Veli-Pekka Viljanen

HE 87/2021 vp laiksi energian alkuperätakuista

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.9.2021

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviotani erityisesti hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 124 §:n sääntelyyn julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Keskityn lausunnossani arvioimaan lakiehdotusta tästä näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin alkuperätakuurekisterin ylläpitäjistä. Sen mukaan sähkön alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimii Energiaviraston järjestelmävastaavaksi kantaverkonhaltijaksi määräämä kantaverkonhaltija, jona nykyisin toimii Fingrid Oyj. Kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimii Energiaviraston maakaasujärjestelmän järjestelmävastaavaksi siirtoverkonhaltijaksi määräämä siirtoverkonhaltija, jona nykyisin toimii Gasgrid Finland Oyj. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimii Energiavirasto. Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan rekisterin ylläpitäjän tehtävänä on energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti. Kyseinen tehtävä on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä.

Lakiehdotuksessa sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävät ehdotetaan annettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Näiltä osin ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n valossa. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden mukaan 124 §:n tarkoittamana merkittävän julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Ehdotetut alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävät eivät merkitykseltään rinnastu näihin esimerkkeihin eikä niitä muutoinkaan voida pitää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle on ensinnäkin se, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esityksen perustelujen mukaan järjestelmävastaavilla kanta- ja siirtoverkon haltijoilla on laaja tuntemus niiden vastuulla olevasta energiamuodosta. Sähkön kantaverkonhaltija toimii jo tällä hetkellä sähkön alkuperätakuulain mukaisena rekisterinpitäjänä. Maakaasujärjestelmän siirtoverkonhaltija on puolestaan ylläpitänyt kaasun vapaaehtoista sertifikaattijärjestelmää (HE, s. 21). Ehdotetulle tehtävien osoittamiselle kyseisille tahoille on siten esitetty perusteita, jotka arvioni mukaan täyttävät perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen.

Tehtävien antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei saa myöskään vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Rekisterin ylläpitäjän tehtävät kohdistuvat yksilöihin lähinnä välillisesti. Lisäksi lakiehdotuksen 28 §:n mukaan rekisterin ylläpitäjän palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Lain noudattamisen valvonta on osoitettu erikseen Energiaviraston tehtäväksi. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus ja tarkastusoikeus ulottuvat koskemaan rekisterin ylläpitäjiä.

Katson, ettei ehdotettu perusratkaisu, jolla rekisterin ylläpitäjän tehtävät on annettu sähkön osalta sähkön kantaverkonhaltijan sekä kaasun ja vedyn osalta maakaasujärjestelmän siirtoverkonhaltijan tehtäväksi, muodostu sellaisenaan ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta.

Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi antaa tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Rekisterin ylläpitäjä voisi myös hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Rekisterin ylläpitäjä olisi kuitenkin vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Ehdotus merkitsisi tältä osin oikeutta siirtää edelleen muulle kuin viranomaiselle annettu julkinen hallintotehtävä. Rekisterin ylläpitäjä voisi siirtää sille laissa osoitetun julkisen hallintotehtävän kokonaisuudessaan kokonaan omistamalleen tytäryhtiölle. Kyseistä sääntelyä voidaan luonnehtia julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseksi eli subdelegoinniksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut julkisten hallintotehtävien subdelegointiin lähtökohtaisen torjuvasti, joskaan torjuva kanta ei ole muodostunut ehdottomaksi. 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, s. 56-57, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Käsillä olevassa asetelmassa tehtävän siirto tytäryhtiölle voisi koskea kaikkia rekisterin ylläpitotehtäviä. Kyse ei olisi teknisluonteisiin tai avustaviin tehtäviin rajautuvasta taikka muuten koko tehtävän laajuuteen nähden rajatusta tehtävän siirrosta. Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa julkisen hallintotehtävän subdelegointia on pidetty mahdollisena, mutta vain laajuudeltaan ja tehtävien luonteen osalta rajattuna.

Nyt käsillä oleva arviointitilanne poikkeaa kuitenkin merkittävästi valiokunnan aikaisemmin käsittelemistä subdelegointi-asetelmista. Olennainen ero on, että tehtävien siirto kohdistuisi rekisterin ylläpitäjän kokonaan omistamaan tytäryhtiöön. Kyse ei olisi siten esimerkiksi valiokunnassa aiemmin esillä olleisiin alihankintatilanteisiin rinnastuvasta asetelmasta (vrt. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 56-57, PeVL 15/2018 vp, s. 32-33).

Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu tapa organisoida rekisterin ylläpitäjän tehtävät kantaverkonhaltijan tai 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 myös maksujen läpinäkyvyyttä (HE, s. 65). Perustelut viittaavat tältä osin siihen, että kyse olisi lähinnä rekisterin ylläpitotehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä yritys-konsernin sisällä, kun taas valiokunnassa aiemmin käsiteltävinä olleissa subdelegointiasetelmissa arvioitiin tilannetta, jossa julkinen hallintotehtävä ehdotettiin osaksi siirrettäväksi alihankkijoille.

Nyt käsiteltävänä olevassa asetelmassa ei ole nähdäkseni olemassa samanlaisia perusteita torjua julkisen hallintotehtävien edelleen siirtämistä kuin alihankintatapauksissa. Ehdotettu sääntely takaa nähdäkseni riittävästi oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen myös tytäryhtiön hoitaessa rekisterin ylläpitotehtäviä. Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan tytäryhtiöön sovellettaisiin tällöin, mitä laissa säädetään rekisterin ylläpitäjästä. Rekisterin ylläpitäjä olisi kuitenkin edelleen vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Valvontaviranomaisen harjoittama valvonta, tiedonsaantioikeus ja tarkastusoikeus koskisivat yhtäläisesti myös tytäryhtiötä. Edellä olevin perustein en katso perustuslain 124 §:stä johtuvan ehdotonta estettä rekisterin ylläpitotehtävän siirtämiselle koko laajuudessaan ehdotetulla tavalla ylläpitäjän kokonaan omistaman tytäryhtiön hoidettavaksi.

Ehdotetun 22 §:n 3 momentin mukaan sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuujärjestelmän ylläpitäjä voi hankkia ”tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut” joko osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Tältä osin ehdotuksessa on kyseessä normaali alihankintatilanne. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 50-51) ei tarkemmin ilmene, mitä kaikkea tarkoitetaan tehtävän järjestämiseksi tarvittavilla palveluilla. Pidän ilmeisenä, että kyse olisi lähinnä rekisterijärjestelmän luomiseen ja ylläpitoon liittyvistä teknisluonteisista palveluista (vrt. PeVL 26/2017 vp, s. 57, PeVL 6/2013 vp, s. 4), joilla ei olisi merkitystä esimerkiksi yksityisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Näin ymmärrettynä katson, ettei ehdotus muodostu tältäkään osin ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta. Tältä osin lakiehdotuksen sanontaa olisi perusteltua kuitenkin täsmentää.

Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun hinnoittelun on oltava kohtuullista. Palvelun maksuilla voidaan kattaa sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjälle laista johtuvien velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Alkuperätakuun peruuttamisesta ja mitätöinnistä ei saa periä erillistä maksua. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rekisterin ylläpitäjän palveluiden ehdoista ja sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän palveluiden hinnoittelusta. Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan valvontaviranomaisen (Energiavirasto) tulee päätöksellään vahvistaa 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. Perustelujen mukaan pykälän monimutkaisella ilmaisulla tarkoitetaan, että valvontaviranomainen ei vahvistaisi perittävien maksujen suuruuta vaan niiden määräytymisen perusteet (HE, s. 55).

Sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuun myöntämistä ja siirtämistä koskevan palvelun hinnoittelu määräytyisi eri tavoin kuin lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpidosta vastaavan Energiaviraston suoritteiden osalta, joihin sovellettaisiin valtion maksuperustelakia (39 §). Perustuslaista ei nähdäkseni johdu tälle estettä, koska perustuslakiin sisältyy ainoastaan yleisluonteinen säännös, jonka mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (PL 81 § 2 mom.). Tämä säännös rajautuu koskemaan ainoastaan valtion viranomaisten suoritteita.

Sinänsä voidaan pitää ainakin periaatteellisesti ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksen 24 §:n hinnoittelusäännöksen mukaan rekisterin ylläpitäjän palvelun maksuihin voi sisältyä myös ”kohtuullinen voitto” palvelun hoitamisesta. Liikevoiton sisällyttäminen rekisterin ylläpitäjän palveluiden maksuihin sopii huonosti yhteen sen kanssa, että kyse on rekisterin ylläpitäjälle osoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Voiton tavoittelu ei lähtökohtaisesti kuulu julkisten tehtävien hoitamiseen. Ymmärtääkseni perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta estettä ehdotetulle hinnoittelusääntelylle.