

16.10.2020

Asko Uoti

Oikeustieteen professori

Itä-Suomen yliopisto

Lausunto ympäristöministeriölle

Ilmastolain soveltamisalan laajentaminen kuntiin ja alueisiin

Tarkastelun lähtökohdat

Pääministeri Sanna Mariinin hallituksen ohjelman mukaan ilmastolain (22.5.2015/609) ohjausvaikutuksia tulee vahvistaa. Lain sääntelyä tarkennetaan ensinnäkin siten, että tavoite hiilineutraalisuudesta toteutuu vuoteen 2035 mennessä. Vuoden 2050 tavoite saatetaan ajan tasalle ja lakiin lisätään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Lisäksi maankäyttösektori ja hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite sisällytetään lakiin.

Ilmastolaissa ei ole suoraa kirjausta kuntien ja alueiden sisällyttämisestä ilmastolakiin. Laajasti tulkittuna kirjauksen ohjausvaikutuksen vahvistamisesta voisi kuitenkin katsoa kattavan myös kysymyksen ilmastolain soveltamisalan laajentamisesta.

Hallituksen ohjelmassa on kirjaus alueiden ja kuntien ilmastotyöstä. Sen mukaan hallitus edistää kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa. Myös ilmastolain kuulemisissa on tuotu esille toive laajentaa ilmastolain soveltamisalaa kuntiin ja alueisiin. Alueilla tarkoitetaan tässä yhteydessä maakuntia (maakuntaliittoja) ja ELY-keskuksia. ELY-keskuksien asemasta voimassa olevassa ilmastolaissa ei säädetä.

Ilmastolain soveltamisalan laajentaminen

Luonnollisesti ilmastolain soveltamisalan laajennus on mahdollista toteuttaa julistuksenomaisena edistämistavoitteena kunnille ja/tai aluetasolle itse ilmastolaissa. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta tämä lähestymistapa sisältää kuitenkin huomattavia epävarmuustekijöitä erityisesti taloudellisesti epävakaina aikoina (koronapandemia), joita nykyisin elämme. Voidaan sanoa, että tällaisen sääntelystrategian toteutuksella ilmastolain soveltamisalan laajentamisen oikeudelliset ja siten myös tosiasialliset vaikutukset jäisivät todennäköisesti varsin vähäisiksi.

Oikeudellista velvoittavuutta voidaan kuitenkin myös vahvistaa. Tämä voi tapahtua velvoittamalla kunnat joko ”mahdollisuuksien mukaan” tai suoraan ja yksiselitteisesti valmistelevaan ilmastostrategian. Ilmastolaissa tai sen perusteissa olisi mahdollista kirjata tarkemmin myös ilmastostrategian sisältövaatimuksista ilmastotavoitteiden velvoittavuuden vahvistamiseksi.

Kunnallisen itsehallinnon oikeussuojan kannalta lakiin (myös ilmastolakiin) kirjatut velvoitteet, jotka aiheuttavat kunnille *tosiasiallisia* kustannusvaikutuksia johtavat perustuslaillisessa mielessä siihen, että lainsäätäjän on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan (ks. tästä esim. PeVL 12/2011 vp). Huomionarvoista tässä kohden on myös se, että lainsäädännön toteuttamisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia on seurattava myös tällaisista velvoitteista säättämisen jälkeenkin (ks. esim. PeVL 36/2012 vp). Em. tilanteessa, mikäli kunnilla ei ole tosiasiaissa riittäviä edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä velvoitteissaan, sääntelyn voi perustellusti katsoa olevan ristiriidassa rahoitusperiaatteen ja siten viime kädessä perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Kunnallisen itsehallinnon vakiintuneen tulkinnan mukaisesti, kun kunnille säädetään uusia tehtäviä, on huolehdittava myös siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVM 25/1994 ja PeVL 18/2001 vp). Samansisältöinen rahoitusperiaate on määritelty myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklassa. Sen mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.”

Rahoitusperiaatteen, ja siten myös kunnallisen itsehallinnon, toteutumista eli rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamisen suhteen arvioidaan kuntalain 12.3 §:n mukaan kuntatalousohjelmassa. Sen valmistelu on kuntalain 12.1 §:n perusteella osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioehdotuksen valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp).

Rahoitusperiaate kohdistuu ensisijaisesti valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Tämän suhteen puitteissa rahoitusperiaatteen velvoittavuutta tarkastellaan sen tosiasiallisiin vaikutuksiin kytkeytyvien tekijöiden näkökulmasta. Myös ilmastolain sisällön ja niin ikään nykymuotoisen lain tulkinnan kannalta ratkaisevia seikkoja valtio-kunta-suhdetta määrittävän rahoitusperiaatteen ja sen soveltamisvelvoitteen kannalta ovat sääntelyn tosiasialliset kustannusvaikutukset. Kuntiin kohdistuvien kustannusvaikutusten myötä rahoitusperiaatetta tulee siis lähtökohtaisesti soveltaa. Täten kustannusvaikutuksia aiheuttavat ilmastolain kuntia velvoittavat kirjaukset edellyttävät näiden kustannusten korvaamista kunnille rahoitusperiaatteen noudattamisen mukaisesti. Muussa tapauksessa tultaisiin loukkaamaan kunnallisen itsehallinnon nauttimaa perustuslain antamaa suojaa.

Suomen perustuslaki (731/1999) ei turvaa kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallintoa yksityiskohtaisesti (ks. PL 121.4 §). Tämä koskee niin tällaisten alueiden – kuten maakuntahallinnon – osalta mm. niiden tehtäviä ja rahoitusperustaa. Tämän vuoksi maakuntiahallinnon ja nykyisten maakuntaliittojen velvoittamista ilmastolain tavoitteiden turvaamiseen ja edistämiseen voidaan toteuttaa lainsäätäjän näkökulmasta vahvasti itsehallinnollisia kuntia joustavammin eli käytännössä siis myös velvoittavammin ilman, että alueellisen itsehallinnon sisältö, ja tulkinta siitä, muodostuu tällaisten velvoitteiden toteuttamisen merkittäväksi esteeksi. Myös nykyinen samoin kuin aiemmat sote-alue- ja maakuntaitsehallintokaavailut ja niiden (perustuslailliset) toteuttamislinjaukset tukevat tätä käsitystä ja tulkintaa. Toisaalta valtion talousarviorahoitteisten maakuntien rahoitusperustan ulottuvuudet (suppeus, laajuus) sanelevat lähtökohtaisesti tällaisen (itse)hallinnon tehtävien hoitamisen rajat ja tehtävähoidon mahdollisuudet. Kyse on siis enemmän finanssihallinto-oikeudellisista kysymyksistä ja ongelmista kuin varsinaisista perustuslaillisista vaatimuksista.

Ilmastosuunnitelmien osalta maakunnille voidaan säätää suhteellisen ongelmitta niin sanottu koordinoiva tehtävä/rooli. Tosin tältäkin osin kuntien vahva perustuslain suojaama itsehallinnollinen asema, mitä tulee mm. kuntien tehtävistä säätämiseen, tulee asettamaan rajat ja rajoja tällaisen maakunnallisen koordinoititehtävän sisällölle ja sen oikeudelliselle ulottuvuudelle (velvoittavuudelle). Tässäkin kohden keskeinen maakunnan koordinoitiroolia rajaava tekijä on koordinoinnin mahdolliset kustannusvaikutukset kunnille. Mutta jos koordinointi tähtää 'vain' toiminnan ja toimintajärjestelmien kustannusneutraaleihin järjestelyihin ja muihin toimintasisältöihin, niin perustuslailliset ongelmat eivät nouse tällaisen tehtäväkokonaisuuden säätämisen esteeksi mahdollisen uuden maakuntahallinnon ja nykyisten maakuntaliittojen osalta.

Ilmastolain soveltamisalan laajentamisella kuntia ja alueita koskien on siis varsin selkeät perustuslailliset puitteensa ja rajansa. Myös kuntien keskinäisen kohtelun tulee lähtökohtaisesti olla yhdenvertaista. Tältä osin kysymys on viime kädessä myös eri kuntien asukkaiden ja jäsenten (kuten

yhtiöiden ja säätiöiden, joiden kotipaikka on eri kunnissa) yhdenvertaisesta kohtelusta. Vakiintuneen itsehallintokäsityksen mukaan kuntien tehtävien eriyttämiseen kuntien ominaisuuksien kuten koon (esim. asukasluku, pinta-ala) tai kuntamuodon yms. mukaan on suhtauduttu kielteisesti. Sen sijaan toiminnalliset ja mm. liikennettä ja teollista toimintaa koskevat ilmastotavoitteet voivat varsin hyvin olla vaikutuksiltaan merkittävän sääntelyn kohteina, mikä asiantila luonnollisesti voi vaikuttaa myös kuntiin ja niiden alueisiin lähtökohtaisesti, ja oikeudellisessa mielessä hyväksytysti, eri tavoin.

Ilmastolaki ja julkinen valta

Lähtökohtaisesti ilmastolakiin on mahdollista kirjata ilmastolain soveltamisalaan kuuluvien velvoitteiden velvoitetuksi tahoksi julkinen valta eli käytännössä valtio ja kunnat sekä mahdollisesti myös maakunnat. Suomen perustuslain 2 luvussa (Perusoikeudet) on asetettu useita turvaamis- ja edistämiselvelvoitteita nimenomaan ”julkiselle vallalle” eli käytännössä valtiolle ja kunnalle yhteisvastuullisesti. Tällä tavoin turvattuja oikeuksia löytyy mm. sivistyksellisten sekä sosiaalisten ja terveydellisten oikeuksien parista. Myös PL 20 § (Vastuu ympäristöstä) sisältää julkista valtaa kokonaisuutena velvoittavan säännöksen (PL 20.2 §), jossa julkista valtaa velvoitetaan turvaamaan jokaiselle oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Juuri tämän säännöksen voi katsoa vaikuttavan myös ilmastotavoitteiden toteuttamiseen sekä valtion että kuntien voimin jo ilman ilmastolakiakin ja siten jossain määrin myös ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Tässäkin kohden, kuten muidenkin koko julkista valtaa velvoittavien kansalaisten ja muiden Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien oikeuksien osalta tarkempi työnjako valtion ja kuntien velvoitteiden osalta on toteutettu yleensä tavallisella lainsäädännöllä ja muulla sääntelyllä.

Voidaan kuitenkin sanoa, että julkisen vallan velvoittaminen on aina ”perustuslakiasia” mitä tulee nimenomaan itsehallintokysymysten sääntelyyn itsehallintoyhdyskuntien tehtävien ja näiden tehtävien tarkennusten (laajennusten tai supistusten) osalta. Skaala ja vastuut valtion ja kuntien välillä käsitteen ”julkinen valta” sisällä voivat kuitenkin vaihdella suuresti. Periaatteessa niin valtion vastuut kuin kuntienkin vastuut voivat olla suuret; näin jopa niin, että jos valtion vastuu on suuri kunnan vastuu voi olla pieni ja päinvastoin. Tässä ilmastolain soveltamisalakysymyksessä valtion vastuu julkisen vallan vastuulla olevista ilmastotavoitteista voisi olla suuri ja samalla kuntien vastuu suppeampi mutta silti tärkeä ja merkittävä. Tosin tämä työnjako tulee määritellä riittävän tarkoin tavallisessa lainsäädännössä, jotta voidaan selkeästi määritellä kunkin oikeussubjektin toimivalta ja sen rajat ja siten välttää ”harmaiden alueiden” ja toimintavelvoitteiden epäselvyydet.

Sinänsä julkisen vallan käsitteellä operointi mahdollistaisi varsin selkeästi ”julkisen vallan” velvoitteet turvata ja edistää Suomea valtiota sitovien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa. Tällainen kirjaus myös linkittäisi Pariisin sopimuksen ja julkisen vallan ilmastotavoitteiden edistämiselvoitteen toisiinsa sangen yksiselitteisesti. Niin ikään ilmastotavoitteiden ja sen myötä myös velvoitteiden rikkominen ja laiminlyönti erinäisten sanktioiden muodossa voisivat oikeudellisessa mielessä saada enemmän, ja varsin yksiselitteistä, selkänöjaa, jos nimenomaisesti julkinen valta olisi ilmastolain soveltamisalaan kuuluvien velvoitteiden velvoitettu taho, vaikkakaan tällainen kirjaus ei poistaisi yksiselitteisesti sitä oikeussubjektiongelmaa – jolla tarkoitetaan siis julkiseen valtaan viittaamisen adressaattia – mikä tällä kohden jäisi ainakin jossain määrin oikeudellisesti vastuullisen oikeussubjektin eli käytännössä julkisen vallan toimijoiden, valtion ja kuntien, välille.

Kuntalain muuttaminen ilmastolain näkökulmasta

On selvää, että kuntien ja mahdollisesti myös maakuntien ilmastotyöstä on mahdollista säätää ilmastolaissa. Tämä edellyttää kuitenkin kuntien itsehallinnollisen aseman mukaista menettelyä eli käytännössä Suomen perustuslain 121 §:n mukaisen kunnan tehtävien lisäämistä merkitsevän sääntelyn perustuslainmukaisuuden tarkastelua. Koska kunnan jo nykyisinkin laajojen ja suurelta osin hyvin velvoittavien lakisääteisten tehtävien lisäämiseen tulee itsehallintonäkökulmasta suhtautua kriittisesti, myös (pelkkään) ilmastolakisääntelyn tiehen tulee lähtökohtaisesti suhtautua varsin suurin varauksin, vaikka tämän tien käyttäminen olisi toimivalta- ja vastuukysymysten määrittelyn kannalta sangen selkeää ja yksiselitteistäkin.

Kun ajatellaan yhtäältä sitä valtiosääntöistä tosiasiaa, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2.4 §) ja toisaalta perustuslaillista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa, muodostuu kuntien, ja periaatteessa mahdollisesti myös maakuntien, ilmastotyön ja sitä tehostavien velvoittavien näkökohtien huomioonottamisesta luontevasti ennen muuta *kunnan toimintaan* kytkeytyvä tehtäväkenttä. Tätä kunnallisen ilmastotyön toteuttamisen ”menetelmää” tukee vahvasti myös nykyinen kuntalaki (410/2015) säätäessään 1.1 §:ssä itsensä (eli kuntalain) tarkoitukseksi edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista *kestävyyttä* (kurs. AU). Samaisessa 1 §:ssä sen 2. momentissa kunnan keskeiseltä toiminnalliselta funktiolta eli palvelutuotannolta tulee edellyttää sitä, että kunta järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja *ympäristöllisesti* (kurs. AU) kestäväällä tavalla. Voidaan siis sanoa, että kunnan toiminta on jo nykyisellään suurelta osin viitoitettu toteutettavaksi ympäristöllistä kestäväyyttä edellyttävällä tavalla. Tästä lakitasoisesta

ympäristönsuojelua ja kestävästä kehitystä painottavasta kunnan kaiken toiminnan lähtökohdasta ei ole pitkä matka kunnan ilmastotavoitteiden ja -työn toteuttamiseen kaiken kunnallisen toiminnan peruslähtökohtana. Näiden kuntalain kirjausten perusteella voidaan jopa ainakin osin kumota se väite, että ilmastolain soveltamisalan laajentaminen kuntiin (ja alueisiin/maakuntiin) päin olisi edes itsehallintonaikokulmasta yksiselitteisesti kuntien ja samalla osin alueiden ”uusi tehtävä”, joka uudenlaisen lakisääteisyytensä myötä kaventaisi itsehallinnon, eli perustuslaillisesti ilmaistuna kunnan asukkaiden itsehallinnon, alaa.

Yhtä kaikki Suomen kuntia koskevan kunnallislakisääntelyn suunta on jo 1990-luvun puolivälistä alkaen ollut se, että kunnan asukkaiden omaehtoista valtaa lisätään suhteessa kuntaorganisaation rakenteiden ja toimintatapojen säädännäiseen toteuttamiseen nähden. Tämä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65/1991, L 12.4.1991/1180) puitteissa määritelty kuntien organisointivapaus korostaa kuntien ja siten viimekädessä kunnan asukkaiden itsehallinnon mahdollisuuksia päättää itse heitä lähellä olevista asioista. Käytännössä tämä päätösvalta on viime vuosikymmeninä kanavoitunut kunnassa valtuuston varsin vahvaksi ylimmäksi päätösvalaksi määritellä kaikki keskeiset suuntaviivat, toimintatavat ja -strategiat koko kunnalliselle toiminnalle. Tämän kehityksen huippuna voidaan pitää vuoden 2015 kuntalakiin kirjattua valtuuston tahdonmuodostuksen alla olevaa oikeutta päättää kunnan lakisääteisen kuntastrategian sisällöstä.

Kuluvan, vuonna 2017 alkaneen valtuustokauden alusta sovellettavaa oikeutta ollut lakisääteinen ja samalla pakollinen kuntastrategia on kaiken kunnallisen toiminnan keskeinen ohjausväline. Kuntalain 38.1 §:n mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Itse nykymuotoista kuntastrategiaa koskevassa sääntelyssä määritellään myös velvoittavasti ne seitsemän kunnallisen toiminnan osa-alueita, jotka lakisääteisessä kuntastrategiassa aina ”tulee ottaa huomioon”. Nämä ovat:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. (KuntaL 37.1 §)

Voidaan sanoa, että nykymuotoisen kuntalain kuntastrategiasäännöksen myötä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttaminen on tullut osin uudelle tasolle antaessaan nykymuotoisissa kuntalaissa

kuntalaisten valitsemalle valtuustolle merkittävän valtaoikeuden eli vallan määrittellä ne keskeiset kunnan johtamisen sisältöalueet, joiden pohjalta kunnallista päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa kunnassa tulee harjoittaa ja ennen muuta johtaa.

Ilmastolain soveltamisalan määrittelyn ja määräytymisen kannalta kunnallinen ilmastotyö on luonnollisesti merkittävää, monin osin se on jopa avainasemassa. Täten voidaan pitää sekä kunnan itsehallinnollisen tarkoituksen [kunnallinen itsehallinto on kunnan *asukkaiden* (kurs. AU) itsehallintoa] että itse kuntalain tarkoituksen (ks. em. kuntalain 1 §:n 1 ja 2 mom.) kannalta suorastaan ”käsittämättömänä” sitä tosiasiaa, että kuntalain kuntastrategiasäännös ei sisällä nykymuotoisena varsinaisesti lainkaan kunnan ympäristöpolitiikkaa – ja sen myötä myös ilmastopolitiikkaa – koskevaa kunnallisen toiminnan osa-alueetta, josta kunnan ylin päättävä elin, valtuusto olisi velvollinen antamaan keskeiset strategiset linjauksensa kunnan johtamisen ohjenuoraksi kuntastrategian sisältämien kunnallisen toiminnan muiden keskeisten osa-alueiden tapaan.

Kunnallista itsehallintoa kunnioittava tapa saattaa myös kunnallinen ilmastotyö huomattavaksi kunnan toiminnan osa-alueeksi edellyttäisi edellä lausuttuun viitaten kuntastrategiassa velvoittavasti huomioonotettavaksi siten siis myös ympäristö- ja ilmastopolitiikan. Toisin sanoen siinä missä kuntastrategiasäännös edellyttää nykymuotoisena kunnassa otettavaksi huomioon mm. omistajapolitiikan, henkilöstöpolitiikan ja ”kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetty palvelutavoitteet” kuntastrategian osa-alueina, sen tulisi jatkossa ottaa huomioon myös kunnan ilmastotyö/-politiikka. Tämän kunnallisen tehtävän toteuttamisen osviitta voitaisiin käsittääkseni säätää ilman sen suurempia perustuslaillisia ongelmia ilmastolaissa, varsinkin jos kunnan ”velvollisuudet” tällä saralla kirjattaisiin ko. lakiin kunnallisen ilmastotyön edistämisvelvollisuutena. Tätä laajempi, ja samalla yksiselitteinen, turvaamisvelvoite olisi sitten kunnan lakisääteisiä ja vahvasti velvoittavia tehtäviä lisäävä muutos ilmastolakiin, ja se luonnollisesti olisi myös samalla kunnallista itsehallintoa ja sen alaa koskeva perustuslaillinen kysymys mutta sekin olisi valtiosääntöisen järjestelmämme puitteissa toki toteutettavissa.

Jos siis ilmastolakiin säädettäisiin kuntia koskeva ilmastotavoitteita ja kunnallista ilmastotyötä koskeva *edistämisvelvoite*, jonka *toiminnallinen realisointi* tapahtuisi nykymuodossa vahvasti kunnallista itsehallintoa kunnioittava kuntastrategiasäännöksen täydentämisen avulla, ilmastolain soveltamisalan laajennus tapahtuisi käsittääkseni selkeästi voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja sen huipulla olevan Suomen perustuslain sisällön ja hengen mukaisesti.

Ilmastolakiperustainen ilmastotavoitteiden ja ilmastotyön edistämisvelvoitesääntely on kuntien tapaan mahdollinen ja oikeudellisesti perusteltu myös itsehallinnollisten maakuntien kohdalla.

Mekaniikka tältä osin muistuttaa pitkälti itsehallinnollisten kuntien tilannetta ja siihen liittyviä oikeudellisia Aspekteja. Myöskään nykyisen maakuntahallinnon osalta ilmastotavoitteiden ja -työn kirjaaminen osaksi maakuntien liittoja koskevaa lainsäädäntöä (ALKE) ei lähtökohtaisesti olisi ongelmallista näiden oikeudellisen, ei-itsehallinnollisen, aseman vuoksi. Tässä mielessä myös ns. vahvempien ilmastovelvoitteiden kirjaaminen aluekehityssääntelyn osaksi ei lähtökohtaisesti olisi merkittävä valtiosääntöinen ongelma. Toisaalta maakuntataso ei ole tällä hetkellä sellainen hallinnollinen eikä siten myöskään toimivaltainen toimija itsessään, joka kykenisi toteuttamaan kovinkaan laajasti ilmastolain tavoitteita toisin kuin laajan tehtäväkentän ja budjetin omaavat kunnat, joiden reaalinen asema ja potentiaali yhteiskunnallisena toimijana on tässä mielessä ylivertainen nykymuotoiseen maakuntatasoon nähden.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) puolestaan ovat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellisesti hoitavia yksiköitä, joiden vastuulla on suuri joukko valtion aluehallinnon viranomaistehtäviä. ELY-keskuksilla voi siis olla merkittäviä ympäristöön ja ilmastotyöhön liittyviä viranomaistehtäviä (mm. luvat, valvonta) mutta nekin ovat pitkälti paikallistason ilmastotyöhön nähden riippuvaisia kuntien tosiasiallisesta ilmastotyöpanoksesta. ELY-keskusten rooli voi olla lähinnä ilmastolain tavoitteiden toteutumisen ohjaukseen ja valvontaan liittyvää mitä tulee ELY-keskusten ja kuntien toiminnalliseen suhteeseen.

Kun ilmastotavoitteiden ja ilmastotyön sääntelyn keskeiseksi lähtökohdaksi otetaan ilmastolakiin kirjattavat ilmastotavoitteiden ja -työn edistämismuutokset ja ylipäätään hyvän ilmastotyön keskeiset sisällöt, uudistuvan kuntastrategian vaikuttavuus voi ilmastotyön osalta parhaimmillaan nousta merkittäväksi, jos ja kun strategian tavoitteita on määritelty ilmastolain tavoitteenasetannan lähtökohdista käsin. Tätä näkemystä tukee myös kuntien tarkastuslautakuntien arviointityö ja sen velvoitteet suhteessa lainsäädännölliseen ja kunnalliseen tavoiteasetantaan mitä tulee mm. kuntastrategian mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen tai puutteiden korjaamiseen nähden. Toisin sanoen nykymuotoisessa kunnallishallinnossa olisi kuntalain strategiatyön pohjustamana ja velvoittamana jatkossa mahdollisuus saavuttaa varsin konkreettisiakin tuloksia ilmastotyön alueella.

Alueellisessa mielessä maakuntastrategia tai vastaava ohjaus- ja hallinnointiväline olisi lähtökohtaisesti perusteltu instrumentti ilmastolain tavoitteiden alueellisessa koordinoinnissa ja paikallisten ja alueellisten tavoitteiden päällekkäisyyksien ja katvealueiden selvittämisessä ja minimoinnissa. Tämä työ on nykyisissä hallinnollisissa olosuhteissa tehtävissä käytännössä maakuntien liittojen kautta. Mahdollisen (laaja-alaisen) itsehallinnollisen maakuntatason myötä tulevaisuudessa kaavailut sote-maakunnat/hyvinvointialueet voisivat luonnollisesti ottaa maakuntien liittojen paikan myös ilmastotyön alueellisina toimijoina.

Kunta- ja aluetason suunnitelmien suhde valtakunnallisen tason suunnitelmiin

Suomen ilmastotavoitteiden toteutumisen vaikuttavuuden kannalta on ilmiselvää, että kuntien ja alueiden suunnitelmien tulee linkittyä valtakunnalliseen suunnitteluun eri tavoin kuten koko maata koskevan informaatio-ohjauksellisen tietopohjan hyödyntämisen kautta. On vaikea nähdä tilannetta, jossa kuntien ja alueiden (maakuntien) ilmastotavoitteita ja -työtä koskevat suunnitelmat olisivat merkittävästi erillisiä valtakunnalliseen suunnitteluun ja tietovarantoihin nähden. Jo ilmastolain substanssialueen ”rajoja kunnioittamaton” luonne alleviivaa vähintäänkin valtakunnan tason informaatio-ohjauksellista ja koordinoivaa asemaa ilmastolain soveltamisalakysymysten konkretisoinnissa. Toisaalta paikallinen ja alueellinen informaatio, sen tuottaminen, voi tuoda arvokkaan lisän muiden alueiden ja paikkakuntien ilmastotyöhön erityisesti valtakunnallisen koordinaation ja tiedon-/informaationvaihdon merkeissä.

Juuri ilmastomuutosinformaation kerääminen, jäsentäminen ja saattaminen luotettavaksi tiedoksi on niin paikallis-, alue- kuin valtakunnan tasonkin tehtävä. Tällaisessa tilanteessa siis myös kunta- ja aluetason suunnittelu palvelisi lain yleisten tavoitteiden (kuten hiilineutraalius) saavuttamista.

Suunnitelmatason linkitykset ja niiden onnistuminen edellyttävät luonnollisesti monipuolista ja luotettavaa tiedonhallintaa ja suunnitelmien linkitystä ilmastotavoitteiden toteutumiseen arviointiin ja siihen kytkettävään tuloksellisuuden palkitsemiseen. Tässä mielessä tulisi hyödyntää laskennallisen valtionosuusjärjestelmän mahdollisuuksia ’palkita’ yhtäältä ilmastotyön onnistujia ja toisaalta ’rangaista’ siinä epäonnistuneita ja työn laiminlyöneitä. Tähän liittyvät säädös- ja säännösviittaukset tulisi tehdä luonnollisesti myös ilmastolakiin.

Toisaalta kunnan uudeksi tehtäväksi tulkittava ilmastotavoite ja sen realisointivelvoite merkitsisi sitä, että kunta-valtio-suhteessa keskeinen rahoitusperiaate ja sen soveltaminen astuisi voimaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että uudesta kunnan tehtävästä, tai uusista tehtävistä, aiheutuvat kustannusvaikutukset tulisi korvata kunnille laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Tällaiset lainsäädännölliset muutokset edellyttäisivät siis viimeistään lainvalmisteluvaiheessa kustannusvaikutusten tarkastelua ja näiden vaikutusten kustannuskompensaation siirtämistä kuntien valtionosuussääntelyn osaksi.

Yleisten yhteiskunnallisten – sitovienkin – ilmastotavoitteiden osalta vaikutusarvioille ei nähdäkseni olisi lähtökohtaisesti erillistä tarvetta kuntia koskevien tehtävien menolisäysten näkökulmasta. Tällaisten kustannusten kattaminen olisi yhteiskunnan eri toimijoiden (kaikkien) omalla vastuulla ja velvoitteena. Sitä paitsi, kuten yleisestikin tunnettua on, monet ympäristöä ja ilmastoa säästävät

teknis-taloudelliset ratkaisut ovat taloudellisilta vaikutuksilta jopa positiivisia tai ainakin kustannusneutraaleja, varsinkin kun tarkasteltava aikajakso on riittävän pitkä. Tällöin siis ilmastollisesti merkittävien investointien kuoletusaika saattaa hyvinkin jäädä verrattain lyhyeksi, usein jopa alle kymmeneen vuoteen.

LÄHTEET

Cederlöf, Magnus – Siljander, Riikka. 2019. Ilmastovuosikertomus 2019. Helsinki, Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:12. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-0>).

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne. 2009. Kuntalaki. 4. p. Helsinki, Sanoma Pro Oy.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. 2019. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 10. p. Helsinki, Alma Talent.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere. Tampere University Press.

Holopainen, Toivo. 1969. Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 81. Vammala, Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Jalonen, Pauliina – Antikainen, Kaisa (toim.). 2020. Ilmastonmuutos ja kunnat. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Kerkkänen, Anu. 2012. Ilmastomuutos, hyvinvointi ja kuntatalous. Opas päätöksentekijöille ja valmistelijoille. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Kulla, Heikki. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10. p. Helsinki, Alma Talent.

Myllymäki, Arvo. 2007. Finanssihallinto-oikeus Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2. p. Helsinki, WSOYpro.

Mäenpää, Olli. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Mäkinen, Eija. 2010. Kunnallisvalitus. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Niemivuo, Matti. 2013. Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliitto, Helsinki.

Uoti, Asko. 2019. Lainmukaisuuden rajat kunnallisessa päätöksenteossa. Luottamushenkilön käsikirja 2019. Tallinna, United Press.

Uoti, Asko – Heikkilä, Laura. 2019. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. Focus Localis 47(2).