

ASiantuntijalausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa (VNS 7/2025 vp) 2035LEGITIMACY-TUTKIMUSHANKE

Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittama 2035Legitimacy-tutkimushanke kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle koskien valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäistä osaa (VNS 7/2025 vp).

2035Legitimacy-hanke on vuosina 2021–2026 tutkinut poikkitieteellisesti, mistä ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä ja legitimitteetti Suomessa käytännössä muodostuvat ja millaiset päätöksenteon käytännöt tuottavat toimeenpanoriskejä. Tässä lausunnossa kytkemme tulevaisuusselonteon skenaariokehikon hankkeen keskeisiin tutkimustuloksiin erityisesti maankäytön, luonnonvarojen hyödyntämisen sekä vihreän siirtymän oikeudenmukaisuuskysymyksissä.

Vihreän siirtymän eli kestävyysmurroksen mahdollistaminen on yksi keskeisimpiä ihmiskunnan tulevaisuuteen vaikuttavia haasteita. Murroksen oikeudenmukainen toteuttaminen on keskeistä toteutettavien toimien yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta, mutta ei suoraan takaa hyväksyttävyyttä.

Vihreään siirtymään liittyviä oikeudenmukaisuuskysymyksiä eli oikeudenmukaista kestävyysmurrosta voidaan hahmottaa kolmen oikeudenmukaisuusulottuvuuden kautta. Nämä ovat 1) siirtymän aiheuttamien hyötyjen ja haittojen jakautuminen alueellisesti ja erilaisten ihmisryhmien kesken, 2) erilaisten ihmisten toimintamahdollisuuksien ja yhteiskunnassa vallitsevien rakenteellisten eriarvoistavien tekijöiden tunnistaminen siirtymässä ja sen vaikutusten arvioinnissa, sekä 3) mahdollisuudet vaikuttaa siirtymää koskevaan päätöksentekoon.

Siirtymän keskeisin oikeudenmukaisuushaaste on saadaanko ilmastonmuutosta ja luontokatoa torjuttua riittävän nopeasti, jotta voidaan välttää niiden aiheuttamat yhteiskunnalliset haitat. Tämän lisäksi on olennaista suunnitella vihreää siirtymää edistävät toimet niin, että mahdollisimman hyvin autetaan erilaisia ihmisiä ja toimijaryhmiä pääsemään siirtymän toteuttamiseen mukaan ja vältetään kohtuuttomat siirtymän aiheuttamat haittavaikutukset. Tässä on tärkeää tunnistaa ja tunnustaa erityisesti haavoittuvien ja marginalisoitujen näkökulmat ja huomata miten nykyisen toiminnan ja rakenteiden epäoikeudenmukaisuudet heijastuvat myös siirtymän toteuttamiseen ja sen vaikutuksiin.

Hankkeen keskeinen havainto on, että ilmastotoimia ei lähtökohtaisesti vastusteta, vaan vastustus syntyy siitä, miten päätökset tehdään ja miten niiden vaikutukset jakautuvat eri ihmisryhmille ja alueille. Hankkeen tutkimus osoittaa, että vihreän siirtymän ja ilmastotoimien hyväksyttävyyttä Suomessa murenee toistuvasti kolmen mekanismin kautta. Ensinnäkin osallistuminen ajoittuu usein liian myöhään ja jää muodolliseksi, jolloin ihmiset kokevat, ettei heillä ole ollut todellista mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisuihin. Toiseksi ilmastotavoitteet ja -suunnitelmat eivät vielä ohjaa riittävän vahvasti arjen päätöksentekoa, kuten lupia, kaavoitusta, metsien käyttöä ja julkisia hankintoja, minkä vuoksi ilmastoon liittyvät näkökohdat eivät aina vaikuta lopputuloksiin. Kolmanneksi ilmastotoimien kustannukset ja hyödyt jakautuvat epätasaisesti alueiden ja ihmisryhmien välillä, mikä synnyttää kokemuksia kohtuuttomasta taakanjaosta.

1) Osallistumisen ajoitus ja muoto ratkaisevat hyväksyttävyyden

Hankkeen tutkimus kuntatason ilmastopolitiikan osallistumisesta osoittaa, että osallistuminen painottuu kuntalaisten tiedottamiseen ja kuulemiseen, jolloin asukkaiden rooli päätöksentekoon vaikuttamisessa jää ohueksi. Tämä lisää riskiä sille, että kiistat siirtyvät jälkikäteen valituksiin ja vastustuksen organisoitumiseen.

Sama ilmiö näkyy kansallisella tasolla, kun tarkastellaan keskeisiä ilmastopolitiikan valmisteluprosesseja eri ministeriöissä. Tämä liittyy tutkimuksen mukaan siihen, miten kansalaisten rooli ymmärretään (kuultavat vs. yhteiskehittäjät), millaista tukea virkamiehillä on osallistamisen järjestämiseen, ja siihen, että päätöksenteko määräytyy lopulta poliittisten voimasuhteiden ja muiden sidosryhmien vaikutusvallan kautta. Valmisteluprosesseissa toteutuu toisin sanoen “näennäisosallisuuden” riski: ihmiset tekevät työn osallistumisessa, mutta eivät näe sitä päätöksissä. Tutkimuksen mukaan juuri tämä kokemus heikentää luottamusta ja kääntyy toimeenpanoriskiksi käytännössä valituksina, vastustuksen organisoitumisena ja hankkeiden viivästymisenä.

Lisäksi hankkeen oikeustieteellinen tutkimus lainvalmisteluun kytkeytyvistä kuulemisista (mm. päästövähennystoimia koskevien hallituksen esitysten taustalla) osoittaa toistuvia puutteita osallistumisen kohdentamisessa ja ajassa: lausuntopyyntöjä ei tyypillisesti suunnattu kuluttajille, marginalisoiduille ryhmille tai kansalaisyhteiskunnalle, ja lausuntoaikataulut jäivät usein lyhyiksi suhteessa kansallisiin suosituksiin. Kirjalliset lausunnot olivat pääasiallinen osallistumisen muoto, vaikka se ei tutkimuksen perusteella tavoita tasaisesti kaikkia ryhmiä eikä tue tasapainoista keskustelua vaikutuksista. Tällainen asetelma tuottaa ennustettavasti kokemuksen, että kuuleminen on valmistelun “pakollinen vaihe”, ei todellinen osallistumisen ja vaikuttamisen paikka.

2) Ilmastotavoitteet eivät ohjaa riittävästi arjen päätöksiä, ja se tekee osallistumisesta tehotonta

Hankkeen oikeudelliset tulokset osoittavat rakenteellisen ongelman, joka korostuu erityisesti maankäyttöä ja luonnonvarojen käyttöä koskevilla kiistoissa: vaikka Suomessa on laajat osallistumisoikeudet, ilmastoon liittyvät näkökohdat eivät aina vaikuta itse päätöksiin. Syynä on se, että ilmastolain tavoitteet ja ilmastosuunnitelmat kytkeytyvät puutteellisesti muuhun ympäristö- ja hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaavoitus-, lupa- ja hankintamenettelyissä ei synny johdonmukaista veloitetta ottaa ilmastotavoitteita ja ilmastovaikutuksia (mukaan lukien hiilinielut) systemaattisesti huomioon.

Tutkimus havainnollistaa ongelman erityisesti hiilinielujen kautta: jos hiilinieluvaikutuksia ei säädellä tehokkaasti eikä niitä edellytetä arvioitavan johdonmukaisesti metsien käyttöä ja metsäteollisuutta koskevilla ratkaisuissa, syntyy pysyvä ristiriita strategisten ilmastotavoitteiden ja konkreettisen päätöksenteon välille. Tällöin osallistuminen menettelyissä ei näy lopputuloksessa, vaikka prosessi olisi muodollisesti “osallistava”. Tutkimuksen näkökulmasta tämä on hyväksyttävyyden kannalta huonoin yhdistelmä: ihmiset käyttävät aikaa osallistumiseen, mutta järjestelmä ei ole rakennettu ottamaan ilmastoperusteita päätöksissä vastaan.

Hankkeen tuloksissa tämä ongelma näkyy kahdella tasolla. Ensinnäkin ilmastosuunnitelmien roolia pidetään keskeisenä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, mutta nykyinen suunnittelujärjestelmä on tutkimuksen mukaan epäjohdonmukainen, suunnitelmilla ei ole riittäviä oikeusvaikutuksia ja osallistuminen suunnitelmien valmistelussa on rajallista. Toiseksi hankkeen oikeustieteellinen tutkimus tukee muutosta, jossa lainsäädäntövalmisteluun sisällytetään velvoittavampi ilmastovaikutusten arviointi sekä arvio siitä, ovatko esitetyt säädökset linjassa ilmastolain tavoitteiden

kanssa – mukaan lukien oikeudenmukaisuusvaikutukset. Tämä olisi keino muuttaa sitä, miten vaihtoehtoja tarkastellaan ja millä perusteilla päätöksiä perustellaan.

3) Kustannusten jakautuminen selittää vastustusta, erityisesti maaseudulla ja pienituloisilla

Hankkeen taloustieteelliset tulokset osoittavat, että ilmastopolitiikan kustannusten jakautuminen ei ole abstrakti kysymys, vaan vaikuttaa suoraan siihen, hyväksytäänkö vai vastustetaanko ilmastotoimia. Polttoaineisiin kohdistuneen merkittävän dieselpolttoaineverouudistuksen ja asemakohtaisen hintadatan analyysi osoittaa, että hiilivero ei siirry hintoihin täysin, mutta kuluttajat kantavat kuitenkin suurimman osan kustannusrasituksesta. Lisäksi siirtyminen vaihtelee alueellisesti: vaikutus on erilainen eri tulotasoilla ja asuinpaikan mukaan. Tulokset osoittavat, että pienituloiset sekä pienissä kunnissa ja maaseudulla asuvat kantavat suhteellisesti suuremman taakan kuin kaupunkilaiset ja hyvätuloiset.

Erityisen ajankohtaiseksi tulonjako- ja alueellisten vaikutusten paremman huomioimisen tekee se, että päästökauppa on laajenemassa myös tieliikenteeseen vuonna 2028, minkä ennakoidaan nostavan pumppuhintoja merkittävästi.

Polttoaineverotuksen muutoksia koskevat tulokset ovat suoraan sovellettavissa maankäyttöön ja vihreään siirtymään liittyviin oikeudenmukaisuuskysymyksiin, koska sama rakenne toistuu: kun kustannukset kasaantuvat jo valmiiksi haavoittuville alueille tai ryhmille, ilmastopolitiikan tulkinta muuttuu nopeasti ”yhteisestä tavoitteesta” tulonjaon ja aluepolitiikan kysymykseksi. Hankkeen muu tutkimus tukee samaa suuntaa myös työelämän ja teollisuuden näkökulmasta: työntekijöiden kokemuksissa oikeudenmukaisuus ei rajaudu alueisiin, vaan näkyy myös työntekijä- ja tehdastasolla, ja vastuunjako julkisen ja yksityisen sektorin välillä nousee keskeiseksi jännitteeksi siirtymän hyväksyttävyyden kannalta.

Mitä tulevaisuusselonteon skenaariot tarkoittavat hankkeen tulosten valossa?

Yhteistyön maailma

- Vihreä siirtymä edistyy, mikä sinällään tukee oikeudenmukaisuutta. Vahva ja vaikutusvaltainen EU tuottaa kunnianhimoista lainsäädäntöä vihreän siirtymän vauhdittamiseksi, toimii suunnannäyttäjänä ja kirittäjänä muulle maailmalle, luo yrityksille ennustettavan toimintaympäristön investoida ja samalla velvoittaa ne huomioimaan toimintansa vaikutukset. Samalla esimerkiksi turvallisuuspoliittiset näkökohdat eivät automaattisesti aja vihreän siirtymän hankkeiden edelle tai saa etusijaa vaikutusten arvioinneissa.
- Demokratia voi hyvin globaalisti ja kansallisesti, mahdollistaen kansalaisyhteiskunnan laajan osallistumisen päätöksentekoon ja sen kehittämisen edelleen, millä on positiivisia vaikutuksia siirtymän oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Lisäksi tätä tukee se että oikeusvaltioperiaate on voimissaan, epäasialliset näkökohdat eivät ohjaa päätöksentekoa, kansalaiset voivat haastaa päätöksentekijöiden toimintaa oikeuslaitoksen kautta.

Teknojäätien maailma

- Vihreä siirtymä edistyy, mutta ympäristökriisin ratkaiseminen ei ole keskiössä. EU:sta ei ole vetoapua vihreän siirtymän kirittämiseen ja luontokadon pysäyttämiseen elleivät ne näyttäyty taloudellisesti erityisen kannattavina tavoitteina.
- Ympäristöön liittyvät ongelmat ja haasteet pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti teknologialla, mikä vie toimet ja päätöksenteon niistä kauas kansalaisten tasolta. Kansalaisten osallistuminen tällaiseen päätöksentekoon

on käytännössä vaikeaa eikä siihen ole välttämättä intressejä. Erilaisilla toimijoilla on erilaiset mahdollisuudet uuden teknologian käyttöön ja oikeus dataan voi nostaa uusia oikeudenmukaisuushaasteita. Suuryritysten vaikutusvallan kasvu vie uskottavuutta ja toimintatilaa kansalaisyhteiskunnalta vihreän siirtymän toteuttamisessa. Samalla siirtymän vaikutusten tarkastelu voi jäädä vähäiseksi, vaikutusten huomiointi puutteelliseksi ja sitä kautta myös kansalaisten kokemus siirtymän oikeudenmukaisuudesta heikoksi.

Blokkien maailma

- Planetaaristen rajojen kunnioitukselle ei jää juuri tilaa ja vihreän siirtymän edistyminen on haastavaa. EU on vetäytynyt puolustuskannalle, vihreän siirtymän eteen tehdään vain välttämätön, suunnannäyttäjän rooli on kadonnut. Uusia avauksia ei juuri tule ja päätöksenteosta tulee sulkeutuneempaa, mikä heikentää Unionin hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Vihreän siirtymän yritykset eivät etene yhteisessä rintamassa, mikä hidastaa ja vaikeuttaa siirtymää. Sama koskee valtioita.
- Yhteiskunnan tasolla eri ihmisryhmät eriytyvät kauemmas toisistaan, haavoittuvia ryhmiä ei huomioida, yhdessä koettu ympäristökansalaisuus jää toteutumatta. Tämä yhdessä itse siirtymän haasteiden kanssa voi kärjistää oikeudenmukaisuushaasteita.

Murtuva maailma

- Vihreä siirtymä ei etene. Hajallaan oleva EU ei kykene yhtenäisyyteen ympäristöpolitiikassa tai laajemminkaan. Hajaannuksen vallitessa eurooppalaiset valtiot ovat omillaan ja esim. ilmastotoimia uhkaa taantuminen ylikansallisen yhteistyön ja kunnianhimon kirityksen puuttuessa. Turvallisuusnäkökohdat menevät kaiken edelle, myös kansalaisten mielissä. Kärjistyvät ympäristöongelmat lisäävät epäoikeudenmukaisuutta kansallisesti ja globaalisti.
- Rajusti heikentyneet taloudelliset näkymät ja päätöksenteon autorisoituminen eivät anna mahdollisuutta mihinkään “ylimääräiseen” kuten kuulemismenettelyihin tai sopeutustoimien räätälöimiseen eri ihmisryhmät huomioiden.

Skenaarioista yhteistyön maailma mahdollistaa parhaiten vihreän siirtymän oikeudenmukaisuuden toteutumisen. Muissa skenaarioissa oikeudenmukaisuus kohtaa jo lähtökohtaisesti merkittäviä haasteita lähtien itse siirtymän etenemättömyydestä ja kytkeytyen demokratian ja vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen sekä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen haasteisiin. Vihreän siirtymän oikeudenmukaisuutta Yhteistyön maailman skenaariossa voitaisiin edistää tutkimuksen perusteella seuraavasti: (a) maankäyttöä, luonnonvaroja ja energia-infrastruktuuria koskevat prosessit aloitetaan osallistamisella, joka vaikuttaa vaihtoehtojen muotoiluun (ei vain kommentointiin), (b) ilmastotavoitteet ja ilmastovaikutusten arviointi kytketään velvoittavammin lupiin, kaavoitukseen, metsien käyttöä koskeviin ratkaisuihin ja julkisiin hankintoihin, jolloin ilmastoperusteet eivät jää “strategiatasolle”, ja (c) vaikutusten jakautumisvaikutukset tehdään näkyviksi ja käsitellään ennakoon, erityisesti siellä missä tutkimus osoittaa rasituksen kasautuvan (pienituloiset, maaseutu, pienet kunnat ja siirtyvillä toimialoilla työskentelevät).