Olli Mäenpää
4.6.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp)

Rekisterin ylläpitotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkisen hallintotehtävän antaminen järjestelmävastaavana toimivalla yhtiölle

Rekisterin ylläpitäjänä toimisi lakiehdotuksen 21 §:n mukaan sähkön alkuperätakuiden osalta järjestelmävastaavaksi määrätty kantaverkonhaltija, joka toimii yhtiömuodossa (Fingrid Oyj). Lämmön ja jäähdytyksen osalta rekisterin ylläpitäjänä toimisi lakiehdotuksen mukaan Energiavirasto. Sen sijaan kaasun ja vedyn osalta tehtävä annettaisiin maakaasujärjestelmän järjestelmävastaavaksi määrätylle siirtoverkonhaltijalle, joka toimii yhtiömuodossa (Gasgrid Finland Oy).

Koska julkisena hallintotehtävänä pidettävän rekisterin ylläpitotehtävä annettaisiin alkuperätakuiden sekä sähkön, kaasun ja vedyn osalta lailla muulle kuin viranomaiselle, ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Tältä osin on paikallaan todeta, että jo voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tällaisten ylläpitoon liittyvien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole arvioinut sääntelyä tältä osin perustuslain 124 §:n kannalta.

Rekisterin ylläpitotehtävät määritellään lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa, jonka mukaan rekisterin ylläpitäjän tehtävänä on energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti energiamarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. Kysymys ei siten ole pelkästään rekisterin ylläpitoon kohdistuvista teknisluonteisista tehtävistä. Sen sijaan näiden tehtävien hoitamiseen sisältyy keskeisesti lain soveltamista, itsenäistä harkintavallan käyttöä ja julkisen vallan käyttöä, joilla kaikilla on olennainen merkitys markkinatoimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Ehdotuksen mukaan nämä lain toimeenpanotehtävät siirrettäisiin kokonaisuudessaan muulle kuin viranomaiselle.

Alkuperätakuita koskevat päätökset kuuluvat EU-oikeudellisen vastavuoroisen tunnustamisen (mutual recognition) piiriin, minkä voidaan katsoa edellyttävän niiltä julkista luotettavuutta, jonka jäsenvaltio takaa. Niitä koskevan EU-lainsäädännön soveltamiseen kohdistuvat erityiset riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset, joiden takeet tulisi nimenomaisesti turvata. Lakiehdotuk-

sella voimaansaatettavan RED II -direktiivin (2018/2001) 19(5) artikla edellyttää lisäksi erikseen riippumattomuutta energian tuotannosta, kaupasta ja toimittamisesta. Perusteluista ei käy ilmi, millä tavalla puolueettomuuden ja riippumattomuuden varmistamiseen vaikuttaisivat osakeyhtiön toimintaan kohdistuva omistajaohjaus, yhtiön sisäinen ohjaus- ja määräysvalta sekä yhtiön osakeyhtiöoikeudelliset velvoitteet, kuten se, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille (OYL 1:5). Perusteluissa viitataan tältä osin yleisesti vain taloudellisen valvonnan kautta toteutettavaan rajaamiseen (s. 64), jonka merkitys jää epäselväksi.

Julkisten hallintotehtävien hoitamisen ja julkisen vallan käytön tulee perustuslain 124 §:n mukaan kuulua pääsääntöisesti viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 178–179; PeVM 10/1998 vp, s. 35). Tältä kannalta arvioituna on merkittävää, että lakiehdotus merkitsisi kokonaisen sääntelyalan ja säädettävän lain hallinnollisen toimeenpanon antamista osakeyhtiöiden tehtäväksi lämpöä ja jäähdytystä lukuun ottamatta. Erityisen johdonmukaisena ei myöskään voida pitää sitä, että ulkoistamisen kohteena olevat hallinnolliset viranomaistehtävät kuuluisivat joidenkin energiamuotojen osalta valtion viranomaiselle mutta keskeisten energiamuotojen osalta osakeyhtiölle. Eroavuutta koskevat perustelut ovat varsin niukat. Nämä ulkoistettaviin hallintotehtäviin sisältyvät viranomaistehtäviä sekä puolueettomuutta ja riippumattomuutta korostavat piirteet eivät puolla tehtävien antamista osakeyhtiömuotoisen toimijan tehtäväksi.

Tarkoituksenmukaisuuden ja tarpeellisuuden arvioinnin kannalta voidaan toisaalta todeta, että ylläpitotehtävät annettaisiin lakiehdotuksen mukaan järjestelmävastaavaksi määrätyille toimijoille. Niillä voidaan sinänsä katsoa olevan rekisterin ylläpitäjän tehtävissä tarvittavaa erityisosaamista ja resurssit, ja niillä olisi muun muassa taseselvitykseen ja mittaustietojen käsittelyyn liittyvää asiantuntemusta. Kun on kysymys seikoista, jotka puoltaisivat viranomaistehtävän siirtämisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ehdotetulla tavalla, esityksen perustelut ovat kuitenkin varsin niukat.

