

Lausunto

27.07.2022

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

-

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

Ehdotetussa 14 a §:n 1 momentissa säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikavälistä sekä suunnitelman sisällön vähimmäisvaatimuksista. Ehdotettuihin vähimmäisvaatimuksiin ei ole sisällytetty vaatimusta kuntalaisten, sidosryhmien tai yleisön osallistamisesta. Ehdotetussa säännöksessä ei myöskään ole viittausta uuden ilmastolain (423/2022) 13 §:ään (ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu) tai kuntalain (410/2015) 22 §:ään (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet). Ilmastolain 13 §:ssä säädetään, että voimassa olevassa ilmastolaissa tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia (ilmastolain 9–12 §) valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä. Kuntalain 22 §:ssä säädetään, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Esityksessä todetaan kuitenkin, että esitysehdotuksen tavoitteena on parantaa vaikutusmahdollisuuksia ilmasto- ja ympäristöasioiden päätöksentekoon ja edistää oikeusturvan toteutumista ilmastoasioissa, ja että esitys kytkeytyy pitkälti perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristöperusoikeuden turvaamiseen.

Ehdotetun 14 a §:n mukaan kunnan ilmastosuunnitelmassa olisi esitettävä määrällinen tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa. Kunnan ilmastosuunnitelman tulisi sisältää myös toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä koskeva tavoite saavutettaisiin. Kunnan ilmastosuunnitelma kattaisi kunnan oman toiminnan ilmastomuutoksen hillintätoimien lisäksi myös kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Esityksen mukaan toimiin olisi tarkoituksenmukaista sisältyä myös viestintäsuunnitelma kuntalaisille ja sidosryhmille viestimiseksi. Lisäksi uudessa 14 a §:ssä kunnan ilmastosuunnitelmassa voitaisiin esittää muita tarpeelliseksi katsottuja seikkoja, jollainen esityksen mukaan voisi olla esimerkiksi kuvaus sidosryhmien osallistamisesta. Esityksessä todetaan, että sidosryhmien osallistamiseen liittyen keskeistä olisi oikeudenmukaisten ja läpinäkyvien lausunto- ja

kuulemismenettelyjen toteuttaminen ja näitä voisi myös olla tarkoituksenmukaista kuvailla suunnitelmassa.

Uuden ilmastolain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuden huomioiminen edistää ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä ja lisää ilmastotoimien hyväksyttävyyttä. Olisi siksi perusteltua ja uudistetun ilmastolain henkeen sopivaa, että kuntalaisten ja sidosryhmien osallistamisesta säädettäisiin osana 14 a §:ään sisällytettäviä vähimmäisvaatimuksia. Vaihtoehtoisesti ilmastolain 13 §:n voitaisiin säätää ulottumaan myös kuntien ilmastosuunnitelmiin.

On hyvä, että 14 a §:ään sisältyy kuntien mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelma myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa silloin kuin se on tarkoituksenmukaista. Kuntien resurssit ilmastosuunnitelmien laatimiseksi ovat vaihtelevat, ja siksi on tärkeää, että säännös mahdollistaa ilmastopoliittisen yhteistyön kuntien välillä.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

-

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

-

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

-

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

Muutoksenhakumahdollisuus on keskeinen keino vahvistaa ilmastolain nojalla tehtyihin päätöksiin kytkeytyvää oikeusturvaa. Ilmastolakiin kirjatut oikeussuojakeinot lisäävät lain nojalla tehtyjen päätösten legitimitettiä selventämällä vallitsevaa oikeustilaa sekä parantamalla kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. Kuten myös lainvalmistelun tueksi tilatessa Pekka Vihervuoren selvityksessä todetaan, ilmastosuunnitelmia koskevien päätösten oikeussuojatiestä säätämättä jättäminen aiheuttaisi merkittävää oikeusepävarmuutta (s. 46). Käytännön näkökulmasta on lisäksi todennäköistä, että ilmastolain mukaiseen päätöksentekoon yritettäisiin joka tapauksessa vaikuttaa tuomioistuinteitse joko vallitsevaa oikeustilaa koetellen tai kansainvälisiä oikeusteitä hyödyntäen.

Muutoksenhaun myötä ilmastolain puitteissa tehtyjen valtioneuvoston päätösten lainmukaisuus voitaisiin tarvittaessa arvioida. Erityisen tärkeää olisi mahdollisuus arvioida ilmastopolitiikan suunnitelmien riittävyttä suhteessa ilmastolain tavoitteisiin. Tällä hetkellä oikeudelliset keinot ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi ovat vaatimattomat.

Pitkälti sääntelyn valmistelun tueksi tilatun Pekka Vihervuoren selvitykseen perustuvat ehdotukset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. On hyvä, että valituksen perusteena olevaa valtioneuvoston päätöksen aineellisen tai menettelyllisen lainvastaisuuden sisältöä on täsmennetty. On tärkeää, että päätöksen aineellinen lainvastaisuus voisi ehdotetun mukaisesti perustua paitsi ilmastopolitiikan suunnitelmien sisältövaatimusten (ilmastolain 8–12 §) rikkomiseen, myös siihen, jos suunnitelmasta ilmenevä kokonaisuus voidaan katsoa riittämättömäksi lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteisiin nähden. Vaikka suunnitelmien sisältövaatimukset linkitetään ilmastolain 9–12 §:ssä lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen, aineellisen lainvastaisuuden arviointia voisi vielä tästä näkökulmasta tämentää pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa.

Esityksessä ehdotettu valitusoikeuden rajausta voidaan nähdä kompromissina yhtäältä eri intressitahojen oikeuksien turvaamisen ja toisaalta tuomioistuinlaitoksen resurssien ja tosiasiallisen oikeussuojan tarpeen tunnistamisen välillä. Ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että jotkut voivat kärsiä ilmastonmuutoksen haittavaikutuksista konkreettisemmin ja kohdennetummin kuin toiset ja että tämä on riittävällä tavalla osoitettavissa. Tilanne, jossa kellä tahansa millään tapaa ilmastonmuutoksen vaikutuksista kärsivällä olisi valitusoikeus tarkoittaisi, että se olisi käytännössä kaikilla (*actio popularis*).

Voidaan pohtia, missä määrin pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa erityisyyksivaatimuksen tulkintaan on tarkoituksenmukaista hakea analogiaa EU-oikeuden ns. Plaumann-doktriinista, jonka mukaan päätösten vaikutusten tulisi koskea valittajaa suoraan ja erikseen. Doktriinia on kritisoitu siitä, että siihen nojaavassa tulkintakäytännössä asianosaisuuden kriteerit täyttyvät ilmastoasioissa hyvin harvoin. Doktriinin mukainen tulkinta voisi myös käytännössä johtaa siihen, ettei valitusoikeus välttämättä juuri laajenisi nykyisestä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta valitusoikeudesta, jonka mukaan valittaa voi se, kenen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Ottaen huomioon, että ehdotetun 21 b §:n 3 momentin mukaan sekä 1–2 että 4–5 kohdassa tarkoitettujen valittajien olisi esitettävä selvitys valitusoikeutensa perusteena olevasta erityisestä syystä, Plaumann-doktriinin kaltainen tulkinta voisi johtaa tilanteeseen, jossa moni valitus jäisi käytännössä tutkimatta.

Perustelujen osalta voidaan tehdä myös joitain muita huomioita. Ensiksi vaikka esityksessä tunnustetaan muutoksenhakua koskevan sääntelyn yhteys perustuslain 20 §:ään sisältyvään tulevien sukupolvien oikeuksien toteuttamiseen, tämä ei ole heijastunut pykälän tulkintaa ohjaaviin säännöskohtaisiin perusteluihin. Tätä voidaan pitää puutteena erityisesti ehdotetun erityiseen asemaan perustuvan valitusoikeuden arvioinnissa, sillä esimerkkeinä erityisyyden mahdollisesti perustavista seikoista mainitaan ainoastaan asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin liittyvät seikat. Vaikka luettelo ei ole tyhjentävä, myös henkilön erityisen nuori ikä (lasten ja tulevien sukupolvien oikeudet) tai korkea ikä (korostunut altistuminen ääri-ilmiöiden haitoille) tulisi voida huomioida yhtenä erityisyyden arviointiin vaikuttavana seikkana yhdessä muiden seikkojen kanssa. Tämä mahdollisuus tunnustettiin myös esityksen valmistelun tueksi tilatussa Vihervuoren selvityksessä (s. 60).

Toiseksi esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n

1 momentissa tarkoitetun suunnitelman muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Tämä jättää avoimeksi sen, voiko valitusoikeus ulottua myös tilanteeseen, jossa päätöstä lisätoimista ei tehdä. Tätä kysymystä sivuttiin myös valmistelun tueksi tilatessa Vihervuoren selvityksessä, jonka mukaan yleisistunnossa tehty päätös olla ryhtymättä lisätoimiin voitaisiin tulkita oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi valituskelpoiseksi päätökseksi (s. 50). Olisi tärkeää, että myös tällaisen päätöksen yhdenmukaisuus ilmastolain kanssa voitaisiin saattaa tarpeen tullen käsiteltäväksi tuomioistuimessa.

Lopuksi voidaan huomauttaa, ettei ehdotettua muutoksenhakumahdollisuutta ole arvioitu perustuslain 14 §:n 4 momentin näkökulmasta (julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.) Voidaan katsoa, että myös tämä arviointi voisi olla syytä toteuttaa, koska ilmastopolitiikan suunnitelmia tai lisätoimia koskevat päätökset voivat vaikuttaa henkilön elinympäristön lisäksi myös välillisesti esimerkiksi hänen elinkeinoonsa. Ylipäätään ehdotuksen arviointia osallistumisoikeuksien vahvistamisen näkökulmasta voisi edelleen vahvistaa.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

-

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

-

Muut huomiot

Esityksen tavoitteet eli ennen kaikkea kuntien ilmastotyön ja kansalliseen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon kytkeytyvän oikeusturvan vahvistaminen ovat jo itsessään tärkeitä. Esitys turvaisi toteutuessaan osaltaan näiden lisäksi ilmastolain tavoitteiden toteutumista yleisesti. Esitys on kokonaisuudessaan kannatettava.

Honkonen Tuula

Itä-Suomen yliopisto, ilmasto-, energia- ja ympäristöoikeuden keskus CCEEL