VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Oikeusministeriö

Viite:
Oikeusministeriön lausuntopyyntö 25.5.2026, VN/25636/2023

Asia:

Oikeuskanslerin lausunto työryhmän mietinnöstä väliaikaiseksi poikkeamiseksi vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi

Aluksi

Työryhmä ehdottaa mietinnössään vesilakiin sisällytettäväksi säännökset vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä määräyksistä poikkeamisesta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat väliaikaisen poikkeamisen sähköntuotantoaan säätämään kykenevän vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä olosuhteissa, joissa laitoksen sähköntuotannon lisääminen olisi välttämätöntä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Poikkeamista tarkoittavien määräysten käyttöönotto häiriötilanteessa tapahtuisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät enää riittäisi varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Työryhmän mietinnön mukaan Lupa- ja valvontavirasto päättäisi poikkeamisesta Energiaviraston hakemuksesta enintään kuudeksi vuodeksi kerrallaan.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Hakemusasian vireillepanossa ja hoitamisessa avustava tehtävä

Ehdotuksen mukaan Energiavirasto toimisi 18 luvun 5 b §:n 1 momentin mukaan hakijana Lupa- ja valvontavirastossa. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että käytännössä hakemusasian vireillepanoon ja hoitamiseen tarpeellinen asiantuntemus voisi olla tarpeen hankkia viraston ulkopuolisena palveluna joko toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palvelutarjoajalta. Tämä toinen viranomainen voisi olla esimerkiksi elinvoimakeskus.

Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan tehty selkoa siitä, mihin perustuisi elinvoimakeskuksen tai jonkun muun viranomaisen toimivalta tällaiseen hakemusasian vireillepanossa ja hoitamisessa avustavaan tehtävään. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Esityksessä toimivalta avustavan tehtävän hoitamiseen tulisi antaa säännösperusteisesti sille viranomaiselle, jolle se on suunniteltu annettavan. Lisäksi esityksessä tulee tehdä selkoa siitä, miten tällainen uusi tehtävä sopisi elinvoimakeskuksen olemassa olevaan tehtäväkokonaisuuteen.

Ehdotukseen ei sisälly pohdintaa siitä, miten perustuslain kannalta olisi arvioitava tällaisen hakemusasian vireillepanossa ja hoitamisessa avustavan tehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle yksityisen tahon hoidettavaksi. Ehdotusta tuleekin täydentää arvioinnilla siitä, onko tällöin kyseessä julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle, jonka säätämisessä on otettava huomioon Suomen perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot.

Osallistumisoikeudet ja kuuleminen

Ehdotetun 18 luvun 5 b §:n 1 momentin mukaan asian kiireellisyyden perusteella monet vesilain 11 luvun menettelysäännökset, kuten kuulemiset ja lausunnon pyytämiset, voitaisiin kokonaan jättää väliin. Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan oikeusturvaa koskevassa osiossa käsitelty tällaisten osallistumisoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyttä perusoikeusnäkökulmasta. Asiaa ei ole myöskään arvioitu siltä kannalta, onko osallistumisoikeuksien rajoittaminen ehdotetulla tavalla Århusin sopimuksen kanssa sopusoinnussa. Säätämisjärjestysperusteluita tulee jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Ehdotettu momentti perusteluineen jättää lisäksi liian avoimeksi, missä tilanteissa menettelysäännöksistä voitaisiin poiketa. Jatkovalmistelussa on määriteltävä ja perusteltava

tarkemmin myös säännöstasolla se, missä tilanteissa poikkeukseen voitaisiin myöntää lupa vesilain 11 luvun tiettyjä menettelysäännöksiä noudattamatta.

Lisäksi ehdotettavan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kantaverkonhaltijaa on aina kuultava. Asia tulisi sisällyttää säännökseen eikä ainoastaan perusteluihin.

Tietojensaantioikeudet

Ehdotettavan 18 luvun 5 c §:ssä mukaan Energiavirastolla olisi oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tarpeellisia tietoja usealta eri taholta. Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty tietojensaantioikeuden suhdetta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan eikä tehty selkoa liikkumavaran käytöstä suhteessa EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen eikä perusteltu liikkumavaran käyttöä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja keitä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet 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 (ks. esim. PeVL 48/2025 vp, kohta 7, PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin

yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018, s. 39, PeVL 17/2016 vp, s. 6). Nämä seikat tulee ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Lisäksi ehdotettu tietojensaantioikeus Energiavirastolle ei kata toista viranomaista tai yksityistä palveluntarjoajaa, jolta Energiavirasto voisi mietinnön mukaan käytännössä hankkia hakemusasian vireillepanoon ja hoitamiseen tarpeellisen asiantuntemuksen. Ehdotetussa toimintamallissa ongelmaksi voi nousta, ettei Energiavirastoa hakemusasiassa avustavalla taholla ole ehdotetun sääntelyn perusteella vastaavaa tietojensaantioikeutta kuin Energiavirastolla. Tämä tulisi ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Muut huomiot

Säätämisjärjestysperusteluiden yleisissä näkökohdissa todetaan, että kantaverkonhaltijan osalta kyse olisi perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko tässä yhteydessä tarkoitus antaa uusi julkinen hallintotehtävä kantaverkonhaltijalle, ja jos on, niin miten tämän on arvioitu täyttävän perustuslain 124 §:ssä asetetut reunaehdot julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisesta. Mikäli kyseessä ei ole uusi kantaverkonhaltijalle annettava julkinen tehtävä, esityksessä tulee perustella, mihin olemassa olevaan kantaverkonhaltijan tehtävään nyt tarkastelun kohteena oleva tehtävä mahdollisesti kuuluu tai vaihtoehtoisesti jättää kokonaan pois säätämisjärjestysperusteluista julkisen hallintotehtävän arviointi tältä osin.

Haittaa kärsivien oikeus korvaukseen ehdotetaan työryhmän mietinnön mukaan rajattavaksi vain omaisuutta välittömästi kohdanneisiin edunmenetyksiin. Tämän perusoikeuden rajoituksen hyväksyttävien rajoitusperusteiden arvioinnin osalta säätämisjärjestysperustelut jäävät kovin ohuiksi ja lähinnä vain toteaviksi. Esityksessä tulee perustella tämän omaisuudensuojaan esitettävän rajoituksen hyväksyttävyys perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön tukeutuen (esim. PeVL 8/2017 vp).

Ehdotettavan 18 luvun 5 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole esitetty perusteluja sille, mikä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c § 1:n momentissa edellytetty poikkeaminen tulisi kyseeseen. Selvyyden vuoksi esityksessä voisi myös todeta, mitä kyseisen lainkohdassa tarkoitetaan uudella hankkeella tai toiminnalla.

Ehdotettavaan 18 luvun 5 a §:n 5 momenttiin tulisi säännöstasolle selvyyden vuoksi lisätä perusteluissa mainittu lähtökohta, että muutoksenhakutuomioistuin voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Tämä on tärkeää mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, kun vesilaki tulee erityislakina ensisijaisesti sovellettavaksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin nähden.

Ennakkotarkastus

Pyydän toimittamaan hallituksen esityksen oikeuskanslerinvirastoon tarkastettavaksi ennakolta jo ennen kuin se esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ennakollinen tarkastus ennen esittelyä tehdään, kun esitys on lausunnoista ja laintarkastuksesta aiheutuneiden muutosten jälkeen viimeistelty.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri	Janne Salminen
Esittelijäneuvos	Elina Nyholm