



VN/630/2022
VN/630/2022-UM-13

18.7.2022

Ympäristöministeriö

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esitykseen laiksi ilmastolain muuttamisesta

Ulkoministeriö kiittää ympäristöministeriötä lausuntopyynnöstä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta ja lausuu seuraavan.

Ulkoministeriö on 6.9.2021 lausunut luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi. Kyseissä lausunnossa ulkoministeriö piti tärkeänä, että esityksen normipohjassa käydään läpi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) keskeisiä ihmisoikeussopimuksia tunnistaen ilmastonmuutoksen vaikutukset ihmisoikeuksien toteutumiseen niin yleisellä tasolla kuin myös tiettyjen henkilöryhmien, kuten lasten, nuorten, vanhusten, vammaisten henkilöiden ja saamelaisten osalta.

Ulkoministeriö katsoo, että lausunnossa esitetyt näkökulmat ovat edelleen merkityksellisiä. Lisäksi ulkoministeriö esittää eräitä huomioita nyt ehdotetusta muutoksenhakuoikeudesta. Nämä huomiot on alla jaoteltu lausuntopyynnössä olleiden otsikoiden mukaisesti, ja ne viedään lisäksi lausuntopalvelu.fi-sivustolle.

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

Esityksessä ehdotetaan, että tietyillä viranomaisilla olisi valitusoikeus valtioneuvoston päätöksistä. Ulkoministeriö jättää ratkaisun tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin vastuuministeriölle. Ulkoministeriö tuo kuitenkin selvyuden vuoksi esille, että vaikka valtion viranomaisille annettaisiin valitusoikeus, ne eivät voi kuitenkaan tehdä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaista yksilövalitusta valtion toisesta viranomaisesta. Puuttuva hakijalegitimaatio koskee valtion viranomaisten lisäksi myös alueellisia ja paikallisia viranomaisia (ks. esim. *Radio France v. Ranska* (päätös), § 26, 53984/00, 23.9.2003).

Mitä tulee valitusoikeuden määrittelyyn muuten, ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ympäristöasioissa on kuvattu esimerkiksi ministerikomitean käsikirjassa ihmisoikeuksista ja ympäristöstä (Council of Europe (2022:) Manual on Human Rights and the Environment, ks. etenkin s. 83–100. Saatavissa: <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197>).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@formin.fi
www.um.fi

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom.)

Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä on tunnistettu kansallisten oikeussuojakeinojen merkitys ja ensisijaisuus suhteessa ylikansallisiin valitusteihin. Esityksessä viitataan (s.13) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että YK:n sopimusvalvontaelinten käsittelyssä oleviin tapauksiin. Tältä osin nostetaan esille (s. 13) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevat valitusasiat *Duarte Agostinho ja muut v. Portugali ja muut* (39371/20) ja *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi* (53600/20). Myös esityksessä viitattu (s. 5) taustaselvitys (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10: Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely. Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle) näyttää keskittyvän Duarte Agostinho -tapaukseen.

Sen sijaan hieman vähemmällä huomiolla on jäänyt muu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tältä osin on toki todettava, että olemassa olevat ratkaisut koskevat toistaiseksi muita ympäristökysymyksiä kuin ilmastomuutosta. Esityksen säätämisympäristöperusteluissa tuodaan kyllä esille (s. 50), että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ympäristönsuojeluun liittyvissä tapauksissa todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 8 artiklojen positiivisten toimintavelvoitteiden noudattaminen edellyttää sopimusvaltioilta riittävää sääntelyä ja viranomaisvalvontaa (*Giacomelli v. Italia* (nro 59909/00) 2.11.2006 ja *Tătar v. Romania* (nro 67021/0) 27.1.2009). Samassa yhteydessä arvioidaan, että ehdotettu ilmastolain täydentäminen toteuttaisi osaltaan näitä vaatimuksia ilmastopolitiikan saralla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä voisi kuitenkin lyhyesti käsitellä myös sen suhteen, tuleeko niistä huomioon otettavia menettelyllisiä vaatimuksia. Tältä osin ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston päätöksen osalta muutoksenhakuoikeuden säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu (s. 46), että ilmastolain mukaisen valtioneuvoston päätöksen yhteydessä voisi menettelyllinen peruste olla esimerkiksi kuulemisessa tai asian selvittämisessä valtioneuvostossa tai ministeriössä tapahtunut virhe tai puute – menettelyllisenä perusteena voisi lähinnä kysymykseen tulla olennainen puute tai virhe ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua koskevan 13 §:n soveltamisessa. Sen sijaan kunnallisten viranomaisten osalta viitataan (s. 48) kuntalain sääntelyyn muutoksenhausta eikä asiaa avata enempiä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Näin ollen – siltä osin jos/kuin on mahdollista puuttumatta esimerkiksi kunnalliseen itsehallintoon, tuomioistuinten harkintavaltaan sekä kuntalain 135 §:n 2 momenttiin – voisi kuvata niitä menettelyllisiä vaatimuksia, joiden rikkominen voisi olla peruste muutoksenhauulle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ympäristökysymysten menettelyvaatimuksista on kuvattu esimerkiksi ministerikomitean käsikirjassa ihmisoikeuksista ja ympäristöstä (Council of Europe (2022): Manual on Human Rights and the Environment, ks. etenkin s. 66–68, 73–78 ja 79–82. Saatavissa: <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197>).

