

Janne Salminen

17.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Lakiin lisättäisiin säännökset kunnan ilmastosuunnitelmasta sekä ilmastolain mukaisesta muutoksenhausta. Esitys liittyy eduskunnan ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp) hyväksymisen yhteydessä päättämään lausumaan (EV 60/2022 vp), joka koskee uuden ilmastolain täydentämistä. Lausumassaan eduskunta on edellyttänyt, että sille annetaan vielä 2022 aikana hallituksen esityksen ilmastolain täydentämiseksi muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koskevilla säännöksillä. Esityksen taustatyöhön kuuluu myös Pekka Vihervuoren laatima selvitys ”Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely: Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle” (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10).

2. Laki on tarkoitettu tulemaan 1.1.2023. Kysymys on budjettilaista.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 20.1 §:n tarkoittaman ympäristöperusoikeuden, perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen ja saamelaisten kulttuurisia ja kielellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 17.3 §:n kannalta sekä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n kannalta ja myös perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

5. Valtiosääntöoikeudelliset arvioinnit käsillä olevassa asiassa tulee käsitykseni mukaan tehdä ensisijaisesti suhteessa perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevaan säännökseen ja suhteessa perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon. Ilmastolaki sinänsä ja myös tässä ehdotettavat sääntelyt liittyvät perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöä koskevaan perusoikeussääntelyyn. Esimerkiksi ehdotusta kunnan ilmastosuunnitelmasta voidaan arvioida myös siltä kannalta, että julkisen vallan on perustuslain 20.2 §:n mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Samoin muutoksenhakuoikeutta koskevaa

ehdotusta voidaan arvioida siltä kannalta, että sama lainkohta edellyttää sen turvaamista, että jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

6. Muutoksenhakuoikeuden säätäminen ilmastolain mukaisista toimenpiteistä on suhteellisen monitahoinen vyyhti. Eri valtioiden tuomioistuimissa ja kansainvälisissä tuomioistuimissa on pantu vireille oikeudenkäyntejä, joissa vaaditaan valtioiden velvoittamista ilmastosuojelun tehostamiseen eri keinoin. Periaatteessa muutoksenhaku ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä merkitsee jossain suhteissa vastaavan kaltaista oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimessa. Muutoksenhaun mahdollisuus asiassa ei kuitenkaan välttämättä riipu siitä, onko siitä säädetty nyt ehdotetulla tavalla.

7. Ilman nimenomaista sääntelyä käsillä olisi epätavanomainen ja tulkinnanvarainen tilanne oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n kannalta erityisesti siinä suhteessa, onko käsillä toimenpide, joka sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen, ja sitä myöden myös kysymys asianosaisesta on epäselvä. Tällöin siis päätöksen valituskelpoisuutta arvioitaisiin tapauskohtaisesti perustuslain 21.1 §:n perusteella niin, että siinä tulisi otettavaksi huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä esimerkiksi oikeuskäytäntö. Pohdittavaksi tulisi, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Perusoikeussäännöksen ohella kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla ja Euroopan unionin oikeudella olisi vaikutusta siihen, miten pääsyä tuomioistuimeen asiassa arvioitaisiin.

8. Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

9. Kun oikeustila ilmastolain osalta on epäselvä, lähtökohtaisesti muutoksenhausta säätäminen selkiyttää oikeustilaa perustuslain 21.1 §:n oikeussuojaa koskevan sääntelyn kannalta. Näin ollen ehdotusta voidaan perustuslain 21 §:n kannalta puoltaa. Lisäksi sääntely myös liittyy jo edellä sanotulla tavalla perustuslain 20.2 §:n velvoitteeseen. Se on yhteydessä myös perustuslain 2.2 §:n säännökseen, jonka mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristönsä kehittämiseen osana kansanvaltaa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 20.2 §:lle ja myös perustuslain 2.2 §:lle on annettu merkitystä ympäristölainsäädännössä muutoksenhakuoikeudesta säädettyäessä. Selkeästi tämä tulee esiin muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 29/2017 vp. (Ks. myös PeVL 23/2009 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 32/2009 vp, PeVL 38/1998 vp.)

Valiokunnan lausunnon PeVL 29/2017 vp mukaan ”[v]astuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Julkisen vallan on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten

vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia.”

10. Sääntelyä voidaan pitää myös samansuuntaisena muun muassa niin sanotun Århusin yleissopimuksen kanssa. Se edellyttämää ehdotettu sääntely ei liene. Århusin tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen 9 artiklan mukaan niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on oltava mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden yleissopimuksen määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti. Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määrittää kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus yleissopimuksen soveltamisalalla. Myös tietyt vaatimukset täyttävän järjestön etua pidetään riittävänä, ja järjestöillä on sopimuksen perusteella oikeuksia, joita on mahdollista loukata. Lisäksi julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2011/92/EU, YVA-direktiivi) mukaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja: a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti; b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Mainitut sääntelyt koskevat konkreettisia hankkeita ja niiden ympäristövaikutuksista, mutta eivät lähtökohtaisesti ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskevan muutoksenhaun järjestämistä sinänsä.

11. Ympäristöoikeudellisessa erityislainsäädännössä on useita sääntelyratkaisuja, joissa valituskelpoisuus ja myös valitusoikeuden laajuus on järjestetty erityissäännöksellä. Usein tällainen sääntely kohdistuu valtioneuvoston valtakunnallisiin päätöksiin. Erityissäännös voi mennä valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden laajuudessa pitemmälle kuin mihin yleissäännös ehkä johtaisi. Lisäksi ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä usein muotoillaan asianosaisten piiri nimenomaisesti laajemmaksi.

12. Ehdotetun lain 21 b §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston suunnitelmapäätökset valituskelpoiksi. Muutosta haettaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusoikeus olisi sillä, jonka etua tai oikeutta ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea, erällä järjestöillä, määräedellytyksin maakunnan liitolla ja erällä valtion viranomaisilla, samoin kuin saamelaiskäräjillä ja kolttien. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi tässä yhteydessä, että muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa.

13. Ehdotus muistuttaa jossain määrin ympäristönsuojelulain 119 §:n muutoksenhakusäännöstä.

14. Ehdotus on merkittävä, ja jossain määrin voi vahvistaa tuomioistuinten asemaa sekä eriyttää ilmastolain mukaista muutoksenhakua muusta ympäristöoikeudellisesta muutoksenhausta.

15. Se, että ehdotuksen perusteella säädettäisiin erityinen edellytys (”erityisellä tavalla”) asianosaisuudelle, näyttäytyy ensi näkemältä valitusoikeuden kavennukselta, mutta ei sitä välttämättä kuitenkaan ole ottaen huomioon oikeustilan epäselvyyden ilman säännöstä ja myös ilman kyseistä kriteeriä. Kysymyksessä oleva edellytys konkretisoi asianosaisuutta näissä asioissa ja ohjaa oikeuskäytäntöä. Jos puolestaan nähtäisiin sääntely tällä tavalla tosiasiallisesti muutoksenhakuoikeuden kavennuksena, perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan 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. Käsitykseni mukaan nämä edellytykset täyttyvät.

16. On kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että itse ehdotetun säännöksen perusteella jää epäselväksi, mitä voisivat olla ne ”erityiset tavat”, joita säännöksessä tarkoitetaan. Kun kysymys on valitusoikeuden edellytyksistä, on jossain määrin problemaattista, että nämä erityiset tavat konkretisoidaan vain hallituksen esityksen perustelujen tasolla varsin yleisesti eikä säädösperusteisesti. Toisaalta kysymyksessä on sääntelymalli, joka ei ole täysin vieras muulle muutoksenhakua koskevalle sääntelylle, jossa mahdollistetaan sitä, että valitusoikeuden määrittäminen jääkin oikeuskäytännössä muotoutuvaksi. Joka tapauksessa tällainen erityisyys ja sen olemassaolo tulee olemaan hankalasti myös oikeuskäytännössä määriteltävissä. Ehdotetun mukaisesti valittajan olisi lakiin sisällytetyn nimenomaisen vaatimuksen mukaisesti valituksessaan perusteltava, että hänen tilanteeseensa suhteessa suunnitelmaan liittyy säännöksessä tarkoitettu erityisyys. Tämä voisi puoltaa tarvetta säännellä tästä tarkemmin, sillä hallintolainkäytöllisissä asetelemissä on poikkeuksellista, että valittajalla on erityistä vastuuta valitusoikeutensa osoittamisesta.

Hallituksen esityksessä (s. 54) erityisyyttä ja suhteellisen väljää sääntelyä perustellaan seuraavasti: ”Erityisyys tarkoittaisi jotakin sellaista ilmastomuutokseen, sen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvää seikkaa tai ominaisuutta, joka asianomaisen kohdalla eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on yleistä tai tavanomaista. Säännöksessä edellytetty erityisyys voisi liittyä esimerkiksi asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin, sillä niihin liittyy intressejä, joissa ilmastomuutokseen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset voivat ilmetä. Kysymys olisi lähtökohtaisesti ilmastomuutoksen tai sen hillinnän vaikutuksista tai siihen sopeutumisesta, ei välttämättä esimerkiksi suunnitelmapäätöksen vaikutuksista, joita voisi olla vaikea selvittää prosessinedellytysvaiheessa. Koska ilmastomuutoksessa läheskään kaikki tilanteet eivät ole ennalta arvattavissa, konkreettisten kriteerien tyhjentävä luetteleminen laissa ei olisi tarkoituksenmukaista. Oikeuskäytäntö määrittäisi tarkemmin sen, missä tilanteissa vaatimus liittyen erityiseen tapaan voisi täytyä.”

17. Periaatteessa tarkoitettu erityisyys, jolla voi olla yhteys ”asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin” on myös liityntä perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 17 §:ään (oikeus omaan kulttuuriin) ja 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus).

18. Valitusoikeuden säätäminen saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle ottaa huomioon saamelaisten perustuslain 17.3 §:ssä turvatun aseman tässä asiassa.

19. Esityksessä ilmastolakiin ehdotetaan lisättäväksi 14 a §. Siinä säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma. Perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntiin hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121.2 §:n mukaisesti kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Tältä osin ehdotus täyttää lailla säätämisen vaatimuksen. Lisäksi ehdotuksen mukaan ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta kyseisen suunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Ehdotetussa muutoksenhakua koskevassa säännöksessä selvennetään lisäksi kunnan päätöksen osalta, että muutoksenhaussa noudatetaan kuntalain sääntelyä. Näistä syistä ja kun otan huomioon perustuslain 20.2 §:n vaatimuksen siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, pidän ehdotettua sääntelyä asianmukaisena myös perustuslain 121.1 §:n kannalta.

20. Näin ollen lakiehdotus voidaan käsitykseni mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.