

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Ilmastonmuutos on hyvin laaja-alaisesti kaikkia yhteiskunnan osa-alueita ja kaikkien sen jäsenten arkipäivää koskettava ilmiö. Samoin ilmastonmuutos on jokseenkin kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien käytön edellytyksiin ja siten koko oikeusjärjestykseen syvällisesti vaikuttava ilmiö ja hallituksen esityksen luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetulla tavalla vakava uhka laajalti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ja viime kädessä koko kansanvaltaiselle oikeusvaltiolle. Ilmastonmuutos on luonnehdittavissa myös koko ihmiskuntaa koskevaksi eksistentiaaliseksi uhkaksi. Siten sen hillinnän ja sen sopeutumisen oikeus ovat nousemassa myös kansallisen turvallisuuden ja valtioiden kansallisen olemassaolon kysymyksiksi sekä siten kansainvälisessä oikeudessa keskeiseksi kysymykseksi (ks. tästä oikeudellisessa kirjallisuudessa esimerkiksi Craig Martin Atmospheric Intervention? The Climate Change Crisis and the Jus ad Bellum Regime, Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 45:S (2020), 331 – 417). Ilmastonmuutoksen hillitsemisessä onnistuminen on siten yksi tärkeimmistä kansanvaltaista oikeusvaltiota turvaavista toimenpiteistä.

Kansainvälisessä oikeudessa ja muutenkin kuin YK:n ilmastopuiteyleissopimuksen ja Pariisin sopimuksen puitteissa ilmastoja koskeva sääntely, kansainvälinen ilmasto-oikeus, on nopeasti laajenemassa ja Euroopan unionin lainsäädäntö sisältää yhä laajemmin kunnianhimoisia ja konkreettisia ilmastonmuutoksen torjuntaa ja hillintää ja siihen sopeutumiseen liittyviä velvoitteita.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu julkisen vallan velvoite suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja turvata niiden toteutumisen edellytykset. Tämän katsotaan yhä konkreettisemmin ja vakiintuneemmin sisältävän julkisen vallan velvoitteen riittävän tehokkaasti torjua ja hillitä ilmastonmuutosta vähentämällä kasvihuonekaasujen päästöjä sekä pyrkimällä riittävän nopeasti hiilineutraaliksi tai hiilinegatiiviseksi samoin kuin ryhtymällä perus- ja ihmisoikeuksien sekä inhimillisen elämän edellytysten ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi muutoin tarvittaviin toimenpiteisiin riittävässä laajuudessa ja riittävän ripeästi.

Velvoitteet kohdistuvat kaikkiin julkiseen valtaan kuuluviin toimijoihin, mutta erityisesti lainsäätäjään. Tämän lisäksi eri oikeudellisin perustein myös yksityisten toimijoiden välisiin suhteisiin kohdistuu ilmastonmuutoksen torjuntaan ja hillintään sekä siihen sopeutumiseen liittyviä yleisiä ja yksityiskohtaisia velvoitteita. Inhimillisen toiminnan ympäristöllisestä ja siihen liittyen myös ilmastollisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta sekä myös oikeudellisesta kestäväyydestä on tullut koko yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen läpäisevä periaate.

Ilmastolain uudistaminen liittyy tähän laajempaan oikeudelliseen muutokseen. Ilmastolaki on valtiosääntöoikeudellisilta tehtäviltään tavoite- ja suunnittelulaki, jonka tehtävänä on antaa pitkäjänteisesti, eduskunnan vaalikausien ja eri hallitusten hallituskausien ylittävällä tavalla jatkuvuutta ja vakautta ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevalle Suomen kansalliselle tavoitteenasettelulle. Ilmastolaissa ei säädetä yksityisten oikeuksien ja velvoitteiden perusteista tai viranomaisten toimivaltuuksista.

Demokraattisessa yhteiskunnassa yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun liian yksityiskohtaiseen ja pitkäaikaiseen sitomiseen juuri lain muodossa voidaan osin suhtautua myös varovaisesti, mutta ilmastonmuutoksen yhteydessä yhteiskunnan strategisten tavoitteiden ja niitä toteuttavien välitavoitteiden tai tavoitteen saavuttamisen polkujen selkeä ja riittävän konkreettinen kirjaaminen lakiin on perusteltua. Ilmastolain tarkoituksena on luoda suunnittelujärjestelmä ja välittää siihen YK:n ilmastopöytäkirjoista ja Euroopan unionin oikeudesta johtuvat valtion velvoitteet hiilineutraalisuustavoitteille ja päästövähennyksille sekä osaltaan tehokkaasti välittää nämä tavoitteet konkretisoitaviksi toimenpiteiksi. Samoin ilmastolaki välittää perus- ja ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen yleisiin velvoitteisiin liittyviä toimenpide- ja suunnitteluvaatimuksia kansalliseen päätöksentekoon.

Ilmastolailla on myös erittäin merkittävä tehtävä toteuttaa osallisuutta ja demokraattisia osallistumisoikeuksia. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, minkä oikeuden painoarvoa ja merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen yhteydessä ei voi kyllin korostaa. Tämän lisäksi perustuslain 14 §:ssä on erikseen säännös osallistumisoikeuksista perusoikeutena ja edelleen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen ulottuvuuksiin kuuluu jokaisen oikeus ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentti edellyttää myös julkisen vallan turvaavan nämä vaikuttamisen mahdollisuudet.

Lausunnoilla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ja ilmastolain 1 §:ssä lain tarkoituksissa aivan oikein korostetaan laaja-alaisia osallistumisoikeuksia. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan tuoda esille perustuslain 2 §:n 2 momentin perussäännöstä, mikä olisi nähdäkseen tarpeen tehdä niin sääntämisperusteluissa kuin lain tarkoituksen tarkemmassa oikeudellisessa tarkastelussa sääntökohtaisissa perusteluissa. Ilmastolain yhtenä keskeisenä sisältönä on säätää juuri ympäristöllisen demokratian ja osallisuuden toteuttamisesta ilmastopolitiikan suunnitteluun ja raportointiin liittyvissä prosesseissa.

Ilmastolain onnistumisen oikeudellisessa arvioinnissa osallistumisoikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien toteutuminen on päästövähennys- ja hiilineutraalisuustavoitteiden ohella huomattavan tärkeässä asemassa. Näkökulman painoarvoa osaltaan korostaa se, että ilmastolaissa puite- ja suunnittelulakina ei säädetä suoraan kasvihuonekaasujen päästöjen vähennyksistä vaan enemmän juuri suunnittelusta ja osallistumisesta tavoitteiden asettamiseen ja arviointiin sekä suunnitteluun. Ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toimenpiteiden hyväksyttävyyden kannalta laajalla osallistumisella on äärimmäisen olennainen merkitys. Laki voi antaa vain puitteet ja eräät menettelytavat osallistumiselle, joten osallistumisoikeuksien ja -mahdollisuuksien toteutumiselle laajasti ja monin eri tavoin on tarpeen kiinnittää lain toimeenpanossa aivan erityistä huomiota.

Edelleen ilmastolaki toteuttaa tarkemmin perustuslain 20 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle yksilönä ja koko yhteiskunnalle oikeus terveelliseen ympäristöön ja siten se edistää välillisesti perustuslain 20 §:n mukaista yleistä oikeutta terveelliseen ympäristöön. Ilmastolailla on näin merkitystä julkisen vallan valtiosääntöisten velvoitteiden tarkempana määrittelijänä. Päästövähennyksiä sekä hiilineutraalisuutta ja hiilinegatiivisuutta toteuttavista toimenpiteistä säädetään ja päätetään erikseen. Tämän vuoksi ilmastolain yhteyksiä muuhun lainsäädäntöön ja ilmastolain tavoitteiden vaikutusta muun lainsäädännön ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden valmisteluun olisi vielä tarpeen vahventaa.

Ilmastolain uudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ilmastotoimissa. Tämä on monessa suhteessa perusteltua, eikä esitykseen ole tältä osin konkreettisten ehdotusten osalta erityistä huomauttamista. Kiinnitän kuitenkin perusteluiden jatkovalmistelua ja viimeistelyä varten huomiota tarpeeseen tuoda esille senkin, että tavoitteiden ja päätöksenteon pitkäjänteisyyden, johdonmukaisuuden ja ennustettavuuden vaatimuksista huolimatta ja ilmastomuutoksen hillintätoimien vahvasta perus- ja ihmisoikeusperustasta ja EU-oikeudellisesta perustasta huolimatta lainsäätäjällä ja kulloisellakin eduskunnalla ja sen enemmistön tukea nauttivalla hallituksella on, ja pitääkin olla, laajasti harkintavaltaa toteuttaa yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaista polkua päästövähennyksissä. Ilmastolain perusteluissa olisikin korostettava myös tätä, sillä konkreettisia ilmastotoimenpiteitä ei voida johtaa suoraan perusoikeuksista tai muista oikeudellisista argumenteista, vaikka perus- ja ihmisoikeudet sinänsä yhä vahvemmin velvoittavat riittävän tehokkaaseen ja valtiosääntöistä suhteellisuusperiaatetta kunnioittavaan sekä oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten suojan mukaiseen ilmastomuutoksen torjuntaan ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Lainsäätäjän tulee kansainvälisten ja EU-velvoitteiden täyttämiseksi asettaa riittävät hiilineutraalisuutta ja päästövähennyksiä koskevat tavoitteet. Lain EU-oikeudellisen ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyvän tehokkuusvaatimuksen kannalta on tarpeen, että yleisempien päämäärien lisäksi ilmastolaissa asetetaan riittävät välitavoitteet tai päästövähennysten ja hiilineutraalisuuden polku. Samoin on tarpeen, että tavoitteita sekä niiden saavuttamista samoin

kuin tarvittava lisätoimia arvioidaan riittävän terävästi lain mukaisissa menettelyissä. Tältä osin esitykseen ei ole ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta tässä vaiheessa huomautettavaa.

Ehdotetun ilmastolain 2 §:n 3 momentin mukaan lisäksi lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on: 1) varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys; 2) turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei kovin laajasti avata kestävä kehityksen sisältöä ja tavoitetta ilmastolain mukaisessa kontekstissa. Esitystä voisi tältä osin vielä jonkin verran rikastuttaa jatkovalmistelussa. Esityksen perusteluissa todetaan lähinnä kestävä kehityksen yleisesti hyväksytyt ulottuvuudet.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ei ole vakiintuneesti määritelty lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa. Pykälän perusteluissa avataan ilmastotoimien menettelyllistä oikeudenmukaisuutta toteamalla liityntä 13 §:n kuulemis- ja lausuntomenettelyyn sekä vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnilla onkin oikeudenmukaisuuden kannalta olennaista vaikutusta. Lakiluonnoksen perusteella kuitenkin vaikutusarviointien hyödyntäminen oikeudenmukaisuuden edistämässä jää auki ja siihen on jatkovalmistelussa ja lain toimeenpanossa tarpeen kiinnittää huomiota.

Sisällöllisestä oikeudenmukaisuudesta todetaan, että se nojaisi esimerkiksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen, kotimaisiin perusoikeuksiin sekä kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten tulkintakäytäntöön ja että näin ollen perus- ja ihmisoikeudet asettaisivat vähimmäistason esimerkiksi suunnitelmissa esitettävien toimien oikeudenmukaisuudelle. Edelleen todetaan, että ilmastotoimien sisällöllinen oikeudenmukaisuus kattaisi myös niin kutsutun reilun siirtymän, jonka avulla pyritään siihen, ettei vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisestä koituisi kohtuutonta rasitetta esimerkiksi yksilöille, väestöryhmille tai toimialoille.

Jatkovalmistelussa olisi aiheellista pyrkiä avaamaan oikeudenmukaisuuden sisällöllistä määritelmää ja avata myös sitä, keiden näkökulmasta oikeudenmukaisuutta arvioidaan (esimerkiksi tulevien sukupolvien oikeudet). Ylimmän laillisuusvalvojan roolini puitteissa kiinnitän jatkovalmistelua varten vielä seuraaviin oikeudellisiin ja oikeudellisen näkökulman rajoja koskeviin seikkoihin.

Kestävä kehitys on nykyisin osaksi juuri ilmastonmuutoksen aiheuttaman uhkan ja ilmasto-oikeuden johdosta laaja-alainen yhteiskunnallinen, moraalis-eettinen ja myös oikeudellinen periaate sekä yhteiskuntapoliittinen tavoite. Kestävä kehitys on laaja näkökulma ympäristöön, talouteen, yhteiskuntaan ja sosiaalisiin suhteisiin, kansainvälisiin suhteisiin sekä oikeuteen. Se pitää sisällään ainakin ympäristöllisen, taloudellisen, sosiaalisen ja yhteiskunnallisen kestävyuden ulottuvuudet mutta myös oikeudellisen kestävyuden. Oikeudellisen kestävyuden ja oikeuden kestävään kehitykseen voidaan arvioida olevan kehittymässä ja tulossa vahvemmaksi yleiseksi osaksi oikeusjärjestyksiä. Useissa perustuslaeissa ympäristöperusoikeus ja lainsäätäjälle sen toteuttamiseksi annettu toimeksianto on sidottu nimenomaisesti kestävä kehityksen periaatteen

toteuttamiseen. Kestävä kehitys liittyy yhtenä ulottuvuutena perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen ja kansainvälisiin oikeutta ympäristöön toteuttaviin sopimuksiin. Kestävän kehityksen oikeudellinen sisältö ei kuitenkaan tyhjene vain ympäristöperusoikeuteen vaan on laajempi oikeudellisenä periaatteena sekä lainsäädännön taustalla olevana yhteiskunnallisena ja siten lainsäädännön tavoitteena.

Euroopan unionin valtiosääntöisessä oikeudessa kestävä kehitys on oikeudellinen periaate, joka sisältyy nimenomaisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohtaan unionin tavoitteena ja uudemmissa unionin säädöksissä, joista monet liittyvät ilmastonmuutokseen ja esimerkiksi kestävään kiertotalouteen ja kestävään rahoitukseen, kestävä kehitys on unionin säädöksissä ja niiden johdannoissa selvästi edelleen kehitelty oikeusperiaate. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa kestävä kehitys yhdistetään vahvasti ympäristön laadun parantamiseen, yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja sosiaaliseen suojeluun sekä sukupolvien väliseen yhteisvastuuseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mainittu kohta sisältää näin unionin oikeudessa vahvan valtiosääntöisen tasoisen toimeksiannon kestävä kehityksen toteuttamiseen ja sen sisällyttämiseen unionin lainsäädäntöön.

Kestävä kehitys sisältyy myös Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen sisältöön, vaikka itse pykälässä siihen ei suoraan viitata, toisin kuin monissa meitä lähellä olevien maiden perustuslaeissa. Perustuslain 20 §:n säännösten taustalla oli vahvasti Yhdistyneiden kansakuntien Rio julistus kestävästä kehityksestä ja kestävä kehityksen oikeudelliset periaatteet (ks. hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, HE 309/1993 vp, s. 20 ja 66, ks. perustuslakivaliokunnan mietintö perusoikeusuudistuksesta, PeVM 25/1994 vp, s. 10.). Kestävän kehityksen oikeudellinen ulottuvuus kannattaisi mainita hallituksen esityksessä ilmastolaiksi. Kestävän kehityksen laajat tavoitteet ovat juuri ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen kannalta erityisen merkityksellisiä, vaikka ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä vain suhteellisen suppeasti toteuttaa laajan kestävä kehityksen oikeudellisen periaatteen sisältöjen määrittelyä.

Ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi suositeltavaa harkita, olisiko ilmastolain 2 §:n 3 momentin tavoitesäännökseen perusteltua lisätä tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen ilmastotoimissa. Hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetulla tavalla tulevien sukupolvien oikeudet ovat olennainen osa Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä. Ilmastolain luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden viittaukset tulevien sukupolvien oikeuksien osalta rakennuslainsäädännön uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen HE 101/1998 vp ja siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 38/1998 vp, s. 2, joissa kyllä tulevien sukupolvien oikeuksien kuulumisen nykyiseen perustuslain 20 §:ään ja tulevien sukupolvien oikeuksien painoarvo todetaan, jäivät niiden merkityksen osalta turhan suppeiksi. Perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistaan luonnon ja sen monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön itseisarvo. Samalla perustuslain säännös avautuu myös sivistyksellisten oikeuksien suuntaan, sillä säännös kattaa myös kulttuuriperinnön ja ilmastonmuutoksen voidaan perustellusti nähdä uhkaavan myös monia kulttuuriperintöön kuuluvia tärkeitä arvoja.

Oikeus terveelliseen ympäristöön, luonnon monimuotoiseen ja kulttuuriperintöön kuuluu jakamattomasti koko ihmiskunnalle. Momentissa tarkoitettuja oikeuden subjekteja ovat myös tulevat sukupolvet. Taustalla on ajatus, että ihmisellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon ja ympäristön kanssa. Oikeus kehitykseen tulisi perustuslain kohdan perusteluiden mukaan toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon. (HE 309/1993 vp, s. 20). Ilmastomuutoksen yhteydessä korostuu näistä tulevien sukupolvien oikeuksista huolehtiminen ja sen voidaan nähdä olevan yksi ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän tehtävistä. Samalla on todettava, että kansainvälisessä oikeudessa ja myös Suomen valtiosäännössä tulevien sukupolvien oikeudet eivät liity vain ympäristöperusoikeuteen vaan myös useisiin muihin perusoikeuksiin, muun muassa viime kädessä kansanvaltaan.

Vanhastaan suomalaisessakin valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa on todettu nykyisin perustuslain 2 §:ssä valtiovallan haltijana olevan Suomen kansan sisältävän myös tulevat sukupolvet, joilla on siis oikeuksia ja niitä vastaan nykyisin julkisella vallalla ja yksityisilläkin laissa tarkemmin säädettäviä velvollisuuksia. Ilmastolain mukainen suunnittelu- ja raportointijärjestelmä voi olla yksi lakisääteisistä mekanismeista, joilla julkinen valta täyttäisi sille tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyviä oikeudellisia huolenpitovelvoitteitaan tulevia sukupolvia kohtaan.

Ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa käytetty oikeudenmukaisuus yhdistetty lähinnä oikeudelliseen sisältöön, joka johtuu perus- ja ihmisoikeuksista. Keskeistä oikeudenmukaisuuden oikeudellista sisältöä olisi perusteltua avata yhtäältä menettelyllisen ja sisällöllisen oikeudenmukaisuuden kannalta. Menettelyllistä oikeudenmukaisuutta toteuttavat laajaan osallisuuteen ja osallistumisoikeuksia mahdollisimman hyvin toteuttavat menettelyt. Sisällöllistä oikeudenmukaisuutta puolestaan toteuttaa ilmastotoimien ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys sekä johdonmukaisuus, jolloin myös keskeisiin oikeudellisiin periaatteisiin kuuluva oikeutettujen odotusten suoja toteutuu parhaiten. Sisällöllisen oikeudenmukaisuuden sisältöä määrittää myös ilmastotoimissa suhteellisuusperiaate ja kohtuullisuus taakanjaossa ja muutosten aiheuttamisissa rasituksissa, mitkä seikat mainitaankin hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi jokseenkin välttämätöntä myös nimenomaisesti tunnustaa oikeudenmukaisuuden olevan arvoperusteinen ja arvovälitteinen yhteiskunnallinen ja poliittinen tavoite ja moraalinen ja eettinen periaate. Moraalisena ja eettisenä periaatteena oikeudenmukaisuus on erillään oikeudellisesta sisällöstä. Oikeus on toki osin oikeuden periaatteisiin ja sääntöihin institutionalisoitunutta moraalialia ja etiikkaa, jonka lainsäätäjät tai muu oikeuden sisältöä määrittävä toimija on määrittänyt osaksi oikeuden sisältöä.

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosäännön tehtävänä ja siten myös lainsäätäjän ja muun julkisen vallan käyttäjän tehtävänä on edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Mainittu säännös luo näin linkin laajemman yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämisen ja moraalilin

sekä lainsäädännön välillä. Erottelu oikeudenmukaisuuden oikeudellisen ja yhteiskunnallisen ulottuvuuden välillä on hallituksen esityksessä tärkeää sikäli, että ilmastotoimien riittävyttä arvioitaessa on tarpeen usein tarkastella kriittisesti myös nykyistä lainsäädäntöä ja siihen perustuvia toimia. Suppea oikeudellinen näkökulma ei näin sen merkityksestä huolimatta riitä.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)

Lakiesityksen 5 §:n 2 momentin mukaan kunnallisen viranomaisen on edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan tämän lain mukaisten tavoitteiden toteutumista ottaen huomioon paikalliset olosuhteet.

Kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lisäksi kunta voi itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Kuntalain 7 §:n mukaisesti kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnan tehtävistä säättämisen lakiperusteisuuteen kuuluu tietyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Näiden vaatimusten noudattaminen edellyttää sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä esityksessä tarkoitetaan kunnallisilla viranomaisilla. Esityksessä käsitellään yhtäältä kuntia ja toisaalta kunnallisia viranomaisia.

Kyseisen momentin sanamuodon ja sen perustelujen välillä on ristiriitaisuutta. Sanamuoto viittaa siihen, että kunnallisille viranomaisille esitettävä tehtävä olisi velvoittava säännös. Esityksen kohdassa 4.2.2. Ilmastovaikutukset todetaan, että kyseessä olisi edistämismääräys. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että kyseessä ei olisi kunnalliselle viranomaiselle osoitettavasta uudesta lakisääteisestä tehtävästä.

Ristiriitaista on tehtävän oikeudellisen luonteen lisäksi myös se, että tätä veloitetta toteutettaisiin nykyisen ilmastolain valtion viranomaisen tehtäviä koskevan säännöksen mallin mukaisesti vain mahdollisuuksien mukaan. Edelleen kohdassa 4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan todetaan, että vahvasta veloitteesta ei olisi kyse, koska säännöksen ei voida katsoa asettavan kunnalliselle viranomaiselle aktiivista toimintaveloitetta, vaan että kyse olisi lähinnä kuntia kannustavaa.

Esityksen kohdassa 1.2. Valmistelu todetaan, että valmistelun tueksi on hankittu oikeustieteen professorin lausunto ilmastolain soveltamisalan laajentamisesta kuntiin ja alueisiin, mutta esityksessä ei selosteta lausunnon sisältöä, eikä esityksessä ole esimerkiksi hyperlinkkiä lausuntoon, jotta halukkaat voisivat tutustua siihen. Kunnallisia viranomaisia koskevan säännöksen oikeudellinen merkitys jää avoimeksi. Jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säättämisympäristö ei ole lainkaan käsitelty säännöksen perusteella kuntaa velvoittavaa säännöstä ja sen suhdetta perustuslain 121 §:ään.

Lain 5 §:ää olisikin kokonaisuutena vielä harkittava ja kehitettävä lain säännösten täsmällisyyden, mutta myös ympäristöperusoikeuden ja EU:n ympäristölainsäädännön tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta.

Ehdotettu 5 § valtion viranomaisen velvollisuuksista on ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennainen. Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kirjoittamistapa on suomalaisen perustuslain kirjoittamistyylin perusteella varsin niukka. Useissa Euroopan maissa kuten Ruotsin, Norjan, Saksan ja Ranskan perustuslaeissa on yksityiskohtaisemmat ympäristöperusoikeussäännökset, jotka sisältävät valtiosääntöisenä toimeksiantona ilmastolain 5 §:n mukaisia edistämisvelvoitteita.

Jatkovalmistelussa olisikin harkittava, että ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” poistettaisiin pykälästä. Säännöksen tulisi olla täsmällinen ja sen sisältöä harkittaessa olisi olennaista ottaa huomioon se, että valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tehtäviensä, toimivaltuuksiensa ja voimavarojensa puitteissa ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista. Ehdotettuun lakiin ei ole perusteltua sisällyttää lähinnä julistuksenomaisia muotoiluja, vaan lain säännöksillä tulisi olla riittävän täsmällistä ja käytännössä vaikuttavaa sisältöä. Viranomaiset toteuttavat oikeusvaltiossa yleisiä tavoitteita tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa. Samoin viranomaiset toimivat lähtökohtaisesti valtionaloudellisessa tai kunnan taikka kuntaa laajempien hyvinvointialueiden ja muiden maakunnallisten rakenteiden taloutta koskevassa päätöksenteossa niille osoitettujen voimavarojen puitteissa. Yleisen edistämistehtävän säätäminen ei näin oikeuta budjettiylityksiin eikä sellaisenaan perustele lisämäärärahoja.

Ilmastolaki perustaa suunnittelujärjestelmän, jossa asetetaan ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia tavoitteita ja suunnitellaan konkreettisia toimenpiteitä, jotka päätetään muulla oikeudellisella perusteella kuin ilmastolailla. Eri alojen yleis- ja erityislainsäädännöllä ja yhteiskunnan eri sektoreiden toimenpiteiden johdonmukaisuudella on huomattavan suuri merkitys ilmastolain mukaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Perustuslain 68 §:n mukaan lakiesitystä tai yhteiskuntapolitiikan linjausten valmistelusta vastaavalla ministeriöllä, eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivalla valtioneuvostolla yhteiskunnan yleisen kehittämisen ja eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden valmistelun ja kehittämisen linjauksista päättävänä valtioelimenä ja erityisesti eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on luonnollisesti laaja harkintavalta päättää kussakin tilanteessa lainsäädännön sisällöstä ja poliittikalinjauksista eikä sitä voida yksittäistapauksissa tavallisella lailla juurikaan sitoa.

Tästä lähtökohdasta huolimatta eri sektoreiden lainsäädännön ja politiikan kattavalla johdonmukaisuudella sekä ilmastolain mukaisten tavoitteiden ottamisella huomioon lainvalmistelussa ja lainsäädännön vaikutusarvioinnissa sekä eri ministeriöiden valtioneuvostolle tekemässä valmistelussa on erittäin suuri merkitys ympäristöperusoikeuden toteutumiselle ilmastoon liittyviltä osin ja myös kansainvälisen ja EU:n ilmasto-oikeudellisten sopimusten ja sääntelyn toimeenpanolle. Ilmastolain 4 §:ssä, 5 §:n 1 momentissa ja kyseisten säännösten

perusteluissa on tarpeen vielä nähdäkseen arvioida ja kuvata ilmastolain mukaisten tavoitteiden merkitystä ja huomioon ottamisen velvoitetta ministeriöiden politiikkavalmistelussa ja lainsäädännön valmistelussa.

Erikseen on tarpeen myös kiinnittää huomiota lainsäädännön ja muiden keskeisten politiikkatoimien ilmastovaikutusten arviointiin. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään vahvasti korostanut perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen vahvaa painoarvoa eri perusoikeuksien välisessä punninnassa ja myös riittävää huomioon ottamista muussa kuin ympäristölainsäädännössäkin eri perusoikeuksien tasapainottamiseen hyvin vahvasti vaikuttavana seikkana (PeVL 55/2018 vp) ja myös lakiesityksen säätämisyjärjestykseen vaikuttavana oikeutena (PeVL 69/2018 vp). Perusoikeussäännösten osana perustuslain 20 §:n ympäristövastuuta koskevalla säännöksellä voi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla vaikutusta toisen perusoikeuden tulkintoihin yhteyksissä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 69/2018 vp, s. 2, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 1 momentilla on näin selkeästi vahvaa tulkintavaikutusta, se vaikuttaa eri perusoikeuksien keskinäisen tasapainon määrittelyyn perusoikeusjärjestelmässä. Lisäksi perustuslain säännös on asiallisesti saamassa lainsäätäjään kohdistuvaa toimeksiantovaikutusta. Ympäristöperusoikeuden riittävä huomiointi perusoikeuksien välisessä punninnassa on lakien säätämisyjärjestykseen vaikuttava valtiosääntökysymys. Nämä yleiset velvoitteet ulottuvat hyvinkin vahvasti ja konkreettisesti juuri kasvihuonekaasupäästövähennyksiin ja hiilineutraalisuustavoitteen toteuttamiseen vaikuttavaan lainsäädäntöön.

Perusoikeuspohjaisena velvoitteena ilmastonmuutoksen hillintä kohdistuu kaikkiin julkisen vallan haltijoihin ja käyttäjiin. Julkisen vallan käytön perusyksiköitä Suomessa ovat valtio ja kunnat. Kunta on myös hyvin merkittävä demokratian ja ihmisten osallistumisoikeuksien käyttämisen areena. Kunnallisessa päätöksenteossa voidaan myös vaikuttaa monilla tavoin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen. Nämä seikat puoltavat oikeudellisesti sitä, että ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumisen edistäminen säädetään lailla kuntien tehtäväksi.

Kunnat kohtaavat laajasti myös nykyisissä yleisissä ja erityisen toimialansa tehtävissä myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen. Hyvin konkreettisenä, mutta periaatteellisesti merkittävänä seikkana voidaan mainita rakentaminen ja yhdyskuntarakenteeseen sekä maankäytön ohjaukseen liittyvät tehtävät sekä esimerkiksi kunnallistekniikka. Ilmastonmuutos todennäköisesti lisää esimerkiksi runsaiden sateiden määrää, mikä tulee aiheuttamaan huomattavaa kuormitusta hulevesien poistolle. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen tulee siten olemaan pitkällä aikavälillä huomattavakin rasitus kuntataloudelle ja voi vaikuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksiin päättää perustuslain tarkoittamalla tavalla kunnan taloudesta ja hallinnosta.

Kunnat toki tekevät kyseisessä hallituksen esityksessä todetulla tavalla jo nyt laajastikin ilmastotyötä. Tämä seikka ei kuitenkaan sellaisenaan ole peruste sille, että ilmastolain velvoitetta ei ulotettaisi kuntiin. Ilmastolain olisi pikemminkin edellä todetuista perustuslaillisista syistä ja ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin kaiken julkisen vallan käytön sitomisesta lakiin antaa myös riittävät oikeudelliset puitteet kuntien yksin ja yhteistyössä keskenään tekemälle ilmastotyölle. Nykyinen kuntalain 1 §:n 2 momentti edellyttää, että kunnan tulee tuottaa palvelut kuntalaisille ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Ilmastonmuutoksen torjunnassa ja ilmastonmuutokseen sopeutumisessa kunnat on niiden perustuslaillisen tehtävän vuoksi perusteltua nähdä kansanvaltaan perustuvina kumppaneina valtion viranomaisille ja julkisina areenoina, joilla kansalaiset voivat osallistua ilmastonmuutokseen liittyvään yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.

Eduskunta on päättänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevasta lainsäädännöstä ja tasavallan presidentti on 29.6.2021 vahvistanut uudistusta koskevat lait ja niiden osana uuden lain hyvinvointialueesta (611/2021). Laki hyvinvointialueesta on tullut voimaan 1.7.2021 ja muuten sote-uudistukseen liittyvien lakien ja lakimuutosten soveltaminen alkaa vaiheittain. Lailla hyvinvointialueista Suomeen on perustettu asukkaiden itsehallintoon perustuvat hyvinvointialueet, jotka toteuttavat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua asukkaiden itsehallintoa kuntaa laajemmalla alueella. Hyvinvointialueet ovat myös huomattavan tärkeä ja iso osa Suomen julkista taloutta ja siten esimerkiksi niiden hankinnoilla on suoraa vaikutusta ilmastonmuutoksen hillintätoimiin ja kestävä kehityksen periaatteen toteutumiseen. Jotta ilmastolain mukaiset velvoitteet kohdistuisivat kaikkiin perustuslaissa tarkoitettuihin julkisen vallan käyttäjiin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen edellyttämällä tavalla, olisi jatkovalmistelussa perusteltua arvioida myös hyvinvointialueiden lisäämistä ilmastolain 5 §:n edistämismuutettujen piiriin.

Kunnan ja hyvinvointialueiden osalta niiden perustuslain 121 §:ssä säädetystä asukkaiden itsehallinnosta ja siihen yhtenä osana kuuluvasta rahoitusperiaatteesta johtuu myös valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia sääntelylle, jotka olisi otettava huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ja säätämisyjärjestysperusteluissa.

Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)

-

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Esityksen 16 §:n 4 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannan tuloksista ja 18 §:n 2 momentin mukaan ilmastovuosikertomuksesta on tiedotettava yleisölle riittävästi.

Molempien säännösten perustelujen mukaan kyseessä on tiedottamisvelvollisuus, jolla pyritään siihen, että yleisöllä olisi mahdollisuus saada tietoa, seurata ja vaikuttaa.

Viranomaisten tehtävistä säädetään 19 §:ssä. Sen 1 ja 2 momentin mukaan kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 9–12 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 18 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 9 §:ssä tarkoitetun pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta työ- ja elinkeinoministeriö, 10 §:ssä tarkoitetun kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö, 11 §:ssä tarkoitetun keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta ympäristöministeriö ja 12 §:ssä tarkoitetun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö. Tämän lain mukaisten suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Tiedottamiseen velvoitettu taho jää sääntelyssä avoimeksi, samoin kuin sen tiedottamisten ajankohta. Perusteluissa ei tuoda esiin, mitä riittäväällä tiedottamisella tarkoitetaan.

Käsitykseni mukaan tiedottamisen riittävyttä on arvioitava siitä näkökulmasta, että yleisö saa ymmärrettävää ja koottua tietoa ilmastomuutoksesta ja sen torjunnasta sekä siihen sopeutumisesta sekä erityisesti ilmastopolitiikan suunnitelmista, tavoitteista ja niiden toteutumisesta samoin kuin mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Mahdollisimman hyvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen oli myös yksi perustuslain 20 §:n säännökseen perustuvista keskeisistä ratkaisuperusteista apulaisoikeuskanslerin ilmastovuosikertomuksen toimittamisen viivästymistä koskevassa päätöksessä (OKV/1050/2019, 28.1.2020). Ilmastomuutos on yhä perustavanlaatuisempi uhka yhteiskunnan, ihmisten ja elinympäristön kannalta, ja sen torjunta edellyttää kansalaisten laajaa osallistumista ja keskustelua. Tiedottaminen on siten tarpeen suunnitella tästä lähtökohdasta käsin, minkä voidaan myös arvioida osaltaan vahvistavan yhteiskunnan kykyä ratkaista ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyvät ristiriidat ja siten myös ylläpitää ilmastopolitiikan yleistä hyväksyttävyyttä.

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)

-

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Ilmastomuutosta koskevan tilannekuvan ja ilmastomuutoksen torjuntatoimien suunnittelussa ja toimenpiteiden riittävyyden ja vaikuttavuuden arvioinnissa objektiivinen tieteellinen tieto ja sen tuominen kattavasti hyödynnettäväksi päätöksenteossa ovat erityisen merkityksellisiä. Ilmastopaneeli on tieteellisen tilannekuva- ja arviointitiedon kokoajana ja osin tuottajana sekä suunnitelmien ja toimenpide-ehdotusten samoin kuin toimenpiteiden perusteltavuuden ja vaikuttavuuden kannalta merkittävä toimija. Hallituksen esityksen luonnoksessa onkin lähtökohtaisesti asianmukaiset säännökset ilmastopaneelista ja sen riippumattomuudesta.

Periaatteellisesti merkittävän tehtävänsä johdosta on ilmastolailla ja sen nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella huolehdittava siitä, että paneeli on riippumaton ja sitä kohtaan tunnetaan luottamusta ja että se edustaa monipuolisella tavalla sille säädettyjen tehtävien hoitamisessa tarvittavaa asiantuntemusta. Lakiesityksen 20 §:n perusteluiden mukaan ilmastopaneelin jäsenten tulisi olla akateemisissa tehtävissä tieteellisen asiantuntemuksen ja riippumattomuuden takaamiseksi ja esimerkiksi työsuhteessa tutkimuslaitokseen taikka ”toimia emeritus- tai emerita professorina”. Tämä ei sinänsä vielä takaa riippumattomuutta, joten sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja jäsenen riippumattomuuden täsmentäminen valtioneuvoston asetuksella on tarpeen. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, olisiko tarpeen säätää lain tasolla siitä, että ilmastopaneelin jäsenillä ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantaisivat luottamusta sen toiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Ilmastopaneelin kokoonpanossa edellytettäisiin 20 §:ssä edustusta eri tieteenaloilta, mitä vaatimusta myös hyvin avataan ehdotetun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ympäristöä ja oikeutta terveelliseen ympäristöön koskeva, ympäristöä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena koskeva tieto, jollaista juuri ilmastomuutokseen liittyvä tieto on, on usein epävarmaa, aukollista ja jatkuvasti kehittyvää, vaikka ilmastomuutoksen pääkysymyksistä vallitsee laajalti tiedeyhteisössä konsensusta (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle ja valtioneuvostolle, K 17/2021 vp, s. 15 ja siinä mainitut lähteet; ks. Emily Barritt, *The Foundations of Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Hart (2020), s. 46 ja 50-53). Tiedon moninäkökulmaisuuuden ja ristiriitaisuuden vaatimukset on perusteltua ottaa huomioon säädettäessä valtioneuvoston asetuksella paneelin tarkemmasta kokoonpanosta. Ilmastomuutosta koskevan tiedon kannalta luonnontieteellisellä tiedolla on luonnollisesti huomattava asema samoin kuin hallituksen esitysluonnoksessa 20 §:n perusteluissa mainituilla ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen läheisesti liittyviä sektoreita kuten liikennettä, rakentamista, energiaa ja maankäyttöä tutkivilla tieteenaloilla. Lisääntyvästi talous- ja yhteiskuntatieteillä, käyttäytymistieteillä ja oikeustieteillä on myös roolinsa ilmastomuutokseen liittyvän tiedon kokonaisuudessa. Paneelin kokoonpanossa sekä järjestettäessä paneelille mahdollisuuksia hankkia myös oman asiantuntemusalueensa ulkopuolista tietoa onkin kiinnitettävä huomiota eri tieteenalojen tasapainoisen edustuksen lisäksi myös moninäkökulmaisuuuteen ja siihen, että luonnontieteelliset ja yhteiskuntatieteelliset näkökulmat näkyvät kirkkaina. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on ympäristöasioiden yhteydessä korostettu eduskunnan tiedonsaantioikeuksia ja tuotettavan tiedon objektiivisuutta sekä luottamusta tiedon tuottamisen objektiivisuutta kohtaan (ks. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp, s. 3-6; oikeuskanslerin päätös OKV/536/1/2019, 12.12.2019).

Ilmastopaneelin tehtäviä koskevan 20 §:n 2 momentti ja varsinkin sen yksityiskohtaiset perustelut eivät ole kaikilta osin täysin onnistuneita. Yleisemmän ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevan tieteellisen tiedon tuottamisen, koostamisen ja erittelemisen tarkoituksen toteuttamista varten ilmastopaneeli antaisi lausuntoja ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvistä ilmastopolitiikan asiakirjoista. Ilmastopaneeli voi tuottaa myös muita selvityksiä ja materiaaleja, joista se viestii tarpeen mukaan yleisölle ja päätöksentekijöille. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ilmastopaneelisi voisi ”antaa riippumattomana toimijana lausuntoja julkisuuslain (621/1999) 5 §:ssä tarkoitetuista asiakirjoista”. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 § määrittelee yleisesti mikä on viranomaisen asiakirja ja mitä

taas ei pidetä viranomaisen asiakirjana. Näin yleinen ja epämääräinen ilmastopaneelin tehtävän määrittely ei liene tarkoituksenmukainen ja varsinkin epäselvä viittaus viranomaisen asiakirjoihin on syytä poistaa perusteluista. Olennaista lienee, että ilmastopaneeli voi antaa omastakin aloitteesta lausuntoja ilmastomuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista koskevista strategioista, suunnitelmista, tiekartoista sekä myös ilmastomuutoksen hillinnän tai siihen sopeutumisen kannalta merkityksellisistä lakiehdotuksista. Samoin voisi harkita sitä, että ilmastovuosikertomuksen tietojen ja ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttamisen tilaa koskevat arvioinnit ja lausunnot siitä mainittaisiin nimenomaisesti.

Muutoksenhaku (22 §)

-

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluita on lausunnossani esille ottamien kysymysten johdosta tarpeen täydentää ja täsmentää. Ympäristöperusoikeuden erittelyn yhteydessä on perusteltua tuoda vahvemmin esille tulevien sukupolvien oikeudet sekä kestävä kehityksen oikeudellinen periaate perustuslain 20 §:ään kuuluvina ulottuvuuksina. Osallistumisoikeuksien yhteydessä on puolestaan tarpeen tuoda esille perustuslain 2 §:n 2 momentin nimenomainen säännös mahdollisuuksista vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Säätämisyjärjestysperusteluihin on lisäksi jo aiemmin todetulla tavalla välttämätöntä sisällyttää arviointi lakiesityksen sopusoinnusta ja suhteesta perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnan asukkaiden itsehallintoon ja siihen kuuluvaan rahoitusperiaatteen vaatimukseen, sekä hyvinvointialueiden roolia koskeva arviointi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnan kriittinen lausunto nykyisen ilmastolain sisältämästä selontekomenettelystä PeVL 43/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakisääteinen selontekomenettely soveltuu äärimmäisen huonosti siihen, että perustuslain 44 §:ssä selontekomenettely on tarkoitettu valtioneuvoston poliittiseen harkintaan ja valtioneuvoston aloitteeseen perustuvaksi välineeksi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskeva asia. Tämä kritiikki selontekomenettelyä kohtaan voidaan perustellusti esittää myös tässä yhteydessä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin tuolloin hyväksyi selontekomenettelyn.

Ilmastomuutoksen hillinnän sekä ilmastomuutokseen sopeutumisen huomattavan laaja-alaisuuden ja yhteiskunnallisen merkittävyyden johdosta on perusteltua, että eduskunnan tietojensaantioikeus turvataan ja että eduskunta voi selontekomenettelyn puitteissa yksittäisen lakiesityksen käsittelyä laaja-alaisemmin ja strategisemmin käsitellä ilmastomuutoskysymyksiä sekä siten käyttää sille Suomen kansaa edustavana ylimpänä valtioelimenä kuuluvaa ylintä ohjausvaltaa ja näkemysvaltaa. Ilmastomuutoksen aiheuttamien uhkien vakavoitumisen ja sen torjunnan ja siihen sopeutumista koskevien toimien painoarvon kasvettua, on vuoden 2014 arviointia enemmän perusteita ilmastolaissa säädettävälle lakisääteiselle selontekomenettelylle.

Säätämisyjärjestysperusteluissa voisi vielä erikseen todeta, että perusteet selontekomenettelyn käyttämiselle ovat vahvistuneet.

Lain ymmärrettävyyden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Lakiesityksen määritelmäsäännöksen (6 §) 10 ja 11 kohdissa on määritelty, mitä nieluilla tarkoitetaan ja mitä poistumilla tarkoitetaan.

Lakiesityksen 4 §:n perusteluissa todetaan, että voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännöksessä ehdotetaan viitattavaksi jatkossa myös nielujen vahvistamiseen. Lakiesityksen 4 §:ssä itsesään ei nieluja kuitenkaan mainita, vaan todetaan, että tämän lain nojalla laaditut suunnitelmat on, siten kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöihin ja poistumiin vaikuttavista ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista.

Lisäksi lakiehdotuksen 21 §:n perusteella jää epäselväksi, onko saamelaisten ilmastoneuvoston jäsenille tarkoitus maksaa palkkiota. Tähän viitataan kohdassa 4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, jossa todetaan, että ilmastoneuvoston jäsenille maksettaisiin vuosipalkkio.

Pulkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri