

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 36/2009 vp**

**Hallituksen esitys laiksi lentoliikenteen
päästökaupasta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lentoliikenteen päästökaupasta (HE 209/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lentoliikenteen päästökaupasta. Lain tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ilmailutoiminnan sisällyttämisestä yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään. Direktiivin tarkoituksena on edistää lentoliikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Lentoliikenteen päästökauppa perustuu vaihdannan piirissä oleviin päästöoikeuksiin.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella päästöoikeuksien määrästä, jakomenetelmistä ja jaon edellyttämistä käytännöistä sekä siitä, miten näihin liittyvät viranomaistehtävät on tarkoitettu järjestää. Lisäksi lakiehdotuksessa on säännökset siitä, miten lentoyhtiöt hakevat maksutta

jaettavia päästöoikeuksia ja erityisvarannosta myönnettäviä päästöoikeuksia, sekä seuraamusikäytännöistä niissä tapauksissa, joissa lentoyhtiöt eivät noudata ehdotetun lain mukaisia määräyksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2010.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa vahvistetun elinkeinovapauden, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 10 §:n 3 momentissa turvatun kotirauhan suojan sekä 21 §:ssä suojatun oikeusturvan kannalta. Sääntelyä tarkastellaan myös perustuslain 124 §:n säännösten näkökulmasta julkisten hallintotehtävien siirtämisestä. Perusteluissa katsotaan, että

lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisyksikössä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Ehdotuksen tarkoituksena on panna täytäntöön ns. lentoliikenteen päästökauppadirektiivi. Sääntelyllä on läheinen sisällöllinen yhteys päästökauppadirektiiviin, jonka velvoitteet on Suomessa pantu täytäntöön päästökauppalalla. Lentoliikenteen päästökaupasta on katsottu aiheelliseksi säätää päästökauppalasta erillinen laki, koska sitä koskevat säännökset eroavat EU:n muusta päästökauppajärjestelmästä niin kohderyhmän kuin päästöoikeuksien jakoperusteiden osalta. Ehdotettu laki rakentuu kuitenkin valtiosäännön näkökulmasta hyvin samanlaisten perusratkaisujen varaan kuin päästökauppalaki, josta perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vuonna 2004 (PeVL 14/2004 vp).

Ehdotetulle lupaehtoja ja päästöoikeuksien jakoa koskevalle sääntelylle on perustuslain 20 §:n 1 momenttiin tukeutuvat hyväksyttävät perusteet (PeVL 14/2004 vp, s. 2/II). Sääntely on lisäksi tällaisessa sääntely-yhteydessä riittävän tarkkarajaista eikä se muodostu perustuslain näkökulmasta lentoliikenteen harjoittajia kohtaan suhteettomaksi. Ehdotus ei kaiken kaikkiaan ole perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuuden suojan tai 18 §:n 1 momentissa vahvistetun elinkeinovapauden kannalta ongelmallinen.

Tarkastusoikeus

Liikenteen turvallisuusvirastolla ja Energia-markkinavirastolla on lakiehdotuksen 21 §:n nojalla oikeus toimittaa tarkastus lentoliikenteen päästökauppalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi. Ehdotuksessa on suljettu kotirauhan piiriin kuuluvat tilat tarkastuskohteiden ulkopuolelle. Sääntely on siten sopusoinnussa valiokunnan vakiintuneen perustuslain 10 §:ssä turvattu kotirauhan suojaa

koskevan käytännön kanssa (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 5/I).

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä kuitenkin huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua kodin suojaan siten, että sen katsotaan ainakin joissakin tapauksissa kattavan myös liiketilat (ks. erit. *Société Colas Est ym. v. Ranska*, 16.4.2002, tuomion kohta 41). Tuomioistuin on jättänyt avoimeksi, onko yhtiön nauttima "kodin" suoja yhtä pitkälle menevää kuin luonnollisen henkilön nauttima suoja¹. Se on kuitenkin muun muassa katsonut, että yhtiössä tehtäviä tarkastuksia koskevan lainsäädännön ja käytännön on tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan (tuomion kohdat 48 ja 49). Valiokunnan mielestä jatkossa on syytä varmistaa, että liiketiloihin tehtäviä tarkastuksia koskevassa lainsäädännössä otetaan asianmukaisesti huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittyvä oikeuskäytäntö.

Todentaja

Ilma-aluksen käyttäjän on lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan käytettävä eräiden hakemusten ja selvitysten todentamisessa ilmailualan asiantuntemusta omaavaa todentajaa. Todentajana voi toimia myös muu kuin viranomainen. Todentamistoiminnan järjestäminen ehdotetulla tavalla on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta, kun lisäksi otetaan huomioon säännöksen viittaukset päästökauppalain valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisiin todentajaa koskeviin säännöksiin (PeVL 14/2004 vp, s. 4/II).

¹ Ks. Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 470.

Asetuksenantovaltuudet

Osa lentoliikenteen päästöoikeuksista myydään lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin nojalla huutokaupalla. Muun muassa huutokaupan menettelytavoista säädetään 10 §:n 3 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Ministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus jää tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta väljäksi etenkin, kun otetaan huomioon, että huutokaupassa on kysymys oikeuksien myöntämisestä ja siinä noudatettavilla menettelyillä voi olla huomattavaakin merkitystä lentoliikenteen harjoittajan elinkeinotoiminnan kannalta. Vaatimus huutokaupan toteuttamisesta avoimella, yhdenmukaistetulla ja syrjimättömällä sekä ennakoitavissa olevalla tavalla (10 §:n 2 momentti) ei juurikaan aseta rajoituksia valtuuden käytölle. Asetusta toisaalta tarvitaan esityksen perustelujen mukaan vain yhtä huutokauppakertaa varten, koska viimeistään vuodesta 2013 alkaen huutokaupasta säädetäisiin unionilainsäädännössä. Asetuksenantovaltuutta on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä täydentää huutokaupassa sovellettavan menettelyn perusteita koskevilla säännöksillä (vrt. esim. laki eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista 9 §).

Lakiehdotuksen 11 §:n 5 momentin ja 12 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuksia on tarpeen

täydentää maininnoilla, että säännöksissä tarkoitetuista seikoista annetaan "tarkemmat" säännökset asetuksella. Valtuutus antaa tarkempia säännöksiä todentamisesta on syytä siirtää 11 §:n 5 momentista 13 §:n yhteyteen.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 3 §:n 5 kohdan määritelmään, jonka mukaan "ilma-aluksen käyttäjällä" tarkoitetaan muun muassa luonnollista henkilöä, joka käyttää ilma-alusta sen suorittaessa päästökaupan piiriin kuuluvaa ilmailutoimintaa. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin soveltamisalassäänöksestä ja sääntely-yhteydestä muutoinkin samoin kuin esityksen perusteluista käy sinänsä selväksi, ettei kyseisellä määritelmällä ole tarkoitettu esimerkiksi lentomatrustajaa, vaan kyseisen lennon suorittavaa lentoyhtiötä. Valiokunnan mielestä liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä muuttaa termi yleiskielen kannalta ymmärrettävämmäksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /r
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Juha Hakola /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.