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Vaikutukset valtion viranomaisiin

Esityksessä on katsottu (s. 26), että muutoksenhakusääntelyn osalta vaikutuksia kohdistuisi erityisesti muutoksenhakutuomioistuimeen, eli korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sekä ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteleviin ministeriöihin. Muutoksenhakuoikeuden säännöskohtaisissa perusteluissa on arvioitu (s. 45), että muutoksenhausta säätämättä jättäminen voisi aiheuttaa sen, että muutoksenhakupaineet kanavoituisivat muualle, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Vastaavasti myös kunnallisvalitukset voisivat työllistää muutoksenhakutuomioistuinta.

Ulkoministeriö voi yhtyä esitettyyn.

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämiseen oikeussuojakeinona toisaalta vaikuttaa, millaiset ratkaisut tuomioistuin tekee suuren jaoston parhaillaan vireillä olevissa asioissa. Toisaalta esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on jo ottanut ilmastovalituksen käsiteltäväksi, mutta ei ottanut valitusta tutkittavaksi, koska kansallisia oikeussuojakeinoja ei ollut käytetty (*Sacchi ja muut v. Argentiina ja muut*, 22.9.2021).

Lisäksi ulkoministeriö viittaa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:92), jossa tuodaan esille (s. 70), että ympäristö- ja ihmisoikeusjärjestöt ovat osaltaan alkaneet ajaa ympäristötoimien riittämättömyyttä koskevia kanteita perustellen, että kyseessä on ihmisoikeusloukkaus.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä on katsottu (s. 26–28), että kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvä ehdotus voisi parantaa yksittäisten kuntalaisten ja eri väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua lähiympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että kuntien ilmastosuunnitelmilla parannettaisiin Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ilmastotavoitteensa, mitkä edistäisivät osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä. Niin ikään esityksessä tuodaan esille, että ehdotettu muutoksenhakusääntely voisi vaikuttaa mahdollisten oikeustapausten kautta myös välillisesti laajemmin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Ulkoministeriö voi yhtyä esitettyyn.

Muut huomiot

Toimeenpano ja seuranta

Ulkoministeriö katsoo, että myös esityksen toimeenpano- ja seuranta -jaksossa voisi mainita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevien ratkaisujen merkityksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuressa jaostossa on vireillä kolme merkittävää ilmastovalitusta (*Duarte Agostinho ja muut v. Portugali ja muut*, 39371/20; *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut v. Sveitsi*, 53600/20; *Carême v. Ranska*, 7189/21. Näiden lisäksi vireille on tullut myös muita valituksia). Näillä edellä mainituilla valituksilla on huomattavaa ennakkotapausarvoa niin tutkittavaksi ottamisen edellytysten kuin asiasisällön osalta. Jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa valitukset tutkittavaksi, ne voivat vaikuttaa merkittävästi eurooppalaiseen oikeustilaan. Ensiksi viitatussa valituksessa Suomi on yksi vastaajavaltioista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot sitovat vastaajavaltiota. Siten Suomella olisi oikeudellinen velvoite ryhtyä ratkaisun täytäntöönpanoon, jos siinä todettaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaus. Muita valtioita vastaan tehdyissä valituksissa annetut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ohjaavat ihmisoikeussopimuksen tulkintaa kaikissa sopimusvaltioissa, myös Suomessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea.

Yksikönpäällikkö

Krista Oinonen

Lainsäädäntösihteeri

Tuomas Kaivola

Liitteet -

Jakelu Ympäristöministeriö (kirjaamo/VAHVA ja lausuntopalvelu.fi)

Tiedoksi OIK-01; OIK-02; OIK-20; OIK-40; KEO-90; AVS-PAL; UMI-00; VSI-00; GEN; ENE

VN/630/2022-UM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: