OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

17.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 200/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI HIILEN ENERGIAKÄYTÖN KIELTÄMISESTÄ JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksen aiemmassa valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta kirjallisen lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Esityksen valtiosääntöinen merkitys

Esityksen 5 §:ssä säädettäväksi ehdotettu kivihiilen käytön kielto energiantuotannossa vuonna 2029 merkitsee perustuslain kannalta niin perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan kuin 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen kohdistuvaa rajoitusta. Näiden rajoitusten tavoitteet kiinnittyvät esityksen mukaan niin hallitusohjelman energiapoliittisiin tavoitteisiin kuin Pariisin ilmastosopimukseen sekä Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Rajoitukselle on oikeusministeriön arvion mukaan esitetty niin tärkeänä yleisenä etuna pidettäviin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin kuin perustuslain 20 §:ssä suojattuun ympäristöperusoikeuteen kiinnittyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Elinkeinovapaus

Elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä on esityksessä perusteltu suhteellisen niukasti lähinnä viittaamalla elinkeinovapauden henkilölliseen soveltamis-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

alaan, eli siihen että se suojaa ensisijaisesti ennen kaikkea luonnollisten henkilöiden oikeuksia, vaikka myös oikeushenkilöiden voidaan katsoa nauttivan kyseisen oikeuden välillistä suojaa.

Kuten edellä on todettu, on esityksen merkitsemää rajoitusta pidettävä sen tavoitteiden osalta hyväksyttävänä. Esityksen elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta esityksen perusteluissa on viitattu ennen kaikkea siihen perustuslakivaliokunnan käytännössä usein toistettuun seikkaan, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana.

Esityksen perusteluissa on katsottu, että kielto synnyttäisi tilanteen, jossa ei enää olisi edellytyksiä harjoittaa pelkästään hiilen käytön varaan perustuvaa energian tuotantoa. Esityksen ei kuitenkaan voida katsoa omaavan energiantuotantoa elinkeinona kokonaisuudessaan rajoittavia vaikutuksia, vaikkakaan poissuljettuna ei voitane pitää sitä, etteikö esitys voisi käytännössä yksittäistapauksissa johtaa elinkeinonharjoittamisen edellytysten merkittävään vaikeutumiseen tai jopa edellytysten tyrehtymiseen. Tätä ei ole pidetty täysin ongelmattomana perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 22/2014 vp, s.6, PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Esityksen perusteluissa esitetyn selvityksen perusteella tosin vaikuttaa siltä, että vaikutukset kohdistuvat lähinnä sellaisiin toimijoihin, joille hiilen energiankäyttö ei ole ainoa tulonlähde.

Esityksen mahdollisesti omaamat merkittävätkin vaikutukset on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin hyvin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Kokonaisuutena arvioiden esityksen merkitsemää elinkeinovapauden rajoitusta voitaneen edellä rajoituksen erityisen painavat tavoitteet huomioiden pitää oikeasuhtaisena suhteessa sen merkitsemään elinkeinovapauden rajoitukseen.

Käyttörajoituksen ja pakkolunastuksen välisestä rajasta

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Perustuslain 15 §:n 2 momentti taas koskee pakkolunastustilanteita, joissa pääsääntöisesti varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Tiettyjen lähtökohtaisesti käyttörajoituksen muodossa säädettyjen omaisuudensuojan rajoitusten kohdalla perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on katsonut sen tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvan pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/2017vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Tätä kysymystä voidaan pitää keskeisenä myös nyt käsillä
olevan esityksen arvioinnin kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että esityksen 5 §:ssä säädettäväksi

ehdotettavassa hiilen energiakäytön kieltämisessä on kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pykälän 2 momentissa säädettyyn pakkolunastukseen ainakaan niissä tapauksissa, joissa laitoksen omistaja ei menetä kiellon johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Tulkintaa on edelleen perusteltu perustuslakivaliokunnan tulkinnan muutoksella entistä enemmän käyttörajoituksia tukevaan suuntaan.

Kuten esityksessäkin kuitenkin tuodaan esiin, ei rajanvetoa tämän tulkintakäytännönkään perusteella voida pitää siinä mielessä yksiselitteisenä, että kiellon katsominen perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaiseksi pakkolunastukseksi olisi täysin poissuljettavissa. Näin ennen kaikkea siksi, että lunastuksen ja käyttörajoituksen välistä suhdetta koskeva tulkintakäytäntö on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Merkityksellisenä perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain aikaisessa tilanteessa on pidettävä muun muassa ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin. Kuten esityksessä on tuotu esiin, on perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota siihen, että käyttörajoituksen ja lunastuksen välisessä rajanvedossa perinteisesti keskeisinä pidetyt koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen nykyisen ympäristöperusoikeuden säätämistä (PeVL 61/2010 ja PeVL 8/2007 vp). Rajanvetoon voidaankin kuitenkin katsoa liittyvän tiettyä epäselvyyttä, jota kuvaa myös ennen esitysluonnoksen lausuntokierrosta erikseen hankituissa kahdessa asiantuntijalausunnoissa omaksutut toisistaan poikkeavat kannat sen suhteen.

Esityksen mukaan siinä säädettäväksi ehdotettavan kiellon ei voida katsoa vaikuttavan siinä määrin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastettavana puuttumisena. Käyttörajoituksiin liittyvän korvausvelvollisuuden osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).

Edelleen esityksessä myös katsotaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 10/2014 vp omaksumaan kantaan nojaten, että perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia.

Lisäksi esityksen säätämisjärjestysperusteluihin sisältyvässä kokonaisarvioinnissa on merkitystä annettu sille perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti toteamalle seikalle, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Olennaisena on myös pidettävä sitä,

että rajoitus kohdistuu varallisuusmassaltaan huomattaviin yhtiöihin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteiseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).

Tietyissä tapauksissa merkitystä on annettava myös sille, että energiayhtiö voi olla kokonaisuudessaan julkiseen valtaan luettavan tahon omistuksessa. Perustuslain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle ja perustuslakivaliokunta on pitänyt kyseisestä linjasta kiinni useissa tämän jälkeisissä lausunnoissaan (esim PeVL 41/2017 vp PeVL 42/1998 vp).

Tämän ohella esityksen korvauksiin liittyvien ratkaisujen kannalta keskeisenä näyttäytyy sekä rajoitusten kohdistuminen kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja esitetyn lain voimaantulon ajoittaminen vuoteen 2029. Tämä turvaa pitkän siirtymäajan ja sen mahdollistamat toiminnan uudelleenjärjestämistä koskevat mahdollisuudet ennen rajoitusten voimaantuloa, jolle voidaan antaa merkitystä rajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Valmistelun yhteydessä tehtyjen selvitysten mukaan suuri osa voimaloista on jo poistunut käytöstä tähän ajankohtaan mennessä. Tämän lisäksi esityksessä on perusteltu omaksuttavan ratkaisun oikeasuhtaisuutta sillä, että käytännössä sellaisia voimaloita, joiden käyttäminen estyisi täysin kiellon seurauksena, on vain muutamia.

Kuten esityksen perusteluissakin on tuotu esiin, on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hiilen energiakäytön kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltu vakiintuneesti kiinnittäen erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Kokonaisuudessaan hallituksen esitys rakentuu laajasti ja vakuuttavasti perustellulle valtionsääntöiselle tulkinnalle esityksen sisältämien omaisuudensuojan rajoitusten hyväk-

syttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta suhteessa sillä tavoiteltaviin ilmasto- ja ympäristö-tavoitteisiin ja perustuslain 20 §:ään, sekä siitä, miksi nyt käsillä olevaa rajoitusta tulisi tarkastella omaisuudensuojan yleislausekkeen mukaisena käyttörajoituksena.