Juha Lavapuro 18.1.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 200/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksellä kielletään hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029. Kiellosta voidaan poiketa sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden ja toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Kiellon vastaisesta hiilen käytöstä määrättäisiin seuraamusmaksu. Esityksen tavoitteena olisi lopettaa hiilen energiakäyttö ennen vuotta 2030 ja samalla vähentää ilmastolle haitallisten päästöjen (etenkin hiilidioksidipäästöjen) määrää Suomessa, kun ilmastolle erityisen haitallinen päästölähde kielletään.

Esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa hiilen käyttökiellon suhdetta on arvioitu varsinkin perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Lisäksi esityksessä on kiinnitetty huomiota myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon. Keskeisimmät tulkintaongelmat liittyvät kuitenkin perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan.

Omaisuudensuojaa koskeva valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on nähdäkseni kattavasti käsitelty käytännössä kaikkia keskeisimpiä hallituksen esityksestä esiin nousevia valtiosääntöoikeudellisia. Niistä ensimmäinen koskee kysymystä siitä, tuleeko hiilen käyttökieltoa

tarkastella perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojaa koskevan yleislausekkeen vai perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna pakkolunastustilanteena, joihin sovelletaan momentissa mainittua täyden korvauksen periaatetta. Tämän jälkeen on vielä vastattava kysymykseen siitä, täyttääkö sääntely tapaukseen sovellettavan perustuslain 15 §:n momentin vaatimukset.

Säätämisjärjestysperusteluissa on kattavasti tarkasteltu tätä tulkinta-asetelmaa ja päädytty kokonaisarviossa kantaan siitä, että kysymys on perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen alaan kuuluvasta omaisuuden suojan rajoituksesta. Tätä tulkintakantaa puoltavat esityksen mukaan muun muassa seuraavat seikat:

- Perusoikeusuudistus ja sen voimaantulon jälkeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö samoin kuin pakkolunastussäännöksen sisällöllinen ehdottomuus. Perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojasäännöksen tulkinta on yleisesti ottaen muuttunut enemmän käyttörajoituksia painottavaan suuntaan. (PeVL 10/2014 vp, PeVL 6/2010 vp).
- Ilmasto- ja ympäristöperusteilla on asiassa keskeinen merkitys myös perustuslain kannalta (PL 20 §). Tärkeä yleinen etu puoltaa hiilidioksidipäästöjen ja muiden päästöjen vähentämistä sekä energiajärjestelmän muuttamista päästöttömäksi ilmastonmuutoksen torjumiseksi.
- Vaikka oikeushenkilöiden omistajat nauttivatkin omaisuudensuojaa ns. välillisen suojan teorian mukaisesti (ks. jo PeVL 5/1978) 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). Kiellon piiriin kuuluvat hiiltä käyttävien energialaitosten omistajat ovat oikeushenkilöitä, jotka ovat osakeyhtiömuotoisia ja ainakin pääosin varallisuudeltaan huomattavia energia-alan yhtiöitä. Tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta suurempi kuin silloin, jos vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. PeVL 9/2008 vp, s. 4/I).
- Siltä osin kuin kysymys on kuntien kokonaan omistamista energiantuotantolaitoksista, ei omaisuudensuojalla ole vaikutusta, koska valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle. Kysymys ei myöskään ole sellaisesta rajoituksesta, joka vaarantaisi yleisesti kunnan kyvyn huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

Katson myös itse, että edellä esitetyillä ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa vielä kattavammin käsitellyillä perusteilla esitettyä hiilen käyttökieltoa tulee arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvana omaisuudensuojan rajoituksena.

Rajoituksen sallittavuus määräytyy näin ollen perusoikeuksien yleisen rajoitustestin mukaan. Tältäkin osin säätämisjärjestysperusteluissa on kattavasti tarkasteltu rajoituksen hyväksyttävyyttä ja sen oikeasuhtaisuutta. Käsitykseni mukaan esitys ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi muidenkaan rajoitusedellytysten kannalta.

Oikeasuhtaisuuden osalta totean täydentävänä näkökohtana, että hiilen käyttökiellon ehdotetaan alkavan ilmastomuutoksen aiheuttamiin ympäristöuhkiin nähden varsin myöhään, vasta vuonna 2029. Pidän sinänsä mahdollisena, ettei perustuslaki olisi perustuslain 20 § huomioon ottaen estänyt kiellon varhaistamista joillakin vuosilla. Toisaalta nyt omaksutun siirtymäajan seurauksena kielto kohdistuu käytännössä harvalukuisempaan ryhmään toimijoita, kuin jos kielto olisi astunut voimaan aiemmin.

Oikeasuhtaisuuden ja hiilen käyttökiellon taustalla olevien ympäristötavoitteiden näkökulmasta voidaan myös huomauttaa, että hiilelle ehdotettavien käyttörajoituisten tavoitteen soveltuisivat käytännössä myös turpeeseen. Vaarana myös lienee, että hiilen käyttökielto lisää vastaavasti turpeen käyttöä sähkön ja lämmöntuotantoon, mikä vastaavasti heikentää sääntelyn tavoitteiden toteutumista. Katson kuitenkin, että tässä tilanteessa lainsäätäjällä on tiettyä harkintamarginaalia sen suhteen, minkä fossiilisen polttoaineen käytölle asetetaan merkittäviä käyttörajoituksia ensimmäisenä. Pidän kuitenkin selvänä, että turpeen vastaavaa käyttökieltoa tulisi arvioida samoin perustein kuin hiilenkin.

Muut seikat

Muilta osin viittaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin. Pidän niissä esitettyjä kantoja perusteltuina.

Johtopäätökset

Näkemykseni mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavapuro
professori