?</p>	<p>Onko toimeenpano erilaiset taustat ja sosiokulttuuriset arvot tunnustavaa ja kunnioittavaa?</p> <p>Onko viestintä monipuolista ja erilaisia sosiokulttuurisia arvoja tunnustavaa ja kunnioittavaa?</p> <p>Onko kielelliset oikeudet huomioitu viestinnässä?</p> <p>Onko neuvontaa ja tukea tarjolla erilaisista taustoista tuleville ihmisille?</p>

<p>TO5: Onko varmistettu, että toimet eivät syrji ketään esimerkiksi kansalaisuuden, iän, sukupuolen, vammaisuuden tai sairauden takia?</p>	<p>Miten toimenpiteiden vaikutuksia ikään, kansalaisuuteen, sukupuoleen, eri vammaisryhmiin tai perussairauksia omaaviin on arvioitu? Miten näitä vaikutuksia on pyritty lieventämään?</p>
--	--

TO1: Ovatko ihmiset taustastaan, kulttuuristaan, varallisuudestaan, iästään, asuinpaikastaan, koulutuksestaan tai ammatistaan johtuen erilaisessa asemassa suhteessa vaikutuksiin?

Tunnustava oikeudenmukaisuus syventää jako-oikeudenmukaisuuden tarkastelua ja auttaa ymmärtämään ihmisten erilaisia sosiokulttuurisia lähtökohtia, valmiuksia sekä erilaisuudesta johtuvia erityistarpeita. Sosiokulttuurisen tunnustamisen kannalta on tärkeää huomioida olemassa olevat epäoikeudenmukaisuudet ja ihmisten erilainen asema suhteessa politiikkatoimiin. Tunnustava oikeudenmukaisuus auttaa ymmärtämään sitä, miten ilmastopoliittiset toimet voivat haastaa olemassa olevia elämäntapoja ja kulttuurisia malleja. Samalla se auttaa etsimään ratkaisuja näihin haasteisiin. Tunnustava oikeudenmukaisuus huomioi sen, miten eri ryhmillä yhteiskunnassa voi olla erilaiset tietotaidot ja valmiudet vastata ilmastopoliittikan vaatimuksiin. Poliittikkatoimien vaikutuksia arvioitaessa on tarkasteltava edistääkö vai heikentääkö toimi ihmisten tiedollisia valmiuksia sekä määriteltävä ne ihmiset tai ihmisryhmät, joita mahdollinen lisätiedon tai –koulutuksen tarve koskettaa ja kuinka heihin saisi yhteyden. Aiempi tutkimus on osoittanut, että esimerkiksi lisääntyvä teknologian käyttötarve on haaste etenkin pienituloisille ja vanhuksille (Xu and Chen 2019).

Ilmastopoliittikan oikeudenmukaisuuden arviointi ei ole sama asia kuin ihmisten kokemukset ilmastopoliittikasta. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden huomioon ottaminen kuitenkin todennäköisesti lisää ilmastopoliittikan koettua oikeudenmukaisuutta lisäämällä erilaisten sosioekonomisten ja kulttuuristen taustojen ymmärrystä ilmastopoliittikan suunnittelussa ja toteutuksessa, ja auttaa siten lisäämään ilmastopoliittikan hyväksyttävyyttä. Erilaisten taustojen tunnustaminen auttaa räätälöimään politiikkatoimia paremmin.

TO2: Lisääkö/vähentääkö haavoittuvuutta?

Tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen liittyy keskeisesti haavoittuvuuden määrittely ja tunnistaminen. Ilmastopoliittikassa haavoittuvuus voi ilmetä kasautuvina ilmastopoliittikan vaikutuksina, epätasa-arvoisina mahdollisuuksina reagoida ilmastopoliittikan toimiin tai tulla kuulluksi sitä koskevassa päätöksenteossa. Haavoittuvuus on altistumisen, herkkyiden ja sopeutumiskapasiteetin yhteisvaikutuksen tulos (Adger ym. 2006). Yksilön haavoittuvuuteen vaikuttavia tekijöitä on määritelty yleisesti joko yksilön ominaisuuksien tai sosioekonomisen aseman perusteella (Otto ym. 2017, Swim ja Bloodhart 2018, Markkanen ja Anger-Kraavi 2019, Kortetmäki ja Järvelä 2021). Yksittäinen haavoittuvuutta lisäävä tekijä ei kuitenkaan välttämättä sellaisenaan tee yksilöstä haavoittuvaa ilmastopoliittikan toimia kohtaan, vaan haavoittuvuutta lisäävät tekijät ovat monimutkaisissa vuorovaikutuksissa keskenään, ja jokaisen yksilön haavoittuvuus on omanlaisensa (Kortetmäki ja Järvelä 2021; Juhola ym. 2022). Yksilön ominaisuudet tai hänen asemansa yhteiskunnassa vaikuttavat reagointimahdollisuuksiin (Otto ym. 2017). Koska haavoittuvuus on tilannesidonnaista, on mahdotonta määritellä kaikkeen ilmastopoliittikkaan päteviä haavoittuvuustekijöitä. Haavoittuvuuksien arvioinnissa voidaan kuitenkin käyttää haavoittuvuusmatriiseja, joissa tunnistetaan haavoittuvuutta lisääviä prosesseja ja yksilöiden asemasta kumpuavia haavoittuvuustekijöitä (esim. Kortetmäki ja Järvelä 2021).

Politiikkatoimia arvioitaessa on tärkeää arvioida kasautuvatko politiikkatoimien vaikutukset tietyille erityisryhmille, ja miten näitä vaikutuksia voitaisiin lieventää huomioimalla heidän erityistarpeensa. Haavoittuvuuden arvioinnissa tunnustava oikeudenmukaisuus syventää jako-oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointia. Jos esimerkiksi energian ja ruoan hinnan yhtäaikainen nousu

tekee tietyistä sosioekonomisista ryhmistä haavoittuvaisempia, heidän erityisasemansa tunnistaminen voi auttaa räätälöimään heidän elämäntilanteeseensa sopivia politiikkakeinoja osana politiikkayhdistelmää. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden vahvistaminen osana politiikan valmistelua ja arviointia edellyttää osallistumismahdollisuuksien avaamista erityisesti haavoittuville ryhmille (ks. lisää luku 3.3., kysymys MO4).

Ilmastopolitiikan avulla voidaan myös aktiivisesti vähentää olemassa olevia haavoittuvuuksia. Näin on esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa ilmastomuutoksen kannalta perustellut elämäntapojen muutokset auttavat myös parantamaan elämänlaatua, hyvinvointia tai terveyttä (Rekola ym. 2019), ja vähentävät näin haavoittuvuutta. Erityisesti monilla liikkumista ja syömistä koskevilla ilmastoimilla on positiivisia vaikutuksia terveyteen (Kaljonen ym. 2022; Lyytimäki ym. 2022).

TO3: Parantaako/heikentääkö saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä?

Alkuperäiskansa saamelaiset on Suomessa erityinen tunnustettava ryhmä ilmastomuutoksen kielteisille vaikutuksille ja ilmastotoimille (Jaakkola ym. 2018, Näkkäljärvi ym. 2020). Saamelainen kulttuurimuoto ja kielet ovat uhanalaisia (Jaakkola ym. 2018, Näkkäljärvi ym. 2020). Saamelaiseen kulttuurimuotoon luetaan kuuluvaksi saamelaiset perinteiset elinkeinot: poronhoito, kalastus, metsästys, keräily ja saamen käsityö eli duodji (HE 303/1994 vp), joihin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida, ottaen lisäksi huomioon kielelliset vaikutukset. Ilmastotoimissa on tärkeää huomioida saamelaiskulttuurin nykytila ja siihen vaikuttaneet ja vaikuttavat tekijät, kuten kilpaileva maankäyttö, saamen kansan pieni koko, poismuutto kotiseutualueelta, luontokato ja yhteiskunnalliset muutosprosessit. Kun arvioidaan ilmastotoimien kulttuurisia vaikutuksia, tulee pystyä arvioimaan myös saamelaiskulttuurin sopeutumisen rajat suhteessa ilmastopolitiikkaan, eli miten paljon kulttuuri voi sopeutua ilman, että se katoaa tai sulautuu. Ilmastopolitiikka ja -sopeutumistoimet saattavat johtaa kulttuuriseen muutosprosessiin ja kulttuurin ja perinteiden katoamiseen (Näkkäljärvi ym. 2022). Kansainvälisessä ihmisoikeuskäytännössä on tuotu esille keskeisiä kriteereitä, joiden avulla voidaan arvioida vaikutuksia saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin. YK:n ihmisoikeuskomitea on linjannut, että vain saamelaisten harjoittama kannattava perinteisten elinkeinojen harjoittaminen pitää saamelaisyhteisön elinvoimaisena (Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992) ja myös edeltävien toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaiskulttuurin harjoittamisen mahdollisuuksiin (Äärelä ym. v. Suomen valtio, 1997). Ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännössään luomaa kriteeristöä voidaan käyttää arvioitaessa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta saamelaisille.

Saamelaisyhteisöt ovat huolissaan ehdotettujen tai toteutettujen ilmastomuutoksen hillitsemis- ja sopeutumistoimien laajamittaisista ympäristö- ja kulttuurivaikutuksista. Nämä vaikutukset kytkeytyvät muihin kulttuuria jo nyt heikentäviin vaikutuksiin (esim. turismi ja rakentaminen), joten nähtävissä on kasautuvaa haavoittuvuutta saamelaisten elinkeinon ja kulttuuriin. Tuulivoiman tuotanto on kasvanut merkittävästi erityisesti Norjan ja Ruotsin saamelaisalueella. Saamelaisyhteisöissä on tuotu esille niin sanottu vihreän kolonialismin käsite, mikä tarkoittaa saamelaisten luonnonvarojen ja ympäristön hyödyntämistä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi (esim. Normann 2019). Maiden rajat ylittävällä saamelaisalueella on kaivoksia, ja yritykset etsivät yhä lisää kaivosmineraaleja. Mineraaleja tarvitaan mm. ilmastomuutoksen hillintätoimien edistämiseen, kuten sähköautojen akkuihin ja muuhun korkeaan energiaan, kuin myös muihin digitaalisiin laitteisiin, kuten tietokoneet ja viihde-elektronikka. Toisaalta vaihtoehdot kaivoskohteet sijaitsevat usein vähävaraisissa ja konfliktierhissä maissa (ks. JO6), joten oikeudenmukaisuusarviointi edellyttää eri tekijöiden tasapainoista huomiointia.

Nykyisin saamelaiskulttuurin taloudellinen tukeminen keskittyy instituutioiden, opetuksen, taiteen ja palvelujen tukemiseen (Näkkäljärvi & Jaakkola 2017). Suomessa alkuperäiskansojen oikeudet tulee huomioida ilmastotoimien arvioinnissa usean eri tason kautta: 1) Suomen kansallisten

ilmastopolitiikkatoimien sekä Lapin maakunnan ja saamelaisten kotiseutualueen kuntien ilmastopolitiikkatoimien yhteisvaikutukset, 2) Arktisen ja Barentsin alueen yhteistyö ja ilmastopolitiikan vaikutukset siihen, 3) rajat ylittävien ilmastotoimien vaikutusten arviointi, 4) kansainvälisen ilmastopolitiikkatoimien rahoitus ja Suomen ulkopolitiikka ja näiden vaikutukset saamelaisiin ja muihin alkuperäiskansoihin, 5) EU:n ilmastopolitiikan vaikutukset sekä 6) YK:n tasolla.

Saamelaisten oikeuksien tunnustaminen linkittyy myös menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen (luku 3.3). Saamelaisten aseman parantaminen ilmastopoliittisessa päätöksenteossa ja saamelaisen ilmastoneuvoston perustaminen auttavat oikeudenmukaisen hillintä- ja sopeutumistoimien suunnittelua ja toteutusta.

TO4: Otetaanko toimeenpanossa ja viestinnässä huomioon erilaiset sosiokulttuuriset lähtökohdat?

Tunnustava oikeudenmukaisuus edellyttää erilaisia sosiokulttuurisia arvoja kunnioittavaa toimeenpanoa ja viestintää. Toimeenpanossa on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että erilaiset ihmiset tarvitsevat eri tavoin tietoa tai tukea esimerkiksi avustusten hakemiseen. Esimerkiksi tukien ja lupien hakemiseen tarvitaan neuvontaa eri tietotaidot omaaville sekä eri kieli- ja kulttuuritaustoista tuleville henkilöille. Käytettävä puhetapa, ilmaisu ja viestintä vaativat erityistä huomiota tunnustavan oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Erityisen tärkeää tämä on haavoittuvien ryhmien osalta. Parhaiten eri sosiokulttuuristen ryhmien arvoja kunnioitetaan antamalla heille itselleen ääni ja puheoikeus. Tunnustava oikeudenmukaisuus on siten tärkeää myös osana menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumista (luku 3.3).

TO5: Onko varmistettu, että toimet eivät syrji ketään esimerkiksi kansalaisuuden, iän, sukupuolen, vammaisuuden tai sairauden takia?

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys on tunnustettu perustuslaissa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (6.1 §). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (6.2 §). Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.3 §). Miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta on säädetty erikseen tasa-arvolaisissa (609/1986) ja tasa-arvon käsite liittyy Suomen oikeusjärjestelmässä juuri sukupuolten väliseen tasa-arvoon, kun yhdenvertaisuus on laajempi käsite ja käsittää syrjinnän millä tahansa perusteella. Lakien vaikutusarviointiohjeissa (Valtioneuvosto 2022a) liitteenä on vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista, joka sisältää kysymyksen yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta: Vaikuttaako ehdotus eri lailla eri ihmisryhmiin: esim. yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo, lapset ja nuoret, alkuperäiskansa saamelaiset, vammaiset henkilöt, kielelliset oikeudet tai muut ryhmät?

Havaintoja sidosryhmätyöpajoista: tunnustava oikeudenmukaisuus

Liikennesektorin työpajassa erityisesti huomioitavat ihmisryhmät nousivat esiin, kun keskusteltiin liikennesektorin ilmastotoimista. Vähävaraiset kuluttajat, lapset, vanhukset ja vammaiset liikkujina, alueelliset erot vaikkapa työmatkojen ja palveluiden ääreen pääsemisen, sekä tulevat sukupolvet ilmastonmuutoksen käyttäjinä ja kärsijöinä mainittiin erityisesti. Työpajan ajankohta oli ennen vuoden 2022 energiakriisiä ja jo silloin nähtiin tärkeäksi, että apua tarvitsevat toimijat saavat tukea yhteiskunnalta siirryttäessä vähäpäästöiseen liikkumiseen.

Myös energiatyöpajan keskusteluissa tunnistettiin ihmisryhmiä, jotka tarvitset yhteiskunnan tukea energiajärjestelmän murroksessa. Esimerkiksi lapset ja nuoret mainittiin, sillä he eivät yleensä voi vaikuttaa vuokralaisina lämmitystapaan, jolloin politiikkatoimet ovat ainoa vaikutusmahdollisuus. Liikennesektorin kohdalla mainittujen seikkojen lisäksi esiin nousi sukupuolikysymys, sillä energia-ala on miesvoittainen ala, mikä voi johtaa etenkin miessukupuoleen tunnistautuvien työolojen suureen muutokseen. Myös ihmisten erilaiset sosioekonomiset taustat ja mahdollisuudet ottaa selvää ja hakea tukipalveluita murroksen edessä nostettiin esille, alueelliset erot ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet kulttuuriin ja toimeentuloon, sekä luonnon itseisarvo nähtiin merkittäviksi huomioitaviksi asioiksi.

Lisäyksenä jo mainittuihin, ruokasektorin työpajassa puolestaan keskusteltiin maanviljelijöiden työn tunnustaminen osana ruoan tuotantoa ja huoltovarmuutta. (liite 1)

Havaintoja sopeutumis suunnitelmien analyysistä: tunnustava oikeudenmukaisuus

Toteutetussa analyysissä (Juhola ym. 2022) eri maiden ja kaupunkien sopeutumis suunnitelmissa tunnustava oikeudenmukaisuus ei juuri esiintynyt. Nykyisiä ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnittelun prosesseja voitaisiinkin tarkastella entistä enemmän myös tunnustavan oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tämän näkökulman nykyistä parempi huomioiminen saattaa edellyttää muutoksia suunnitteluprosessissa. Tehdyn analyysin perusteella esimerkiksi Kanadan sopeutumis suunnittelu voisi olla kiinnostava esimerkki aiheesta. Sopeutumis suunnitelmien laajempi kartoittaminen voisi nostaa esiin muitakin kiinnostavia esimerkkejä uusien, oikeudenmukaisuuden paremmin huomioivien suunnitteluprosessien kehityksen tueksi.

3.3. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus käsittelee päätöksentekoprosessien reilua. Se on tärkeä osa kaikkea julkista päätöksentekoa. Olennaisia kysymyksiä ovat osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuus, haavoittuvassa ja marginaalisessa asemassa olevien huomioon ottaminen, sekä päätöksenteon läpinäkyvyys, puolueettomuus ja päätöksentekijöiden vastuuvollisuus kansalaisille ja asukkaille. Esimerkiksi valitusmahdollisuudet jo tehdyistä päätöksistä ovat osa oikeudenmukaisia menettelytapoja. (Kivimaa ym. 2021.) Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttää myös osallistujien kykyjen ja kapasiteettien tukemista osana osallistamisen mahdollisuutta (McCauley ja Heffron 2018, Goddard ja Farrelly 2018). Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta voidaan edistää ilmastopolitiikan valmistelun, toteuttamisen ja seurannan eri vaiheissa. Perinteisesti kansalaisten osallistumisesta huolehditaan kuulemismenettelyin. Kuulemiset toteutetaan usein kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun politiikkavaihtoehdot ovat jo valittuja, niiden perustelut virkatyönä valmisteltu ja vaikutusten arviot mahdollisesti tehty tai tekeillä. Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta olisi syytä kuitenkin arvioida läpi koko päätöksentekoprosessin, arvioimalla sitä, mitä tosiasiallisia rajoitteita osallistumiselle päätöksenteon eri tasoilla ja eri vaiheissa on asetettu, ja miten niitä voitaisiin purkaa. Taulukko 4 summaa keskeisiä menettelytapojen oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä ilmastopolitiikan tarkasteluun.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus palautuu ihmis- ja perusoikeuksiin, joita esiteltiin tarkemmin luvussa 2.2. Tiedonsaannista, osallistumisesta ja muutoksenhausta on säädetty Århusin sopimuksessa sekä Suomen perustuslaissa. Uuden ilmastolain esitöissä (HE 27/2022 vp) ilmastotoimien oikeudenmukaisuus menettelyjen osalta edellyttää suunnitelmien ja toimien valmistelua "oikeudenmukaisella ja läpinäkyvällä tavalla" ja lausunto- ja kuulemismenettelyillä toteutettaisiin oikeudenmukaisia menettelyitä. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta edistettäisiin lain perustelujen mukaan myös "laajalla ja eri väestöryhmiä huomioivalla vaikutusten arvioinnilla".

Olemassa olevat vaikutustenarviointien ohjeet keskittyvät suunniteltujen politiikkatoimien vaikutuksiin, eikä menettelytapojen vaikutuksia välttämättä juuri arvioida. Uuden ilmastolain velvoitteiden myötä valmistelijoiden voi kuitenkin olla syytä arvioida valittujen menettelytapojen oikeudenmukaisuutta totuttua laajemmin. Alla listatut arviointikysymykset ovat pitkälti kaiken julkisen päätöksenteon oikeudenmukaisuuden kannalta oleellisia kysymyksiä. Ilmastopolitiikkaan erityisesti liittyvät näkökohdat tulevat esiin esimerkiksi tiettyjen haavoittuvien ryhmien huomioimisen tarpeena. Erityisesti tulevien sukupolvien näkökulma ilmastonmuutoksen ylisukupolvisen luonteen takia korostuu. Myös saamelaisten oikeuksien huomioiminen sekä päätöksenteosta perinteisesti syrjässä olevien ryhmien huomioiminen on tärkeää. Tutkimuskirjallisuus kestävyyssiirtymistä ja reilusta murroksesta korostaa uudenlaisten, marginaalissa olevien toimijoiden, sekä ns. niche-ratkaisuja edistävien toimijoiden tärkeyttä siirtymä- ja murrosprosesseissa (esim. Ghosh ym. 2021a,b).

Taulukko 4. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä ilmastopolitiikan tarkasteluun.

Arviointikysymykset	Apukysymyksiä
<p>MO1: Onko kansalaisilla yhtäläiset mahdollisuudet osallistua valmisteluun?</p>	<p>Tiedotetaanko osallistumismahdollisuuksista ja politiikkavaihtoehdoista avoimesti, saavutettavasti ja ymmärrettävästi?</p> <p>Onko prosessi politiikkavaihtoehtojen valikoitumiseksi läpinäkyvä? Onko kansalaisilla mahdollisuutta tuoda keskusteluun politiikkavaihtoehtoja?</p> <p>Onko politiikkaehdotuksiin / lausuntopyyntöihin / kuulemisiin mahdollista reagoida ajan ja resurssien puitteissa?</p> <p>Onko vaikutustenarvioinnissa kuultu heitä, joihin suorien ja epäsuorien vaikutusten oletetaan kohdistuvan? Miten kuuleminen otetaan huomioon jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa? Vastataanko nostettuihin huoliin?</p> <p>Onko osallistumiselle olemassa rajoitteita? Miten käytettävissä olevat resurssit, esim. koulutus, asuinpaikka vaikuttavat osallistumisen mahdollisuuksiin? Onko rajoitteita pyritty poistamaan ja edistämään kaikkien tasapuolisia osallistumismahdollisuuksia?</p> <p>Viestitäänkö ilmastopolitiikasta ja päätöksistä eri arvopohjista käsin?</p>
<p>MO2: Onko päätöksenteko valmisteltu tietopohjaisesti?</p>	<p>Miten ja millaista tietoa on käytetty? Miten tieteellistä tietoa on hyödynnetty? Kuka tiedon on tuottanut? Onko tietopohja avoimesti saatavilla ja onko tietopohjan kokoaminen ollut avoin ja hyvän tieteellisen tiedon toimintatapojen mukainen?</p> <p>Ovatko vaikutustenarviot kattavia ja läpinäkyviä? Onko vaikutustenarvioinnilla ollut vaikutusta esitettyihin toimenpiteisiin?</p> <p>Kerrotaanko päätöksen / vaihtoehtojen muotoilujen takana olevista arvovalinnoista?</p>
<p>MO3: Onko kansalaisilla mahdollisuus saattaa päätöksentekijät vastuuseen tehdyistä päätöksistä?</p>	<p>Onko tieto politiikkatoimien edistymisestä ja vaikutuksista kaikkien saatavilla avoimesti ja saavutettavasti?</p> <p>Onko saatavilla tietoa eri toimien ristikkäisistä tai kasautuvista vaikutuksista? Entä politiikan epäjohtonmukaisuuksista?</p> <p>Onko muutoksenhakumahdollisuuksista tiedotettu riittävästi ja saavutettavasti? Onko muutoksenhaku turvattu?</p>

<p>MO4: Onko valmistelussa huomioitu ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuuriset erot, erilaiset asemat yhteiskunnissa sekä erilaisuudesta johtuvat erityiset tarpeet ja haavoittuvuudet?</p> <p>Liittyy arviointikysymyksiin: TO2 & TO3</p>	<p>Miten haavoittuvassa asemassa olevat tai eri kieliryhmät on otettu menettelyissä huomioon?</p> <p>Onko eri kuntien ja maakuntien asukkailla yhtäläiset mahdollisuudet tulla edustetuksi ja kuulluksi?</p> <p>Miten ja missä vaiheessa eri ihmisryhmiä on kuultu/osallistettu? Kuka heitä on edustanut?</p> <p>Miten kuulemisissa/osallistumisessa esiin tuodut tarpeet ja huolet on huomioitu?</p> <p>Onko osallistumisen esteitä pyritty purkamaan? Onko aktiivisesti edistetty kansalaisten sekä politiikan valmistelussa tyypillisesti marginaalissa olevien ryhmien osallisuutta valmisteluun?</p>
<p>MO5: Onko saamelaisten osallisuus turvattu heitä koskevassa ilmastopolitiikan päätöksenteossa?</p> <p>Liittyy arviointikysymykseen TO3.</p>	<p>Onko pyritty saavuttamaan tietoon perustuva ennakkosuostumus?</p> <p>Miten saamelaisten esitykset on huomioitu ilmastopolitiikan toimenpiteissä?</p> <p>Onko ilmastopolitiikan toimenpiteissä huomioitu tieteellinen tietopohja ilmastonmuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuuriin?</p>
<p>MO6: Miten nuorien ja tulevien sukupolvien näkökulma (nuoret, lapset, vielä syntymättömät) on otettu valmistelussa huomioon?</p>	<p>Miten ja missä vaiheessa nuoria ja lapsia on osallistettu? Kuka edustaa tulevia sukupolvia?</p> <p>Mikä painoarvo on annettu lapsille, nuorille ja tuleville sukupolville?</p>

MO1: Onko kansalaisilla yhtäläiset mahdollisuudet osallistua valmisteluun?

Kansalaisten mahdollisuudet varsinaisten politiikkavaihtoehtojen ja ratkaisujen luonnostelussa rajataan useimmiten edustuksellisen demokratian kautta vaikuttamiseen, ja toisaalta taataan virkavalmisteluun liittyvien lainsäädännöllisten oikeuksien kautta. Suomessa vallitsee julkisuusperiaate, jonka nojalla lähtökohtaisesti kaikki viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei niistä toisin säädetä. Julkisista asiakirjoista on jokaisella kansalaisella oikeus saada tietoa. Keskeinen menettelytapojen oikeudenmukaisuutta edistävä tekijä onkin tiedon avoin saatavuus, ja saatavilla olevan tiedon puolueettomuus (Williams ja Doyon 2019). Julkisten asiakirjojen taustalla päätöksenteossa saattaa olla kuitenkin tietoa, joka ei kansalaisille välity. Esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa hallituksen esityksissä ei ole tapana kertoa miksi valmisteluun otettuihin politiikkavaihtoehtoihin on päädytty, ja kenellä on ollut mahdollisuus vaikuttaa niiden valikoitumiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta voitaisiin kuitenkin edistää esimerkiksi vahvistamalla kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia luoda ratkaisuja ja toimintatapoja ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen (Temper ym. 2018).

Kun hallinnon toimesta on tuotettu politiikkatoimiehdotus, seuraa käsittelyvaiheita, joissa menettelytapojen oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida. Lainsäädäntöprosesseissa menettelytapojen oikeudenmukaisuutta pyritään edistämään kuulemismenettelyillä. Kuuleminen yksistään ei kuitenkaan takaa menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumista, vaan on tärkeää tarkastella sitä, miten kuuleminen on järjestetty, missä

vaiheessa politiikkaprosessia ja mitkä ovat ne tosialliset rajaukset sille keitä kuullaan. Keskeistä on tarkastella, miten kuulemis- ja lausunnotmenettelyillä kerätyt näkemykset otetaan huomioon ja kuinka avoimesti tästä kerrotaan. Olennaista on myös läpinäkyvästi analysoida eri osapuolien näkemyksiä ja arvioida niiden painoarvoa suhteessa toisiinsa (Li ja Wagenaar 2019).

Vaikutusten arviointi on osa ilmastopolitiikan päätöksentekoa. Vaikutusarvioinnin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden arviointi voi liittyä esimerkiksi siihen, kuka arvion tekee ja kenen arviota vaikutuksista kysytään. Vaikutusarvioita teetetään usein tilaustyönä esimerkiksi konsulttifirmalla tai tutkimuslaitoksella, joten myös näiden hallinnon ulkopuolisten toimijoiden menettelylliset käytännöt määrittävät osaltaan, millä tavoin menettelytapojen oikeudenmukaisuus toteutuu vaikutusten arvioinnin vaiheessa.

MO2: Onko päätöksenteko valmisteltu tietopohjaisesti?

Perustuslain mukaan "[k]ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen" (2 §). Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksessa (Valtioneuvosto 2022c) todetaan, että "[i]nvalmistelun avoimuus on lähtökohta kansalaisten luottamukselle. Demokratian periaatteita edistävä avoin, osallistava ja keskustelevala lainvalmistelu yhdessä valmistelun vahvan tietopohjan kanssa vahvistavat kansalaisten luottamusta demokratiaan ja oikeusjärjestykseen". Täten on taattava, että kaikilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin, ja varmistettava, että hyvän tieteellisen tiedon periaatteita noudattava tieteellinen tieto toimii päätöksenteon pohjana. Sitran selvitys toteaaakin, että yksi aikamme haastavimmista kysymyksistä liittyy juuri tietoperusteisen ja arvoihin perustuvan politiikan tasapainoiluun (Leppänen ym. 2020). Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta onkin huomionarvoista, että näitä kahta toisistaan poikkeaa, mutta toisiaan täydentävää näkökulmaa tehdään näkyväksi ilmastopolitiikkaa tehdessä. Ilmastolaki edellyttää, että ilmastopolitiikan suunnitelmista pyydetään lausunto sekä Ilmastopaneelilta että saamelaiselta ilmastoneuvostolta. Tällä pyritään vahvistamaan ilmastopolitiikan tietopohjaa. Toinen tietopohjaa vahvistavista menetelmistä on Strategisen tutkimuksen neuvosto, jonka avulla rahoitetaan monitieteistä ja konkreettisesti politiikan teossa hyödynnettävää korkean tason tutkimusta. Vaikka sen on todettu toimivan rahoitusinstrumenttina tutkimukselle, on sen avulla tuotetun tiedon hyödynnettävyyden vuorovaikutuksessa kuitenkin todettu kehitystarpeita (Kivistö ym. 2022).

MO3: Onko kansalaisilla mahdollisuus saattaa päätöksentekijät vastuuseen tehdyistä päätöksistä?

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden arviointi ei lopu politiikkatoimien valmisteluun ja päätöksentekoon. Päätöksenteon jälkeen menettelytavallista oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida tarkastelemalla mahdollisuuksia seurata toteutettua politiikkaa ja sen vaikutuksia, sekä mahdollisuuksilla hakea päätökseen muutosta. Muutoksenhaun osalta keskeiset kysymykset ovat keillä ja millä perusteilla on mahdollisuus hakea muutosta. Toisekseen menettelytapojen oikeudenmukaisuutta voidaan edistää huolehtimalla politiikkaseurannan avoimuudesta ja seurantatietojen saavutettavuudesta. Tiedon tuottajalla on iso rooli varmistaa, että seuranta mahdollistaa totuudenmukaisen arvion politiikkatoimien vaikutuksista, onnistumisesta ja myös ristikkäisistä vaikutuksista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä raportissa (Keinänen ja Pajuoja 2020) tunnistetaan, että Suomesta puuttuu lainsäädännön vaikutusten systemaattinen jälkiseuranta.

MO4: Onko valmistelussa huomioitu ihmisten ja ihmisryhmien sosiokulttuuriset erot, erilaiset asemat yhteiskunnissa sekä erilaisuudesta johtuvat erityiset tarpeet ja haavoittuvuudet?

Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon vaikutusmahdollisuuksien epätasainen jakautuminen yhteiskunnassa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää niiden näkökulmien huomioonottoon, jotka eivät ole valta-asemassa yhteiskunnassa (Shi ym. 2016). Suomessa tällaisia, eritoten ilmastopolitiikan keskiössä olevia ryhmiä ovat muun muassa saamelaiset ja tulevat sukupolvet, mutta myös

muut, jotka eivät perinteisesti käytä valtaa. Virkavalmistelussa ja arvioinnissa on hyvä tunnistaa, että valmistelua tekee usein sosioekonomisesti verrattain samankaltainen joukko, jolloin menettelytapojen oikeudenmukaisuuden ja tunnustavan oikeudenmukaisuuden toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan toimia, joilla varmistetaan myös toisenlaisten näkökulmien huomioiminen ilmastopolitiikan valmistelussa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan, esimerkiksi energiapolitiikan valmistelussa on tyypillisesti kuultu ns. energiaeliittiin kuuluvia ja merkittävää teollisuutta edistävien näkökulmaa (Ruostetsaari 2010, 2017). Energiaoikeudenmukaisuus edellyttää kuitenkin kansalaisten nostamista aktiivisemmin osalliseksi ilmasto- ja energiapolitiikan valmisteluun (Szulecki 2018). Tämän ohella, kestävyysmurroskirjallisuus on osoittanut, että kestävyysmurros edellyttää myös uudenlaisten toimijoiden mukaan ottamista ja parempaa huomioimista julkisen politiikan valmistelussa (esim. Ghosh ym. 2021a,b).

Uudessa ilmastolaissa yleisön mahdollisuutta esittää suunnitelmaluonnoksista mielipiteensä ei ole rajattu vain kirjalliseen muotoon. Tämän nähdään hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp) mukaan antavan yhdenvertaisemman mahdollisuuden esimerkiksi lapsille ja vammaisille henkilöille esittää mielipiteensä suunnitelmaluonnoksista ja edistävän myös vanhusten osallistumismahdollisuuksia. Kuntalaissa puolestaan on erilliset säännöt nuorisovaltuustosta, vanhusneuvostosta ja vammaisneuvostosta, joiden tarkoitus on tuoda näiden ryhmien ääni päätöksentekoon kunnallisella tasolla.

MO5: Onko saamelaisten osallisuus turvattu heitä koskevassa ilmastopolitiikan päätöksenteossa?

Suomessa laki saamelaiskäräjistä edellyttää viranomaisten kuulevan ja neuvottelevan saamelaiskäräjien kanssa merkittävistä toimista, jotka vaikuttavat saamelaisten asemaan ja saamelaisten kotiseutualueeseen (Laki saamelaiskäräjistä 9 §, 974/1995). Oikeusministeriö on laatinut ohjeen saamelaiskäräjien kuulemisesta (OM 2/551/2017), jonka kriteeristöä voi seurata määritettäessä kuulemisen toteutumista. Lisäksi kolttalaki edellyttää kolttien kyläkokouksen kuulemisesta asioissa, jotka vaikuttavat erityisesti kolttien elinolosuhteisiin (Kolttalaki 253/1995). Lainsäädäntö luo edellytykset menettelytavoille, joilla ratkaistaan mahdollisia ilmastopolitiikan ristiriitatilanteita. Kolttien kyläkokouksen ja saamelaiskäräjien kuulemisen ohella poronhoitolaki velvoittaa kuulemaan paliskuntia erityisesti maankäyttöä koskevista hankkeista valtion hallinnassa olevilla maa- ja vesialueilla. Biodiversiteettisopimuksen Akwé: Kon -ohjeet (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011) on tarkoitettu käytettäväksi saamelaisten kotiseutualueella sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön ja menettelytapa soveltuu myös ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja hillitsemistoimintojen vaikutustenarviointiin saamelaiskulttuurille. Lainsäädäntö luo edellytykset kuulemiselle ja osallisuudelle, mutta haasteeksi ovat muodostuneet: 1) saamelaisten intressien vastakkainasettelu muiden taloudellisten intressien kanssa, 2) aidon osallistumisen puuttuminen käytettävistä olevista resursseista ja hallinnon aikataulusta johtuen sekä 3) kuulemisen rajoittuminen muodollisuuteen. Kansainvälisissä ilmastotoimissa alkuperäiskansojen kuulemisesta ohjeistetaan alkuperäiskansajulistuksessa ja Suomessa rajat ylittävien hankkeiden osalta on lisäksi huomioitava Espoon sopimuksen veloitteet ympäristövaikutusten arvioinnista. Alkuperäiskansayhteisöjen vaikuttava osallisuus tulee turvata valmistelussa ja myös ilmastopolitiikan toteutumisen seurannassa, jotta voidaan varmistaa, että ilmastopolitiikan tavoitteet toteutuvat ja niitä voidaan tarvittaessa tarkentaa, mikäli merkittäviä epäoikeudenmukaisuuksia ilmenee. Valtioneuvoston (2022b) selonteossa kansallisesta sopeutumis suunnitelmasta vuoteen 2030 esitetään selvitetäväksi saamelaisten ilmastonmuutoksen sopeutumisohjelman laatimista, mikä tukisi saamelaisten osallisuutta sekä oikeudenmukaista ilmastopolitiikkaa. Saamen kielilaki velvoittaa viranomaisia tiedottamaan ja palvelemaan saamen kielellä. Saamen kielellä tarkoitetaan pohjois-, inarin- ja koltansaamea (1086/ 2003).

Ilmastolain tavoite on “turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (2.3 §). Saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta on pyydettävä ilmastolain mukaisten suunnitelmien luonnoksista lausunto. Viranomaisilla on myös velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskulttuuriin vaikuttavista ilmastotoimista (SL 9 §). Ilmastolain nojalla perustetaan riippumaton

saamelainen ilmastoneuvosto, jonka tehtävänä tulee olemaan mm. tiedon lisääminen ilmastonmuutoksen ja siihen liittyvien toimien vaikutuksista saamelaiskulttuurille ilmastotoimien suunnittelua varten. Neuvostossa tulee olemaan tiedeyhteisön ja saamelaisen perinteisen tiedon haltijoiden edustus. Saamelainen ilmastoneuvosto tulee kehittämään sekä tiede- että saamelaisyhteisön osallisuutta ilmastopolitiikan suunnitteluun. Tämä kehittää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ja luo edellytyksiä tutkimukselle ja tutkimushankkeiden rahoitukselle, joilla voidaan vastata saamelaiskulttuurin ilmastonmuutoksesta johtuviin haasteisiin ja luoda keinoja kulttuurisesti kestäväälle sopeutumiselle.

MO6: Miten nuorien ja tulevien sukupolvien näkökulma (nuoret, lapset, vielä syntymättömät) on otettu valmistelussa huomioon?

Ilmastopolitiikan yksi keskeinen tavoite on hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen niin, että tulevien sukupolvien elämän mahdollisuudet säilyvät (esim. Pariisin sopimus). Täten on tärkeää huomioida nuorien, lapsien ja tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen (McCauley ja Heffron 2018). Esimerkiksi portugalilaisten nuorten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa nostamassa kanteessa (Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States (no. 39371/20) valtioita vaaditaan turvaamaan mm. oikeus elämään. Myös Ilmastopaneelin kansalaiskyselyn (Vainio ym. 2023) mukaan 60 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että oikeudenmukaisuus tulevia sukupolvia kohtaan vaatii Suomelta nykyistä ripeämpiä ja tehokkaampia ilmastonmuutoksen hillintätoimia. Tämä tarkoittaa, että lapsia ja nuoria pitää kuulla ja osallistaa ilmastosuunnitelmien valmistelussa. Tämän lisäksi tarvitaan taho edustamaan vielä syntymättömiä sukupolvia ilmastopolitiikan valmisteluprosesseissa.

Huomioita sidosryhmätyöpajoista ja kansalaiskyselystä: menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeessa toteutettujen sidosryhmätyöpajojen yhteydessä menettelytapojen oikeudenmukaisuus nähtiin merkittävänä keinona lisätä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta. Menettelytapojen oikeudenmukaisuudesta puhuttaessa kaikilla sidosryhmäsektoreilla haluttiin korostaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Sen lisäksi, että tietoa on käytetty kattavasti ja oikeudenmukaisesti päätöksenteossa, myös tarve ymmärtää politiikkatoimenpiteen laajempia vaikutuksia korostui. Kansalaisten kuulemista erilaisin keinoin pidettiin hyödyllisenä erilaisten näkökulmien esiintuomisen kannalta, vaikkakin todettiin sen olevan työläs toimi. Lasten ja nuorten osallistumista pidettiin erityisen tärkeänä, ja koulujärjestelmän hyödyntämistä pidettiin yhtenä keinona. (Liite 1)

Kansalaiskyselyn vastaajien kokemukset menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta Suomen ilmastopolitiikassa olivat polarisoituneita. Korkeintaan puolet vastaajista oli sitä mieltä, että ne toteutuvat. Vastaajien koulutustausta oli yhteydessä koettuihin osallistumismahdollisuuksiin: korkeimmin koulutetut kokivat osallistumismahdollisuutensa muita paremmiksi. Suomalaisten osallistuminen ilmastopolitiikkaan on verrattain alhaista: kyselyyn vastanneista lähes 40 prosenttia ei ollut osallistunut siihen lainkaan. Kansalaisten osallistumista näyttää heikentävän heikko ilmastopoliittinen tietotaso, joka kyselyn osana olleen tietomittarin perusteella näytti olevan varsin alhainen. Myös ilmastopolitiikkaan liittyviä toimia tai käsitteitä tunnettiin varsin heikosti. Kansalaiskyselyn perusteella puolet vastaajista oli sitä mieltä, että osallistuminen sähköisiä ja perinteisiä keinoja käyttäen sekä mielipiteitä kartoittavien kyselyjen avulla lisää yhdenvertaisuutta. Myös kolmannes vastaajista piti kansalaisraatien käyttämistä yhdenvertaisuutta lisäävänä keinona. (Vainio ym. 2023.)

4. POHDINTAA ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN RISTIRIIDOISTA SEKÄ MUUTA HUOMIOITAVAA

Oikeudenmukaisuusvaikutusten välillä on tunnistettavissa ristiriitoja. Voi olla vaikeaa löytää ilmastopolitiikkakokonaisuuksia, jotka eivät tuottaisi yhtään epäoikeudenmukaisuutta. Toisaalta myös moni muu julkinen politiikka tuottaa oikeudenmukaisuusvaikutuksia, eli kyse ei ole ilmastopolitiikan erityispiirteestä. Täten onkin tärkeää arvioida ja tarkastella kokonaisuuksia: millainen ilmastopolitiikka on mahdollisimman oikeudenmukaista ottaen huomioon oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet (jako-, tunnustava ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus), tasot paikallisesta globaaliin, ajallinen ulottuvuus sekä muu yhteiskunnallinen, historiallinen ja poliittinen konteksti.

On myös olennaista tiedostaa, että oikeudenmukaisuus ei ole ainoastaan raha- tai kompensatiokysymys, sillä sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset että ilmastopolitiikka kohdistuvat osin ihmisten vakiintuneisiin elämäntapoihin ja tottumuksiin. Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä laajempi kestävyysmurros vaikuttavat yhteiskuntaan taloudellisia vaikutuksia laajemmin, tuottaen sekä hyötyjä että haittoja. Ihmisillä on erilaiset kapasiteetit sopeutua muutokseen, mikä korostaa koulujen ja koulutuksen tärkeyttä osana oikeudenmukaisen murroksen edistämistä. Ilmastonmuutokseen ja myös ilmastopolitiikkaan saattaa liittyä erilaisia pelkoja, epävarmuuksia ja väärinymmärryksiä, joita voidaan ehkäistä oikein suunnatulla koulutuksella ja viestinnällä sekä korostaa ilmastopolitiikan luomia uusia mahdollisuuksia mahdollisimman laajalle joukolle erilaisia ihmisiä. Viimeaikaisena esimerkkinä väärinymmärryksistä on ilmastopolitiikan oletettu rooli korkeiden energiahintojen aiheuttajana, jotka todellisuudessa olivat seurausta Venäjän Ukrainassa aloittamasta hyökkäyssodasta.

Yksi merkittävä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten osa-alue on työelämän murros. Tutkimuskirjallisuudessa on käsitelty paljon vaikutuksia fossiiliteollisuuden alasajoon erityisesti tietyillä alueilla (Abraham, 2017; MacNeil ja Beauman, 2022). Jatkotarkastelua tarvitaan tarkemmin siitä, miten vanhat työllisyyden alat muuttuvat tai työelämä yleisemmin muuttuu osana siirtymää fossiilivapaaseen yhteiskuntaan (esim. Moilanen ja Alasoini, 2022). Ilmastopolitiikka on muun muassa kiihdyttänyt uusina aloina vihreää vetytaloutta sekä erilaisia liikkumisen ja energiatehokkuuden palveluita. Ilmastopolitiikan vaikutukset työelämään korostavat uudenlaisten taitojen ja oppimisen merkitystä, sekä koulutuksen ja uudelleen koulutuksen tärkeyttä. Näiden ohella itse ilmastonmuutos vaikuttaa työelämään ja vaikkapa työturvallisuuteen, ja asettaa uusia vaatimuksia myös työelämän ilmastonmuutokseen sopeutumistoimille. Myös globaali oikeudenmukaisuus näkyy osana työelämävaikutuksia. Miten siirtymä fossiilitaloudesta mineraalitalouteen vaikuttaa työolosuhteisiin globaalisti ja miten epäoikeudenmukaisuuksia vaikkapa kaivosteollisuuden eri sijainneissa voisi parhaiten torjua esimerkiksi kansainvälistä säätelyä kehittämällä?

Tulevaisuudessa tunnustava oikeudenmukaisuus tulee korostumaan yhä vahvemmin ilmastopolitiikan teossa. Ilmastonmuutos ja ilmastopolitiikka vaikuttavat yhä enemmän kaikkiin kansalaisiin. Täten on tärkeää tunnistaa, ketkä ovat erityisen haavoittuvassa asemassa tai keihin kohdistuu kohtuuttoman suuria negatiivisia vaikutuksia, ja keskittyä hyvittämään erityisesti näitä. Kun ilmastopolitiikan toimet koskettavat yhä suuremmin elinkeinojen harjoittamista ja ihmisten elintapoja, myös vastarinta ilmastopoliittisia toimia kohtaan saattaa kasvaa. Tällaisessa yhteydessä erilaiset sosiokulttuuriset tekijät huomioivan politiikan sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuuden merkitys korostuvat.

Ilmastonmuutoksella on merkittäviä vaikutuksia kansanterveyteen, jotka on tunnistettava, jotta voidaan tehdä oikeudenmukaista ilmastopolitiikkaa. Ilmastonmuutokseen sopeutumisella voidaan vähentää ilmastonmuutoksen ympäristövaikutusten terveyshaittoja, mutta sopeutumistoimet voivat myös aiheuttaa kielteisiä hyvinvointivaikutuksia esimerkiksi elinkeinon ja kulttuurin muuttumisen vuoksi. Ilmastonmuutoksen hillinnällä voidaan saavuttaa terveyshyötyjä. Ilmastopolitiikalla voi olla laajoja joko hyödyllisiä tai haitallisia

terveys- ja hyvinvointivaikutuksia, minkä vuoksi ilmastopolitiikan toteuttamista tulisi edeltää kattava terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi.

Ilmastonmuutos ja siihen sopeutuminen on saamelaisille ihmisoikeuskysymys, kulttuurinen muutosprosessi. Viime kädessä siinä on kysymys kulttuurin tulevaisuudesta. Oikeudenmukaisella ilmastopolitiikalla voidaan luoda edellytyksiä saamelaisten sopeutumiselle ilmastonmuutokseen kulttuurisesti kestäväällä tavalla. Tämä edellyttää saamelaiskulttuurin perinteiden, eri tekijöiden kumulatiivisten vaikutusten ja historiallisen perinnön huomioimista sekä laaja-alaisten vaikutusten arvioimisen suhteessa saamelaisten elinoloihin, terveyteen ja hyvinvointiin, luonnon monimuotoisuuden tilaan sekä ylisukupolvisuuteen. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioiminen jatkuvana prosessina edellyttää myös saamelaisten oikeuskäsityksen huomioimista ja eri intressien punnitsemista suhteessa oikeudenmukaisuuden eri ulottuvuuksiin. Keskeinen kehittämistarve on aloittaa saamelaisen ilmastonmuutoksen sopeutusohjelman laadinta, jossa keskeisenä lähtökohtana on oikeudenmukaisuuden arviointi. Oikeudenmukainen ilmastopolitiikka edellyttää riittävää tietopohjaa ja keskeisenä kehittämistarpeena on vaikuttavan ja systemaattisen seurannan aloittaminen ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan vaikutuksien seuraamiseksi saamelaiskulttuurille tiedeyhteisön ja saamelaisyhteisön yhteistyönä.

Jonkinlaisten oikeudenmukaisuuden minimikriteerien määrittäminen voisi toimia ratkaisuna erilaisten intressien yhteensovittamisessa (Tribaldos & Kortetmäki 2022). Aiempi kirjallisuus tunnistaa kompromissien olevan oleellisia oikeudenmukaisuuden saavuttamisen kannalta siitä huolimatta, että niiden tunnistaminen ja/tai olemassaolo ei ole yksioikoista (Sovacool et al. 2017). Mikä on esimerkiksi pienin mahdollinen haitta tai epäoikeudenmukaisuus, joka voidaan vielä hyväksyä liittyen esimerkiksi tuulivoimarakentamiseen paikallisesti? Onko mahdollista määritellä jokin raja, jonka ylittämistä ei voida sallia? Perus- ja ihmisoikeudet tarjoavat tietyn vähimmäistason, mutta kuten aiemmin todettua (luku 2.2, Kivimaa ym. 2021), perusoikeuksiakin saatetaan joutua punnitsemaan toisiaan vastaan. Toisaalta oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää myös perusoikeuksia laajemmalle ulottuvien vaikutusten huomioimista.

Oikeudenmukaisuuden tarkastelu erilaisten toimijoiden toimintamahdollisuuksien kannalta on keskeinen osa oikeudenmukaisen siirtymän keskustelua (esim. Sheller, 2018; Kaljonen ym. 2022). Tämä liittyy esimerkiksi mahdollisuuksiin siirtyä käyttämään kestävämpiä liikkumismuotoja, muuttaa kodin lämmitystapaa, tai lisätä kasvien osuutta ruokavaliossa. Toisaalta tämä tarkoittaa myös esimerkiksi erilaisten yritysten mahdollisuuksia läpäistä lupaprosesseja ja saada tuotteitaan markkinoille. Ruokakeskusteluissa ja liikennetyöpajoissa (ks. liite 1) nousivat esiin ihmisten erilaiset mahdollisuudet muuttaa toimintatapojaan ja hyödyntää uutta teknologiaa.

Hyvittäväällä oikeudenmukaisuudella voidaan pyrkiä vähentämään epätasaisesti jakautuvia haittoja, mutta aina sekään riitä. Just Food –hankkeen ruokasektorin työpajoissa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden painottaminen johti näkemykseen, jossa pyrittiin välttämään kaikkea epäoikeudenmukaiselta tuntuvaa, mikä teki politiikkakeinojen pohdinnasta haastavaa (ks. liite 1). Oikeudenmukaisina keinoina pidettiin erilaisia pehmeitä politiikkatoimia, kuten informaatio-ohjausta ja tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan panostamista. Sen sijaan tiukempi sääntely tai taloudelliset sanktiot saastuttavasta toiminnasta näyttäytyivät helposti epäoikeudenmukaisina. Toisaalta liian heikko ilmastopolitiikka on ylisukupolvisesta tai globaalista näkökulmasta epäoikeudenmukaisista. Täten myös sääntely on ilmastopolitiikassa välttämätöntä. Ratkaisuna voisivat olla erilaiset hyvittävät politiikkakeinot, joiden avulla ilmastopolitiikan epäoikeudenmukaisia vaikutuksia voidaan lievittää (Green ja Gambhir 2020), jotta ilmastonmuutoksen kannalta tarvittavaa sääntelyä ja taloudellista ohjausta voidaan toteuttaa. Ilmastopolitiikan yhteydessä on tunnistettu haasteeksi se, että ne ihmiset ja ryhmät, jotka eivät kannata päästöjä vähentävää politiikkaa, eivät myöskään välttämättä hyväksy hyvittäviä politiikkatoimia, vaikka kokisivatkin ilmastopolitiikan tuottavan heille haittaa (Cha 2020; Huttunen ym. 2022). Hyvittävien politiikkakeinojen mahdollisuus toimia arvostirritojen yhteensovittajana voi siten olla rajallinen.

Se, miten oikeudenmukaisesti ihmiset tuntevat tulevansa kohdelluksi ilmastopolitiikassa, tulee keskeisesti vaikuttamaan siihen, miten ihmiset hyväksyvät ilmastotoimet, ja miten lopulta onnistutaan ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa (Kivimaa ym. 2021). Yksilöiden kokemus oikeudenmukaisuus saattaa erota yhteiskunnan tasolla arvioidusta oikeudenmukaisuudesta. Tästä syystä koettua oikeudenmukaisuutta ei tule tarkastella toteutuneen oikeudenmukaisuuden ainoana indikaattorina (Tribaldos ja Kortetmäki 2022). Silti kansalaisten ja asukkaiden kokemaa oikeudenmukaisuutta on tärkeää tarkastella. Koettuja epäoikeudenmukaisuuksia vähentämällä voidaan saada parempaa ymmärrystä ja hyväksyntää ilmastopolitiikalle.

Kansalaisten ja asukkaiden kokemus ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus voi indikoida erilaisia asioita. Kansalainen saattaa kokea päätöksenteon, päätöksentekijöiden ja päätösten arvomaailman olevan samankaltaisia tai erilaisia omien arvojensa kanssa (Kitt ym. 2021), mikä vaikuttaa hänen tulkintaansa oikeudenmukaisuudesta. Täten ilmastopolitiikan päätöksistä tulisi viestiä eri arvopohjista käsin moniarvoisesti (Day ym. 2014). Koettuun oikeudenmukaisuuteen vaikuttaa myös tietojen ja taitojen sekä ajan ja resurssien riittävyys osallistua ja vaikuttaa politiikan tekoon (menettelytapojen oikeudenmukaisuus), sekä kokemus siitä miten hyvin asioista on tiedotettu ja onko osallistumisella ollut mitään vaikutusta. Tätä tukevat osaltaan myös Ilmastopaneelin (Vainio ym. 2023) kansalaiskyselyn tulokset. Kansalaisten ja asukkaiden kokemukset ovat yhteydessä ilmastopolitiikan päätösten hyväksyntään, päätösten parempaan noudattamiseen sekä kansalaisten kokemaan hyvinvointiin (Clayton, 2018; Siegrist ym., 2012). Oikeudenmukaisuuden kokemuksiin voidaan vaikuttaa mm. viestinnällä ja koulutuksella (valmiuksien ja muutoskyvykkyyden kehittäminen), jotka kietoutuvat menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen. Lisäksi myös esimerkiksi sosiaali- tai työllisyyspolitiikan keinoin voidaan lievittää osin myös koettuja epäoikeudenmukaisuuksia.

5. YHTEENVETO & JOHTOPÄÄTÖKSET

Ilmastopolitiikan tavoite on ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutuminen. Näillä toimilla edistetään globaalia ja ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta. Vastaavasti epäonnistuminen ilmastonmuutoksen hillinnässä tai sopeutumisessa tuottaa epäoikeudenmukaisuutta. Tämä on ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnissa keskeinen lähtökohta.

Parhaassa tapauksessa ilmastopolitiikan avulla voidaan poistaa olemassa olevia – esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden käytöstä ja tuotannosta johtuvia – epäoikeudenmukaisuuksia. Ilmastotoimet voivat parantaa esimerkiksi paikallista tai globaalia oikeudenmukaisuutta vähentämällä vaikkapa saastuttavan teollisuuden tai muun toiminnan ympäristöhaittoja, tai parantamalla terveyttä ruokavalion tai liikkumistapojen muuttuessa. Ilmastopolitiikka voi myös synnyttää uusia elinkeinoja esimerkiksi muuttotappioalueille.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi on vaikeaa moniulotteisten vaikutusten takia, ja arvovalintoja joudutaan tekemään ristiriitatilanteissa eri oikeudenmukaisuusvaikutusten välillä - toisinaan myös globaalin ja paikallisen oikeudenmukaisuuden välillä. On tärkeää, että arvovalintoja tehtäessä noudatetaan eettistä ja avointa toimintatapaa. Oikeudenmukaisuuden arviointia ohjaavat kysymykset on luotu tukemaan ja avaamaan tätä pohdintaa. Tietopohjainen ja eettisesti tehty avoin päätöksenteko ovat avainasemassa tehtäessä oikeudenmukaista ilmastopolitiikkaa.

Perus- ja ihmisoikeuslainsäädännön sisältö tarjoaa minimitason ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudelle. Sekä nykyisillä että tulevilla sukupolvilla on oikeus elämään ja terveyteen, mikä on juridinen perustelu ilmastotoimien tekemiselle. Perustoimeentulon riittävyys liittyy laajasti perusoikeuksiin: ravitsemus, sähkö, lämmitys ja liikkuminen ovat saatavissa myös köyhille syrjäseutujen asukkaille, jos perustoimeentulo on riittävä. Ilmastopolitiikka ei siten yksin voi ratkaista oikeudenmukaisuuskysymyksiä, vaan huomioon tulee

ottaa sektorit ja hallinnonalat ylittävät politiikkakokonaisuudet. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia tulee arvioida kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksista johdettua minimitasoa laajemmin.

Olemassa olevat lainsäädännön vaikutusten arvioinnin ohjeet antavat mahdollisuuksia tunnistaa joitakin oikeudenmukaisuusvaikutuksia, mutta ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioiminen voi edellyttää katsantokannan laajentamista. Hyödyntämällä tässä raportissa hahmotettuja oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia ja niistä johdettuja oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä, oikeudenmukaisuutta voidaan lähestyä aiempaa systemaattisemmin.

Oikeudenmukaisuuden eri ulottuvuudet; jako-oikeudenmukaisuus, tunnustava oikeudenmukaisuus ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus limittyvät ja vaativat toinen toistensa huomioimista. Oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioinnissa voikin olla tärkeää tarvittaessa palata ulottuvuudesta toiseen ymmärryksen lisääntyessä. Näiden ohella on tärkeää, että arviointi käsittelee myös vaikutusten ja vaikutusketjujen skaaloja paikallisesta globaaliin, aikajännettä lyhytaikaisesta pitkäaikaiseen vaikutukseen, sekä merkittävyyttä (esim. vaikuttaako hyöty tai haitta suureen määrään ihmisiä tai onko vaikutus johonkin ihmisryhmään kohtuuttoman suuri). Yleisesti ottaen on järkevämpää tarkastella oikeudenmukaisuusvaikutuksia enemmän politiikkakokonaisuuksien yhteisvaikutuksina ja jopa sektorit ylittävästi, yksittäisten toimien vaikutusten sijaan. Eri sektoreiden yhteen kietoutuneisuuden takia, oikeudenmukaisuuden ja reilun siirtymän edistäminen edellyttää hallinnonalat ylittävää koordinoitua ja pyrkimystä politiikkakoherenssiin.

Eritoten tunnustava oikeudenmukaisuus haastaa valmistelijoita ja arvioijia pohtimaan oikeudenmukaisuusvaikutuksia entistä syvällisemmin. Nykyiset valta-asemat ja saavutetut edut, vähemmistöjen rooli, sekä muun muassa syntymättömien sukupolvien ja saamelaiden oikeudet ovat kaikki huomiota vaativia tekijöitä. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden kautta voidaan hahmottaa myös menettelytavoista sellaisia vaiheita, joissa löytyy parannettavaa, esimerkiksi juuri edellä mainittujen ryhmien osallistumisen mahdollistamiseksi. Tunnustava oikeudenmukaisuus kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikki eivät kärsi tai hyödy ilmastopolitiikasta samalla tavalla, ja esimerkiksi haavoittuvammassa asemassa olevat, lapset ja nuoret, alkuperäiskansat tai pienituloiset tarvitsevat erityistä tukea, apua tai hyvitystä.

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnissa tulee arvioida myös kasautuvia vaikutuksia ja haavoittuvuuksia. Haavoittuvat ihmisryhmät eri sektoreilla ovat usein samoja, esimerkiksi vähävaraisia ihmisiä, joihin elinkustannusten nousu osuu samaan aikaan monelta eri suunnalta. Jatkossa tarvitaankin tarkempaa analyysiä siitä, mitä muita haavoittuvia ryhmiä tunnustava oikeudenmukaisuus käsittää Suomen ilmastopolitiikan kontekstissa (mm. sairauden, sukupuolen, kielen, etnisen taustan tai koulutustason perusteella) ja miten tunnustavan oikeudenmukaisuuden toteutumista tulee edistää.

Ilmastopolitiikan globaali ulottuvuus korostaa kaikkien yhtäläisiä ihmisoikeuksia. Tämä ulottuvuus on korostunut esimerkiksi energia- ja liikennemurroksissa tarvittavien mineraalien ja metallien kaivostoiminnan sijoittumisen ja paikallisten vaikutusten kautta. Tässä yhteydessä on tärkeä huomata, että myös fossiilisten polttoaineiden hankintaan sisältyy samanlaisia oikeudenmukaisuuskysymyksiä, ja näitä kysymyksiä on tärkeä ratkoa sektorit ylittävästi.

Oikeudenmukaisuuskysymysten ratkaisu on monimutkaista, ja tieteenalarajat ylittävä tutkimus on tärkeää ilmastopolitiikan ja kestävyysmurroksen oikeudenmukaisuuden ymmärtämiseksi ja edistämiseksi. Ilmastomuutos ja ilmastotoimet aiheuttanevat ristiriitoja tulevaisuudessa. Oikeudenmukaisuusarvioinnin kehittäminen ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden perustelu sekä ilmastopolitiikan valmistelu aidosti eri osapuolia kuullen on tärkeä osa rakentavaa ristiriitatilanteiden ratkomista.

Tämän työn puitteissa ei pystytty perus- ja ihmisoikeuksien tarjoamaa minimitasoa tarkemmin määrittelemään esimerkiksi oikeudenmukaisuuden minimitasoja tai -kriteereitä tai miten merkittävyyttä voisi määrällisesti arvioida. Tulevaisuudessa oikeudenmukaisuuden arviointiin tulisikin kehittää työkaluja, jotka hyödyntävät sekä määrällisiä ja laadullisia menetelmiä eri ulottuvuuksia, tasoja ja aikajänteitä yhdistävän arvioinnin toteuttamiseksi – ja joiden avulla voidaan myös parantaa tietopohjaa oikeudenmukaisuuden ristiriitojen ratkaisemiseksi.

LIITTEET

Liite 1. Lähteenmäki-Uutela, A., Sivonen, M. H., Huttunen, S., Kaljonen, M., ja Kivimaa, P., 2023. Työpajaraportti. Sidosryhmien näkemyksiä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta liikenne-, energia- ja ruokasektoreilla. Saatavissa: <<https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/03/Ilmastopaneelin-raportti-1-2023-liite-1-tyopajaraportti.pdf>>

LÄHTEET

Judson Abraham, 2017. Just Transitions for the Miners: Labor Environmentalism in the Ruhr and Appalachian Coalfields, *New Political Science*, 39:2, 218-240, DOI: 10.1080/07393148.2017.1301313

Adger W.N., Paavola J., Huq S., Mace M.J., 2006. *Fairness in Adaptation to Climate Change*. The MIT Press, Cambridge, MA.

Ahonen, A., Liski, M., Nokso-Koivisto, O., Nurmi, E., Vehviläinen, I., 2020. AEI-raportti: Kohti hiiletöntä liikennettä – analyysi tulonjakovaikutuksista. Empiirinen tarkastelu hiilidioksidimaksun vaikutuksista kotitalouksiin. Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä. Saatavissa: https://www.aaltoei.fi/wp-content/uploads/2020/10/AEI_raportti.pdf

Carbajo, R., Cabeza, L.F., 2019. ‘Sustainability and Social Justice Dimension Indicators for Applied Renewable Energy Research: A Responsible Approach Proposal’. *Applied Energy* 252: 113429.

Carley, S., Konisky, D.M., 2020. The justice and equity implications of the clean energy transition. *Nature Energy* 5, 569–577.

Cha, J. M., 2020. A just transition for whom? Politics, contestation, and social identity in the disruption of coal in the Powder River Basin. *Energy Research & Social Science* 68, 101657. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101657>

Clayton, S., 2018. The role of perceived justice, political ideology, and individual or collective framing in support for environmental policies. *Social Justice Research*, 31, 219-237.

Crabb, A., Leroy, P., 2012. *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. London: Routledge.

Day, M., Fiske, S., Downing, E., & Trail, T., 2014. Shifting Liberal and Conservative Attitudes Using Moral Foundations Theory. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 40, 1559–1573.

Euroopan komissio 2022. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksiyrittäjien kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusveloitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta COM/2022/71 final. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>

Euroopan komissio 2019. Komission tiedonanto. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. COM (2019) 640 final. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

Fraser, N., 2000. Rethinking recognition. *New Left Review*, 3(3), 107–118.

Friedlingstein, Pi., O'Sullivan, M., Jones, M. W., Andrew, R. M., Hauck, J., Olsen, A., Peters, G. P., Peters, W., Pongratz, J., Sitch, S., Le Quéré, C., Canadell, J. G., Ciais, P., Jackson, R. B., Alin, S., Aragão, L. E. O. C., Arneeth, A., Arora, V., Bates, N. R., Becker, M., Benoit-Cattin, A., Bittig, H. C., Bopp, L., Bultan, S., Chandra, N., Chevallier, F., Chini, L. P., Evans, W., Florentie, L., Forster, P. M., Gasser, T., Gehlen, M., Gilfillan, D., Gkritzalis, T., Gregor, L., Gruber, N., Harris, I., Hartung, K., Haverd, V., Houghton, R. A., Ilyina, T., Jain, A. K., Joetzjer, E., Kadono, K., Kato, E., Kitidis, V., Korsbakken, J. I., Landschützer, P., Lefèvre, N., Lenton, A., Lienert, S., Liu, Z., Lombardozzi, D., Marland, G., Metz, N., Munro, D. R., Nabel, J. E. M. S., Nakaoka, S.-I., Niwa, Y., O'Brien, K., Ono, T., Palmer, P. I., Pierrot, D., Poulter, B., Resplandy, L., Robertson, E., Rödenbeck, C., Schwinger, J., Séférian, R., Skjelvan, I., Smith, A. J. P., Sutton, A. J., Tanhua, T., Tans, P. P., Tian, H., Tilbrook, B., van der Werf, G., Vuichard, N., Walker, A. P., Wanninkhof, R., Watson, A. J., Willis, D., Wiltshire, A. J., Yuan, W., Yue, X., Zaehle, S., 2020. Global Carbon Budget 2020, *Earth Syst. Sci. Data*, 12, 3269–3340, <https://doi.org/10.5194/essd-12-3269-2020>.

Friel S, Dangour AD, Garnett T, Lock K, Chalabi Z, Roberts I, Butler A, Butler CD, Waage J, McMichael AJ, Haines A., 2009. Public health benefits of strategies to reduce greenhouse-gas emissions: food and agriculture. *Lancet*. 2009 Dec 12;374(9706):2016-25. doi: 10.1016/S0140-6736(09)61753-0. PMID: 19942280.

Ghosh, B. ym, 2021a. 'Transformative Outcomes: Assessing and Reorienting Experimentation with Transformative Innovation Policy'. *Science and Public Policy* 48(5): 739–56.

Ghosh, B., Ramos-Mejía, M., Machado, R. C., Yuana, S. L., & Schiller, K. 2021b. Decolonising transitions in the Global South: Towards more epistemic diversity in transitions research. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 41, 106–109. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.10.029>

Goddard, G., Farelly, M. A., 2018. Just transition management: Balancing just outcomes with just processes in Australian renewable energy transitions. *Applied Energy* 225, 110–123.

Goodman, D. Watts, M., 1997. *Globalising Food Agrarian Questions and Global Restructuring*. Routledge.

Green, F., Gambhir, A., 2020. Transitional assistance policies for just, equitable and smooth low-carbon transitions: who, what and how? *Climate Policy* 28, 902–921. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1657379>.

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi HE 27/2022.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220027?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=HE%2027%2F2022>

Hazrati, M., Heffron, R. J., 2021. Conceptualising restorative justice in the energy transition: Changing the perspectives on fossil fuels. *Energy Research & Social Sciences* 78, 102115

Helm, D., 2009. *Climate-change policy: Why has so little been achieved?* Teoksessa C. Hepburn, Helm D. (toim.), *The economics and politics of climate change*. Oxford: Oxford University Press. s. 9–35.

Hildén, M., Mela H., Saastamoinen U., 2021. Ilmastovaikutusten arviointi YVAssa ja SOVAssa -vaikutusten tunnistaminen ja johdonmukainen käsittely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:18. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163178/YM_2021_18.pdf

Huan-Niemi, E., Huttunen, S., Paloviita, A., Puupponen, A., Lehtonen, H., Niemi, J., 2023. Action-oriented knowledge for sustainable management of organic soils in Finnish agriculture. *Agricultural and Food Science*. <https://doi.org/10.23986/afsci.120743>

Huttunen, S., Tuovila, S., Turunen, A., Järvelä, M., Kortetmäki, T., 2022. Ilmastopolitiikka, työelämä ja reilu siirtymä. Työelämässä olevien suhtautuminen ilmastopolitiikan vaikutuksiin Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 42/2022. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5526-0>
<http://hdl.handle.net/10138/350987>

Ihmisoikeuskomitea 2022. Daniel Billy et al vs. Australia. CCPR/C/135/D/3624/2019. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F135%2FD%2F3624%2F2019&Lang=en

Ilmastolaki 423/2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220423>

Jaakkola J.K., Juntunen S, Näkkäläjärvi K. 2018. The Holistic Effects of Climate Change on the Culture, Well-Being, and Health of the Saami, the Only Indigenous People in the European Union. 5:1–17. <https://doi.org/10.1007/s40572-018-0211-2>

Juhola, S., Heikkinen, M., Pietilä, T., Groundstroem, F., Käyhkö, J. 2022. Connecting climate justice and adaptation planning: An adaptation justice index, *Environmental Science & Policy* 136: 609-619
doi:10.1016/j.envsci.2022.07.024.

Järvelä, M., Kortetmäki, T., Huttunen, S., Turunen, A., Tossavainen, S., 2020. Ilmastotoiminen sosiaalinen hyväksyttävyyys. Suomen ilmastopaneeli. Raportti 1/2020.

Kautto, P., Similä, P., 2005. 'Recently Introduced Policy Instruments and Intervention Theories'. *Evaluation* 11(1): 55–68.

Kaljonen, M., Huttunen, S., Karttunen, K., Kortetmäki, T., Niemi, J., Saarinen, M., Salminen, J., Valsta, L., 2020. Reilu ruokamurros vaatii eri tavoitteita yhteensovittavaa politiikkaa ja laajaa osallistumista. Just food policy brief. Lokakuu 2020. Saatavissa: https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/justfood-policybrief_fi_10-2020_screen?fr=sYjlkODIxNDk4NDU

Kaljonen, M., Kortetmäki, T., Tribaldos, T., Huttunen, S., Karttunen, K., Maluf, R.S., Niemi, J., Saarinen, M., Salminen, J., Vaalavuo, M., Valsta, L., 2021. Justice in transitions: Widening considerations of justice in dietary transition. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 40, 474–485. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.10.007>

Kaljonen, M., Karttunen, K., Kortetmäki, T., 2022. Reilu ruokamurros. Polkuja kestävään ja oikeudenmukaiseen ruokajärjestelmään. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 38/2022
Suomen ympäristökeskus, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/349713>

Keinänen, A. & Pajuoja, J., 2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Kitt, S., Axsen, J., Long, Z., Rhodes, E., 2021. The role of trust in citizen acceptance of climate policy: Comparing perceptions of government competence, integrity and value similarity. *Ecological Economics*, 183, 106958.

Kivimaa, P., Huttunen, S., Lähteenmäki-Uutela, A., Heikkinen, M., Juhola, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Lund, P., Näkkäljärvi, K. ja Vainio, A., 2021. Kuinka oikeudenmukaisuus voidaan huomioida ilmastopolitiikassa? Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2021.

Kivistö, J., Kohtamäki, V., Lilja, E., Lyytinen, A., Tirronen, J., Holmberg, K., Teräsahde, S., 2022. Strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:60.

Kolttalaki 253/1995. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950253>

Kortetmäki T, Järvelä M. 2021. Social vulnerability to climate policies: Building a matrix to assess policy impacts on well-being. *Environmental Science & Policy* 123, 220-228 doi:10.1016/j.envsci.2021.05.018.

Kuusi, Tero, Pohjola, Johanna, Kaskinen, Tuuli, Kaitila, Ville, Karhinen, Santtu, Kauhanen, Antti, Lintunen, Jussi, Reinikainen, Tapio, Savolainen, Hannu, Sillanaukee, Otso, Suikkanen, Henrik., 2021. Vihreät toimet – ilmastopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:22. Saatavissa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163008/VNTEAS_2021_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>

Laki saamelaiskäräjistä 974/1995. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200>

Leppänen, J., Aula, V., Konttinen, L., 2020. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa. Sitran selvityksiä 172. Saatavissa: <https://www.sitra.fi/app/uploads/2020/11/miten-tietoa-kaytetaan-paatoksenteossa.pdf>

Li, Y., Wagenaar, H., 2019. Revisiting Deliberative Policy Analysis. *Policy Studies* 40, 427–436. DOI: 10.1080/01442872.2019.1618813.

Lipsanen, A., Kivimaa, P. & Leino, M., 2021. Sähköistyvän yhteiskunnan ja energiamurroksen vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2021.

Lund P. 2023. Oikeudenmukainen energiasiirtymä aluetasolla. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2023.

Lyytimäki, J. ym., 2018. 'Developing Key Indicators of Green Growth'. *Sustainable Development* 26(1): 51–64.

Lyytimäki, Jari – Paloniemi, Riikka – Karjalainen, Linda & Tapio, Petri., 2022. Kestävä ja terveellinen liikkuminen. Teoksessa: Laakso, Senja & Aro, Riikka (toim.) (2022) [Planeetan kokoinen arki. Askelia kestävämpään politiikkaan](#). Gaudeamus.

Lähteenmäki-Uutela, A., Lonkila, A., Huttunen, S., Grmelová, N., 2021a. Legal rights of private property owners vs. sustainability transitions? *Journal of Cleaner Production* 323, 129179. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.129179>

Lähteenmäki-Uutela, A., Bask, A., Laari, S., Korhonen, O., 2021b. Valtion ja yritysten roolit ekohyvinvointivaltioon kytkeytyvien toimitusketjujen sääntelyssä. *Alue ja ympäristö* 50(2), 50-65.

- MacNeil, R., Beaman, M., 2022. Understanding resistance to just transition ideas in Australian coal communities. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 43: 118-126.
- Maluf, R., Burlandy, L., Cintrão, R. Jomalinis, E. Carvalho; T. Tribaldos, T., 2022. Sustainability, justice and equity in food systems: Ideas and proposals in dispute in Brazil, *Environmental Innovation and Societal Transitions* 45, 183-199 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210422422000958>
- Markkanen S & Anger-Kraavi A., 2019. Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality, *Climate Policy*, 19(7) 827-844, doi: 10.1080/14693062.2019.1596873
- Martin, A., Iles, A., 2020. The Ethics of Rare Earth Elements Over Time and Space. *HYLE – International Journal of Philosophy for Chemistry* 26, 5–30
- McCauley, D., Heffron, R. J., 2018. Just transition: integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1–7.
- McCauley, D., Ramasar, V., Heffron, R. J., Sovacool, B. K., Mebratu, D., & Mundaca, L., 2019. Energy justice in the transition to low carbon energy systems: Exploring key themes in interdisciplinary research. *Applied Energy*, 233–234, 916–921. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.10.005>
- Mickwitz, P., 2003. 'A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts'. *Evaluation* 9(4): 415–36.
- Mohtat, N., Khirfan, L., 2021. The climate justice pillars vis-à-vis urban form adaptation to climate change: a review. *Urban Climate* 39, 100951.
- Moilanen, F., Alasoini, T., 2023. Workers as actors at the micro-level of sustainability transitions: A systematic literature review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Volume 46. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.100685>.
- Mullen, C., Marsden, G., 2016. Mobility justice in low carbon energy transitions. *Energy Research & Social Science* 18, 109–117.
- Normann, S., 2019. Green colonialism in the Nordic context: Exploring Southern Saami representations of wind energy development. *J Community Psychol*. 2021;49:77–94. DOI: 10.1002/jcop.22422.
- Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., & Jaakkola, J.J.K., 2022. Cultural Perception and Adaptation to Climate Change among Reindeer Saami Communities in Finland. In *Climate Cultures in Europe and North America: New Formations of Environmental Knowledge and Action* (pp. 103–126). Routledge.
- Näkkäläjärvi K., Juntunen S., Jaakkola J.J.K., 2020 SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-930-1>
- Näkkäläjärvi, K. & Jaakkola, J.J.K., 2017. "Saamelaiset ja muutos." Pp. 44-67 in *Barentsin alue muuttuu – Miten Suomi sopeutuu?*, edited by M. Tennberg. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2017.
- Oikeusministeriö 2017. OM 2/551/2017. Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta. Saataavissa:

https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4735105/SaK%C3%A4L9%C2%A7_Neuvotteluvollisuus_Muistio.pdf/1e7c49d2-e911-4cbf-8733-112a00241b36/SaK%C3%A4L9%C2%A7_Neuvotteluvollisuus_Muistio.pdf.pdf

Oja, L., Vaahtera, A., Vehviläinen, I., Ahvenharju, S., Hakala, L., 2013. 'Selvitys Energiaköyhyydestä Kotitalouksien Energiakustannukset'. 21. Ympäristöministeriön Raportteja.

Otto, I.M., Reckien, D., Reyer, C.P.O. ym., 2017. Social vulnerability to climate change: a review of concepts and evidence. *Regional Environmental Change* 17, 1651–1662. doi:10.1007/s10113-017-1105-9

Paavola, J.-M., Kinnunen, A., Tanhua, I., Rautiainen, T., 2021. Ilmasto- ja energiastrategian sukupuolivaikutusten arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:52.

Paloviita, A., Puupponen, A., Kaljonen, M., Huttunen, A., Kortetmäki, T., Tykkyläinen, R., Turunen, A., Karttunen, K., 2021. Kohti reilua ruokajärjestelmää: Ruokajärjestelmän toimijoiden näkemyksiä ilmastopolitiikan keinojen oikeudenmukaisuudesta. Just Food-hankkeen raportti. Saatavilla osoitteesta: <https://www.justfood.fi/download/noname/%7B8121FC34-0FB2-42C0-81D1-646DF44F18BE%7D/169195>

Pekkonen, M., Ryttyläinen, T., Belinskij, A., Koljonen, S., Kostamo, K. & Ahlroth, P., 2020. Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:20 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-244-0>

PeVL 55/2018. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_55+2018.aspx

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf

Piironen, T., Leskinen, P., Saastamoinen, U., 2021. Säädosehdotusten ilmastovaikutusten arviointiopas. Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-245-7>

Pörtner, H.O., Scholes, R.J., Agard, J., Archer, E., Arneeth, A., Bai, X., ym., 2021. IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC. DOI:10.5281/zenodo.4782538.

Rekola, A., Kaljonen, M., Terämä, E., Aro, R., Vainio, A., Vikström, S., & Paloniemi, R., 2019. Ilmasto-oikeudenmukaisuus suomalaisessa hyvinvointi- ja terveystieteessä-Suuntaviivoja tutkimukselle. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*, 56(4). <https://doi.org/10.23990/sa.82621>

Rinne, J., Lyytimäki, J., Kautto, P., 2013. 'From Sustainability to Well-Being: Lessons Learned from the Use of Sustainable Development Indicators at National and EU Level'. *Ecological Indicators* 35: 35–42.

Robinson, M., Shine, T., 2018. Achieving a climate justice pathway to 1.5°C. *Nature Climate Change* 8, 564–569

Ruostetsaari, I., 2010. Changing Regulation and Governance of Finnish Energy Policy Making: New Rules but Old Elites? *REVIEW OF POLICY RESEARCH*, 27(3), 273-297. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2010.00442.x>

- Ruostetsaari, I., 2017. Stealth democracy, elitism, and citizenship in Finnish energy policy. *Energy Research & Social Science*, 34, 93–103. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.06.022>
- Rönty, H., 2022. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, *Selvityksiä ja ohjeita* 2022:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>
- Saamen kielilaki 1086/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20031086>
- Schlosberg, D., 2007. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sheller, M., 2018. *Mobility justice. The politics of movement in an age of extremes*. Verso. London.
- Shi, L., Chu, E., Anguelovskin, I., Aylett, A., Debats, J., Goh, K., Schenk, T., Seto, K. C., Dodman, D., Roberts, D., Roberts, J. T., VanDeever, S. D. 2016. Roadmap towards justice in urban climate adaptation research. *Nature Climate Change*, 6(2), 131–137.
- Siegrist, M., Connor, M., & Keller, C., 2012. Trust, confidence, procedural fairness, outcome fairness, moral conviction, and the acceptance of GM field experiments. *Risk Analysis*, 32(8), 1394-1403.
- Soimakallio, S., Tikkakoski, P., Niemistö, J., Savolahti, M., Rehunen, A., Seppälä, J., Hildén, M., 2021. *Hiilineutraali Suomi 2035 – ilmasto- ja energiapolitiikan toimien ympäristövaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2021:64.
- Sovacool, B. K., Martiskainen, M., Hook, A., Baker, L., 2019. Decarbonization and Its Discontents: A Critical Energy Justice Perspective on Four Low Carbon Transitions. *Climatic Change* 155, 581–619.
- Sovacool, B.K., Burke, M., Baker, L., Kotikalapudi, C.K., Wlokas, H., 2017. 'New Frontiers and Conceptual Frameworks for Energy Justice'. *Energy Policy* 105 (June): 677–91. doi:10.1016/j.enpol.2017.03.005.
- Stavis, D., Felli, R. 2020. Planetary just transition? How inclusive and how just? *Earth System Governance*, 6, 100065. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100065>.
- Swim, J. K., & Bloodhart, B., 2018. The intergroup foundations of climate change justice. *Group Processes & Intergroup Relations*, 21(3), 472–496. doi: 10.1177/1368430217745366
- Szulecki, K., 2018. 'Conceptualizing Energy Democracy'. *Environmental Politics* 27(1): 21–41.
- Suomen perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Temper, L., Walter, M., Rodriguez, I., Kothari, A., Turhan, E., 2018. A perspective on radical transformations to sustainability: resistances, movements and alternatives. *Sustain. Sci.*, 13, 747–764.
- Tribaldos, T., Kortetmäki, T., 2022. Just transition principles and criteria for food systems and beyond. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 43, 244–256. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.04.005>
- Vainio A., Käyhkö J., Loivaranta T., Lundberg P. & Honkanen O., 2023. Kansalaisten kokemukset Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2023.

Valtioneuvosto, 2022a. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvosto, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

Valtioneuvosto, 2022b. VNS 15/2022 vp. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta vuoteen 2030. Hyvinvointia ja turvallisuutta muuttuvassa ilmastossa. Saatavissa: <https://mmm.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807fc600>

Valtioneuvosto 2022c. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>

Vedung, 1997. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers

Williams, S., & Doyon, A. 2019. Justice in energy transitions. Environmental Innovation and Societal Transitions, 31, 144–153. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2018.12.001>

Yhdistyneet Kansakunnat. 2007. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A/RES/61/295. <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>>

Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011. Akwé: -Kon-ohjeet. Ympäristöministeriö, Helsinki <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41525>

Ympäristöministeriö, 2019. Säädosehdotusten ympäristövaikutusten arviointi. https://ym.fi/documents/1410903/56741391/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf/3651c7f7-ee3a-d1b6-96d6-a6565c568f1e/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf?t=1611236596622

Xu, X., Chen, C., 2019. 'Energy Efficiency and Energy Justice for U.S. Low-Income Households: An Analysis of Multifaceted Challenges and Potential'. Energy Policy 128: 763–74.