Kaiken kaikkiaan jää hyvin epäselväksi ja varsin tulkinnanvaraiseksi, onko esityksen perusteluissa tuotu esiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja riittäviä, laillisuusharkinnalla arvioitavia perusteita, joiden mukaan ehdotettu julkisen hallintotehtävän antaminen siinä tarkoitetuille yhtiöille olisi tarpeellista näiden hallintotehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Vain ulkoistamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta samoin kuin tehtävien hoitamisen puolueettomuutta ja riippumattomuutta selventäm olennainen lisäinformaatio voisi puoltaa tällaista arviota.

Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen (subdelegointi)

Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimiva yhtiö voisi antaa tämän tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Tytäryhtiöön sovellettaisiin mitä laissa säädetään rekisterin ylläpitäjästä, kun se hoitaa rekisterin ylläpitäjän tehtäviä. Rekisterin ylläpitäjä olisi kuitenkin vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida julkisen hallintotehtävän edelleensiirtämistä (subdelegointi) koskevien valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien perusteella. Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (PeVL 26/2017 vp, s. 51). Perusteluna subdelegointia rajoittavalle arvioinnille on lähinnä se, että perustuslain 124 § sisältää julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvan säännöksen, jonka perusteella julkiset hallintotehtävät kuuluvat pääsääntöisesti viranomaisten hoidettavaksi. Tästä lähtökohdasta tehtävää poikkeusta – eli julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle – on vastaavasti yleisten laintulkintasäännösten mukaan tulkittava ja sovellettava suppeasti myös subdelegointia arvioitaessa.

Ehdotonta kieltoa julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiselle ei kuitenkaan ole. Sitä on pidetty mahdollisena lähinnä tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 33/2018 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 8, PeVL 26/2017 vp, s. 51, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Sen sijaan esimerkiksi yksityisen oikeuksia koskevien hallintotehtävien edelleen siirtäminen ei yleensä ole mahdollista, koska tällaisia tehtäviä ei voida pitää luonteeltaan yksinomaan teknisluonteisina tai avustavina.

Ehdotettua subdelegointia koskevaa sääntelyä voidaan pitää ongelmallisen laajana, kun otetaan huomioon, että julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n puitteissa hoitava yhtiö voisi antaa tämän tehtävän hoitamisen kokonaisuudessaan omistamansa tytäryhtiön tehtäväksi. Rekisterin ylläpitäjän tehtävänä olisi 21 §:n mukaan energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti energiamarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen sisältyy näin ollen myös itsenäistä harkintaa, lain soveltamista ja julkisen vallan käyttöä, jolla on olennainen merkitys markkinatoimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. On siten ilmeistä, että subdelegointi ei rajoittuisi ainoastaan teknisluonteisiin tehtäviin. Näin laajan subdelegoinnin perusteeksi ei myöskään ole esitetty juurikaan perusteluja. Ehdotettua subdelegointia ei siten voida toteuttaa perustuslain 124 §:n puitteissa.

Lisäksi sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Ehdotettu sääntely voisi mahdollistaa subdelegoidun hallintotehtävän edelleen siirtämisen. Tällaista subdelegoidun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä voidaan tuskin pitää mahdollisena perustuslain 124 §:n puitteissa.

Arviointilaitoksen julkiset hallintotehtävät

Arviointilaitoksen todentamistehtäviä määritellään lakiehdotuksen 14 ja 27 §:ssä. Todentamistehtävää on perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettu sääntely mukautuu perustuslain 124 §:ssä säädettyihin puitteisiin.

Viranomaisen tiedonsaantioikeudet

Valvontaviranomaisena toimivan Energiaviraston tiedonsaantioikeudet kohdistuisivat lakiehdotuksen 31 §:n 1-3 momentin mukaan muihin kuin viranomaisiin ja 31 §:n 4 momentin mukaan julkista hallintotehtävää hoitaviin. Ehdotettuun sääntelyyn ei ole huomauttamista viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevan valtiosääntökäytännön kannalta.

Tarkastustoimivalta

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeus määräytyisi lakiehdotuksen 32 §:n mukaisesti. Tarkastuksessa on säännöksen mukaan noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin valvontatoimenpiteet voitaisiin ulottaa vain, jos on syytä epäillä, että on tehty rikoslain 16 luvun 8 §:ssä, 30 luvun 1 §:ssä tai 33 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos, ja tarkastus on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastustoimivallan määrittely ehdotetulla tavalla ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta arvioituna.

Oikeusturva

Muutoksenhakua koskeva sääntely lakiehdotuksen 36-38 §:ssä mukautuu oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskeviin perustuslain 21 §:ssä säädettyihin perusvaatimuksiin.

Lainsäädäntövallan siirtäminen

Ehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia (lakiehdotuksen 4, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 24 ja 25 §), joiden nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa menettelyihin ja lain soveltamiseen liittyviä tarkempia säännöksiä. Asetuksenantovaltuuksien puitteissa olisi tarkoitus antaa lähinnä alkuperätakuita koskevan standardin CEN EN – 16325 päivityksestä johtuvia luonteeltaan teknisiä säännöksiä. Niillä ei määriteltäisi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita eikä asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n kannalta.