

Ympäristöministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Ehdotetulla uudella ilmastolailla pyritään hillitsemään ilmastonmuutosta ja edistämään ilmastonmuutokseen sopeutumista. Uudessa ilmastolaissa säädetään aiempaa tiukemmista ja täsmällisemmistä tavoitteista, joilla ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumisen edistämiseen pyritään viranomaistoiminnassa vaikuttamaan. Ehdotus turvaa siten osaltaan perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumista yhteiskunnassa.

Säännöskohtaiset huomiot

Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Onko erillinen pykälä lain tarkoituksesta ylipäätään tarpeen, kun otetaan huomioon, että lain 2 § on tavoitepykälä? Tarkoitus- ja tavoitesäännökset ovat ongelmallisia, koska ne eivät ole velvoittavia ja saattavat hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Ne runsastuttavat sääntelyä turhaan (kts Lainkirjoittajan opas, jakso 18.1.5). Ehdotetun ilmastolain 1 ja 2 § eivät myöskään ole yhteensopivia esimerkiksi siten, että 1 §:n 3

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

916 067 730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

kohdan mukaan lain tarkoituksena on lisätä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, mutta tämä ei ilmene mitenkään ehdotetussa 2 §:ssä esitetyistä lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteista. Tavoitteita ja tarkoitusta koskeva sääntely tulisi vähintäänkin yhdistää yhteen pykälään, jos sellaista pidetään tässä laissa välttämättömänä jostain syystä. Erilliset tavoite- ja tarkoitussäännökset osittain täysin erilaisilla tavoitteilla ja tarkoituksilla hämärtävät entisestään niiden merkitystä ja keskinäistä suhdetta. Toisaalta sitten taas tarkoitukset ja tavoitteet ovat hyvin samankaltaisia, esimerkiksi lain 1 §:n 2 kohta ja 2 §:n 1 momentin 4 kohta.

Lakiehdotuksen 2 § koskee lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteita. Sen 1 momentissa esitetyt ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteiksi nimetyt ovat sinänsä konkreettisia tavoitteita. Kuitenkin pykälän 2 momentin tavoite Euroopan unionin lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten täytäntöön panemisesta on melko itsestään selvä, eikä liene syytä nostaa sitä erityisesti lain tavoitesäännökseen. Lisäksi pykälän 1 ja 3 momentissa luodaan kaksi erillistä luetteloja lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteista. Yksi luettelo, jossa kaikki tavoitteet olisivat samassa paikassa mainittuna, olisi informatiivisempi. Kaksi erillistä luetteloja samasta asiasta voi olla harhaanjohtavaa, mutta vähintäänkin sekavaa sääntelyä.

Esitysluonnoksessa on voimakkaasti painotettu saamelaisten oikeutta osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun. Tätä voidaan pitää perusteltuna siitä lähtökohdasta, että saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ja ilmastomuutoksella on merkittäviä vaikutuksia arktiseen luontoon, joka on saamelaiskulttuurin perusta. Lain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lain ja ilmastopolitiikan tavoitteena olisi myös turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Samoin todetaan perusteluissa s. 23 luvussa 4.2.6 ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” kohdassa. Vaikka ilmastomuutoksella sinänsä voi olla vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, ovat ilmastolain ja siinä kaavaillun suunnittelujärjestelmän vaikutukset saamelaiskulttuuriin luonteeltaan välillisiä. Tämä osaltaan osoittaa omaksutun tavoite- ja tarkoitussääntelytekniikan ongelmallisuutta myös yksityiskohdissaan.

