

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain, Energiavirastosta annetun lain 1 ja 4 §:n sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain, Energiavirastosta annetun lain 1 ja 4 §:n sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta (HE 50/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- ma. professori Leena Halila
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— apulaisprofessori Juha Lavapuro.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia, Energiavirastosta annettua lakia sekä Finanssivalvonnasta annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on säätää energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen edellyttämistä viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksista, jotka liittyvät sähkön ja maakaasun tukkumarkkinoilla tehtyjen väärinkäytösten tutkintaan sekä näiden väärinkäytösten johdosta määrättävistä seuraamuksista. Ehdotettuja seuraamuksia olisivat julkinen varoitus, rikemaksu ja seuraamusmaksu.

Lisäksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia täsmennettäisiin siten, että energiamarkkinoiden kansallisena sääntelyviranomaisena toimivan Energiaviraston tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet täyttäisivät asetuksen vaatimukset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 81 §:n, 2 §:n 3 momentin ja 8 §:n kannalta. Ehdotettua sääntelyä tarkastusvaltuuksista ja kuultavaksi kutsumisesta on arvioitu perustuslain 10 §:n sisältämien yksityiselämän ja kotirauhan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan näkökulmasta. Lisäksi ehdotettua asetuksenantovaltuutta on arvioitu perustuslain asetuksen an-

tamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan 80 §:n 1 momentin kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä tulee kuitenkin hallituksen mukaan saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallinnolliset seuraamukset

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa (1. lakiehdotus) ehdotetaan täydennettäväksi lain seuraamuksia koskevaa 4 lukua uusilla seuraamusmaksua (16 §:n 3 momentti) ja rikemaksua (20 a §) koskevilla säännöksillä. Seuraamusmaksu tai rikemaksu voidaan säännösten nojalla määrätä sille, joka rikkoo tai jättää noudattamatta EU:n REMIT-asetuksessa olevia ja säännöksissä lueteltuja kieltoja tai velvoitteita. Ehdotetut säännökset täyttävät perustuslaista tällaiselle sääntelylle johtuvat muun muassa maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteiden täsmällisyyteen ja selkeyteen sekä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 17/2012 vp, s. 5—6 ja siinä mainitut lausunnot).

Seuraamusmaksua ei voida 1. lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentin perusteella määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnaissa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Vastaava sääntely rikemaksun osalta sisältyy lakiehdotuksen 20 a §:n 4 momenttiin. Sääntely on pääosin asianmukaista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perustuslaista johtuvan ns. *ne bis in idem*-kiellon kannalta (ks. PeVL 17/2003 vp,

s. 2—4 ja PeVL 9/2012 vp, s. 3—4)¹. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että lakiehdotuksella poistetaan voimassa olevan lain 16 §:n 4 momentin toisessa virkkeessä oleva säännös, jonka mukaan maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle samasta teosta tai laiminlyönnistä on määrätty kilpailulaissa tarkoitettu seuraamusmaksu. Kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottava kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset, joten muutettavan lain 16 §:äänkin on syytä lisätä viittaus kilpailulaissa tarkoitettuun seuraamusmaksuun. Säännös on asianmukaista muotoilla siten, että se kattaa tilanteet, joissa on annettu asiaratkaisu seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa.

Tiedonsaanti- ja tarkastusvaltuudet

Energiaviraston asianomaisella virkamiehellä on 1. lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentin perusteella oikeus laissa tarkoitettun valvontatehtävän toteuttamiseksi toimittaa tarkastus valvottavaa toimintaa harjoittavan elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa tiloissa. Tarkastusta ei saa

¹ Sääntely perustuu tässäkin tapauksessa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ensisijaisuuteen suhteessa rangaistusluonteiseen hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään (ks. PeVL 9/2012 vp, s. 3—4). Valiokunta huomauttaa, ettei kaksoisrangaistavuuden kiellosta välttämättä johdu tällaista etusijajärjestystä.

kuitenkaan suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Sääntely on näin ollen ongelmaton perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (ks. PeVL 3/2014 vp, s. 4/II ja siinä mainitut lausunnot). Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (ks. kaivoslain 153 §:n 1 momentti ja valmistusverotuslain 96 §:n 1 momentti). Jos esimerkiksi tarkastusten luonteesta johtuu tarve toimia joltakin osin hallintolain säännöksistä poikkeavasti, on tästä säädettävä perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla erikseen.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentin perusteella myös oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä laissa tarkoitettujen valvontatehtävien hoitamisessa. Toimivaltuus perustuu REMIT-asetuksen jäsenvaltiota velvoittavaan säännökseen, ja sitä voidaan sinänsä pitää tämänkaltaisessa yhteydessä tavanomaisena (vrt. esim. Finanssivalvonnasta annetun lain 24 §). Kuten esityksen perusteluissa todetaan (HE s. 59/I), Energiavirastolla ei säännöksen perusteella ole oikeutta saada käyttöönsä sellaisia yksityisiä viestejä, jotka kuuluvat perustuslain 10 §:ssä säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotukseen tai voimassa olevaan lakiin sisälly vastaavaa oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia sekä

asianajajia koskevaa poikkeusta tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta kuin esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ään. Valiokunta on pitänyt tällaista tiedonsaantirajoitusta perustuslain 21 §:n 2 momenttiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan kiinnittyvän oikeuden neuvotella luottamuksellisesti oikeusavustajansa kanssa kannalta merkityksellisenä (PeVL 28/2008 vp, s. 3). Asianajosalaisuuden suoja perusoikeusliityntäisenä oikeutena on tunnustettu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. esim. unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio asiassa C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd ja Akros Chemicals Ltd vastaan Euroopan komissio, 14.9.2010). Lakiehdotuksessa tarkoitettu tarkastusoikeus voi kohdistua ainoastaan elinkeinonharjoittajan tiloihin. Sen sijaan lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus antaa tietoja ja asiakirjoja voi kohdistua kehen tahansa REMIT-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun henkilöön tai päämieheen. Tämän perusteella näyttäisi jäävän jossain määrin epäselväksi, voisiko tietojenantovelvollisuus kohdistua myös asianajajaan tai muuhun oikeudelliseen avustajaan. Jos tällainen mahdollisuus ei REMIT-asetuksen mainitun alakohdan perusteella ole poissuljettua, on sääntelyä syytä täydentää Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ää vastaavalla poikkeussäännöksellä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 15/2014 vp — HE 50/2014 vp

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.