

*Työ- ja elinkeinoministeriölle*

## **Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä sähkön hintakriisin aikana ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, joka mahdollistaa sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä sähkön hintakriisin aikana. Annettava lakiehdotus liittyy Euroopan unionin sähkömarkkinamallia koskevaan sääntelymuutoskokonaisuuteen. Jäsenvaltiolla on oikeus päättää sähkömarkkinadirektiiviin lisätyn 66 a artiklan mukaisten julkisten toimien soveltamisesta sähkön hinnoitteluun, jos neuvosto julistaa jäsenvaltiota koskevan sähkön hintakriisin. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa esitetyn osalta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

### *Yleistä*

Ehdotettuja säännöksiä ei ole kaikilta osin perusteltu vaan monilta osin säännöskohtaiset perustelut vain toistavat ehdotetun säännöksen, joka vaikeuttaa säännösehdo-  
tusten ymmärtämistä. HELO-ohjeiden mukaan lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys on selostettava selkeästi.

### *Sääntelyn toteuttamistavasta*

Esitysluonnoksen 17 §:n mukaan lain voimaantulosta säädettäisiin erikseen lailla. Em. pykälän säännöskohtaisten perusteluiden mukaan laki voisi tulla voimaan, kun ehdotetun 1 §:n edellytys täytyisi, eli kun Euroopan unionin neuvosto on julistanut sähkön sisämarkkinoista annetun direktiivin (EU) 2019/944 66 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettua Suomea koskevan alueellisen tai unionin laajuisen sähkön hintakriisin. Hintasääntelyn käyttöönotto olisi esitysluonnoksen mukaan harkinnanvarainen toimenpide. Esitysluonnoksessa ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan myös sähkön vähittäismyyntiin kattohinnasta, tukikatosta ja niiden soveltamisajasta säädettäisiin erillisellä määräaikaisella lailla.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa olisi kyse valtiosääntöisesti poikkeuksellisesta sääntelyratkaisusta, kun eduskunnan säädettäväksi ehdotetaan niin sanottu pöytälaatikkolaki, joka ei välttämättä koskaan tulisi sovellettavaksi. Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Perustuslain esitöidenkin valossa lain voimaantulosta on toki edelleen mahdollista säätää myös erillisellä voimaantuloajalla (HE 1/1998 vp, s. 130). Yleensä voimaantulo on jätetty säädettäväksi erillisellä lailla esimerkiksi sääntelyn laajuuden vuoksi tai muun vastaavan erityisen syyn takia. Tällaisissakin

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

tapauksissa lähtökohtana on kuitenkin ollut se, että lakia säätäessä olisi jonkunlainen käsitys lain voimaantulosta.

Toisaalta poikkeuksellisen voidaan pitää myös sitä lähtökohtaa, että esitysluonnos pyrkisi tosiasiallisesti kaventamaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa, kun esitysluonnos asettaisi kriisitilanteessa säädettävälle määräaikaiselle laille niin sanotut raamit (esim. säännellyn kattohinnan alimmais määrä). Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. On selvää, ettei eduskunnan lainsäädäntövaltaa voida tehokkaasti kaventaa tavallisella lailla. Sivuhuomiona oikeusministeriö toteaa, että sähkömarkkinadirektiivin valossa jää epäselväksi, miksi tällaisista raameista tulisi edes säätää, kun em. direktiivin 66 a artiklan a-alakohta asettaa nämä vastaavat raamit nimenomaisesti vain neuvoston päätöksen edellytykseksi tällaisen hintakriisin olemassaolosta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelua ei voida suoraan rakentaa ehdotetun sääntelyratkaisun varaan vaan se edellyttää vielä huolellista jatkoarviointia. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko esimerkiksi kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisena pitää sellaista sääntelyratkaisua, jossa lain soveltamis-edellytykset olisivat erityisen soveltamiskynnyksen takana (esim. valtioneuvoston päätös). Näin ehdotettua hintasääntelyä voitaisiin soveltaa myös nopeammalla aikataululla (vrt. normaali lainsäädäntöprosessi). Lisäksi asianmukaisempi sääntelyratkaisu voisi olla se, että laissa säädettäisiin suoraan laskentaperusteista ja tarkemmat säännökset kriisin aikaisista hinnoista annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Tässä tapauksessa olisi kuitenkin huolehdittava riittävien perussäännösten sisällyttämisestä lakiin perustuslain 80 §:n merkityksessä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntelykokonaisuus ei kaikilta osin ehdotetussa muodossaan ole myöskään täysin selkeä. Perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä on myös sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Välillä esityksessä esimerkiksi viitataan säänneltyyn hintaan ja välillä keinotekoiseen hintaan. Osakseen ehdotetun sääntelytavan vuoksi laissa säädettyjen velvoitteiden sisältö jää myös epätasaiseksi, kun siinä viitataan esimerkiksi yleisesti säänneltyyn hintaan, joka määritelmäsäännöksen mukaan tarkoittaisi sähköyhtiön loppukäyttäjältä sähköenergian toimituksesta veloittamaa hintaa, jossa on huomioitu kattohinta ja tukikatto. Toisaalta tukikatto ilmeisesti on tarkoitettu määritettävän sekä määräaikaisella lailla että 4 §:ssä tarkoitetulla laskennalla, vaikka määritelmäsäännöksen mukaan tukikatolla viitataan vain 4 §:ään. Esitysluonnoksessa mainitaan myös ”säänneltyyn hintaan oikeutetut” – tarkoitetaanko tällä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja käyttäjiä vai olisiko tämäkin riippuvainen erillisestä laista?

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että ehdotetussa 5 §:n 5 momentissa säädetty maininta säännöksen soveltamisesta ehdotetun 1 §:n julistuksen jälkeen jää tässä yhteydessä tulkinnanvaraiseksi, koska muu ehdotus lähtee siitä, että soveltaminen edellyttää erillistä voimaansaattamislakia, joka voitaisiin säätää vasta neuvoston julistuksen jälkeen. Sivuhuomiona oikeusministeriö toteaa, että sähkömarkkinadirektiivin (EU) 2019/944 66 a artiklassa tarkoitetulla ”julistuksella” viitataan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen. Jos direktiivin edellytyksiin halutaan lainsäädännössä viitata suoraan, olisi asianmukaisempaa viitata kyseessä olevaan päätösinstrumenttiin.

#### *Suhde hallinnon yleislainsäädäntöön ja yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeesta*

Esitysluonnos näyttää sisältävän jossain määrin hallinnon yleislakien kanssa päällekkäistä sääntelyä (ks. esim. hallintolain (434/2003, HL) 16 ja 31 §). Esimerkiksi

esitysluonnoksessa ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan hakemuksessa on ilmoitettava hakijan henkilö- tai y-tunnus, yhteystiedot ja pankkitilin numero, jolle säännelty hinnan soveltamatta jäämisestä johtuva korvaus maksetaan, sekä se, mitä käyttöpaikkoja ja ajanjaksoja hakemus koskee. Hakemukseen on lisäksi liitettävä korvauksen maksamiseksi tarvittavat tiedot sekä kopiot loppukäyttäjän sähkönmyyntisopimuksesta ja sähkölaskuista, joista ilmenee hakemuksen kohteena olevien erien sähköenergian myyntihinta tai myyntihinnan määräytymisperuste sekä tieto siitä, ettei sähköyhtiö ole soveltanut säänneltyä hintaa loppukäyttäjän sähkötoimituksessa ajalla, jota hakemus koskee. Hakija vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta.

Edellä mainittujen säännösten tarvetta ei ole perusteltu. Epäselväksi siten jää, miksei hallintolain säännökset olisi tässä tapauksessa riittäviä ja miksi esimerkiksi tarvitaan säännös siitä, että hakija vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta – tämän pitäisi olla lähtökohta kaikessa hallintomenettelyssä?

Myös ehdotetussa 10 §:n 8 momentissa ja 11 §:n 3 momentissa on säännös, jonka mukaan Energiavirasto vahvistaisi hakemusmenettelyssä sovellettavat lomakkeet. Säännöstä on ehdotetun 10 §:n yhteydessä perusteltu sillä, että ”lomakkeiden vahvistamisen tarkoituksena olisi muodostaa vakimuotoinen käsittelytapa, joka tehostaisi hintasääntelyn toimeenpanoa koskevien asioiden käsittelyä ja ehkäisisi tarpeettomien tietojen keräämistä loppukäyttäjiltä.” Epäselväksi edelleen jää, miksei tässä tapauksessa lupaviranomaisena toimiva Energiavirasto voi muutoinkin ohjeistaa hakijoita?

Esitysluonnos olisi syytä käydä läpi systemaattisesti ensinnäkin hallinnon yleislakien päällekkäisyyden näkökulmasta, mutta myös siitä näkökulmasta, mistä asiasta tarvitaan tosiasiaa oikeussääntöjä. Liian kasuistinen sääntelytapa voi johtaa helposti soveltamis- ja tulkintaongelmiin.

### *Valvontatoimivaltuudet (15 §)*

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan Energiaviraston *on velvoitettava* sähköyhtiö, verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava korjaamaan rikkomuksensa tai laiminlyöntinsä, jos tämä rikkoo tai laiminlyö tässä laissa säädettyjä velvoitteitaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota em. säännöksen muotoiluun. Yleensä vastaavat valvontasäännökset kirjoitetaan siten, että ne eivät itsessään velvoita viranomaista vaan antavat valvovalle viranomaiselle mahdollisuuden velvoittaa toimijaa lopettamaan sääntelyn rikkominen tai velvoittaa toimijaa korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Edelleen 15 §:n 2 momentissa säädetään myös siitä, että ”päätöksessä voidaan määrätä, millä tavoin rikkomus tai laiminlyönti tulee korjata”. Oikeusministeriö muistuttaa, että viranomaisten toimivaltasäännösten tulisi olla yksiselitteisiä. Säännöksen tarkoitusta ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissa lainkaan, vaan säännös on vain toistettu. Epäselväksi tämän osalta jää esimerkiksi se, millaisista toimista tässä voisi olla kyse. Jatkovalmistelussa säännöstä on tarpeen täsmentää ja sen tarkoitus on avattava.

Edelleen em. pykälän 3 momentin mukaan Energiavirasto voi asettaa tämän lain nojalla tekemänsä päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon asettamisesta ja sen tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Oikeusministeriö katsoo, että jos mahdollisuus asettaa uhkasakko on nimenomaisesti liitetty vain edellä olevaan 2 momentin valvontapäätökseen, voisi tämä käydä selvemmin ilmi säännöksestä eikä yleisesti viitata kyseisen lain nojalla tekemään päätökseen. Lainkirjoittajan oppaan mukaan viittaus uhkasakkolakiin on

myös suositeltu jätettävän pois taikka vaihtoehtoisesti säännös tulisi muotoilla uudelleen lainkirjoittajan oppaan mukaisesti (ks. jakso 12.7).

### *Muutoksenhausta (16 §)*

Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta Energiaviraston päätökseen. Ehdotetun pykälän mukaan Energiaviraston 10 ja 11 §:n nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta Energiaviraston päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Energiaviraston päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Ensinnäkin oikeusministeriö toteaa, ettei oikeudenkäynnistä hallintoasiassa annettuun lakiin (808/2019, HOL) tarvitse viitata, jos ei ole epäselvyyttä sen soveltumisesta. Kun hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua, siihen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen, ellei erikseen toisin säädetä (HL 49 b §). Toisekseen oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan Energiaviraston päätös voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Säännöstä ei ole perusteltu mitenkään eikä sen perusteella ole selvää mitä Energiaviraston päätöstä tällä tarkoitetaan.

Hallintolain 49 f §:n mukaan lähtökohtana on se, että päätöstä, johon saa vaatia oikaisua, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Myös HOL:n lähtökohtana on, ettei päätöstä saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. Jatkovalmistelussa sääntelyä ja sen perusteluita on tältä osin välttämätöntä täsmentää.

### *Eräitä muita yksityiskohtaisia huomioita*

Ehdotetun 1 §:n mukaan (lain tarkoitus) sähkön vähittäismyyntihintoja voidaan asettaa määräajaksi *hintasääntelyyn* siten kuin tässä laissa säädetään, kun Euroopan unionin neuvosto on julistanut sähkön sisämarkkinoista annetun direktiivin (EU) 2019/944 66 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun Suomea koskevan alueellisen tai unionin laajuisen sähkön hintakriisin. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettua 1 §:ää lienee tarpeen tarkistaa, koska varsinaisesti hintoja ei aseteta sääntelyyn vaan lain tarkoituksena on kaiketi säätää sähkön vähittäismyyntihintoja koskevasta määräajkaisesta hintasääntelystä (tms.).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös ehdotetun 11 §:n otsikointiin, joka on ”Säännellyn hinnan soveltaminen hakemusmenettelyn kautta”. Otsikointia lienee tarpeen tarkistaa vastaamaan pykälän sisältöä paremmin. Ilmeisesti pykälässä on kyse oikeudesta Energiaviraston maksamaan korvaukseen tietyissä tapauksissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetun 13 §:n mukaan Energiavirastolla ja Valtiokonttorilla olisi oikeus saada Patentti- ja rekisterihallitukselta kirjanpitolain 3 luvun 9 §:n mukaisesti rekisteröidyt pieniä yrityksiä koskevat tämän lain toimeenpanossa tarvittavat tilinpäätöstiedot. Säännöstä ei ole perusteltu muutoin kuin, että pykälään ehdotettu viranomaisen tiedonsaanti turvaisi hintasääntelyn toimeenpanossa ja sen valvonnassa käytettävissä olevan tiedon saatavuutta ja luotettavuutta. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi mikä säännöksen tarkoitus on ja mitä esimerkiksi tarkoitetaan lain toimeenpanossa tarvittavilla tilinpäätöstiedoilla?

Säätämisyjärjestysperusteluluonnoksissa on sinänsä asianmukaisesti kuvattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä huomioon otettua lähtökohtaa, että omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp). Säätämisyjärjestysperusteluissa korvauskysymystä käsitellään lähinnä sähköyhtiöille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kannalta. Olennaista kaikei tämän arvion osalta on myös se, että ehdotettuun 12 §:n sisältyy myös erillistä korvaussäätelyä nimenomaan hintasäätelyn johdosta maksettaviin korvauksiin?

Osastopäällikön sijaisena

Niklas Wilhelmsson

Neuvotteleva virkamies

Heidi Mäntylä

**VN/24895/2025-OM-14**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: