

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan talvella 2022.

EU:n päästökauppajärjestelmä aiheuttaa välillisiä kustannuksia, kun päästökaupan kustannus siirtyy kulutetun sähkön hintaan. Päästökaupasta välillisesti aiheutuvia kustannuksia tulisi päästökauppadirektiivin 2003/87/EY mukaisesti korvata kansallisesti käyttöön otettavien taloudellisten toimenpiteiden kautta. Kustannusten korvaamiseen sovelletaan valtiontukea koskevia sääntöjä. Sähköistämistuki valmistellaan vuosille 2021-2025 ja se valmistellaan päivitettyjen päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen mukaisena tukena. Välillisistä kustannuksista korvataan tuen saajille vuosittain 25 prosenttia, kuitenkin siten, ettei tukijärjestelmän vuotuinen kustannus saa ylittää 150 miljoonaa euroa. Tuen käytölle asetettaisiin ehtoja, joita tukea saavan toiminnanharjoittajan tulisi noudattaa.

Lain tavoitteena on korvata päästökaupasta aiheutuvia välillisiä kustannuksia laissa määritellyille toimialoille. Maksettavan tuen suuruus määräytyisi muun muassa päästöoikeuden hinnan sekä toiminnanharjoittajan sähkönkulutuksen tai tuotannon määrän perusteella. Lain toisena keskeisenä tavoitteena on ohjata toiminnanharjoittajia kehittämään teollista tuotantoaan hiilineutraalimmaksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausuntoaika on ollut lyhyempi kuin ohjeistettu 6–8 viikkoa, ja lisäksi se on sijoittunut kesäaikaan. Oikeusministeriö on tästä syystä pystynyt tarkastelemaan esitysluonnosta vain melko yleisellä tasolla ja ainoastaan lausunnossa käsitellyiltä osin.

Ehdotuksen suhde valtionavustuslakiin

Ehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin erikseen, että tämän lain nojalla maksettavaa tukea ei pidetä valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettuna valtionavustuksena. Tällöin valtionavustuslaki ei tulisi toissijaisestikaan sovellettavaksi. Säännösehdotus sinänsä vaikuttaa päällekkäiseltä perusteluissa mainitun valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan kanssa. (Pykälä vastaa päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta annetun lain (138/2017) 2 §:ää.)

Yllä todetusta huolimatta oikeusministeriö toteaa, että valtionavustuslain ja ehdotuksen suhde vaikuttaa epäselvältä. Oikeusministeriöllä ei ole toimivaltaa antaa valtionavustuslakia koskevia tulkintoja tai ohjata sen soveltamista. Tässä lausunnossa kuitenkin tuodaan esiin joitakin huomiota kiinnittäviä seikkoja.

Valtionavustuslain esitöissä todetaan, että ”Pykälän 3 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, ettei valtionavustuslaki koske lakisääteisiä tukia, korvauksia ja etuuksia. Kyseessä on lakisääteinen tuki, korvaus tai etuus, jos oikeus saada sitä perustuu suoraan lakiin ja jos laissa säädetään myös yksityiskohtaisesti määrän määräytymisperusteesta. Korvauksen, tuen tai etuuden myöntävällä viranomaisella ei ole tällöin tarkoituksenmukaisuuteen tai talousarvion toimeenpanoon liittyvää harkintavaltaa myöntämisen ja myönnettävän määrän suhteen. Viranomaisen tehtävä rajoittuu tällöin korvausta, tukea tai etuutta koskevan, valtiota velvoittavan oikeusnormiston soveltamiseen. – – Tuki, korvaus tai etuus ei ole kohdassa tarkoitettulla tavalla lakisääteinen, jos esimerkiksi myönnettävän määrän suhteen viranomaisella on tarkoituksenmukaisuuden arviointiin perustuvaa harkintavaltaa mutta laissa sinänsä säädetään oikeudesta saada kyseistä tukea, korvausta tai avustusta.” (HE 63/2001 vp, s. 30–31)

Ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaan tukea voidaan myöntää toiminnanharjoittajalle tarkasteluvuosien 2021-2025 tietojen perusteella. Samoin 6 §:n 2 momentin mukaan, mikäli vuosittain haetun tuen

kokonaismäärä tuki-intensiteetillä 25 % ylittää 150 miljoonaa euroa, määrittää Energiavirasto sovellettavan tuki-intensiteetin siten, että myönnettävän tuen kokonaisuus ei kyseisenä vuonna ylitä 150 miljoonaa euroa. Vielä ehdotetun 7 §:n mukaan Energiavirasto määrittelee vuosittain tuen määrän laskennassa käytettävän Euroopan unionin päästöoikeuksien termiinihinnan. Tällaista harkinnanvaraisuutta ei esimerkiksi yllä mainituissa valtioneuvoston esityksissä esimerkkinä käytetyssä opintotukilaissa ole. Muotoilut viittaavat siihen, että virastolla olisi harkintavaltaa siinäkin tapauksessa, että tuen myöntämisen edellytykset sinänsä täyttyisivät.

Ehdotuksessa on muutama viittaus valtioneuvostonlakiin (21 ja 22 §:t) ja lisäksi erityissääntelyä, joka monilta osin toistaa valtioneuvostonlain sääntelyä. Epäselväksi jää, pidetäänkö valtioneuvostonlain säännöksiä jotenkin soveltumattomina ehdotetun tuen käsittelyyn. Valtioneuvostonlaissa on säännökset muun muassa tuen palauttamisesta, takaisinperinnästä, tarkastuksista, virka-avusta sekä tietojensaannista ja luovuttamisesta. Säädösten osittainen päällekkäisyys ja toisaalta poikkeaminen toisistaan joidenkin yksityiskohtien osalta voi olla omiaan tekemään kokonaisuudesta epä johdonmukaisen ja/tai vaikeaselkoisen.

Tiedonsaantioikeudet

Yllä valtioneuvostonlain ja esityksen yhteydestä todetusta huolimatta oikeusministeriö lausuu myös ehdotetusta erityissääntelystä tiedonsaantioikeuden, tietojen luovuttamisen ja tarkastuksien osalta. Säännökset näyttävät vastaavan päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta annetun lain (138/2017) säännöksiä.

Energiavirasto olisi tuen viranomaistehtävistä vastaava tukiviranomainen. Energiavirastolla olisi tukiviranomaisena tarpeelliset tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet tämän tarkastelemiseksi. (s. 10)

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan Energiavirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajalta, sähkön tuottajalta, joka toimittaa sähköä toiminnanharjoittajalle, sekä verkonhaltijalta. Säännöksen perustelujen mukaan valvontaa varten tarpeellisilla tiedoilla tarkoitettaisiin sellaisia tietoja, jotka ovat sisällöllisesti paikkansa pitäviä ja jotka antavat oikean ja riittävän kuvan lain säännösten ja Energiaviraston päätöksissä annettujen määräysten noudattamisesta. Energiavirasto voisi määräyksellä velvoittaa antamaan tarvittavat tiedot ja tarvittaessa tehostaa määräystä 17 §:n 2 momentin nojalla uhkasakolla (s. 25).

Viranomaisen salassa pidettäviin tietoihin kohdistuva tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

Energiaviraston tiedonsaantioikeus on ehdotuksessa sidottu 1 momentissa tarkoitettujen valvonnan kannalta tarpeellisiin tietoihin ilman, että viranomaisen valvonnassaan tarvitsemia tietoja luettelaa säännöksessä. Ehdotettu säännös ei näin ollen ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, voidaanko viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot luettelaa säännöksessä vai sidotaanko tietojen luovuttaminen välttämättömyyskriteeriin.

Säännöksen 2 momentissa huomiota kiinnittää sanamuoto, jonka mukaan Energiavirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeellisia tietoja toiminnanharjoittajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä tässä laissa tarkoitettujen tuen myöntämisen, tuen määräytymisen, maksamisen, tuensaajaan kohdistuvien

ehtojen tai takaisinperinnän kannalta. Momentin sanamuoto ja säännöksen väljyys eivät vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä. (ks. myös LAKO, luku 12.4.5–6)

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa. Ehdotetun 15 §:n osalta (salassa pidettävien tietojen luovuttaminen syyttäjälle, poliisille, TEM:lle ja EU:n elimelle) on jatkovalmistelussa lisäksi varmistuttava siitä, että yllä avatut perustuslakivaliokunnan linjaukset tulevat myös tietojen luovuttamisen osalta noudatetuiksi.

Jos viranomaisten salassa pidettävien tietojen saamisessa ja luovuttamisessa on kysymys perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyyn linkittyvästä sääntelystä, ehdotuksia olisi asianmukaista arvioida tältä kannalta esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. HELO, 12 luku).

Tarkastukset

Oikeusministeriö toteaa tarkastuksien osalta yleisesti, että Energiaviraston tarve tehdä tarkastuksia sähköistämistukilaissa tarkoitetuissa asioissa jää esityksen perusteella jossain määrin epäselväksi. Erityisesti rikosten selvittämisen osalta Energiavirastolle kaavailtu toimivalta tarkastusten tekemiseen vaatisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan lisäperusteluja.

Ehdotetun 16 §:n mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin valvontatoimenpiteet voidaan ulottaa vain, jos on syytä epäillä, että on tehty rikoslain (39/1889) 16 luvun 8 §:ssä taikka 29 luvun 5 tai 6 §:ssä tarkoitettu rikos, ja tarkastus on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että kotirauhan piirissä ovat viranomaistarkastukset mahdollisia, kun on aihetta epäillä tapahtuneen rikos, josta voi seuraamuksena olla vankeusrangaistus (s. 26). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on tosiaan ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (esim. PeVL 32/2010 vp). Valiokunta on kuitenkin pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (esim. PeVL 40/2010 vp, PeVL 37/2010 vp). Perusteluja voisi tältä osin täsmentää ja lisäksi avata joitakin esimerkkitalanteita, joissa välttämätön tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin voisi tulla kyseeseen.

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 rikutun tai rikottavan. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim. PeVL 6/2019 vp, PeVL 39/2016 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä välttämättömyys ei ilmene esityksestä, mutta on todettava, että perustuslakivaliokunta on ottanut aivan vastaavaan säännökseen kantaa uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain esityksestä koskevassa lausunnossaan PeVL 37/2010 vp ja katsonut, että säännös täyttää PL 10 §:n 3 momentin kvalifioitujen lakivarauksen edellytykset.

Myös aineiston haltuunotolle tulisi olla perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet, jotka eivät ainakaan selkeästi ilmene esityksestä. Lisäksi melko tyypillistä on, että aineiston haltuunotosta tarkastuksen yhteydessä laaditaan pöytäkirja, jossa mainittaisiin haltuunoton tarkoitus ja haltuun otettu aineisto. Ehdotukseen ei sisälly tällaisia säännöksiä.

Avustamisvelvollisuuden osalta oikeusministeriö toteaa, että tarkastuksessa avustaminen viittaa yleisesti PL 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään, minkä siirtämisestä tässä ei ole kyse. Edelleen tällaisessa avustamisvelvollisuudessa olisi kyse myös 2 momentissa tarkoitettua kotirauhan piiriin rikosten selvittämiseksi tehtävistä tarkastuksista, jolloin säännös muodostuu ongelmalliseksi myös itsekriminointisuojaan kannalta. Säännöstä sovellettaessa olisi joka tapauksessa otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluva henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL 46/2001 vp). Säännös olisi kuitenkin selkeintä poistaa esityksestä.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin. Tämän vuoksi lakiehdotukseen olisi tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (ks. esim. PeVL 3/2014 vp, PeVL 35/2014 vp).

Koska viranomaisen tarkastusoikeudessa on kyse PL 10 §:n 1 momentissa turvattuun jokaisen kotirauhaan linkittyvästä sääntelystä, ehdotusta olisi asianmukaista arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Kuten todettua, perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin juurikin vastaavan säännöksen muotoiluun kantaa ja tällaisten lausuntojen läpikäynti esityksessä olisi suotavaa. Vaikka esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden lain säätämistä, ehdotusta edeltää useampi vastaavanlaista tukea koskeva säädös.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen perusteluista ei ilmene sellaisia seikkoja, että ehdotetut säännökset koskisivat henkilötietoja ja että esitys olisi tältä kannalta merkityksellinen perustuslain 10 §:n kannalta. Oikeusministeriö toteaa, että koska lakiehdotus kuitenkin sisältää sellaista sääntelyä, joka hyvin tyypillisesti viittaa myös henkilötietojen käsittelyyn, olisi esityksen jatkovalmistelussa syytä vielä varmistua siitä, etteivät ehdotetut säännökset koske henkilötietoja. Jos ehdotetun sääntelyn perusteella käsiteltäviin tietoihin sisältyy henkilötietoja, sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n ja yleisen tietosuoja-asetuksen asettamien reunaehtojen valossa.

Joitakin yksityiskohtaisia huomioita

Asetuksenantovaltuudet on muotoiltu kolmella eri tavalla. Yhdenmukaiset muotoilut olisivat suotavia. Lisäksi 13 §:n asetuksenantovaltuus on 4 momentissa (vrt. esityksen s. 30, 31).

Ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan ”Hakemus voidaan toimittaa Energiaviraston ylläpitämän sähköisen järjestelmän kautta.” Ottaen huomioon hallinnon yleislaeissa säädetty (erityisesti laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa), säännös vaikuttaa tarpeettomalta. Vähintään pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi olla informatiivista todeta, että hallintomenettelyssä sovelletaan hallinnon yleislakeja, joissa on yleissäännökset muun muassa asian vireillepanosta. Ehdotuksen 2 momentti on muotoiltu kovin tyhjentyväksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisiä reunaehtoja. Oikeusministeriö katsoo, että hakemuksen toimittamiseen ja sisältöön liittyvät seikat (10 § 2 momentti) voivat sinänsä olla teknisiä ja sääntelytaso siten asianmukainen. Laissa olisi perussäännös luvan hakemisesta. Oikeusministeriö korostaa kuitenkin sitä, että hakijalle tulee ennakoitavuuden vuoksi olla selvää, mitä tietoja hakemuksessa on oltava. Hallituksen esityksen laatimishojien mukaan esityksen liitteeksi olisi asianmukaista ottaa luonnokset asetuksiksi (ks. HELO, luku 8).

Hallinnon yleislajeista todettu koskee myös ehdotuksen 11 §:ää, jonka 3 ja 4 momentit vaikuttavat tarpeettomilta (vrt. HL 44–45 §:t). Säännöksen perusteluissa todetaan, että Energiavirasto voisi varmistusta tehdessään käyttää apunaan myös oman organisaationsa ulkopuolisia asiantuntijoita (s. 24). Tällöinkin kokonaisvastuu toiminnanharjoittajan ilmoittamien tietojen oikeellisuuden arvioinnista olisi kuitenkin Energiavirastolla. Tällä tarkoitettaneen hallintolain 31 §:ssä säädetyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuden alaan kuuluvia toimenpiteitä. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua sellaisista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämä koskee myös viran puolesta hankittuja selvityksiä. Esityksessä ei ole tuotu esiin, että ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen liittyisi viranomaistehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §).

Ehdotuksen 17 §:ssä säädetään Energiaviraston käytössä olevista hallintopakkeinoista. Epäselväksi jää, minkälaisessa tilanteessa teettämistä tai keskeyttämistä voisi tulla kyseeseen tällaisessa tuen myöntämisestä koskevassa asiassa, eikä perusteluissa anneta esimerkkejä. Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois. Jos uhkasakkolakiin kuitenkin halutaan viitata, viittauksen tulisi olla selkeästi informatiivinen ja siten kuin rakennetta tulisi välttää. Viittaus voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: Uhkasakosta, keskeyttämishuosta ja teettämishuosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Energiaviraston on sovellettava hallinnon yleislakeja toiminnassaan niiden soveltamisalasäännösten mukaisesti. Näin ollen 24 §:n viittaukset hallintolakiin on syytä poistaa.

Ehdotetun 27 §:n 2 momentti vaikuttaisi olevan päällekkäinen maksuperustelain 11 §:n kanssa ja siten tarpeeton.

Muutoksenhakua koskeva 25 § on muutoin asianmukainen, mutta 2 momentin sanamuodon tulisi olla seuraava: Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Päätöksen täytäntöönpanoa koskeva 26 § ja sen perustelut eivät täysin vastaa toisiaan. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voisi antaa täytäntöönpanomääräyksen, mutta perusteluissa puhutaan oikaisuvaatimuksesta. Pykälän 2 momentissa asia on päinvastoin, pykälässä puhutaan viranomaisesta ja perusteluissa tuomioistuimesta. Lainkirjoittajan oppaassa annetun muutoksenhakupykälästä tehdyn muotoiluehdotuksen mukaisesti (luku 12.13.2) esim. jos on tarpeen säätää siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta, säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta.” Oikeusministeriö jättää jatkovalmistelussa harkittavaksi, josko muotoilua olisi syytä muuttaa esimerkin mukaisesti.