

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.11.2022 KELLO 9.00
HE 239/22 vp laiksi ilmastolain muuttamisesta

Nykyinen ilmastolaki (423/2022) on aivan uusi – vahvistettu 10.6.2022 ja tullut voimaan 1.7.2022. Lain hyväksymistä koskeneessa vastauksessaan (EV 60/22 vp) eduskunta esitti seuraavan lausuman: ” Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa marraskuun 2022 loppuun mennessä hallituksen esityksen ilmastolain täydentämiseksi muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koskevilla säännöksillä.” Käsillä oleva esitys täyttää tätä tehtävää eli sisältää ehdotukset ilmastolakiin lisättäviksi säännöksiksi kunnan ilmastosuunnitelmasta ja ilmastolain mukaisesta muutoksenhausta. - Esityksen perusteluihin sisältyy noin seitsemän sivun mittainen jakso, jossa käsitellään lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin. Jakso on varsin seikkaperäiseksi laadittu eikä yleisesti ottaen anna tässä aihetta mihinkään huomautuksiin.

Kun hallituksen esitys tarkoittaa vain paria lisäystä aivan tuoreeseen lakiin ja nämä lisäykset koskevat sellaisia asioita kuin kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite ja ilmastolain mukainen muutoksenhaku, voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että todellisia perustuslainmukaisuusongelmia ei esityksessä juuri ole. Samalla on tietysti selvää, että myös ongelmattomien tavoitteiden toteuttamistapa voi sisältää ongelmia. Tarkastelen seuraavassa ensin kunnan ilmastosuunnitelmaa koskevaa säännöstöä ja sitten muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitetta koskevista säännöksistä voitaisiin ehkä kysyä sitäkin, mennäänkö ilmastoon liittyvän velvoitteen asettamisessa tässä

kyllin pitkälle. Tällaista kysymystä voitaisiin kyllä käsitellä mietintövaliokunnassa, mutta nähdäkseni ei juuri perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei ts. nyt voisi nostaa ehdotettujen säännösten riittävän pitkälle menemistä esille PL 74 §:n mukaisena perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeussopimuksiin koskevana kysymyksenä. (toinen asia on, että tilanne voi vastuu ympäristöstä - tyyppisissä kysymyksissä ajan kanssa muuttua). - Kunnille nyt asetettavan velvoitteen laatia ilmastosuunnitelma ei nähdäkseni voida katsoa olevan ristiriidassa kunnille turvatuksi itsehallinnon kanssa. Se, minkälaisen ilmastosuunnitelman kunta laatii, jää merkittävästi kunnan omaan harkintaan. Velvoitetta laatia ilmastosuunnitelma ei voida pitää kunnan tehtäväksi sopimattomana tai kunnan toimintaa ja päätöksentekoa merkittävästi kuormittavana. Kunnalle näin ehdotettava uusi tehtävä ei ole ristiriidassa ns. rahoitusperiaatteen kanssa (ehdotetun 14 a §:n loppumomentissa on säädetty valtionavustuksen myöntämismahdollisuudesta).

Lakiehdotuksen 21 b §:n 5 momentissa on maininta muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen. Säännös on informatiivinen, asiallisesti vain viittaus kuntalain säännösten soveltamiseen. Säännöksen 2 momentti koskee erityisesti valitusoikeutta ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä. Valitusoikeuden säätelyyn tässä liittyviä oikeusturvakysymyksiä on käsitelty monipuolisesti esityksen säätämisperusteluissa (erit. s. 60). Pidän tässä aiheellisena kiinnittää huomiota vain yhteen, myös perusteluissa kosketeltuun näkökohtaan. Perusteluissa todetaan (s.59) ilmastolain tämänhetkisten säännösten nojalla olevan epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ja milloin toisaalta ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva valtioneuvoston hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen. Tämä epäselvyys voisi olla johtamassa erilaisiin arvioihin nyt ehdotettujen, muutoksenhakua koskevien säännösten merkityksestä. Asetelmaa kuvataan vähän myöhempana perusteluissa (s. 60) seuraavasti:

”...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 säätelyn nojalla itsessään valituskelpoisiksi päätöksiksi, ehdotettu 2 momentin valitusoikeutettuja koskeva säätely käytännössä saattaisi myös rajata valitusoikeutettujen joukkoa ja sen myötä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvan laajuutta.”

Päätelmä on mielestäni perusteltu. En kuitenkaan pidä siinä viitattua mahdollisuutta, että tehty lakiehdotus voisi johtaa nykyisten säännösten mukaisen valitusoikeuden

kaventumiseen, tässä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmallisena. Osaksi on kysymys jo siitä, että muutoksenhakuoikeuteen - PL 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteutumiseen - tehtävät vähäiset rajoitukset voivat olla toteutettavissa tavallisessa laissa, varsinkin jos rajoitukset samalla edistävät perusoikeuden suojaa, niinkuin tässä lisäämällä oikeusvarmuutta. Ehkä merkittävämpi seikka tässä yhteydessä on kuitenkin se, että perustuslakivaliokunta ei minusta voi rakentaa perustuslainmukaisuutta koskevia kannanottojaan selvästi epävarmoiksi jääville oletuksille tuomioistuinten käytännön tulevasta kehityksestä.

Minusta muutoksenhakua koskevat säännökset lakiehdotuksessa eivät ole perustulain kannalta ongelmallisia. En muutenkaan näe asiassa estettä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.