

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Oikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Kunnan ilmastosuunnitelman sisältö (14 a § 1–2 mom)

Aikaisemmassa ilmastolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassani lausunnossa totesin, että lain ymmärrettävyyden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten noudattaminen edellyttää sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. Nyt hallituksen esityksen mukaan kunnan on 2 momentin mukaan ”otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitetut tavoitteet”. Tällä viitataan siis siihen, että ilmastolain 2 §:n mukaan

Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että:

- 1) ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen;
- 2) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2030 mennessä vähintään 60

prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990;

3 (6)

3) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien tasoon 95 prosenttia verrattuna vuoteen 1990.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita edelleen, onko ilmastosuunnitelman sisällöstä säädetty riittävän täsmällisesti ottaen huomioon lainsäädännön selkeys ja täsmällisyys.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Sekä ilmastosuunnitelman laatimisen että seurannan kunnissa tulisi olla läpinäkyvää siten, että kuntalaisilla olisi aito mahdollisuus vaikuttaa sekä ilmastosuunnitelman sisältöön että sen seurantaan ottaen erityisesti huomioon kuntalain 22 §:ssä säädetty kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kunnan ilmastosuunnitelman huomioiminen kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa (14 a § 3 mom)

Oikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelma yhdessä alueen muiden kuntien kanssa (14 a § 4 mom)

Oikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksiin ilmastolain soveltamisalalla (21 b § 1–4 mom)

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, lähtökohtaisesti erilaisilla periaatepäätöksillä ja suunnitelmapäätöksillä ei ole luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä sitovaa vaikutusta. Kun muutoksenhakumahdollisuus nyt on tarkoitus ulottaa myös valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin, tulisi tämän käydä perustelujen lisäksi selkeästi myös ehdotetusta lainsäädännöstä ilmi. Samoin laista tulisi käydä ilmi, että kyse on nimenomaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä.

Oikeuskansleri toteaa, että esitetty lainsäädäntö luo periaatteessa hyvin merkittävän ja tuomioistuinten asemaa vahvistavan menettelyn. Ehdotettu muutoksenhakumahdollisuus

selventää myös ilmasto-oikeudenkäynneissä hallintoriitamenettelyn ja valitusmenettelyn välistä suhdetta periaatteessa hyvin merkittävällä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen osa-alueella. Ilmastolain soveltamisalan ulkopuolisiin suunnitelmiin ilmastolaissa säädetty muutoksenhaku ei luonnollisesti ulotu ja siten ilmastolain erityissääntely tältä osin jonkin verran eriyttää ilmastolain mukaista muutoksenhakua ympäristöasioissa ja yleishallinto-oikeudessa muutoin sovellettavasta muutoksenhakujärjestelmästä.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

Oikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Oikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Muut huomiot

Säätämisyjärjestysperusteluista

Säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty esityksen suhdetta perustuslain 121 §: ään.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kuitenkin edelleen avata sitä, millä perusteella juuri nyt esitettyyn muotoiluun koskien kuntien velvollisuuksia on päädytty. Kyse on tasapainoilusta kunnallisen itsehallinnon ja ympäristöperusoikeuteen sisältyvän velvoitteen toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja torjumiseksi välillä. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ilmastosuunnitelmaa koskevan velvoitteen ”voidaan katsoa tältä osin olevan perustuslain kuntien itsehallintoa koskevan sääntelyn mukainen” ja että ”velvoite ilmastonmuutoksen hillintään kohdistuu kaikkiin julkisen vallan haltijoihin ja käyttäjiin”. Näihin arvioihin sinänsä yhdyn.

Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi kuitenkin täydentää. Hallituksen esityksessä kunnat on veloitettu ilmastotoimiin, jota koskien hallituksen esityksessä todetaan, että ”uuden velvoitteen ei voida katsoa puuttuvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin”. Tästä tehdään johtopäätös: ”Näin ollen kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteen voidaan katsoa tältä osin olevan perustuslain kuntien itsehallintoa koskevan sääntelyn mukainen.”

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi enemmän avata sitä, millä perusteella edellä kerrottuun johtopäätökseen on päädytty ts. mitkä ovat kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteet ja millä perusteella ministeriö katsoo kuntia koskevan velvoitteen olevan niiden kanssa sopusoinnussa.

Hyvinvointialueet

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty jaksossa 2.4 alueiden ilmastotyötä ja maakuntatason toimijoita. Sen mukaan maakuntatasolla tärkeimmät ilmastotyötä edistävät tahot ovat maakuntien liitot sekä ELY-keskukset. Hyvinvointialueita ei erikseen mainita edes poissulkevasti. Tältä osin viittaan aikaisempaan lausuntooni, jossa katsoin, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida myös hyvinvointialueiden lisäämistä ilmastolain 5 §:n 5 (6)

edistämismahdollisuuksien piiriin. Hyvinvointialueet tulevat jatkossa olemaan merkittäviä toimijoita myös ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Yhdenvertaisuus ja eri kuntien ja niiden asukkaiden tasapuoliset mahdollisuudet

Säätämisympäristöjä tulisi täydentää myös yhdenvertaisuuden osalta.

Ilmastosuunnitelman laatimismahdollisuus koskee kaikkia kuntia. Eri kokoiset ja esimerkiksi elinkeinorakenteeltaan erilaiset kunnat ovat kuitenkin ilmastonmuutoksen torjunnan ja hillinnän suhteen eri asemassa – esimerkkinä pienet maatalousvaltaiset kunnat vs. suuret kaupunkimaisemmat kunnat. Kysymys on viime kädessä myös kuntalaisten yhdenvertaisesta asemasta. Säätämisympäristöjaksossa todetaan, että yhdenvertaisuudella on merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, jos sääntely vaikuttaa välillisesti myös luonnollisiin henkilöihin. Siinä tulisi kuitenkin lisäksi käsitellä myös erilaisten kuntien erilaista asemaa ja sen vaikutusta kuntalaisten erilaiseen asemaan suhteessa ilmastonmuutoksen torjumis- ja hillitsemistoimiin ja siihen, millaisin keinoin niitä koskevat tavoitteet on tarkoitus tai on mahdollista saavuttaa.

Muuta

Kielellisesti 14 a§ on hieman epä johdonmukainen, sillä sen mukaan kunta "laatii taikka päivittää" suunnitelman, jossa "on oltava" em. seikat ja kunnan "on otettava" 2 ja 3 momentissa todetut seikat ja kunnan "on seurattava" suunnitelman toteutumista jne.

Ehdotettu ilmastolain 21 a § edellyttää, että ilmastolaissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset annetaan tiedoksi hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella. Esitykseen ei yleisesti ottaen ole huomauttamista. Ilmastolain mukaisen kertomuksen tai selonteon antaminen eduskunnalle on myöskin valtioneuvoston päätös.

On vielä tarpeen tarkentaa, onko ajatuksena myös nämä valtiopäiväasiakirjana annetut dokumentit antaa tiedoksi julkisella

kuulutuksella vai olisiko perustellumpaa rajata 21 a §:ssä julkinen kuulutus vain ilmastolain tarkoittamiin nimenomaisiin suunnitelmapäätöksiin.

Ruuskanen Minna
Oikeuskanslerinvirasto