

Tuomas Ojanen

9.5.2018

Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoani kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä perustuslaillisista ja eräistä muista oikeudellisista näkökohdista. Lausuntoani on erityisesti pyydetty seuraavista kysymyksistä:

”

1. Kiellon perustuslainmukaisuuden arviointi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suoja ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta ottaen huomioon erityisesti seuraavat seikat:
 - (i) kiellon vaikutuspiirissä olevien yhtiöiden omistuspohja ja omistuksen sekä liiketoiminnan laajuus merkitys;
 - (ii) kiellon taustalla oleva ilmasto- ja ympäristöperuste; ja
 - (iii) siirtymäaikajärjestelyt (kiellon voimaantulo vuonna 2025 tai vuosina 2027 ja 2028 taikka vuonna 2030) sekä toimitusvarmuuteen liittyvä oikeus poiketa kiellosta /välttää sanktio (lähinnä seuraamusmaksu).
2. Kiellon arviointi muiden mahdollisesti merkityksellisten perustuslain säännösten, kuten perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.
3. Sanktioihin (lähinnä seuraamusmaksuun) liittyvät perustuslakinäkökohdat asiassa.
4. Kiellon vaikutuspiirissä olevan ulkomaisen yhtiön aseman arviointi investointisuoja sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun omaisuudensuojan kannalta.”

Lausuntoani varten olen saanut käyttööni seuraavat asiakirjat:

- Pöyry Management Consulting Oy, Kivihiilen käytön kieltämisen vaikutusten arviointi. Raportti työ- ja elinkeinoministeriölle, 2018.
- Pöyry Management Consulting Oy, Kivihiilen kieltämisen vaikutukset. Selvityksen tulosten tiivistelmä 21.3.2018.
- TEM-tiedote 27.3.2018: Selvitys: Kivihiilikiellosta vuonna 2030 vaikutuksia vain muutamalle energiayhtiölle, kiello vuonna 2025 toisi merkittäviä kustannuksia usealle.
- Muistio 29.3.2018, Merkittävimmät Suomen kivihiililaitosten omistajat sekä niiden omistajat ja liikevaihdon suuruus.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Kivihiilen käytön kiello: Pääasiallinen sisältö

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan kivihiilen käytöstä energiatuotannossa luovutaan 2020-luvun aikana. Lisäksi valtioneuvoston selonteossa kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp) on muun ohella linjattu seuraavaa:

- Suomi luopuu kivihiilen energiakäytöstä vuoteen 2030 mennessä. Energiatuotannon hiilidioksidipäästöjä vähentäviä ohjauskeinoja pyritään vahvistamaan Euroopan unionissa. EU:n päästökauppajärjestelmän lisäksi kivihiilen käyttöä ohjataan vero- ja tukijärjestelmillä siten, että kotimaisten polttoaineiden kilpailukyky säilyy sähkön ja kaukolämmön yhteistuotannossa kivihiileen verrattuna.
- Uusia voimalaitoksia tai korvausinvestointeja ei pidä tehdä kivi- tai ruskohiilen polttoon perustuvaksi. Olemassa olevien pölypoltoon perustuvien laitosten poistuessa kivihiili jää ainoastaan varapolttoaineeksi poikkeuksellisia tilanteita varten.
- Nykyisen hallituskauden aikana valmistellaan hallituksen esitys laiksi, jossa säädetään siirtymäaika kivihiilen energiakäytöstä luopumiselle vuoteen 2030 mennessä ottaen huomioon energian toimitusvarmuuteen, huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvät näkökohdat.

Kivihiilen käyttö energiatuotannossa on vähentynyt jo viime vuosien aikana Suomessa. Kivihiiltä käytetään kuitenkin edelleen erityisesti kaukolämpöä ja sen yhteydessä sähköä tuottavissa ns. CHP-laitoksissa suurissa kaupungeissa ja etenkin Helsingissä. Merkittäviä kivihiilen sähkön ja lämmön yhteistuotannon käyttökohteita oli Suomessa vuonna 2016 yhteensä 8 paikkakunnalla: Helsingissä, Turun seudulla, Espoossa, Vantaalla, Lahdessa, Pietarsaareissa ja Vaasassa, sekä Kirkniemen paperitehtaalla.

Pöyryn selvityksen mukaan useimmissa käyttökohteissa kivihiili on kuitenkin tarkoitus korvata muilla energialähteillä vuoteen 2030 mennessä johtuen muun muassa kaupunkien ja energiayhtiöiden omista päästötavoitteista sekä verotuksen ja päästökaupan ohjausvaikutuksesta, joka lisää kivihiilen käytön kustannuksia. Vuonna 2030 kivihiiltä käytettäisiin Suomessa arviolta enää kahdessa laitoksessa, joiden kivihiilen käyttö olisi noin 3,5-4,0 TWh.¹

Suunniteltu kivihiilen käytön kieltö tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2025 ja viimeistään vuoteen 2030 mennessä. Kuten Pöyryn selvityksestä tulee esiin, kiellon voimaantuloajankohta vaikuttaisi merkittävästi siihen, kuinka huomattavaksi kiellon vaikutukset muodostuisivat niissä kaukolämpöverkoissa ja teollisuuskohteissa, joissa kivihiiltä merkittävässä määrin edelleen ja lähivuosinakin vielä käytetään Suomessa: Mitä lähempänä vuotta 2025 kieltö olisi, sitä laajemmin kiellolla olisi vaikutuksia monella paikkakunnalla, koska hiili on suunniteltu korvattavan pääasiassa vasta vuoden 2025 jälkeen.² Erityisesti Helsingissä ja mahdollisesti Espoossa korvausinvestointien toteuttaminen olisi vaikeaa, jopa mahdotonta, ja kivihiiltä korvattaisiin merkittävässä määrin maakaasulla. Samoin kolmella muulla paikkakunnalla kieltö vuonna 2025 johtaisi ennenaikaisiin investointeihin. Kivihiilen kieltö vuonna 2025 nostaisi kaukolämmön tuotantokustannuksia erityisesti Vaasassa ja Helsingissä, mutta myös Espoossa ja Vantaalla.

Sitä vastoin kiellon vaikutukset rajautuisivat Pöyryn selvityksen valossa enää lähinnä Helsinkiin ja Vaasan seudulle, jos kieltö tulisi voimaan vuonna 2030, koska niissä jouduttaisiin tekemään ennenaikaisia investointeja kivihiilen korvaamiseksi. Muilla paikkakunnilla olisi jo tehty päätökset kivihiilen energiakäytön lopettamisesta ennen vuotta 2030. Lisäksi kivihiiltä käyttävän lämmön tuotantokapasiteettikin laskisi markkinaehtoisesti merkittävästi

¹ Pöyryn selvitys, s. 4.

² Pöyryn selvityksen mukaan kivihiiltä ei korvattaisi monellakaan paikkakunnalla vielä vuoteen 2025 mennessä, vaan kivihiilen käyttö jatkuisi 6-7 paikkakunnalla.

vuoteen 2030 mennessä.³ Kokonaisuudessaan taloudelliset vaikutukset⁴ olisivat kuitenkin myös Helsingissä, Vaasassa ja Kirkniemessä⁵ Pöyryn selvityksen mukaan "selkeästi alhaisemmat" vuonna 2030 verrattuna siihen, että kielto tulisi voimaan vuonna 2025.

Kivihiilen käytön kielto johtaisi siihen, että olemassa olevia laitoksia, joilla sinänsä voisi olla vielä teknistä käyttöikää jäljellä, jouduttaisiin poistamaan käytöstä. Pöyryn selvityksessä olevan arvion mukaan ennen aikaisesti poistettavien laitteistojen nykykäyttöarvot olisivat yhteensä noin 90 miljoonaa euroa, jos kielto tulisi voimaan 2025, ja 50 miljoonaa euroa, jos kielto tulisi voimaan vuonna 2030.

Saamani selvityksen mukaan kivihiiltä energiatuotannossa käyttävien laitosten omistajina ovat joko suoraan tai osakeomistuksen kautta yhtäältä tietyt kunnat, kuten Helsingin ja Vantaan kaupungit, tai sellaiset energia-alan yritykset kuin Teollisuuden Voima Oy ja Fortum Oyj:n tytäryhtiö Fortum Power and Heat Oy. Joidenkin laitosten omistajina on myös ulkomaisia yhtiöitä ja kuntia.⁶

Kysymys 1. Kivihiilen käytön kieltäminen perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain (731/1999) 15 §:n omaisuudensuojasäännös on kaksiosainen. Säännöksen 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Momentin mukainen omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan.⁷

Säännöksen 2 momentti ("Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.") taas koskee pakkolunastustilanteita, joilla tarkoitetaan sellaista omistusoikeuden tai

³ Ks. tarkemmin kivihiilen kiellon vaikutuksista käyttökohteittain vuonna 2025 ja vuonna 2030 Pöyryn selvitys, s. 6-7.

⁴ Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan kohonneiden lämmön muuttuvien tuotantokustannusten ja ennen aikaisten korvausinvestointien kokonaistaloudellisia vaikutuksia ennen aikaisen investoinnin ajalta. Pöyryn selvitys, s. 8.

⁵ Kirkniemessä syntyisi lisäkustannuksia vain matalassa hintaskenaariossa vuonna 2030. Pöyryn selvitys, s. 8.

⁶ Muistio 29.3.2018, Merkittävimmät Suomen kivihiililaitosten omistajat sekä niiden omistajat ja liikevaihdon suuruus.

⁷ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp; PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp.

muun varallisuusosoikeuden siirtoa yksityiseltä oikeussubjektilta toiselle oikeussubjektille (yleensä julkisyhteisö, mutta toisinaan toinen yksityinen taho) tavalla, joka voidaan toteuttaa alkuperäisen oikeudenhaltijan suostumuksesta riippumatta ja tässä mielessä "pakolla". Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusosoikeudellinen etuus siirtyy subjektilla toiselle.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen.⁸

Kivihiilen käytön kieltäminen energiatuotannossa siten, että kieltäminen tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2025 ja viimeistään vuonna 2030, merkitsee energialaitoksen omistajan kannalta sitä, että tämä ei enää voisi käyttää omistamaansa laitosta sellaiseen energiatuotantoon, jossa käytettäisiin kivihiiltä. Nähdäkseni kivihiilen käytön kieltämisessä energiatuotannossa olisi siten kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisista vaikutuksiltaan rinnastu pykälän 2 momentissa pakkolunastukseen ainakaan niissä tapauksissa, joissa laitoksen omistaja ei menetä kiellon johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käytötavalla.

On kuitenkin huomautettava, että rajanveto omaisuuden käyttörajoituksen ja pakkolunastuksen välillä ei ole selvä ja yksiselitteinen, etenkin kun omaisuudensuojaa koskeva tulkintakäytäntö on muuttunut perusoikeusuudistuksen jälkeen lopputuloksella, ettei omaisuuden käyttörajoitusten ja pakkolunastuksen arviointi perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen uudistusta.

Koska kivihiilen käytön suurin merkitys omistajalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon, sen käytön kieltämistä olisi ilmeisesti pidetty perusoikeusuudistusta edeltäneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa silloisen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamana pakkolunastuksena.⁹

Nykyään omaisuudensuojasäännöksen tulkinta on yleisesti ottaen muuttunut enemmän käyttörajoituksia painottavaan suuntaan. Esimerkiksi turvetuotantoa

⁸ PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp, ja PeVL 38/1998 vp. Valiokunta on myös todennut oikeuskirjallisuuteen viitaten, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetyks muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksensa painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan. Ks. esim. PeVL 8/2017 vp ja PeVL 61/2010 vp.

⁹ Ks. esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp.

koskevat rajoitukset on tulkittu omaisuuden käyttörajoituksiksi.¹⁰ Lisäksi perustuslain 15 §:n tulkinnassa annetaan myös painoa omaisuuden suojan rajoitusten arvioinnissa jäljempänä selostettavalla tavalla perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökselle.

Silti ei ole täysin suljettu pois, etteikö perustuslakivaliokunta voisi katsoa kivihiilen käytön kiellon täyttävän pakkolunastuksen tunnusmerkistön ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa kiello kokonaan estäisi laitoksen käytön energiantuotannossa sen takia, ettei laitoksessa voida tuottaa energiaa muilla käyttötavoilla.

Lisäksi kivihiilen käytön kiello synnyttäisi tilanteen, jossa ei enää olisi edellytyksiä harjoittaa pelkästään kivihiilen käytön varaan perustuvaa energiantuotantoa. Näin ollen kiello koskettaisi sikäli myös perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, että kiello vaikuttaisi negatiivisesti haluun aloittaa uutta kivihiilen käyttöön perustuvaa energiantuotantoa yritys- ja elinkeinotoimintana.

Perusoikeussuojan henkilöpiiri

Perustuslain 15 §:n mukaan ”(j)okaisen omaisuus on turvattu”. Saamani selvityksen mukaan kivihiiiltä käyttävien energialaitosten omistajat ovat oikeushenkilöitä, jotka taas ovat yhtäältä kuntia ja toisaalta osakeyhtiömuotoisia ja ainakin pääosin varallisuudeltaan huomattavia energia-alan yhtiöitä. Lisäksi näistä yhtiöistä muutamat, kuten *Fortum Oyj*, ovat pörssiyrityksiä, joiden osakkeita omistavat myös yksityishenkilöt.

Perustuslain kannalta on syytä painottaa energialaitosten omistajien suhteen lähtökohtana sitä, että omaisuuden suoja perusoikeutena *ei* koske kuntia, koska kuntien on valtion sekä julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten tapaan vakiintuneesti katsottu jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle.¹¹ Sitä vastoin siltä osin kuin kiellon piirissä olevien laitosten omistajina on yksityisiä energiayhtiöitä, joiden osakkeenomistajina voi myös olla yksityishenkilöitä, kiello kohdistuisi lähtökohtaisesti omaisuuden suojan perusoikeussuojan piirissä oleviin tahoihin. Tässä yhteydessä on huomioitava Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, joka turvaa omaisuuden suojaa. Artiklan 1 kappaleen mukaan ”jokaisella luonnollisella tai *oikeushenkilöllä* on oikeus nauttia rauhassa

¹⁰ PeVL 10/2014 vp.

¹¹ Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen 309/1993 vp on todettu seuraavaa: ”Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp).” Kuten jäljempänä kuitenkin tuodaan esiin, kuntien omaisuus voi tietyin edellytyksin saada perustuslainsuojaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kautta. Ks. myös PeVL 26/2017 vp.

omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” (*kursivointi – TO*).

Koska Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vastaavien perusoikeuksien suojan *vähimmäistason*, myös perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ulottuu luonnollisten henkilöiden ohella (yksityisiin) oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin. Toinen asia on, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyrityksiin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.¹²

Rajoitusedellytysten täytyminen

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus eivät ole ehdottomia, rajoittamattomia perusoikeuksia. Sitä vastoin kumpaakin perusoikeutta voidaan rajoittaa¹³, kunhan kulloinkin rajoitus täyttää seuraavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.¹⁴

- lailla säätämisen vaatimus;
- lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimus;
- rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus;
- rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (suhteellisuusvaatimus);
- rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueeseen;
- oikeusturvajärjestelyiden käsillä olo; ja
- rajoitus on sopusoinnussa kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat *kumulatiivisia*: jokaisen edellytyksen on täytyttävä, jotta omaisuudensuojan rajoitus olisi sallittu perustuslain kannalta.¹⁵ Käytännössä merkityksellisiä ovat kivihiilen käytön kiellon valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta erityisesti lailla säätämisen vaatimus, ml. lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, sekä vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä välttämättömyydestä (suhteellisuusvaatimus).

¹² Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000vp.

¹³ Ks. omaisuuden käyttörajoitusten arvioinnista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta esim. PeVL 10/2014 vp; PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp.

¹⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁵ Ks. rajoitusedellytyksistä Tuomas Ojanen, *Perusoikeusjuridiikka*, Helsinki 2015, s. 35-38.

Koska kivihiilen käytön kiellosta ei ole vielä laadittu lakiehdotusta – tai ainakaan sellaista ei ole ollut käytettävissäni lausunnon antamista varten – seuraavassa esitettävä ei sisällä arviota lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten näkökulmasta. Tyydyn vain toteamaan, että lakiehdotuksessa kivihiilen käyttämisen kiellosta on aikoinaan asianmukaisesti huomioitava myös sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Kiellon hyväksyttävyyys

Kivihiilen käytön kiellon taustalla ovat hallitusohjelman energiapoliittiset tavoitteet sekä Pariisin ilmastopöytäkirja ja Euroopan unionin ilmastopolitiikka. Siltä osin kuin kiellolla tavoitellaan ilmasto- ja yleisemmin ympäristöpoliittisia tavoitteita, kivihiilen käytöstä luopuminen edistäisi perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetyn ympäristövastuun toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kivihiilen kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltu vakiintuneesti kiinnittäen erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, ettei perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.¹⁶ Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.¹⁷

Kaiken kaikkiaan on nähdäkseni ilmeistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, että kivihiilen käytön kiellolle on esitettävissä perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Kiellolla on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet. Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa kiellon kytkentää Euroopan unionin oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista juontuviin valtion velvoitteisiin.

¹⁶ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp,, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp.

¹⁷ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp.

Kiellon oikeasuhtaisuus (suhteellisuusperiaate)

Omaisuuksensuojan (ja elinkeinovapautteen) kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (suhteellisuusperiaate).

Kivihiilen käytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista ensinnäkin se, että omaisuudensuojan ulkopuolelle jäävien kuntien ohella kivihiilen käytön kieltä koskisi välittömästi energialaitosten omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Kuten edellä todettiin, tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Lisäksi Helsingissä, jossa kivihiilellä on merkittävin osuus kaukolämmön tuotannossa ja jossa kivihiilen kiellolla olisi suurimmat vaikutukset tuotantoon sekä investointeihin, kivihiiltä käyttävät laitokset omistaa *Helen Oy*, joka on saamani selvityksen mukaan täysin kunnallisessa, so. Helsingin kaupungin omistuksessa. Tältä osin kivihiilen käytön kiellon vaikutuksia ei ole edes tarvetta arvioida perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta, koska kunnan omaisuus ei nauti perustuslaissa taattua omaisuudensuojaa.

Oikeasuhtaisuuden kannalta on edelleen merkityksellistä, että saamani selvityksen mukaan kivihiilen käytön kiellon merkitsemä rajoitus kohdistuisi monessa tapauksessa vain energialaitoksen käyttämään yhteen energiatuotannon muotoon, koska monet energialaitokset voivat tuottaa energiaa myös muilla tavoilla kuin kivihiiltä käyttämällä. Tosin joissain energialaitoksissa kivihiilen käyttö voi sinänsä olla taloudellisesti merkittävin energiatuotannon muoto, minkä lisäksi saamani selvityksen mukaan muutamassa laitoksessa kivihiilen käyttö on käytännössä ainoa energiatuotannon muoto.

Lisäksi kivihiilen käytön kiellon oikeasuhtaisuuden kannalta on huomionarvoista, että Pöyryn selvityksen mukaan nykyiset kivihiiltä käyttävät laitokset on suunniteltu korvattavan markkinaehtoisesti pääasiassa 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla lopputuloksella, että Suomessa olisi jäljellä enää kaksi (2) kivihiiltä markkinaehtoisesti pääpolttoaineena käyttävää energian tuotantolaitosta vuonna 2030, kun taas vuonna 2025 niitä olisi vielä käytössä kuusi (6). Esimerkiksi Helsinki on tehnyt päätöksen Hanasaaren

laitoksen alas ajamisesta vuoteen 2024 mennessä sekä Hanasaaren kaukolämpötuotannon korvaamisesta biomassapohjaisilla lämpökattiloilla eri puolilla Helsinkiä. Hanasaaren sulkemisen jälkeen kivihiiltä poltettaisiin vuosina 2025 ja 2030 ainoastaan Salmisaaressa Helsingissä.

Kaiken kaikkiaan kivihiilen kieltö vuonna 2025 johtaisi Pöyryn selvityksen mukaan merkittävästi suurempiin taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin verrattuna kivihiilen kieltämiseen vuonna 2030 merkittävien lisäinvestointitarpeiden ja nykyisten laitteistojen ennenaikaisen käytöstä poiston takia. Samoin lämmön tuotantokustannukset olisivat merkittävästi erilaisia riippuen siitä, tulisiko kieltö voimaan jo vuonna 2025 vai vasta vuonna 2030:

Pöyryn selvityksen mukaan kivihiilen kieltö vuonna 2025 aiheuttaisi ennenaikaisesta korvausinvestoinnista johtuvia merkittäviä lisäkustannuksia Helsingissä, Vaasassa, Espoossa, Vantaalla ja Naantalissa. Kirkniemessä lämmön muuttuvat tuotantokustannukset nousisivat erityisesti matalassa hintaskenaariossa.¹⁸

Kivihiilen kieltö vuonna 2030 taas aiheuttaisi kustannusvaikutuksia Vaasassa, Helsingissä ja Kirkniemessä. Pöyryn selvityksen mukaan taloudellisten vaikutusten kokonaissuuruus olisi kuitenkin huomattavasti vuoden 2025 kieltöä pienempi, yhteensä 14 miljoonaa euroa energia- ja ilmastostrategian hintaskenaariossa ja 25 miljoonaa euroa matalassa hintaskenaariossa. Tämä johtuisi selvityksen mukaan pääosin yhtäältä siitä, että useimmissa verkoissa kivihiilen käyttö olisi korvattu muulla tuotannolla ilman kieltöäkin ja toisaalta siitä, että ennen aikaisten korvausinvestointien vaikutus on alhaisempi.¹⁹

Kivihiilen käytön kiellon oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on myös merkityksellistä, että kiellolla ei olisi taannehtivia vaikutuksia, eikä edes nykytuotoinen kivihiilen käyttöön perustuva energiatuotanto lakkaisi kiellon takia edes lähivuosina, vaan aikaisintaan vasta vuonna 2025. Lisäksi oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että energiantuottajilta on nähdäkseni voitu jo jonkin aikaa edellyttää varautumista kivihiilen käyttöön perustuvaa energiantuotantoa koskevan lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin tilanteessa, jossa ilmastomuutokseen liittyvät ongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä yhtä hyvin kansallisella kuin eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla. Tällaisilla markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana.²⁰

¹⁸ Pöyryn selvitys, s. 25 ja 26.

¹⁹ Pöyryn selvitys, s. 25 ja 26.

²⁰ Ks. esim. PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp, joissa oli kysymys taksi- ja lääkemarkkinoilla toimivista yrityksistä.

Kun edellä mainittujen näkökohtien lisäksi otetaan huomioon kivihiilen käytön kiellon tavoitteiden kytkentä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, kivihiilen käytön kiellosta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan nähdäkseni pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä, eivätkä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.

Kiellon voimaantuloajankohta

Kivihiilen kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa etenkin oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä kiellon voimaantuloajankohdalla. Saamani selvityksen mukaan kivihiilen kiellon taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin vaikuttaisi merkittävästi se, tulisiko kielto voimaan vuonna 2025 vai viimeistään vuonna 2030.

Pöyryn selvityksestä ilmenevät huomattavat kustannusvaikutusten erot kivihiilen kiellosta vuonna 2025 verrattuna kieltoon vuonna 2030 ovat kiellon oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettava seikka siltä osin kuin kivihiililaitoksissa on sellaista yksityistä omistusta, joka lähtökohtaisesti on omaisuudensuojan piirissä. Koska kiellosta energialaitosten omistajiin kohdistuvat taloudelliset rasitukset ainakin merkittävästi vähenisivät ja joissain tapauksissa jopa poistuisivat, jos kielto tulisi voimaan vasta vuonna 2030, olisi myös valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua ajoittaa kiellon voimaantulo vuoteen 2030 tai ainakin vuotta 2025 myöhemmäksi. Sinänsä ei olisi valtiosääntöoikeudellista estettä myöskään sille, jos kiellon vaikutuksia suhteessa eri laitoksiin ja niiden omistajiin pyrittäisiin pehmentämään toteuttamalla kivihiilen käytön kielto asteittain ajallisesti ja alueellisesti.

Mahdollinen kompensaatiosäätely

Pöyryn selvityksen mukaan kivihiilen kielto johtaisi siihen, että nykyisiä energiantuotantolaitoksia, joilla on teknistä käyttöaika jäljellä, jouduttaisiin poistamaan käytöstä. Laitosten omistajien näkökulmasta yksi esiin tuleva kysymys liittyy tällöin siihen, tulisiko heidän saada korvaus siitä syystä, että kiellon voimaantulon takia heidän sinänsä teknisesti käyttökelpoinen laitoksensa jouduttaisiin poistamaan käytöstä.

Lausuntoa varten käyttööni toimitetusta aineistosta ei ilmene, onko tarkoitus maksaa korvauksia sellaisten laitosten omistajille, joiden omistama sinänsä käyttökelpoinen laitos jouduttaisiin poistamaan käytöstä kiellon takia.

Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin perustuslain kannalta todeta mahdollisesta korvauksista seuraavaa:

- Kivihiilen kiellossa olisi valtiosääntöoikeudellisesti kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käyttörajoitukseen liittyvistä korvauksista, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä *ei* johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valiokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua.²¹
- Kysymys kiellosta maksettavista korvauksista voi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta ylipäättään syntyä vain siltä osin kuin käytöstä poistettavien laitosten omistajina on sellaisia yksityisiä tahoja, joiden omaisuus tuotantolaitoksen muodossa nauttii perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Sitä vastoin täysin kunnallisessa omistuksessa olevat energialaitokset eivät ole perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan piirissä.
- Perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastomuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia.²²
- Vastapainoksi on kuitenkin todettava, ettei perustuslaki myöskään muodosta estettä kohdennetulle korvaussäätelylle - ja jopa sellaisten laitosten omistajille, kuten Helsingin kaupungille, vaikka ne eivät sinänsä nauti perustuslaillista omaisuudensuojaa. Lainsäätäjä voi kuitenkin tällöin harkintavaltansa puitteissa ottaa huomioon esimerkiksi nyt kysymyksessä olevien energialaitosten omistajien kyvyn vastata kiellosta syntyvistä taloudellisista kustannuksista ja muista rasituksista, samoin kuin sen, että mahdollisten korvausten määrä ei ole perusteltua nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan.²³

²¹ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp.

²² Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, jossa oli kysymys turvetuotannosta ja sen estymisen mahdollisesta kompensatiosäätelystä perustuslain kannalta.

²³ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, jossa perustuslakivaliokunta tarkasteli korvauskysymystä suhteessa turvetuotannon sijoittamista koskevan ympäristöluvan epäämiseen. Tässä yhteydessä on myös korostettava, että turvetuotannon sijoittamista koskeva ympäristöluvan epääminen saattaa rajoittaa myös yksityishenkilöiden omaisuudensuojaa, kun taas nyt käsillä

Johtopäätökset kiellosta omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta

Edellä esitettyjä näkökohtia kokonaisuutena arvioiden päädyn kantaan, jonka mukaan kivihiilen käytön kiellosta omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on tarkoitukseltaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, eikä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen. Vaikka edellä ollut tarkastelu on ollut lähinnä omaisuudensuojan kannalta, vastaava johtopäätös voidaan tehdä myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

Ylipäätään sekä perustuslain 15 §:ssä turvatulla omaisuudensuojalla että vielä enemmän perustuslain 18 §:ssä turvatulla elinkeinovapaudella on tällaisessa asiayhteydessä kaiken kaikkiaan suhteellisen vähäinen merkitys, etenkin kun huomioidaan yhtäältä kivihiilen käytön kiellolla tavoiteltavat ilmasto- ja energiapoliittiset päämäärät ja toisaalta kiellon kohdistuminen energialaitoksiin ja niiden omistajina oleviin varallisuusmassaltaan huomattaviin energia-alan yrityksiin. Samoin kiellon valtiosääntöoikeudellista merkityksellistä on omiaan vähentämään se, että kiello tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2025 ja että kiello koskisi osaksi myös sellaisten laitosten omistajia, jotka eivät ylipäätään nauti perustuslain 15 §:ssä taattua omaisuudensuojaa.

Siltä osin kuin kivihiilen käytön kiello kuitenkin on merkityksellinen perustuslaillisen omaisuudensuojan kannalta on myös valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua ajoittaa kiellon voimaantulo vuoteen 2030 tai ainakin vuotta 2025 myöhemmäksi, koska tällä tavoin voidaan Pöyryn selvityksen valossa merkittävästi vähentää kiellon merkitsemiä taloudellisia vaikutuksia ja muita rasituksia energialaitosten omistajille, varsinkin kun Pöyryn selvityksen mukaan nykyiset kivihiiltä käyttävät laitokset on jo muutoinkin suunniteltu korvattavaksi markkinaehtoisesti pääasiassa 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.²⁴

Lopuksi on syytä huomauttaa, että edellä ollut tarkastelu on ollut perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta, koska kokonaisuutena tarkasteltuna kivihiilen käytön kiellossa on käsityksen mukaan kyse omaisuuden suojan rajoittamisesta ainakin valtaosassa tilanteita, ei perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta pakkolunastuksesta. Jos kuitenkin kivihiilen käytön kiello estäisi kokonaan laitoksen käytön energiantuotantoon kiellon voimaantulon jälkeen,

oleva kivihiilen käytön kiello kohdentuisi vain varallisuudeltaan huomattaviin energiayhtiöihin ja tiettyihin kuntiin, joista jälkimmäiset eivät edes lähtökohtaisesti nauti perustuslaillista omaisuudensuojaa.

²⁴ Pöyryn selvitys, s. 16.

perustuslakivaliokunta saattaisi tulkita kiellon tältä osin pakkolunastukseen tosiasiallisesti rinnastuvana puuttumisena omaisuudensuojaan. Saamani selvityksen mukaan tällainen tilanne voisi kuitenkin lähinnä tulla kysymykseen kokonaan kunnallisessa omistuksessa olevissa energialaitoksissa Helsingissä lopputuloksella, ettei perustuslain omaisuudensuojasäännös soveltuisi, koska kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.

Toimintavarmuuteen liittyvä poikkeus

Toimitusvarmuuteen liittyvästä oikeudesta poiketa kivihiilen käytön kiellosta sekä välttää kiellon loukkaamiseen liittyvä sanktio (lähinnä seuraamusmaksu) riittää todeta perustuslain kannalta, ettei perustuslaista johdu estettä tällaisille poikkeuksille.

Kysymys 2. Kiellon arviointi muiden mahdollisesti merkityksellisten perustuslain säännösten, kuten perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee jo sanamuotonsa mukaisesti vain ihmisiä ("Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä"). Koska kivihiilen käytön kieltö koskisi energialaitoksia ja niiden omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia energiayhtiöitä tai kuntia, perustuslain yhdenvertaisuussäätely ei käytännössä saa merkitystä kivihiilen käytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Kiellon kohteena olevien energialaitoksen omistajina on saadun selvityksen mukaan myös sellaisia kuntia kuin esimerkiksi Helsingin kaupunki, joka omistaa kokonaan Helen Oy:n, jolla on Helsingissä kaksi kivihiiltä käyttävää CHP-laitosta, Salmisaari B ja Hanasaari.²⁵ Kuten jo edellä on todettu, kunta ei julkisen vallan tahona nauti perusoikeussuojaa. Näin ollen Helsingin kaupunki, sen paremmin kuin mikään muukaan kaupunki tai kunta, ei nauti myöskään perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa.

Perustuslakivaliokunnan tuoreemmassa lausuntokäytännössä on kuitenkin linjattu, että esimerkiksi merkittävät omaisuusjärjestelyt, joissa kunnan omaisuutta siirtyy laajamittaisesti maakuntien hallintaan tai omistukseen, ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, koska perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei siksi voida puuttua itsehallinnon

²⁵ Pöyry selvitys, s. 15.

keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.²⁶

Nähdäkseni on kuitenkin saadun selvityksen valossa jokseenkin ilmeistä, ettei kivihiilen käytön kieltö voi tarkoittaa energialaitosten omistajina olevien kuntien sellaista taloudellisen itsehallinnon heikennystä, joka vaarantaisi näiden kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten omasta hallinnostaan. Näin ollen ei vaikuta olevan myöskään perustuslain 121 §:n näkökulmasta tarvetta kivihiilen käytön kiellosta kuntien omaisuuteen liittyviin kompensatioihin kunnan itsehallinnon reaalisuuden turvaamiseksi. Tässäkin yhteydessä on syytä kuitenkin lisätä, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettäkään tällaiselle kohdennetulle korvaussäätelylle.

Kysymys 3. Sanktioihin (lähinnä seuraamusmaksuun) liittyvät perustuslainäkökohdat asiassa

Koska kivihiilen käytön kiellosta ei ole vielä laadittu lakiehdotusta (tai ainakaan sellaista ei ole ollut käytettävissä lausunnon antamista varten), tyydyn esittämään kiellon rikkomisen tai noudattamisen laiminlyönnin johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta perustuslain kannalta seuraavan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa:

- Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset sanktiot eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan. Sitä vastoin kysymys on lainvastaisesta teosta määrättävistä *sanktioluonteisista hallinnollisista seuraamuksista*, joka on asiallisesti rinnastettavissa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.²⁷
- Kun kyseessä olisi hallinnollinen seuraamusmaksu, sen määräämisessä olisi kysymys hallintoasian käsittelystä, johon sovellettaisiin hallintolakia. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Näin ollen kivihiilen käytön kiellon rikkomisesta määrättävä seuraamus ei perustuisi käännettyyn todistustaakkaan, koska hallintolaki asettaa viranomaiselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määräämistä. Silti seuraamuksen määräämisessä olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen

²⁶ Ks. erit. PeVL 26/2017 vp.

²⁷ Ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 9/2012 vp.

rangaistukseen. Tällöin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettaman noudattaminen.²⁸

- Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kyse on myös merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset
- Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta tai ei myöskään yleensä määrätä luonnolliselle henkilölle. Tällöinkin on painotettu paitsi edellä selostettuja vaatimuksia myös hyvän hallinnon vaatimuksia ja oikeusturvaa.²⁹
- Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyssä on myös huomioitava kaksoisrangaistavuuden kiellosta (*ne bis in idem* - sääntö) seuraavat vaatimukset, jos kivihiielen käytön kieltoon liittyisi seuraamusmaksun ohella rikosoikeudellinen rangaistus.

Kysymys 4. Kiellon vaikutuspiirissä olevan ulkomaisen yhtiön aseman arviointi investointisuojaopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun omaisuudensuojan kannalta

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla 1 kappaleen mukaan ”jokaisella luonnollisella tai *oikeushenkilöllä* on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” (*kursivointi* – TO). Näin ollen kivihiielen käytön kiellon vaikutuspiirissä oleva ulkomainen yhtiö nauttii ilman muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan mukaista omaisuudensuojaa.

Samalla ulkomainen yhtiö nauttii kuitenkin myös perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa aivan samalla tavoin kuin kotimaiset yhtiöt. Koska Euroopan ihmisoikeussopimus ei tuo oikeudellista lisäarvoa perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan, vaan lähinnä asettaa

²⁸ Ks. esim. PeVL 32/2005 vp.

²⁹ Ks. esim. PeVL 49/2017 vp.

perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan *vähimmäistason*, tyydyn viittamaan edellä omaisuudensuojasta ja elinkeinovapaudesta perustuslain kannalta todettuun siltä osin kuin kysymys on ulkomaisesta yhtiöstä.

Saamani omistajaselvityksen mukaan Sappi Kirkniemen paperitehtaan, jonka monipolttoainekattilassa voidaan polttaa tehtaan sivutuotteita, kuten kuorta ja muita puupohjaisia polttoaineita sekä kivihiiltä omistaa eteläafrikkalainen metsäteollisuuskonserni *Sappi Ltd* (alkujaan South African Pulp and Paper Industries Limited), jonka osake on listattu Johannesburgin pörssissä.

Suomella ja Etelä-Afrikan tasavallan välillä on solmittu sopimus sijoitusten edistämistä ja vastavuoroisesta suojaamisesta, joka on saatettu valtiosisäisesti voimaan vuonna 2001 (SopS 7-8/2001). Sopimus sisältää tämän tyyppisille sijoitussuojasopimuksille tavanomaiset määräykset sijoitusten kohtelusta (3 artikla), menetysten korvaamisesta (4 artikla) sekä riitojen ratkaisusta (8 ja 9 artikla), joilla pyritään syrjimätön kansallinen kohtelu toiselle osapuolelle sekä edistämään sijoitusten suojaa. Syrjimätöntä, tasapuolista kohtelua edellyttää sopimuksen 3 artikla seuraavasti.

”3 artikla

Sijoitusten kohtelu

(1) Isäntäsopimuspuoli soveltaa alueellaan toisen sopimuspuolen sijoittajien sijoituksiin kohtelua, joka ei ole epäedullisempi kuin kohtelu, jonka se myöntää omien sijoittajiensa sijoituksille tai jonkin kolmannen valtion sijoittajien sijoituksille.

(2) Isäntäsopimuspuoli soveltaa alueellaan toisen sopimuspuolen sijoittajiin niiden sijoitusten hoidon, käytön, hyödyntämisen tai myynnin osalta kohtelua, joka ei ole epäedullisempi kuin kohtelu, jonka se myöntää omille sijoittajilleen tai jonkin kolmannen valtion sijoittajille.”

Nähdäkseni riski siitä, että Sappi Ltd voisi varsinkaan *menestyksellisesti* vedota sopimuksen investointisuojauslausekkeiden rikkomiseen ja vaatia korvauksia rikkomisesta syntyneistä vahingoista, on käytännössä olematon. Yhtäältä on huomioitava se, että Kirkniemen paperitehtaalla vuonna 2015 käyttöön otettu uusi monipolttoainekattila on Pöyryn selvityksen mukaan suunniteltu siten, että sitä voidaan operoida kokonaan ilman kivihiiltä. Myös polttoainekuljettimet ja muu polttoainelogistiikka mahdollistaa kivihiilen korvaamisen kokonaisuudessaan. Näin ollen kivihiilen kiellon ei arvioida aiheuttavan ylimääräisiä investointeja. Sitä vastoin kivihiilen käytön kieltö tekisi vain tarpeettomiksi ne investoinnit, jotka on jo tehty kivihiilen käytön mahdollistamiseksi, kuten muun muassa kivihiilikuljettimet, siilot ja murskaimet, joita ei voida hyödyntää muilla polttoaineilla.

Toisaalta on painotettava, että pelkästään se, että osapuolen lainsäädäntö muuttuu ja alkaa vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia, voitto-odotukset mukaan luettuina, ei vielä merkitse sopimusvelvoitteiden rikkomista. Sen lisäksi ainakin yleensä vaaditaan investointisuojausopimusten loukkauksilta sitä, että valtio kohtelee ulkomaista investoijaa epäedullisesti (syrjivästi) verrattuna kotimaisiin sijoittajiin.

Saamani selvityksen valossa kivihiilen käytön kieltö koskisi kuitenkin samalla lailla kaikkia energialaitoksia niiden omistuspohjasta ja kansalaisuudesta riippumatta. Näin ollen en ainakaan käytettävissä olleen aineiston valossa näe, että kivihiilen käytön kieltö voisi rikkoa Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen sopimuksen 3 artiklaa, jossa on määrätty sijoitusten tasapuolisesta kohtelusta edellä siteeratulla tavalla.

Äsken esitetty oli oikeudellinen arvio siitä, voisiko Sappi Ltd vedota menestyksellisesti Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan väliseen investointisuojausopimukseen kivihiilen käytön kiellon voimaantulon takia. Sinänsä tällaisen sopimuksen voimassaolo synnyttää ainakin teoriassa mahdollisuuden esittää väite sopimuksen loukkauksesta ja sitä myöden saada sopimuksen mukainen riidanratkaisumenettely vireille. Tällaisen mahdollisuuden olemassaolo jo yksinään voi tarjota tilaisuuden ”painostaa” viranomaisia, samoin kuin mahdolliseen kanteeseen vastaaminen voisi vaatia viranomaisilta huomattaviakin resursseja, vaikka lopullinen ratkaisu olisikin myönteinen valtiolle. En kuitenkaan pidä edes tällaista skenaariota reaalisenä, kun otan huomioon yhtäältä Pöyryn selvityksestä Kirkniemen paperitehtaasta ilmenevän sekä toisaalta investointisuojausopimusten loukkauksia koskevat edellytykset.

Yhteenveto keskeisistä johtopäätöksistä

- Kokonaan kunnallisessa omistuksessa oleva energialaitos ei nauti perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa, koska kunnat ovat valtion sekä julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten tapaan perusoikeussuojan ulkopuolella.
- Siltä osin kuin kiellon piirissä olevien laitosten omistajina on energiayhtiöitä, joiden osakkeenomistajina voi myös olla yksityishenkilöitä, kieltö kohdistuisi lähtökohtaisesti omaisuudensuojan perusoikeussuojan piirissä oleviin tahoihin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on kuitenkin tässä tilanteessa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin

tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.³⁰

- Kivihiilen käytön kieltäminen energiatuotannossa siten, että kiello tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2025 ja viimeistään vuonna 2030, merkitsee energialaitoksen omistajan kannalta sitä, että tämä ei enää voisi käyttää omistamaansa laitosta sellaiseen energiatuotantoon, jossa käytettäisiin kivihiiltä. Kiellossa on kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta omaisuuden käyttörajoituksesta, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan.
- Kivihiilen käytön kiellosta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.
- Koska kiellosta energialaitosten omistajiin kohdistuvat taloudelliset rasitukset ainakin merkittävästi vähenisivät ja useissa tapauksissa jopa poistuisivat, jos kiello tulisi voimaan vasta vuonna 2030, olisi myös valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua ajoittaa kiellon voimaantulo vuoteen 2030 tai ainakin vuotta 2025 myöhemmäksi.
- Koska kivihiilen käytön kiello koskisi ihmisten sijasta energialaitoksia ja niiden omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia energiayhtiöitä tai kuntia, perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei saa merkitystä kivihiilen käytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.
- Kivihiilen käytön kiello ei myöskään näyttäisi synnyttävän tarvetta ryhtyä omaisuuteen liittyviin kompensatioihin perustuslain 121 §:n mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon reaalisuuden turvaamiseksi.
- Riski siitä, että Sappi Ltd voisi *menestyksellisesti* vedota Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen investointisuoja sopimuksen (SopS 7-8/2001) investointisuoja lausekkeiden rikkomiseen ja vaatia korvauksia rikkomisesta syntyneistä vahingoista, on käytännössä olematon.

³⁰ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000vp.

Helsingissä 9. päivänä toukokuuta 2018

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki