

Asia: VN/13979/2023

Hallituksen esitys laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta (Suurjänniteverkkohanke)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi sähkömarkkinalakia (588/2013) ja maakaasumarkkinalakia (587/2017).

Esityksen päätavoitteena on toimeenpanna työ- ja elinkeinoministeriön asettaman suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotukset sähkömarkkinalain uudistamiseksi lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integroimiseksi kantaverkkoon ja suurjännitteiseen jakeluverkkoon. Lisäksi esityksen tavoitteena on panna täytäntöön vuonna 2024 annetun sähkömarkkinarakenteen uudistamista koskevan sähkömarkkinadirektiivin muutoksen ((EU) 2024/1711) mukaiset säännökset joustavista liittymissopimuksista.

Sähkömarkkinalakiin ehdotetaan muun ohella lisättäväksi säännös, joka antaisi Energiavirastolle valtuuden sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevan ennakkotiedon antamiseen. Esityksellä ehdotetaan myös yhtenäistettävän sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain muutoksenhakumenettelyt muun hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön kanssa siten, että valtakunnan rajat ylittävien sähköjohtojen ja maakaasuputkien hankelupien päätösvalta siirrettäisiin valtioneuvoston yleisistunnolle, jonka päätöksistä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Ennakkotieto

Sähkömarkkinalain 4 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jonka perusteella viranomaisen antaisi sitovan ennakkotiedon sähköverkkotoiminnan luvantarpeesta. Oikeusministeriö suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun menettelyyn, joka vaikuttaisi tuovan viranomaiselle lisää hallinnollista taakkaa. Koska ennakkotietoa koskevasta päätöksestä olisi mahdollista valittaa, se lisäisi myös hallintotuomioistuinten työmäärää.

Luvan tarve tulisi lähtökohtaisesti olla pääteltävissä lainsäädännöstä, mikä asettaa vaatimuksia lainsäädännön selkeydelle. Viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti tarvittaessa neuvonnan keinoin ohjata hankkeen toteuttajia hakemaan tai olla hakematta hankkeelle lupaa sekä ehkäistä tarpeettomien lupamenettelyjen käynnistämistä. Mikäli ennakkotiedon antamista koskeva ehdotus säilytetään esityksessä, tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan menettelyn tarpeellisuus perustella nykyistä kattavammin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi ehdotettuun sähkömarkkinalain 4 a §:n 2 momentin 3 kohtaan: ”Ennakkotietoa koskevaa voimassa olevaa päätöstä on hakijan vaatimuksesta noudatettava sovellettaessa tätä lakia, jos: 3) ennakkotiedon sisältöön vaikuttava lainsäädäntö ei ole muuttunut.” Oikeusministeriö toteaa, ettei lainsäädännön noudattamisesta pidä erikseen säätää. Asia tulisi ratkaista ennemminkin päätöksen määräaikaisella voimassaololla sekä mahdollisen uuden laadittavan lainsäädännön siirtymäsäännöksin.

Päätöksenteon siirtäminen ministeriöltä valtioneuvoston yleisistunnolle

Esitysluonnoksessa sähkömarkkinalain 14 §:ää ja maakaasumarkkinalain 12 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hankeluvasta valtakunnan rajan ylittävän suurjännitejohdon tai siirtoputken rakentamiseen päättäisi ministeriön sijaan valtioneuvoston yleisistunto. Esitysluonnoksessa muutosta on perusteltu yhtenäistämisellä hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön kanssa. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset liittyvät yleensä hallitusvallan käyttämiseen siten, että muutoksenhakua hallintopäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan pitää perusteltuna.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston

asetuksella. Edelleen 3 momentin mukaan muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Esitysluonnoksessa päätöksenteon siirtämistä ministeriöltä valtioneuvoston yleisistunnolle on perusteltu lähinnä yhtenäistämisellä hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön kanssa. Toisin sanoen oikeusministeriön ymmärryksen mukaan esitysluonnoksessa on haluttu säilyttää voimassa olevan lainsäädännön lähtökohta, jossa tällaisesta päätöksestä olisi mahdollista valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen sen sijaan, että valituksen käsittelisi ensi asteena hallinto-oikeus tai markkinaoikeus. Perustelun tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan ennemminkin kiinnittyä siihen, että tällaiset asiat ovat luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että niiden ratkaiseminen valtioneuvoston yleisistunnossa on edellä todettujen perusteiden valossa tarkoituksenmukaisempaa kuin ministeriössä. Oikeusministeriö kehottaa siten vastuuministeriötä vielä arvioimaan tarkemmin, onko päätöksentekotason muuttamiselle riittäviä perusteita, ja jos on, niin täydentämään esityksen perusteluja tältä osin. Asialla on liityntä lisäksi jäljempänä esitettyihin valituslupamenettelyä koskeviin huomioihin.

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa

Voimassa olevan sähkömarkkinalain 114 §:n 4 momentin ja maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin mukaan ministeriön ja markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa. Esitysluonnoksessa säilytettäisiin tämä lähtökohta kuitenkin siten, että ministeriön sijaan kyseessä olisi valtioneuvoston tekemä päätös.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä hallintoprosessilaki) 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sähkömarkkinalaissa ja maakaasumarkkinalaissa on lisäksi erikseen säädetty päätöksistä, joihin haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Hallintoprosessilain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Vastaavasti myös oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) lähtökohtana on valitusluvan edellyttäminen (7 luku 2 §).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kritisoinut maakaasumarkkinalain osalta yleislainsäädännöstä poikkeavaa valitustietä sekä valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa (PeVL 39/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön 12 §:n nojalla tekemään päätökseen sekä hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi hallituksen esityksessä. Esityksen perustelujen mukaan peruste voimassa olevan sääntelyn säilyttämiselle on ministeriön hyvin laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa lähestyvä harkintavallan laajuus hankelupa-asioissa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle, joka on samalla ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2012 valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II). Edelleen arvioidessaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valiokunta katsoi, että esityksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta (PeVL 50/2018 vp, s. 5–6). (PeVL 39/2022 vp, s. 2–3).

Oikeusministeriö kehottaa siten vastuuministeriötä arvioimaan valituslupamenettelyn ohittamisen perusteltavuutta markkinaoikeuden päätöksestä vasten edellä todettua perustuslakivaliokunnan valituslupaa koskevaa käytäntöä sekä huomioimaan edellisessä kappaleessa todetut seikat päätöksenteon siirtämisen osalta.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että nykymuodossaan muutoksenhakusäännösehdotukset ovat päällekkäisiä hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska asiasta on säädetty jo yleislain tasolla, asiasta ei tule säätää erityislaissa päällekkäisesti. Tarvittaessa erityislakiin voidaan säätää informatiivinen viittaus yleislainsäädäntöön.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari

