OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

3.6.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta sen valmistelussa laajan lausunnon, jossa esitettyjä huomioita on otettu jatkovalmistelussa valikoivasti huomioon. Tässä lausunnossa oikeusministeriö toistaa pitkälti ne samat huomiot, jotka esityksestä sen valmisteluvaiheessa on esitetty. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota seuraaviin säännöksiin:

- julkisen hallintotehtävän subdelegointi (22 §:n 3 momentti)
- rekisterin ylläpitäjän keräämät maksut
- tarkastukset
- valvontaviranomaisen vahvistamat menetelmät ja ehdot (30 §)

Alkuperätakuiden rekisterinpitäjät ja PL 124 §

Ehdotetussa laissa alkuperätakuujärjestelmää koskeva kansallinen sääntely laajennettaisiin sähkön lisäksi kaasuun, vetyyn sekä lämpöön ja jäähdytykseen. Alkuperätakuita myönnettäisiin uusiutuvilla energialähteillä tuotetun energian lisäksi ydinvoimalla tuotetulle sähkölle sekä hukkalämmölle ja –kylmälle. Sähkön alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi nimettäisiin järjestelmävastaavaksi määrätty kantaverkonhaltija, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi maakaasujärjestelmän järjestelmävastaavaksi määrätty siirtoverkonhaltija ja lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi Energiavirasto.

Sähkön alkuperätakuujärjestelmää koskeva sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annettu laki (1129/2003) jäisi voimaan eikä siihen ehdoteta muutoksia. Lakia ja sen muutoksia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Nyt ehdotettu alkuperätakuita koskeva laki vaikuttaa pohjautuvan pitkälti ko. lain säännöksiin.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, sillä rekisterin ylläpitäjän tehtävänä olisi mm. energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti. Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotetuissa rekisterinpitäjän tehtävissä on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle: lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, eikä kyse ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (esim. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Säätämisjärjestysperusteluissa julkisen hallintotehtävän siirtoa juuri järjestelmävastuullisiksi nimetyille tahoille perustellaan sillä, että ” Molemmilla tahoilla on rekisterin ylläpitäjän tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja resurssit. Sekä kantaverkonhaltijalla että siirtoverkonhaltijalla on muun muassa taseselvitykseen ja mittaustietojen käsittelyyn liittyen erityinen asema, joka osaltaan perustelee tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta.” Edelleen toimijoiden kelpoisuus ja asiantuntemus määrittyisi muun lainsäädännön (maakaasumarkkinalaki ja laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta) perusteella. Järjestelmävastaavan vaihtuessa myös rekisterin ylläpitäjä vaihtuisi.

Erityistä huomauttamista sääntelyn PL 124 §:n peruslähtökohtiin ei ole. Myös oikeusturva, virkavastuu ja hallinnon yleislakien noudattaminen on huomioitu rekisterin ylläpitäjien kohdalla.

Julkisten hallintotehtävien alihankinta eli subdelegointi

PL 124 §:n kannalta oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmalliseksi muodostuu ehdotettu 22 §:n 3 momentti, jonka mahdollistaa erittäin laajan julkisten hallintotehtävien subdelegoinnin. Alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimiva kantaverkonhaltija voisi siirtää sille laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamisen kokonaan tytäryhtiölleen. Edelleen sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä (eli joko kantaverkonhaltija tai tämän tytäryhtiö) voisi hankkia ”tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut” osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Rekisterin ylläpitäjä olisi vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Vastaava säännös on myös voimassaolevassa sähkön alkuperätakuita koskevan lain 3 §:n 3 momentissa. Kyseistä säännöstä ei ole arvioitu sen esitöissä (HE 37/2013 vp) suhteessa perustuslakiin tai perustuslakivaliokunnan subdelegointia koskevaan lausuntokäytäntöön eikä esitys ole ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.

Nyt käsittelyssä olevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa näin laajankaan subdelegoinnin ei ole katsottu olevan ongelmallinen PL 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Edelleen valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen

siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta piti viime vaalikauden sote-esityksen käsittelyn yhteydessä tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä, että alihankintamahdollisuus oli välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa. Valiokunta katsoi, että sääntely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täytä niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä. (PeVL 26/2017, s. 57). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä oli lisäksi täsmennettävä perusteluissa esitetyn mukaisesti tai määriteltävä laissa ne perusteet, joiden mukaan suoran valinnan palveluntuottaja voi hankkia toiselta palveluntuottajalta palveluita. Täsmennyksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että valinnanvapausehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 15/2018 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota myös alihankinnan määrälliseen rajaamiseen, koska kyse oli PL 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 65/2018 vp).” On tietysti huomattava mainitun sääntelyn kiinnittyminen PL 19 §:n 3 momenttiin, toisin kuin nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä.

Esityksessä subdelegoinnin perustuslainmukaisuutta perustellaan nojautuen lausuntoon PeVL 8/2014 vp: ”Perustuslakivaliokunta on kyllä huomauttanut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja tytäryhtiön viranomaisvalvonta on vieläkin välillisempää. Kuitenkin valiokunnan mukaan valvonnan järjestäminen on jossain määrin kaupallista yritystä helpompaa, kun kyseessä on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö tai tämän yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö.”

Oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto koski valtion turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivaa valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä tai tämän kokonaan omistamaa tytäryhtiötä. Kyseessä oli valtion erityistehtäväyhtiö, toisin kuin käsiteltävässä esityksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski toisenlaista tilannetta ja toimijaa, eikä se siten ole säätämisjärjestysperusteluissa esitetyllä tavalla verrannollinen käsillä olevaan ehdotukseen.

Subdelegointisäännöksen arviointia PL 124 §:n kannalta

Kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään linjannut, valtiosääntöoikeudellinen huomio subdelegoinnin kohdalla on kiinnitettävä sen arvioimiseen, minkä tyyppisten hallintotehtävien edelleen siirtämisestä on kyse. Esityksessä ei ole perusteltu subdelegointia lainkaan tehtävän luonteen kautta, eikä selkoa siirrettävän tehtävän luonteesta ole myöskään tehty.

Subdelegointi ei koskisi teknisluonteisia tehtäviä, vaan aivan kaikkia rekisterinpitäjän tehtäviä. Alkuperätakuiden myöntämistä, siirtämistä, peruuttamista ja mitätöintiä ei voida luonnoksessa esitetyn valossa pitää pelkästään teknisinä tehtävinä, vaan kyse on julkisen vallan käyttämisestä ja toimijoiden oikeusasemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemisestä.

Subdelegointia perustellaan sillä, että ”Ehdotettu tapa organisoida rekisterin ylläpitäjän tehtävät järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tai järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan kokonaan omistamaan tytäryhtiöön mahdollistaisi tarvittaessa toimintojen pitämisen erillään järjestelmävastaavien muista toiminnoista, jonka avulla voitaisiin varmistaa myös tarvittava erityisosaaminen ja resurssit rekisterin ylläpitotehtävässä. Lisäksi se helpottaisi tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten eriyttämistä ja läpinäkyvyyttä muusta kantaverkonhaltijan ja siirtoverkonhaltijan toiminnasta, ja samalla vahvistaisi siten myös maksujen läpinäkyvyyttä.”

Perusteluissa todetaan edelleen: ”Sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjille ehdotetaan subdelegointimahdollisuutta niiden kokonaan omistamiin tytäryhtiöihin, koska tämä katsotaan tarpeelliseksi erityisosaamisen ja resurssien turvaamiseksi.” Tämä on ristiriidassa esityksessä tehdyn PL 124 §:ään kiinnittyvän tarkoituksenmukaisuusarvion kanssa.

Sen lisäksi, että näin laaja subdelegointi ei ole vakiintuneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista, oikeusministeriö painottaa, että subdelegointi ei saa vesittää lainsäätäjän tarkoitusta organisoida mainittu julkinen hallintotehtävä. Julkisen hallintotehtävän siirtyessä yhtiön tytäryhtiölle tehtävän hoitaminen loittonee yhä kauemmaksi viranomaiskoneistosta. Vallitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle. Muussa tapauksessa perustuslain 124 §:n konstruktio menettäisi merkityksensä. Julkisten hallintotehtävien edelleen siirtämiseen olisi kaiken kaikkiaan suhtauduttava perustuslain 124 §:n kokonaisuus huomioon ottaen pidättyvästi. [1]

Näin laaja subdelegointimahdollisuus on ristiriidassa sen kanssa, että laissa on arvioitu, että rekisterinpitäjänä tulee olla nimenomaan 21 §:ssä mainittu taho. Tarkoituksenmukaisuus, resurssit, oikeusturva ja asiantuntemus perustellaan emoyhtiön kautta. Laaja mahdollisuus subdelegoida ja tälle esitetyt perustelut vaikuttavat lisäksi vesittävän säätämisjärjestysperusteluissa tehdyn arvion siitä, että perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset täyttyvät (esimerkiksi arviointi tarkoituksenmukaisuudesta, kelpoisuudesta ja resursseista). Mikäli katsotaan, että subdelegointi näin laajasti on mahdollista, herää kysymys, eikö alun perinkin rekisterinpitäjänä voisi olla jokin muu kuin 21 §:ssä mainittu taho, ja toisaalta miksi subdelegointi mahdollistettaisiin vain tytäryhtiöön. Esitys ei myöskään sisällä säännöksiä tytäryhtiön palveluksessa olevien kelpoisuudesta ja osaamisvaatimuksista. Rekisterinpitäjällä ei siten olisi sen tehtäviä hoitavaan tytäryhtiöön muuta kuin yhtiöoikeudellinen kontakti.

Ehdotettua sääntelyä ei siten oikeusministeriön käsityksen mukaan voida tällaisenaan pitää yhdenmukaisena perustuslakivaliokunnan subdelegointia koskevan lausuntokäytännön kanssa. Subdelegointia koskevaa säännöstä tulisi ministeriön käsityksen mukaan täsmentää, jotta esitys on käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Teknisempänä huomiona 22 §:n 3 momentin säännös ”Rekisterin ylläpitäjä on vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.” ja ” Mitä tässä laissa säädetään rekisterin ylläpitäjästä, sovelletaan myös tytäryhtiöön tämän hoitaessa rekisterin ylläpitäjän tehtäviä.” muodostavat keskenään kehäpäätelmän, kun perusteluissa sääntelyllä on tavoiteltu sitä, että vastuu tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta ilmeisesti *säilyisi* alkuperäisellä rekisterin ylläpitäjällä. Sääntely on näiltäkin osin epäselvää.

Muut palvelut

Ehdotettu 22 §:n 3 momentti koskisi myös tehtävän järjestämiseksi tarvittavia palveluita. Niiltä osin kuin on kyse teknisestä tukipalvelusta, esimerkiksi tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisesta, mikä ei sisällä julkisen hallintotehtävän hoitamista, ei säännöksiä mahdollisuudesta hankkia tällaisia palveluita tarvitse sisällyttää lakiin. Sääntely ei saisi mahdollistaa tytäryhtiölle siirrettyjen julkisten hallintotehtävien siirtämisen edelleen eteenpäin jonkun toisen tahon tuotettavaksi. Esityksen perusteella ei ole selvää, onko näissä tehtävissä kyse teknisistä tehtävistä vai julkisista hallintotehtävistä, minkä vuoksi sääntelyn perustuslainmukaisuudesta näiltä osin on vaikea varmistua. Jos kyse on vain teknisistä tukipalveluista, jotka eivät ole julkisen hallintotehtävän hoitamista, saa Energiavirasto hankkia näitä myös ilman erillistä sääntelyä.

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeus (32 §)

[1] ks. Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita. Helsinki. 2007, s. 264-266

Tarkastus ja PL 10 §

Lain 32 §:ssä säädettäisiin Energiaviraston tarkastusoikeudesta. Valvontaviranomaisella olisi oikeus tehdä tarkastuksia myös pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Tällaisissa tiloissa tarkastukset olisivat mahdollisia vain, jos on syytä epäillä, että on tehty rikoslain (39/1889) 16 luvun 8 §:ssä tarkoitettu rikos (väärän todistuksen antaminen viranomaiselle), 30 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (markkinointirikos) taikka 33 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (väärennys), ja tarkastus on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Mainituista rikoksista on mahdollista tuomita sakko tai vankeusrangaistus.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2, ja uudemmasta lausuntokäytännöstä esim. PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 ja PeVL 12/2019 sekä niissä viitatut lausunnot). Ehdotettu säännös vaikuttaa olevan ongelmaton perustuslain 10 §:n näkökulmasta, kun tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin on sidottu välttämättömyyskriteeriin sekä ”on syytä epäillä” vaatimukseen vankeusuhkaisista rikoksista.

Muut valvontatoimenpiteet

Kuitenkin 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa voitaisiin tehdä tarkastusten lisäksi muita ”valvontatoimenpiteitä”. Myös 32 §:n 1 momentti koskisi tarkastusten lisäksi muita valvonnan edellyttämiä toimenpiteitä. Esityksen perusteella jää täysin avoimeksi, mitä tällaiset muut valvontatoimenpiteet olisivat. Erityisesti kotirauhan piiriin ulottuvan toimivaltasääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista, minkä vuoksi muita valvontatoimenpiteitä koskevaa mainintaa tulisi täsmentää sekä arvioida 2 momentin osalta suhteessa PL 10 §:ään tai poistaa maininta muista valvontatoimenpiteistä 1 ja 2 momentista.

Tarkastuksen kohteen velvollisuus avustaa

Lain 32 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että tarkastuksen kohteena olevalla on velvollisuus avustaa viranomaista tarkastuksen suorittamisessa. Säännös on hyvin ongelmallinen: Tarkastuksessa avustaminen viittaa yleisesti PL 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään, minkä siirtämisestä tässä ei voi olla kyse. Edelleen tällaisessa avustamisvelvollisuudessa olisi kyse myös 2 momentissa tarkoitetusta kotirauhan piiriin rikosten selvittämiseksi tehtävistä tarkastuksista, jolloin säännös muodostuu ongelmalliseksi myös itsekriminointisuojan kannalta (oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen). Säännös tulisi poistaa.

Valvontaviranomaisen vahvistamat menetelmät ja ehdot (30 §)

Valvontaviranomaisen tulisi 30 §:n mukaan päätöksellään vahvistaa sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän noudatettaviksi ennen niiden käyttöönottamista: 1) menetelmät alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun kohtuullisen voiton sekä myöntämisestä ja siirtämisestä perittävien maksujen määrittämiseksi; 2) alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun ehdot. Vahvistuspäätöksen olisi perustuttava 24 §:ssä säädettyihin palvelun ehtoja ja hinnoittelua koskeviin perusteisiin.

Perusteluiden mukaan sähkön sekä kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterien ylläpitäjät eivät saisi ottaa käyttöön palveluehtoja tai menetelmiä ennen kuin valvontaviranomainen olisi antanut niitä koskevan vahvistus-

päätöksensä. Vahvistuspäätös olisi luonteeltaan yhteen rekisterin ylläpitäjään kohdistuva hallintopäätös, johon sillä olisi muutoksenhakuoikeus. Viranomainen päättäisi alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun ehdoista ja näiden tulisi perustua 24 §:ään. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 24 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuden nojalla antaa tarkempia säännöksiä ylläpitäjän palveluiden ehdoista.

Säännös on ongelmallisen epäselvä erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Edelleen elinkeinovapautta on mahdollista rajoittaa vain riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella lailla. Vaikuttaa siltä, että 30 §:n alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun ehdoissa olisi pikemminkin kyse niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä alkuperätakuu on myönnettävä tai jätettävä myönnettävä. Tällaisista alkuperätakuun myöntämisen edellytyksistä on säädettävä laissa tarpeeksi täsmällisesti, ei päättää viranomaisen vahvistamissa palveluehdoissa. Tällaisten edellytysten tulee koskea myös alkuperätakuita myöntävää viranomaista. Asetuksella voidaan antaa vain tarkempia säännöksiä. Esityksen 30 §:n mukaisesta päätöksestä ja sen merkitys jäävät hyvin epäselviksi.

Säännöksen 1-kohtaa maksuista käsitellään seuraavassa.

Rekisterinpitäjien maksut (24 § ja 30 §)

Esityksen maksuja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 81:n 2 momentin kannalta. Säännös edellyttää, että valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Rekisterinpitäjien alkuperätakuiden myöntämisestä perimä maksu on tämän perustuslainkohdan kannalta kiinnostava. Maksuperustelaki on luonteeltaan yleislaki, joka koskee kaikkia valtion viranomaisten suoritteita ja niiden maksullisuutta sekä suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisiä perusteita.

Energiaviraston ehdotetun lain mukaisten suoritteiden, kuten sen myöntämien alkuperätakuiden, maksullisuus perustuisi valtion maksuperustelakiin (39 §). Lisäksi lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisteriin liittyvä maksu voitaisiin määrittää maksuperustelain 6 §:n 1 momentin estämättä suoritteen omakustannusarvoa alempana.

Ehdotettu julkisia hallintotehtäviä hoitavien rekisterin ylläpitäjien maksusääntely näyttäytyy ongelmallisena. Näiden osalta kyse on samasta viranomaistehtävästä (alkuperäistakuiden myöntäminen), mutta maksut määrittyisivät toisella tavalla.

Sähkön ja kaasun alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun hinnoittelun on 24 §:n 1 momentin mukaan oltava kohtuullista, mutta palvelun maksuilla voitaisiin lisäksi kattaa rekisterinpitäjälle laista johtuvien velvoitteiden hoitamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä kohtuullinen voitto palvelun hoitamisesta. Säännökseen liittyy useampi epäselvä piirre. Ensinnäkin vaikuttaa erikoiselta, että toimijoiden tulisi saada julkisen hallintotehtävän hoidosta kohtuullinen voitto eikä ainoastaan omakustannusarvion mukainen maksu, kun säätämisjärjestysperusteluissa tehtävän antamista mainituille tahoille perustellaan juuri toimijan voittoa tavoittelemattomalla luonteella (s. 64). Toiseksi 24 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”Toiminnan hyväksyttävänä pidettävän tuoton tulisi heijastella samantapaiselle liiketoiminnalle luonteenomaista liiketoimintariskiä.” Esityksessä esitettyjen tietojen valossa vaikuttaa siltä, että kyseiseen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei liity erityistä liiketoimintariskiä.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä valtion vientitakuista antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2001 vp) todennut, että lakiehdotuksen 8 §:n 1 momenttia valtion erityistehtäväyhtiön perimistä maksuista on asianmukaista tarkastella tämän perustuslainkohdan sisältämien periaatteiden kannalta, koska vientitakuiden myöntämisessä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perustuslain 124 §:n mielessä (vrt. PeVL 7/1994 vp). Edelleen ” Perustuslaista johtuu ensiksikin vaatimus, että lailla tulee säätää yleisesti siitä, mistä virkatoimista ja palveluista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia

(HE 1/1998 vp, s. 135/I). - - Ehdotetusta maksujen suuruuden sääntelystä ei ole huomautettavaa, koska yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 14/1993 vp).” Esimerkiksi Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon liittyvistä maksuista säädetään Metsähallituksesta annetun lain 24 §:ssä (234/2016) viittaamalla maksuperustelakiin. Liikenteen palveluista annetun lain mukaisiin PL 124 §:n nojalla yksityisille toimijoille siirretyistä hallintotehtävistä perittävät maksut määräytyvät valtion maksuperustelain mukaan (320/2017, 210 §).

Edelleen koska kyse on hallintopäätösten tekemisestä (alkuperätakuiden myöntäminen, peruuttaminen, mitätöinti), rekisterinpitäjien toimintaan tulee sovellettavaksi hallintolaki. Sen 64 §:n 2 momentin mukaan hallintopäätöksen maksullisuudesta ja tiedoksiannosta aiheutuvista kustannuksista säädetään erikseen. Esitöissä viitataan valtion maksuperustelain 4 §:ään, jonka mukaan hakemuksesta tehdyt päätökset ovat maksullisia, jollei päätöksen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Maksuperustelain 8 §:n nojalla asetuksella määritetään maksullisten suoritteiden euromäärä. Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*) (6 §:n 1 momentti). Ehdotetussa 24 §:n 3 momentissa säädettäisiin sinänsä asianmukaisesti tiettyjen suoritteiden maksuttomuudesta laissa (tosin 24 §:n 3 momentin säännös ”Alkuperätakuun peruuttamisesta ja mitätöinnistä ei saa periä erillistä maksua.” tulisi laajentaa koskemaan myös Energiavirastoa.). Maksullisia suoritteita koskeva sääntely puolestaan on ongelmallista: se on epätäsmällistä, poikkeaa omakustannusarvosta ja maksut olisivat eri energiamuotojen alkuperätakuiden osalta eri suuruisia.

Esityksen maksuja koskeva sääntely on kopioitu voimassaolevasta sähkön alkuperätakuulain 3 b §:stä. Säännöksen esitöissä (HE 95/2003 vp) on todettu: ”Järjestelmävastaavalla olisi oikeus periä alkuperätakuun myöntämiseen liittyvästä palvelusta kohtuullinen korvaus. Hinnoittelun kohtuullisuudella tarkoitetaan muun energiamarkkinalainsäädännön hinnoittelua koskevien periaatteiden mukaisesti, että hinnoittelun tulisi perustua aiheutuneisiin kustannuksiin ja, että toiminnan tuoton tulisi olla kohtuullinen. Toiminnan hyväksyttävänä pidettävän tuottotason tulisi heijastella tälle liiketoiminnalle luonteenomaista liikeriskiä. Toiminnassa tulisi myös pyrkiä kustannustehokkuuteen eli palveluiden hinnoittelun ja mahdollisimman alhaisten kustannusten välillä ei saisi olla huomattavaa eroa. Hinnoittelun kohtuullisuuteen liittyy myös hinnoittelun avoimuus. Tämän vuoksi alkuperätakuiden myöntämiseen liittyvien palveluiden myyntiehdot ja -hinnat tulisi julkaista.”

Todettakoon, että alkuperätakuiden myöntämisessä on kyse hallintopäätösten tekemisestä, ei vastaavanlaisista palveluista ja toiminnasta kuin esimerkiksi maakaasumarkkinalaissa (mm. tasekaasun toimitusehdot)[2]. Näissä palveluehdoissa ja palveluiden hinnoittelumenetelmissä oli kyse monopoliasemaan ja järjestelmävastuuseen kuuluvien palveluiden hinnoittelusta. On korostettava, että puolestaan nyt käsittelyssä olevassa esityksessä kyse on julkisesta hallintotehtävästä, hallintoasian käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä, ja näiden maksullisuus kiinnittyy PL 81 §:n 2 momenttiin. Edellä viitattu ei siten ole verrannollinen nyt esitettävään sääntely-yhteyteen. Tätä taustaa vasten myös voimassaolevaan sähkön alkuperätakuulain 3 b §:ään

[2] *Maakaasumarkkinalakiin lisättiin (HE 128/2004 vp) säännöksiä muun ohella maakaasumarkkinaviranomaisen toimivallasta vahvistaa palveluehdot ja palvelujen hinnoittelumenetelmät verkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn siirtoverkonhaltijan noudatettaviksi. Esityksen mukaan käytännössä ehdotus merkitsi siirtymistä lain noudattamisen jälkikäteisvalvonnasta menettelyyn, jossa maakaasumarkkinaviranomainen vahvistaa etukäteen lain vaatimuksia vastaavat palveluehdot ja hinnoittelumenetelmät asianomaisen toimijan noudatettavaksi. Hinnoittelumenetelmät ja palveluehdot koskevat esimerkiksi tasekaasun toimitus- ja hankintaehtoja. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan maakaasumarkkinalain muuttamisesta (PeVL 37/2004 vp) todennut, että maakaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnassa vallitsee ns. luonnollinen monopoli. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt maakaasuverkkotoiminnan sääntelyä tarpeellisena ja hyväksyttävänä (PeVL 4/2000 vp, s. 2). ks. luonnollisesta monopolista ja hintasääntelystä myös PeVL 19/2021 vp)*

omaksuttu ”muun energiamarkkinalainsäädännön hinnoittelua koskevien periaatteiden” omaksuminen vaikuttaa ongelmalliselta.

Edelleen toisen momentin mukaan ”Rekisterin ylläpitäjän palvelujen ehdoissa on otettava huomioon pienempien tuottajien mahdollisuus hyödyntää alkuperätakuujärjestelmää.” Säännös on liian epätäsmällinen. Laissa tulisi säätää siitä, jos tietyltä ryhmältä perittävä maksu on muilta perittävää maksua pienempi.

Valvontaviranomainen vahvistaisi 30 §:n mukaisella päätöksellään sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän noudatettaviksi ennen niiden käyttöönottamista menetelmät alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun kohtuullisen voiton sekä myöntämisestä ja siirtämisestä perittävien maksujen määrittämiseksi. Edellä on katsottu, että maksuista on oltava lain tasoiset säännökset, minkä vuoksi 30 §:n päätös maksuista vaikuttaa tarpeettomalta, kun lisäksi 24 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän palveluiden hinnoittelusta.

MUUTAMIA YKSITYISKOHTAISEMPIA HUOMIOITA

Muutoksenhaku (36 § ja 38 §)

Muutoksenhakua koskevan 36 §:n varsinainen sisältö käy ilmi pykälän otsikosta, eikä varsinaisesta säännöksestä. Ehdotetun 36 §:n asianmukaisempi muotoilu olisi esimerkiksi ”Muutoksenhausta työ- ja elinkeinoministeriön ja valvontaviranomaisen päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Perusteluissa ei ole tehty selkoa siitä, minkä vuoksi näihin päätöksiin ei oteta käyttöön oikaisuvaatimusmenettelyä.

Ehdotetun 38 §:n mukaan valvontaviranomaisen 33 §:n 1 ja 2 momentin nojalla tekemää päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää. Uhkasakkolain osalta esityksestä ei käy ilmi, minkä vuoksi uhkasakkolaista ehdotetaan poikettavaksi. Säännös johtaisi esimerkiksi siihen, että uhkasakon tuomitsemispäätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta eli uhkasakko voitaisiin periä lainvoimaa vailla. Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että ehdotettua 38 §:ää ei 33 §:n 2 momentin osalta ole perusteellisesti pohdittu. Perustelut (säännöskohtaiset, suhde PL 21 §:ään ja suhde uhkasakkolakiin) tällaisen ratkaisun osalta ovat täysin puutteelliset, ja säännös on ongelmallinen PL 21 §:n kannalta. PL 21 §:n kannalta asianmukaista olisi poistaa 38 §:stä viittaus 33 §:n 2 momenttiin.

Menettelyä ja toimivaltuuksia koskevia huomioita

Energian myyjän taikka energian käyttäjän olisi 12 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava kirjallisesti tai muulla rekisterinpitäjän hyväksymällä tavalla alkuperätakuun käyttämisestä rekisterinpitäjälle tai tämän osoittamalle muulle taholle. Luonnoksesta puuttuu näiltä osin säännöskohtainen perustelu. Rekisterinpitäjän toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää sovelletaan hallinnon yleislakeja, muun muassa hallintolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Ottaen huomioon hallintolain säännökset asian suullisesta esittämisestä ja asiointilain säännökset sähköisen muodon rinnastumisesta kirjalliseen muotoon, ehdotettu säännös vaikuttaa tarpeettomalta. Virke tulisi muotoilla pikemminkin seuraavasti: ”Energianmyyjän ja energian käyttäjän, joka varmentaa käyttämänsä energian alkuperän alkuperätakuulla, on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava ~~kirjallisesti tai muulla rekisterin ylläpitäjän hyväksymällä tavalla~~ alkuperätakuun käyttämisestä” tai poikkeamiselle hallintolaista tulisi esittää erityiset, painavat perusteet.

Arviointilaitokset

Lain 14 §:ssä ja 25 – 27 §:ssä säädettäisiin arviointilaitoksista, jotka todentavat energiantuotantolaitosten tuotantotavat ja käyttämät energialähteet sekä antavat tästä todentamistodistuksen. Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu arviointilaitosten osalta laisinkaan PL 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymistä. Jotta sääntely täyttäisi PL 124 §:n vaatimukset, tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).

Tiedonsaantioikeudet (31 §)

Ehdotetun 31 §:n 4 momentissa säädetty valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus koskisi alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän tytäryhtiötä ainoastaan, jos rekisterin ylläpitäjä on antanut tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Valvontaviranomaisella ei siten säännöksen perusteella olisi oikeutta tiedonsaantiin, jos tehtävät on siirretty 22 §:n 3 momentin nojalla vain osittain, mitä voidaan pitää valvonnan tehokkuuden kannalta ongelmallisena.

Säännöksen 1-3 momentti koskevat yksityisten toimijoiden velvollisuutta antaa tietoja valvontaviranomaiselle. Näiden tahojen tietoja niiden ollessa toimijoiden hallussa eivät koske viranomaisen salassapitosäännökset, mutta momenteissa mainituissa tiedoissa saattaa olla kyse liikesalaisuuksista. Kun yksityiseltä halutaan liikesalaisuuksia voi asian ilmaista esimerkiksi viittaamalla ”tietoihin, jotka viranomaisen hallussa ovat salassa pidettäviä”.

Henkilötietojen suoja

Tiedonsaantioikeuksia koskevissa säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu säännös ei sulkisi tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle henkilötietoja, mutta niiden ei lähtökohtaisesti katsota kuitenkaan olevan valvonnassa tarpeen ehdotetussa säännöksessä mainittua tarkoitusta varten. Lisäksi todetaan, että arkaluonteiset henkilötiedot on kuitenkin suljettu tiedonsaantioikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Esityksestä jää epäselväksi, mihin perustuu perusteluissa esitetty näkemys siitä, että arkaluonteiset henkilötiedot on suljettu ehdotetun tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle. Tiedonsaantioikeutta koskevassa säännösehdotuksessa tällaista nimenomaista rajausta ei vaikuta olevan. Epäselväksi jää, onko perustelukirjauksella tarkoitettu ennemmin esimerkiksi sitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely ei ole tarpeen tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä mainittuja tarkoituksia varten.