Lakiehdotuksen 3 § koskee lain soveltamisalaa. Pykälän 2 momentti (ehdotetun lain lisäksi noudatetaan muuta lainsäädäntöä) on oikeusministeriön näkemyksen mukaan poistettava. On itsestään selvää, että muu lainsäädäntö on voimassa ja sitäkin on noudatettava ilmastolain säätämistä huolimatta. Tällaista sääntelyä ei tarvita eikä ole yleensä käytetty erityislaeissa. Myös saman pykälän 3 momentin tarpeellisuus on kyseenalainen, mutta sen säilyttämiselle informatiivisena viittauksena ilmastolaissa ei liene ehdotonta estettä. Tosin perustelujen teksti s. 39 ”Näin ollen momentissa olisi selkeyttävä maininta, että päästökauppalainsäädäntöä sovellettaisiin edelleen ilmastolaista riippumatta” on tarpeeton ja harhaanjohtava, koska päästökauppalainsäädäntö pitäisi erikseen tässä yhteydessä kumota, jotta se ei enää tulisi sovellettavaksi ilmastolain säätämisen jälkeen.

Mikäli ehdotuksen 1 ja 2 §:n tavoite- ja tarkoitussäännökset otetaan lakiin sellaisenaan, vaikuttaa ehdotuksen 4 § lain nojalla laadittujen suunnitelmien vaikutuksesta muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon melko kapea-alaiselta. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että ilmastolain säätämisen yhteydessä ei ilmeisesti ehdoteta muutettavaksi yhtään muuta lakia siten, että ilmastolain nojalla

laaditut suunnitelmat tulisivat tämän pykälän mukaisesti huomioon otettaviksi. Tästä herää kysymys, että mikä tarkoitus ilmastolain mukaisilla suunnitelmilla lain säätämisen jälkeen on, jos ne eivät tule muun erityislainsäädännön mukaisesti huomioon otettaviksi päätöksenteossa. Lisäksi käsite ”otettava huomioon” on melko epämääräinen.

Ehdotetun lain 5 § koskee ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistäviä toimia, ja asettaa viranomaisille yleisen velvollisuuden edistää ehdotetun lain päämääriä toiminnassaan. Pykälä tukee osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asetettua velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Se jää kuitenkin yleispiirteiseksi ja epämääräiseksi suhteessa viranomaisten muuhun tehtäväkenttään. Mikä merkitys on viranomaisen yleisellä ilmastotavoitteiden edistämisvelvollisuudella? Lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta ilmastolaissa ei välttämättä voida pitää tarkoituksenmukaisena säätää tällaista yleistä, muun erityislainsäädännön nojalla toteutettavaan viranomaistoimintaan ulottuvaa velvollisuutta, ottaen huomioon, että kyse on useiden viranomaisten osalta tavanomaiseen viranomaistoimintaan nähden varsin etäällä olevasta tavoitteesta. Viranomaisten harkintavalta on useimmiten rajattu tapauskohtaisesti sitä koskevassa lainsäädännössä. Joka tapauksessa olisi aiheellista tarkentaa perusteluissa edistämisvelvoitteen konkreettista sisältöä ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

Ehdotetun lain 4 ja 5 § vaikuttavat myös olevan keskenään hieman ristiriitaisia, kun lain 4 §:n mukaan suunnitelmat otetaan muun muassa ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista päätettäessä huomioon siten kuin niistä muussa lainsäädännössä erikseen säädetään, mutta toisaalta kaikilla viranomaisilla on lain 5 §:n nojalla velvollisuus edistää suunnitelmien toteutumista. Perusteluissa tulisi avata ehdotuksen 4 ja 5 §:n keskinäistä suhdetta.

Lisäksi sellaisia ilmaisuja, kuten ”mahdollisuuksien mukaan” tulisi välttää lainsäädännössä. On selvää, että viranomaiset toimivat mahdollisuuksiensa rajoissa.

Määritelmiä koskevasta lakiehdotuksen 6 §:stä herää kysymys, että perustetaanko pykälän 5 ja 6 kohdan mukaiset järjestelmät eli kansallinen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmä ja kansallinen politiikkatoimien raportointijärjestelmä ilmastolailla? Mikäli näin on, näistä järjestelmistä tulisi olla tarkemmat säännökset laissa. Esityksessä todetaan ainoastaan lain 19 §:n 3 momentissa, että kansallisen kasvihuonekaasujen investointijärjestelmän vastuuyksikkönä toimii Tilastokeskus. Mikäli nämä järjestelmät on säännelty jossain muussa kontekstissa, tulisi vielä harkita, onko niiden määrittely ilmastolaissa tarpeellista.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin suunnitelmien yleisistä vaatimuksista. Sen 2 momentin vaatimus, että ilmastolain mukaisten suunnitelmien on täytettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet, on itsestään selvää, eikä sitä ole tässä yhteydessä välttämätöntä kirjoittaa lakiin, erityisesti kun tässä yhteydessä ei täsmennetä, mihin sopimukseen ja lainsäädäntöön tällä lainkohdalla täsmällisesti viitataan. Esimerkiksi maininta perusteluissa olisi riittävä tältä osin.

Lakiehdotuksen 13 § koskee ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua ja 14 § saamelaiskulttuurin edistämistä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain 13 §:n 1 momentin mukaan saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta on pyydettävä lausunto suunnitelmia valmisteltaessa ja lain 14 §:n 1 momentin mukaan suunnitelmista on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta pyydettävät lausunnot olisi selkeämpää siirtää 14 §:ään, joka käsittelee saamelaiskulttuurin edistämistä.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan saamelaiskulttuurin edistämismuutoksen on rajattu koskemaan saamelaisten kotiseutualueita, mutta vastaavaa rajausta ei ole ehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaisessa kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämistä koskevassa velvoitteessa. Epäselväksi jää, onko sääntelyn epäyhtenäisyys tarkoituksellista.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä ehdotuksen 21 §:ää saamelaisen ilmastoneuvoston perustamisesta. On ilmeinen tarve tietää lisää siitä, miten ilmastonmuutos vaikuttaa saamelaisiin ja heidän kulttuuriinsa, ja ehdotuksen mukainen neuvosto vastaisi tähän tarpeeseen. Lain 14 §:n perusteluissa mainitaan saamelaisten ilmastoneuvosto, mutta lakitekstissä sitä ei ole mainittu yhteistyötahona tässä saamelaiskulttuurin edistämistä koskevassa pykälässä.

Oikeusministeriössä on vireillä saamelaiskäräjistä annetun lain muutoshanke (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM002:00/2020>). Lain muutosta valmistelleen toimikunnan laatimassa esitysluonnoksessa esitetään lain 9 §:ää muutettavaksi yhteistoiminta- ja suunnitteluelvoitteeksi. Lisäksi esitetään lisättäväksi lakiin uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin selonteosta eduskunnalle. Sen mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon hyväksymistään suunnitelmista. Esityksessä ei ole käsitelty sitä, miten tämä selontekovelvollisuus nivoutuu yhteen esityksessä suunnitelmiin ehdotetun hallinnollisen muutoksenhaun kanssa. Onko selonteko tarkoitus antaa lainvoimaisista vai lainvoimaa vailla olevista suunnitelmista? Entä, jos suunnitelmat muuttuvat hallinnollisen muutoksenhaun seurauksena, onko sillä vaikutusta selontekovelvollisuuteen?

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnitelmien toteuttamisen seurannasta. Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Lain 17 §:ssä säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisesta. Sen 1 momentin mukaan ehdotuksen 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen perusteella ilmastopolitiikan suunnitelmia muutetaan. Mikä on päätöksentekomenettely lain 16 §:n 1 momentin mukaisissa päätöksissä lisätoimien tarpeellisuudesta? Onko tällainen päätös tarkoitettu muutoksenhakukelpoiseksi vai katsotaanko tämän koskevan ainoastaan lain 17 §:n mukaista suunnitelman muuttamisen valmistelua?

Oikeusministeriö huomauttaa, että lain 16 §:n 4 momentin ja 18 §:n 2 momentin velvoitteet tiedottaa yleisölle riittävästi on melko epämääräiseen muotoon kirjoitettu. Lainsäädäntöön kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Lakiehdotuksen 17 §:n 1 ja 2 momentissa mainitaan erikseen, että ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisessa on noudatettava lain 13 §:n mukaisia menettelyjä. Tästä voi saada sellaisen käsityksen, ettei suunnitelmien muuttamisessa ole tarpeen noudattaa 14 §:ssä kuvattuja menettelyjä saamelaiskulttuurin huomioon ottamisesta mm. neuvotteluihin.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin Suomen ilmastopaneelista. Pykälän perusteluissa s. 55 on kappale, joka käsittelee valtionavustuksen hakemista. Koska ilmastolaissa ei tältä osin säädetä valtionavustuksista, ei tällaista kappaletta ole syytä ottaa mukaan myöskään perusteluihin.

Lakiehdotuksen 22 § on uusi ja koskee muutoksenhakua. Siinä esitetään säädettäväksi muutoksenhausta ilmastolain nojalla tehtyihin päätöksiin. Oikeusministeriö toteaa, että mikäli lain nojalla ei tehdä muutoksenhakukelpoisia, oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä, ei muutoksenhakusäännöstä voida sisällyttää lakiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ilmastolain nojalla laadittavat valtakunnalliset suunnitelmat eivät ole mitään tahoja sillä tavalla suoraan velvoittavia, oikeuttavia tai edunsvovia, että niihin tulisi tai voitaisiin liittää valitusoikeus. Ilmastolain nojalla tehtävät suunnitelmat muodostavat perustan ilmastopolitiikan yksityiskohtaiselle valmistelulle eri hallinnonaloilla ja ohjaavat osaltaan viranomaisten muuta päätöksentekoa.

Kuten lain 1 §:n 1 momentissa todetaan, lain tarkoituksena on vahvistaa tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja seurannalle. Ilmastolaki on siten luonteeltaan viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisälly eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä, eikä lailla ole siten välittömiä vaikutuksia (ilmastopolitiikkaan liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia) toiminnanharjoittajiin tai muihin yksityisiin tahoihin. Tämä tarkoittaa, ettei lain nojalla tehdä sitovia hallintopäätöksiä. Lain nojalla tehtäviltä suunnitelmilta puuttuu velvoittavuus, esimerkiksi laissa ei ole säännöksiä siitä, mitä tahoja lain nojalla tehdyt suunnitelmat velvoittavat ja miten niiden noudattamista valvottaisiin. Ilmastolain nojalla tehdyt suunnitelmat eivät saa välittömiä oikeusvaikutuksia, joten muutoksenhakuoikeus niiden osalta ei ole oikeusjärjestelmän mukainen ratkaisu. Ilmastolain mukaisen suunnitelmien kaltaiset periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät yleensä ole muutoksenhakukelpoisia näiden suunnitelmien oikeudellisten vaikutusten puuttuessa.

Lainkohdan perusteluissa todetaan, että valitus voisi perustua esimerkiksi menettelyvirheeseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että mahdollisia menettelyvirheitä ilmastolain valmistelun yhteydessä olisi esimerkiksi jonkun kuultavaksi määrätyn tahon kuulematta jättäminen. Tämän tyyppisistä menettelyvirheistä suunnitelman valmistelun yhteydessä olisi mahdollista tehdä kantelu laillisuusvalvontaviranomaisille, mikäli muutoksenhakumahdollisuutta ei olisi. Kantelun tekeminen olisi tältä osin riittävä oikeussuojakeino, kun erityisesti mietitään sitä, millainen lopputulos hallinnollisella muutoksenhaulla tai kantelulla tällaisen menettelyvirheen osalta voitaisiin saavuttaa.

Mikäli ilmastolakiin edellä todetusta huolimatta kuitenkin pidettäisiin perusteltuna sisällyttää muutoksenhakua koskeva sääntely, tulisi jatkovalmistelussa harkita, onko lakiin tarpeellista ottaa erityissäännöksiä päätöksen tiedoksi antamisesta tai korkeimman hallinto-oikeuden osalta valituksen tiedoksi antamisesta. Etenkin

ympäristölainsäädännön alalla hallintolain 62 a §:n mukaiselle julkiselle kuulutukselle on katsottu olevan perusteltu tarve silloin, kun päätökset koskevat suurta määrää ihmisiä tai oikeushenkilöitä. Näin on esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisissa päätöksissä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ilmastolakiehdotuksen perusteluissa olisi aiheellista perustella edellä mainituista laeista poikkeava ratkaisu eli se, ettei näiden suunnitelmien tiedoksi antamisessa käytettäisi julkista kuulutusta.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huolellisesti harkita tarkoituksenmukainen valitukseen oikeutettujen tahojen piiri, jos muutoksenhakusääntelyn sisällyttäminen lakiin katsotaan perustelluksi. Valtioneuvoston tekemien ilmastolain mukaisten suunnitelmien osalta ei välttämättä ole osoitettavissa sellaisia asianosaistahoja, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa. Toinen vaihtoehtoinen tulkinta on, että kaikki Suomen kansalaiset tai alueella oleskelevat henkilöt olisivat asianosaistahoja. Myös se, mille viranomaiselle mahdollinen valitusoikeus annettaisiin ja toisaalta, mille viranomaisille sitä ei annettaisi, tulisi perustella yksityiskohtaisemmin.

Mikäli ELY-keskuksilla olisi ehdotetun 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti valitusoikeus ilmastolain mukaisista suunnitelmista, olisi ELY-keskukset johdonmukaista sisällyttää myös valmisteluvaiheessa kuultaviin tahoihin (13 §). ELY-keskus voisi jo suunnitelmien valmisteluvaiheessa tuoda esiin näkemyksensä suunnitelmien sisällöstä ja tämä mahdollisesti vähentäisi ELY-keskusten valitustarvetta ilmastolain mukaisista suunnitelmista.

Ehdotetun 22 §:n muotoilusta oikeusministeriö toteaa, että pykälän 1 momentissa esitetty vastaa hallinnollisen muutoksenhaun yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sisältöä siltä osin, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten sitä ei ole tarpeen toistaa substanssilaissa.

Pykälän perusteluista oikeusministeriö huomauttaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa ei määritellä asianosaisten käsitettä. Voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole säädetty muutoksenhakuoikeudesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan, vaikka näin esityksen 22 §:n perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa todetaankin. Tältä osin esityksen perustelut vaikuttavat hieman harhaanjohtavilta. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös Århusin sopimuksen toteuttamiseen vireillepano-oikeuden osalta, vaikkei ehdotettuun ilmastolakiin sisällykään tästä ollenkaan säännöksiä.

Muutama huomio perusteluista

Esityksen s. 24 luvussa 4.2.6 ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” todetaan, että naiset ovat valmiimpia ryhtymään toimiin ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kuin miehet. Esitysluonnoksesta on jäänyt puuttumaan tämän väitteen lähde, tämän tyyppinen tutkimustieto on esitettävä asianmukaisine lähdeviittauksineen.

Esitykseen sisältyy oikeusvertailua koskeva osuus s. 27 alkaen, luku 5.2 ”Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot”. Esitetty oikeusvertailu on puutteellinen siten, ettei siinä ole kaikkien vertailumaiden osalta käyty läpi ilmastosuunnitelmien muutoksenhakumahdollisuutta. Ruotsin osalta ei ole

mainintaa saamelaisväestön huomioon ottamisesta ilmastolainsäädännössä eikä oikeusvertailua ole ulotettu Norjaan.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu

YM Ympäristöministeriö