



16.11.2022

Ilmasto- ja ympäristönsuojeluosasto
Ilmastoyksikkö
Asiantuntija Karin Cederlöf

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta (HE 239/2022 vp)

Esityksen tausta

Uusi ilmastolaki (423/2022) tuli voimaan 1.7.2022. Tässä esityksessä ehdotettu sääntely täydentäisi uutta ilmastolakia. Ilmastolain täydentämistä edellytetään muun muassa eduskunnan lausumassa toukokuulta 2022 (EV 60/2022 vp) sekä Sanna Marinin hallituksen budjettiriihen linjauksissa syyskuulta 2021.

Keskeiset ehdotukset

Ilmastolain muuttamista koskevan esityksen mukaan ilmastolakiin lisättäisiin säännökset kuntien ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteesta sekä ilmastolain muutoksenhakusääntelystä.

Kunnan ilmastosuunnitelma olisi laadittava tai päivitettävä vähintään kerran valtuustokaudessa ja suunnitelman hyväksyisi valtuusto. Ilmastolaissa säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelman sisällölle vähimmäisvaatimukset. Kunnan tulisi suunnitelmassa asettaa päästövähennystavoite sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään kunnassa. Samoin suunnitelmassa tulisi esittää tiedot kasvihuonekaasujen päästökehityksestä ja tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Esityksen mukaan kunnan tulisi ottaa suunnitelmassaan huomioon ilmastolaissa säädetyt kansalliset ilmastotavoitteet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnalle myös suunnitelman seurantavelvoite. Kunnan tulisi ottaa ilmastosuunnitelmansa huomioon kuntalain mukaisessa kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa. Suunnitelman voisi laatia myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevien valtioneuvoston päätösten muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Säädettäisiin siitä, kenellä olisi valitusoikeus ilmastolaissa tarkoitetusta ilmastopolitiikan suunnitelmasta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Osana muutoksenhakusääntelykokonaisuutta ehdotetaan säädettäväksi, että ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevat valtioneuvoston päätökset tulisi antaa tiedoksi julkisella kuulutuksella. Kunnallisen viranomaisen päätökseen liittyvän muutoksenhaun osalta olisi informatiivinen viittaus kuntalakiin.

Vaikutukset

Lain pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat ilmastoon ja ympäristöön, talouteen, kuntiin, viranomaisten tarvitsemiin voimavaroihin sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kokonaisuutena esityksen voidaan katsoa edistävän ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Lähtökohtaisesti kuntien ilmastosuunnitelmien kaikki ilmastovaikutukset olisivat välillisiä ja syntyisivät suunnitelmien toimeenpanosta.

Esitetyllä ilmastolain muutoksella olisi välittömiä vaikutuksia kuntaviranomaisten toimintaan. Niissä kunnissa, joissa ei nykyisellään ole laadittu ilmastosuunnitelmia tai seurattu niiden toteutumista, velvoite edellyttäisi resurssien kohdentamista tehtävään. Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023—2026 sisältyy yhteensä



2 831 000 euron vuosittainen määräraha koskien ilmastolain soveltamisalan laajentamista kuntiin. Kunnille ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien valmisteluun on varattu 2 631 000 euroa.

Tutkimuksissa ja YK:n ihmisoikeuselinten selvityksissä on arvioitu, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt, mutta erityisesti tulevaisuudessa laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmilla parannettaisiin Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ilmastotavoitteensa, jotka ilmastopaneelin analyysin mukaan vastaavat Suomen oikeudenmukaista osuutta globaaleista päästövähennyksistä Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2050. Tätä kautta esityksen voidaan katsoa vaikuttavan myönteisesti muun muassa tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen.

Ehdotetun muutoksenhakusääntelyn osalta vaikutuksia kohdistuisi erityisesti muutoksenhakutuomioistuimiin. Tuleva työtaakka riippuu vireille pantavien valitusten määrästä, jota on vaikea arvioida ennakoon. Muutoksenhakusääntelyn voidaan katsoa edistävän oikeusturvan toteutumista. Sääntely toisi valitusoikeutetuille tahoille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastopolitiikan päätöksiin liittyvä oikeusvarmuus parantuisi, mikä palvelisi lähtökohtaisesti kaikkia kansalaisia ja muita yhteiskunnan tahoja.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arvio

Vastuu ympäristöstä

Voidaan katsoa, että esitys pitkälti liittyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristöperusoikeuden turvaamiseen. Perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Ilmastonmuutoksen hillitsemisessä voidaan katsoa olevan erityisen vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, sillä ilmastonmuutoksen eteneminen ja maapallon keskilämpötilan kohoaminen ovat uhka maapallon tulevaisuudelle ja siitä kärsisivät erityisesti tulevat sukupolvet. Esityksellä edistettäisiin osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista myös tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Ehdotetussa 14 a §:ssä säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja päivittää sitä vähintään kerran valtuustokaudessa. Velvoitteen voidaan katsoa olevan merkityksellinen julkisen vallan ympäristöä koskevan toimintavelvoitteen kannalta.

Ilmastolakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakua koskeva säännös, joten esitys turvaisi perustuslain ympäristöperusoikeuden toteutumista myös siltä osin. Muutoksenhakua koskeva säännös toteuttaisi samalla Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) määräyksiä muutoksenhakuoikeudesta ympäristöasioissa.

Oikeusturva

Ilmastolakiin ehdotettava muutoksenhakusääntely edistäisi perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaa koskevaa sääntelyä. Ympäristö- ja luonnonsuojeluasioissa perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturvan toteutuminen on perinteisesti edellyttänyt laajaa asianosaisuuden käsitettä. Esityksessä määritetään valitusoikeutetut tahot. On katsottu, että ilmastolaissa valitusoikeus on tarkoituksenmukaista antaa sille, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Samoin valitusoikeus annettaisiin tällaista tahoja edustavalle valtakunnalliselle



yhdistykselle tai tietyin edellytyksin vastaavanlaiselle paikalliselle tai alueelliselle yhdistykselle. Valitusoikeus olisi myös valtakunnallisella yhdistyksellä tai säätiöllä, joka edistää luonnon-, terveyden tai ympäristönsuojelua. Samoin valitusoikeus olisi tietyin edellytyksin maakunnan liitolla ja valtion viranomaisella. Edelleen valitusoikeus annettaisiin saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle.

Kun otetaan huomioon, että voimassa olevan ilmastolain osalta on epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ja milloin ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva valtioneuvoston hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen, on tarkoituksenmukaista arvioida ehdotettua valitusoikeutettujen piiriä ja perustuslain oikeusturvaa eri näkökulmista. Perustuslaissa säädetyn oikeusturvan sekä ehdotetun 21 b §:n 2 momentin valitusoikeutettujen piirin arvioinnissa merkityksellistä on se, onko ilmastopolitiikan suunnitelmat katsottava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja perustuslain 21 §:n nojalla jo itsessään valituskelpoisiksi päätöksiksi vai säädetäänkö lähtökohtaisesti ei-valituskelpoisiin päätöksiin nyt muutoksenhakuoikeus. Ensinnäkin mikäli suunnitelmia ei voimassa olevan lainsäädännön nojalla katsottaisi valituskelpoisiksi päätöksiksi, laajentaisi ehdotettu säännös valitusoikeutta 2 momentissa tarkoitetuille tahoille ja sen myötä edistäisi perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Toisaalta mikäli ilmastopolitiikan suunnitelmat katsottaisiin jo voimassa olevan sääntelyn nojalla itsessään valituskelpoisiksi päätöksiksi, ehdotettu 2 momentin valitusoikeutettuja koskeva sääntely käytännössä saattaisi myös rajata valitusoikeutettujen joukkoa ja sen myötä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvan laajuutta. On kuitenkin otettava huomioon, että perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.

Kun otetaan huomioon ehdotetun muutoksenhakusääntelyn tavoite vähentää oikeudellista epäselvyyttä ilmastolain nojalla laadittujen suunnitelmien valituskelpoisuudesta ja sen myötä osaltaan turvata valitusmahdollisuus, voidaan katsoa, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain 21 §:n mukainen. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely, mukaan lukien valitusoikeutettujen joukosta säätäminen, edistäisi perustuslain mukaista oikeusturvaa. Ilmastolaissa tarkoitettujen valitusoikeutettujen määrittäminen olisi yhteensopivaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklojen 6 ja 8 sekä Århusin sopimuksen 9 artiklan sääntelyn kanssa.

Kunnan ilmastosuunnitelmaan liittyvässä kunnallisvalituksessa valitusoikeutettujen joukko olisi suhteellisen laaja verrattuna siihen, mitä valtakunnallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien osalta säädettäisiin. Laaja valitusoikeutettujen joukko olisi perusteltua ottaen huomioon kunnan ilmastosuunnitelman paikallisuus sekä kuntatason suunnitelman mahdolliset vaikutukset kuntalaisten elämään.

Yhdenvertaisuus

Ehdotetussa 14 a §:ssä säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelmasta niin, että otettaisiin huomioon ilmastotyön osalta eri vaiheissa olevat kunnat. Voidaan katsoa, että ehdotettu sääntely ottaa huomioon eri kokoisia ja ilmastotyön kannalta eri lähtötilanteissa olevia kuntia. Kuntalaisten näkökulmasta keskeistä on se, että ehdotettu sääntely velvoittaisi ilmastotyöhän kaikki kunnat. Näin ollen ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan perustuslain 6 §:n mukainen.

Muutoksenhakusääntelyyn liittyen määritettäisiin ne tahot, joilla olisi valitusoikeus ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta merkityksellistä on se, kavennettaisiinko esityksessä valitusoikeutettujen piiriä vai laajennettaisiinko sitä. Kun voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole muutoksenhakua koskevaa sääntelyä, arvioitaisiin muutoksenhakukysymyksiä



nykytilanteessa yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Kyseisen lain asianosaismääritelmään verrattuna ilmastolaissa määriteltäisiin valitusoikeutettujen piiri yksityiskohtaisemmin, mikä on ilmastolain yhteydessä tarkoituksenmukaista, koska voimassa olevan lainsäädännön nojalla on oikeudellisesti epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen.

Ehdotettavassa valitusoikeutettuja koskevassa sääntelyssä ei asetettaisi henkilöitä eri asemaan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä tarkoitettujen syiden perusteella, joten ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta perustuslain mukaisena. Esityksen tavoitteena on kattava ja tasapainoinen muutoksenhakuoikeus lain nojalla tehtyihin valtioneuvoston päätöksiin. Kun lisäksi otetaan huomioon ilmastokysymysten yhteiskunnallinen painoarvo, perustuslain oikeusturvavaatimukset samoin kuin kansainvälinen kehitys ilmastomuutosta koskevien oikeudenkäyntien osalta, on perusteltua säätää valitusoikeutetuista tahoista ilmastolain nimenomaisessa muutoksenhakusäännöksessä.

Saamelaisten oikeudet

Ehdotettava sääntely olisi merkityksellinen saamelaisten oikeuksien edistämisen kannalta erityisesti muutoksenhakua koskevan säännösehdotuksen osalta. Valitusoikeuden säätäminen saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle olisi johdonmukaista lain kokonaisuuden näkökulmasta, sillä ilmastolain 14 §:ssä säädetään saamelaiskulttuurin edistamisvelvollisuudesta ja kyseiseen säännökseen sisältyy myös saamelaiskäräjälain mukainen neuvotteluvelvollisuus. Samoin saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous on ilmastolain 13 §:ssä määritelty sellaisiksi tahoiksi, joilta on pyydetty lausunto ilmastopolitiikan suunnitelmaa valmisteltaessa.

Saamelaisten oikeuksien turvaaminen ilmastolaissa on tarkoituksenmukaista, sillä ilmastomuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla eli muun muassa saamelaisten kotiseutualueella. Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että esityksessä edistettäisiin saamelaisten oikeuksia ja esitys turvaisi osaltaan 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuja saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana.

Kuntien itsehallinto

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Esityksen lähtökohtana on se, että uusi velvoite koskisi kaikkia kuntia ja kyseessä olisi kunnan ilmastosuunnitelman vähimmäisvaatimukset. Esityksessä on kunnioitettu kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia esimerkiksi niin, että kunta itse asettaa oman ilmastotavoitteensa ja omat toimenpiteensä, ja suunnitelman hyväksyy valtuusto. Näin ollen kunnan ilmastotyötä koskeva päätöksenteko on kunnalla itsellään ja sen myötä lähellä kuntalaisia. Uuden velvoitteen ei voida katsoa puuttuvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Rahoitusperiaatteen mukaisesti ilmastolakiin ehdotettavan kuntien uuden velvoitteen osalta on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua uudesta tehtävästä. Kuntien ilmastosuunnitelmaa koskevassa 14 a §:n 5 momentissa säädettäisiin, että ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta pykälässä tarkoitettun suunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Edelleen momentissa säädettäisiin, että avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Näin ollen perustuslaissa turvattuun kuntien itsehallintoon kytkeytyvä rahoitusperiaate otettaisiin huomioon lain tasolla eli samassa pykälässä, jossa kunnille uusi tehtäväkin annettaisiin.