Valiokunnan lausunto PeVL 55/2018 vp– HE 200/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 200/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hiilen energiakäytön kieltämisestä. Esityksen mukaan hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn, 15 §:n omaisuudensuojaan sekä 18 §:n elinkeinonvapauteen. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtionsääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitys sisältää lakiehdotuksen hiilen energiakäytön kieltämisestä. Ehdotuksen 5 §:n mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029. Ehdotus merkitsee perustuslain kannalta niin perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan kuin 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen kohdistuvia rajoituksia.

Esityksen tavoitteet liittyvät esityksen perusteluiden mukaan paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastosopimukseen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Tällaiset tavoitteet sopivat perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta pitää esityksen merkitsemää rajoitusta perustuslain 18 §:n turvaamaan elinkeinovapauteen hallituksen esityksessä esitetyistä syistä hyväksyttävänä. Elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen 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 (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kiellon vaikutukset kohdistuvat lähinnä sellaisiin toimijoihin, joille hiilen energiankäyttö ei ole ainoa tulonlähde.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että esityksen mahdollisesti merkittävätkin rajoitukset on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Kokonaisuutena arvioiden esityksen merkitsemää elinkeinovapauden rajoitusta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää rajoituksen erityisen painavat tavoitteet huomioiden myös oikeasuhtaisena.

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 pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on katsonut sen tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvan pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että 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. Lunastuksen ja käyttörajoituksen välistä suhdetta koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt

huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoituksien arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi asian kannalta merkitykselliset koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä (ks. PeVL 21/1993 vp, s. 1 sekä PeVL 61/2010 vp, s. 3 ja PeVL 8/2017 vp, s. 5—6). Merkityksellisenä on pidettävä ennen muuta ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun 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. Toisaalta valiokunnan käytännön 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).

Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön 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 säätämisjärjestysperusteluihin sisältyvässä kokonaisarvioinnissa on merkitystä annettu sille perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti todetulle 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).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, 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).

Perustuslakivaliokunta on esitetyn kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt 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 vp ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioin-

nissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksen arvioinnissa erityistä merkitystä sille, että rajoitus kohdistuu kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja lain voimaantulo ajoittuu noin 10 vuoden päähän, vuoteen 2029. Kyse on siis pitkästä siirtymäajasta, joka mahdollistaa toiminnan uudelleenjärjestämisen ennen rajoitusten voimaantuloa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kokonaisuutena arvioituna ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset ovat paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea esityksen ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen