

Asia: TEM078:00/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi päästökauppalaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi päästökauppalaki ja kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki sekä laki lentoliikenteen päästökaupasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Esitysluonnosta on tarkasteltu ainoastaan lausunnossa mainituin osin.

Säätämisyjärjestysperusteluista

Säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan ehdotettuja säännöksiä muun muassa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluita olisi syytä pyrkiä vielä täydentämään huomioiden mm. HELO-ohjeissa todettu (erit. säännösten yksilöinti ja näiden peilaaminen keskeiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön). Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys ja kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa huomioiden asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdotusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Sopimus ja takaisinperintä

Ehdotetun 62 §:n 1 momentin mukaan liikaa jaettu päästöoikeusmäärä luovutettaisiin takaisin Energiaviraston kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Mikäli toiminnanharjoittaja ei luovuta, tulee Energiaviraston määrätä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi. Vaikka sopimusmenettely vastaa voimassaolevaa lainsäädäntöä, epäselväksi jää, minkä vuoksi tilanteessa käytettäisiin sopimusta, kun viranomaisella on mahdollisuus tehdä asiassa takaisinperintäpäätös. Olisiko kuitenkin kyse pikemminkin kehotuksesta kuin sopimuksesta, josta aiheutuneet riidat ratkotaan hallintoriitamenettelyssä.

Todentajan tehtävät

Ehdotetussa 14 luvussa säädettäisiin todentajasta, sen hyväksymisestä ja tehtävistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa arvioidaan tehtävän olevan julkinen hallintotehtävä. Ehdotettua

sääntelyä koskeva arviointi PL 124 §:n kannalta on lisättävä säätämisyjärjestysperusteluihin (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 10).

Ehdotetun 84 §:n 3 momentissa säädettäisiin eräiden hallinnon yleislakien soveltumisesta todentajan toimintaan. Tällaisesta viittaussäännöksestä on suositeltavaa luopua ja nojautua yleislakien soveltamisalasäännöksiin. Näiltä osin poikkeuksena on julkisuuslaki, joka tulee sovellettavaksi ilman nimenomaista sääntelyä vain, kun kyse on julkisen vallan käytöstä.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan todentamistehtäviä hoitavat olisivat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä, sillä näitä henkilöitä olisi pidettävä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettuina julkista valtaa käyttävinä henkilöinä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että PL 124 § edellyttää virkavastuun ulottamista koko julkiseen hallintotehtävään, ei ainoastaan julkisen vallan käyttöä koskevaan osioon (esim. PeVL 47/2021 vp). Pykälään on siten lisättävä säännös virkavastuusta sekä viittaus vahingonkorvausvelvollisuuteen.

Todentaja voisi 84 §:n 2 momentin mukaan käyttää todentamistehtävässä ulkopuolisia henkilöitä. Todentaja vastaisi myös tehtävissään käyttämiensä ulkopuolisten henkilöiden toiminnasta. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen julkisten hallintotehtävien subdelegoinnin kannalta. Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti. Esityksessä on tehtävä selkoa siitä, onko kyseisissä tehtävissä kyse julkisista hallintotehtävistä, ja mikäli on, miten ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset (mm. kelpoisuus, hyvän hallinnon toteutuminen, virkavastuu).

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Luonnoksen 91 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Energiaviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja tietyille viranomaisille tiettyjen tehtävien hoitamista varten. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Ehdotettua 91 §:ää tulee näin ollen jatkovalmistelussa täsmentää (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.6). Säännöstä on lisäksi syytä käsitellä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Vastaava koskee myös ehdotettua 90 §:ää.

Muutetun päästökauppadirektiivin saaripoikkeuksesta

Hallitusohjelman mukaisesti esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen saaripoikkeus, jonka myötä matkustaja-aluksille ei muodostuisi päästöoikeuksien palauttamisvelvoitetta Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisten matkojen osalta vuoden 2030 loppuun saakka. Esityksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene saaripoikkeuksen käyttöönottoa koskevaa menettelyä, sellaisena kuin siitä säädetään muutetussa päästökauppadirektiivissä. Saaripoikkeuksen käyttöönottoa koskeva menettely olisi asian ymmärrettävyyden kannalta syytä avata lyhyesti hallituksen esityksessä siinä yhteydessä kuin saaripoikkeusta mainitaan ja käsitellään.

Esityksen kohdassa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on perustuslain 6 § huomioiden syytä arvioida saaripoikkeuksen mahdollisia vaikutuksia meriliikenteen elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Joitain näkökulmia siitä näyttäisi tulleen mainituiksi esityksen vaikutustenarviointien ja ratkaisuvaihtoehtojen arvioinnin yhteydessä.

Lisäksi kohdassa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on selvitettävä lakiehdotuksen suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991). Tämä sen vuoksi, että itsehallintolain 69 §:n mukaan lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallan jaosta säädetään itsehallintolaissa. Ahvenanmaan valtuuskunnan työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä 10.2.2023 antama lausunto (ÅD Nr 13/23) päästökauppadirektiivin herättämästä toimivallanjaosta mitä tulee direktiivin täytäntöönpanoon Ahvenanmaalla, on syytä mainita esityksessä ja sen pääasiallista sisältöä on syytä selostaa siinä tarkemmin.

Teknisiä huomioita

Ehdotetun lain yksittäiset pykälät ja momentit ovat paikoin pitkiä ja vaikealukuisia. Luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa monilta osin toistetaan ainoastaan pykälässä mainittu. Myös tekstin viimeistelyyn olisi vielä jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota (esimerkiksi ehdotetun 59 §:n säännökset ja perustelut eivät vastaa toisiaan kaikkien momenttien osalta; ehdotetussa 60 §:ssä olevat pykäläviittaukset lienevät ainakin osin tai kokonaan virheelliset, sillä lakiehdotukseen ei näyttäisi sisältyvän esimerkiksi 35 n §:ää, ehdotetussa 73 §:ssä käytetään termiä palautusvelvollisuus, kun taas ehdotetussa 75 §:ssä käytetään termiä palauttamisvelvollisuus, ehdotetun 95 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä puuttuu toimivalta kieltää ilma-aluksen käyttäjää luovuttamasta päästöoikeuksia ymv.). Myös lintarkastukselle varattavaan riittävän pitkään aikaan tulee tässä tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota.

Muita huomioita lausuntopyynnöstä

Lausuntopyyntö on kielilain vastainen. Kielilain 31 §:n 1 momentin mukaan ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Lausuntopyyntöön olisi vähintään pitänyt liittää pykäläehdotukset ruotsinkielellä julkaisuvaiheessa. Lisäksi lausuntopyyntö on julkaistu vain suomen kielellä mikä on kielilain 32 § 2 momentin vastaista. Nyt tieto ruotsinkielisen aineiston toimittamisesta sekä lausuntoaajan pidentämisestä on saatavilla vain suomen kielellä. Ottaen huomioon asian merkityksellisyys Ahvenanmaalle ja ruotsinkieliselle väestölle pyrkimyksenä olisi tullut olla, että lausuntopyyntö ja HE-luonnos julkaistaan samanaikaisesti suomen ja ruotsin kielellä.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö