

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ENERGIAN ALKUPERÄTAKUISTA (HE 87/2021 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki energian alkuperätakuista ja kumottavaksi voimassa oleva laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta (1129/2003). Uudella lailla pantaisiin täytäntöön niin sanotun RED II -direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu)) sekä sähkömarkkinadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta) säännökset sähkön alkuperän ilmoittamisesta. Voimassa oleva laki koskee sähkön alkuperätakuista. Esityksellä alkuperätakuujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan kaasua, vetyä sekä lämpöä ja jäähdytystä. Esityksen tavoitteena on parantaa asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa kuluttamansa energian alkuperään luotettavan järjestelmän kautta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 30.6.2021.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä 3 momentissa turvattuun kotirauhan suojaan, 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen, 21 §:n mukaiseen oikeusturvaperusoikeuteen, 80 §:n 1 momentin sääntelyyn asetuksen antamisesta sekä 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin henkilötietojen suojasta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista samoin kuin EU:n perusoikeuskirjaan ja tietosuojasetukseen. *Esityksen perustuslainmukaisuudesta tehty arvio on pääpiirteissään asianmukainen ja varsin kattava etenkin tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia sekä muutoksenhakua ja asetuksenantovaltuuksia koskevin osin. Siinä nojataan lisäksi asiassa relevanttiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Katson tarpeelliseksi tarkastella lausunnossani erikseen julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.*

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksen sisältö julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen asetetaan sähkön, kaasun, vedyn, lämmön ja jäähdytyksen myyjille ja tuottajille sekä uusituvan energian tai ydinvoiman käyttäjille tietyin poikkeuksin velvoitteita varmentaa energiamuodon alkuperä alkuperäistakuulla. Lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin energian alkuperätakuut myöntäisi, siirtäisi, peruuttaisi ja mitätöisi rekisterin ylläpitäjä. Säh-

kön alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi nimettäisiin nykyiseen tapaan järjestelmävastavaksi määrätty kantaverkonhaltija, joka on tällä hetkellä Fingrid Oyj. Kaasun ja vedyn osalta rekisterin ylläpitäjänä olisi alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi maakaasujärjestelmän järjestelmävastavaksi määrätty siirtoverkonhaltija, joka on tällä hetkellä Gasgrid Finland Oy. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjäksi nimettäisiin Energiavirasto, joka valvoisi myös lain noudattamista. Gasgrid Finland Oy on kokonaan valtion omistama osakeyhtiö ja Fingrid Oyj on osittain valtio-omisteinen voittoa tavoitteleva julkinen osakeyhtiö. Molemmat ovat esityksen mukaan toiminnan tuotoiltaan taloudellisen valvonnan kautta rajattuja.

Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi antaa tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Tytäryhtiöön sovellettaisiin laissa rekisterin ylläpitäjästä ehdotettuja säännöksiä. Sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjä voisi hankkia tehtävän järjestämiseksi tarvittavat palvelut osittain tai kokonaan sopimuskumppaninaan toimivalta palveluntuottajalta. Rekisterin ylläpitäjä olisi vastuussa tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Esityksen mukaan tämä subdelegointi mahdollistaisi tarvittaessa toimintojen pitämisen erillään järjestelmävastavien 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 maksujen läpinäkyvyyttä. Perusteluissa viitataan siihen, että Gasgrid Finland Oy ja Fingrid Oyj eivät ole perinteisessä mielessä kaupallisia yrityksiä. Fingrid Oyj on nykyään antanut tehtävän kokonaan omistamansa tytäryhtiön Finextra Oy:n hoidettavaksi. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu, ettei ehdotus olisi subdelegoinnin kiellon kannalta ongelmallinen.

Lisäksi ehdotetussa laissa säädettäisiin arviointilaitoksen tehtävistä. Arviointilaitos olisi lakiehdotuksen 2 §:n 20 kohdan mukaan valvontaviranomaisen hyväksymä ETA-alueella toimiva yhteisö, joka täyttäisi arviointilaitokselle 25 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset. Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan arviointilaitos suorittaa 14 §:ssä tarkoitetun energiantuotantolaitoksen tuotantotavan ja sen käyttämien energialähteiden todentamisen sekä antaa todentamistodistuksessa vahvistuksen sille, että energiantuotantolaitoksen tuottama energia täyttää alkuperätakuun myöntämisen edellytykset.

Lakiehdotuksen 28 §:ssä säädettäisiin, että sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän sekä arviointilaitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi vahingonkorvausvastuu olisi vahingonkorvauslain (412/1974) mukainen. Esityksen perusteluissa todetaan, että mainittuihin rekisterin ylläpitäjiin ja arviointilaitokseen sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi lakiehdotuksen 37 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta rekisterin ylläpitäjän ja arviointilaitoksen päätöksiin.

Esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetuissa rekisterin ylläpitäjän ja arviointilaitoksen tehtävissä on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Arviota on rekisterin ylläpitäjän osalta perusteltu sillä, että tehtäviin kuuluu toisten eduista päättäminen, mikä oli arvio myös

nykyistä sähköön alkuperätakuulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 37/2013 vp). Sääntämisjärjestysperusteluissa on arvioitu perustuslain 124 §:n asettamien reunaehtojen täyttymistä. Perusteluissa viitataan rekisterin ylläpitäjiksi tarkoitettujen tahojen tehtävän vaatimaan erityisosaamiseen ja resursseihin, mikä osaltaan perustelee tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi esityksessä todetaan, että alkuperätakuujärjestelmään liittyvien tehtävien antamista arviointilaitokselle voidaan pitää tarpeellisenä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esityksessä on tuotu myös esille, että rekisterin ylläpitäjän tehtävää ei voida pitää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä.

Perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot

Koska alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävä sähköön, kaasun ja vedyn osalta annettaisiin muulle kuin viranomaiselle, on ehdotettua sääntelyä arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n 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 kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksessä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, s. 178–179, PeVM 10/1998 vp, s. 35.)

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 178.) Yksityisten tahojen hoitettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluonteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun henkilön määrääminen virkamiehen avuksi voi joissakin tilanteissa olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä erityisesti sille, ettei tehtävä ole itsenäinen. Keskeistä on ollut lisäksi pätevyysvaatimuksista ja kelpoisuusehdoista säättäminen. (Ks. esim. PeVL 21/2005 vp, s. 6, PeVL 34/2004 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut perustuslain 124 §:n näkökulmasta pidättyvästi järjestelyihin, joissa on ollut asiallisesti kysymys julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp). Tämän subdelegoinnin kiellon ei ole kuitenkaan katsottu koskevan ehdottomasti tilanteita, joissa on kyse täydentävästä tosi-

asiallisesta palvelutoiminnasta tai teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (ks. PeVL 15/2018 vp ja siinäviitatut lausunnot).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (ks. PeVL 29/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 6/2013, PeVL 3/2009, PeVL 23/2013 vp). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.) Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. esim. PeVL 24/2001 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksellisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Viittaus hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole säädöksissä välttämätön (PeVL 14/2014 vp, PeVL 5/2014 vp, PeVL 42/2005 vp). Viittaukseen säännöksissä ei kuitenkaan ole estettä, jos viitattavien säädösten luettelo on kattava. Joissakin tapauksissa viittaus on myös selvyiden vuoksi tarpeellinen (PeVL 26/2017 vp, s. 55–56). Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 3–4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp.)

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8). Esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien on

katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta on siten pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisena rajausta, jonka mukaan ulkopuolisella asiantuntijalla ei ole oikeutta ulottaa valvontatoimia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. (PeVL 39/2016 vp, s. 3–6, ks. myös esim. PeVL 40/2002 vp, PeVL 46/2001 vp.)

Ehdotuksen arviointi perustuslain 124 §:n kannalta

Alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän ja arviointilaitoksen tehtäviä voidaan pitää esityksessä esitetyin tavoin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Esityksessä tehdyissä perustuslainmukaisuusarvioissa nojataan paikoin varsin voimakkaasti näiltä ja muiltakin osin sähköön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annettua lakia koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 37/2013 vp). On kuitenkin syytä panna merille, ettei kyseistä esitystä käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Muutoksenhakujärjestelmään tehty muutos (1011/2015) sen sijaan käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 55/2014 vp), mutta se puolestaan sijoittuu aikaan ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säätämistä.

Rekisterin ylläpitäjään ja arviointilaitokseen kohdistettaisiin lakiehdotuksen mukaisesti valvontaa ja toimijat olivat vahingonkorvausvastuussa ja rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Lisäksi muutoksenhausta säädettäisiin, ja toiminnassa olisi noudatettava hallinnon yleislakeja perustelujen nojalla. Alkuperätakuurekisterien ylläpitotehtävien antaminen sähköön kantaverkonhaltijalle ja maakaasun siirtoverkonhaltijalle ei siten näiltä osin vaarantaisi perustuslain 124 §:ssä edellytettyä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Avoimuutta sääntelyyn jää kuitenkin siinä, että rekisterin ylläpitäjien osalta laissa ei nähdäkseen asetettaisi vaatimuksia näitä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksesta ja asiantuntemuksesta. Tällaisia perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä vaatimuksia ei nähtävästi seuraa suoranaisesti myöskään sähkömarkkinalaista (588/2017) tai maakaasumarkkinalaista (587/2017) tai muusta lainsäädännöstä. Näin ollen myöskään tehtävien mahdolliseen subdelegointiin ei kohdistuisi tällaisia vaatimuksia. Sen sijaan arviointilaitoksen henkilökunnalta edellytetään lakiehdotuksen 25 §:ssä hyvää teknistä ja ammatillista koulutusta sekä kokemusta lakiehdotuksessa tarkoitettuja arviointilaitoksen tehtäviä varten. Vaikka määrittäjien tehtävien sisältö osin perustee tällä tavoin eriytyvää sääntelyä, katson, että perustuslain 124 §:n kannalta olisi asianmukaista, että laissa säädettäisiin myös alkuperätakuurekisterin ylläpitäjään koskevista vastaavista laatuvaatimuksista.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttyminen kiinnitetään esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rekisterin ylläpitäjän osalta sinänsä hyväksyttäviin perusteisiin tehtävän vaatimasta erityisosaamisesta ja resursseista. Kun perusteluissa kuitenkin viitataan siihen, että myös subdelegoinnilla voitaisiin varmistaa tarvittava erityisosaaminen ja resurssit, jää perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisestä epäselvyyttä. Lisäksi tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuus arviointilaitokselle jää kokonaan perustelematta.

Alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän tehtävien subdelegointimahdollisuutta tytäryhtiölle perustellaan myös kustannusten eriyttämiseen ja läpinäkyvyyteen liittyvillä seikoilla, mitkä saatavat sinänsä olla hyväksyttäviä perusteluja. Ehdotettu säännös tehtävän järjestämiseksi tarvittavien palvelujen hankkimisesta vaikuttaa kuitenkin varsin avoimelta, eikä esityksen perusteella vaikuta siltä, että kyse olisi varsinaisesti täydentävästä tai teknisluonteisesta tehtävästä. Kun lisäksi sääntelyyn liittyy edellä esitettyjä puutteita laatuvaatimuksiin nähden ja kun tytäryhtiön toiminnan viranomaisvalvonta olisi väistämättä välillistä, en voi esityksessä esitetyn perusteella kaikinensa vakuuttua subdelegointisääntelyn täyttävän perustuslain 124 §:stä johtuvia edellytyksiä.

Helsingissä 3.6.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori