

## **Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähkölaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähkölaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä ja laki sähkölaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden tukemisesta sekä kolme näihin välittömästi liittyvää lakia. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa jäljempänä mainituilta osin. Lausuntoon oikeusministeriö esittää seuraavan.

### **Koko esitysluonnokseen liittyviä kysymyksiä**

#### **1. Sähköhyvityksen ja maksuajan myöntämisen vaikutuksista sähköyhtiöihin**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kustannusten korvauksesta sähköyhtiöille. Pykäläehdotuksen mukaan sähköyhtiön kautta maksatettu sähköhyvitys korvataan kyseiselle yhtiölle valtion varoista. Korvauksen maksaa sähköyhtiön hakemuksesta Valtiokonttori. Ehdotuksessa ei oteta kantaa, onko sähköyhtiöllä oikeutta saada korvauksia tämän lain mukaisesta menettelystä aiheutuneista hallinnollisista kustannuksista.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa todetaan, että esityksestä aiheutuu erityisesti kustannuksia tietojärjestelmämuutoksista.

- ”Kokonaisuutena voidaan katsoa esityksestä aiheutuvan huomattava kertaluontoinen sääntelytaakka sähkön vähittäismyyntiyhtiöille. Suurimman kustannustaakan aiheuttavat vaadittavat tietojärjestelmämuutokset, mutta myös maksuaikojen pidentämistä koskevien pyyntöjen käsittelystä aiheutuva hallinnollinen taakka. Suhteellisesti suurin taakka ja liike-

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

toiminariski esityksestä aiheutuu pienille paikallisille sähköyhtiöille, joilla ei ole omaa sähköntuotantoa ja siitä kertyviä myyntivoittoja kattamassa mahdollisia laista koituvia ylimääräisiä kuluja. Tietojärjestelmäuudistukseen liittyy aina kiinteitä kuluja, jotka eivät suoraan riipu toiminnan laajuudesta. Lisäksi pääosa myyntiyhtiöistä on hankkinut tietojärjestelmänsä samoilta järjestelmätoimittajilta. Tietojärjestelmätoimittajien resurssit toteuttaa tarvittavat muutokset myyjien tietojärjestelmiin voi muodostua ongelmaksi, kun suuri määrä myyjiä on tilaamassa muutoksia samanaikaisesti.” (Esitysluonnoksen s. 14-15)

Lisäksi esitysluonnoksessa sivulla 14 on todettu, että sekä hyvityksestä että maksuajan pidentämisestä voi aiheutua lisäresurssitarvetta asiakaspalveluun.

Sähköyhtiöille asetettavia velvollisuuksia on syytä arvioida tarkemmin omaisuudensuojan kannalta. Esitysluonnoksen sivuilla 29-30 on sinänsä arvioitu ehdotuksen suhdetta sopimusvapauteen. Perustuslain 15 §:ää koskevaa arviointia on syytä täsmentää sen osalta, miten ehdotetut sähköyhtiöille asetettavat velvollisuudet vaikuttavat omaisuudensuojaan. Toisaalta 1. lakiehdotus asettaa seuraamusmaksun uhalla yrityksille velvollisuuden maksaa sähköhyvitystä asiakkaille lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla. Toisaalta 2. lakiehdotus asettaa velvollisuuksia maksuajan myöntämiselle myös sillä uhalla, että se vaikuttaa yrityksen maksuvalmiuteen. Arvioinnissa on syytä huomioida ainakin sähköhyvityksen seuraamusmaksun uhalla maksamista koskevan velvollisuuden arviointi sen kannalta, voidaanko velvoite asettaa ilman hyvityksen maksamista koskevien hallinnollisten kustannusten kompensointia. Arvioinnissa on myös syytä tarkastella kysymystä siitä, onko mahdollista asettaa sähköyhtiöille velvollisuus maksuajan myöntämiseen siten, että yhtiön tulee rahoittaa tämän toimen mahdollisesti aiheuttama maksuvalmiuongelma valtion takaamalla lainalla, joka aiheuttaa yhtiölle lisäkustannuksia. Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää ehdotusta siltä osin, että missä määrin voidaan katsoa, että kyse on perustellusta julkisen vallan asettamasta lisävelvoitteesta, joka yrityksen tulee ottaa vastattavakseen ja missä määrin taas voitaisiin katsoa, että julkisen vallan tulisi ottaa vastattavaksi lisäkustannus sen ylittävyden ja luonteen vuoksi. Ehdotusta on syytä täydentää näitä kysymyksiä koskevalla arvioinnilla aiemman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (kts. esim. PeVL 13/2020 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sähköyhtiöille velvollisuuksia, joita näiden tulee noudattaa seuraamusmaksun uhalla. Koska kyse olisi toimintansa jo aloittaneisiin yrityksiin kohdistuvasta kokonaan uudentyyppisestä lakisääteisestä ja ehdottomasta velvollisuudesta olisi takautuvasti tulevasta, jota ei ilmeisesti hyvitetäisi elinkeinonharjoittajalle, olisi sääntelyä perusteltua tarkastella myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

## **2. Esityksen arviointi perustuslain 124 §:n kannalta**

### Perustuslain 124 §:ää koskevista lähtökohdista

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen sääntelymalli on jossain määrin epätyypillinen, kun ehdotuksen mukaan sähköyhtiölle asetettaisiin velvollisuus huolehtia yhteiskuntapoliittisista syistä maksettavaksi ehdotetun tuen kohdistamisesta yksityishenkilöille. Eräitä yhteiskuntapoliittisista syistä maksettavaksi määriteltäviä tukia on aiemmin säädetty yksityisten kohdennettavaksi, joten sinänsä kyse ei ole täysin poikkeuksellisesta lainsäädännöstä. Esimerkiksi laissa henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen

kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta (971/2017) yritys on ollut vastuussa tuen kohdentamisesta, vaikka yritys ei ole toiminut valtionapua koskevana päätöksentekijänä. Esitysluonnoksen sääntelymalli muistuttaa myös jossain määrin sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:n (890/2006) mukaista suorakorvausmenettelyä, jossa elinkeinonharjoittaja hakee kansaneläkelaitokselta suoraan korvauksen esimerkiksi lääkkeiden tai taksimatkojen osalta. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa esityksen arviointia siitä, miten sähköyhtiöille asetettavaa tehtävää julkisen tuen välittäjänä sanktion uhalla tulisi arvioida.

Esitysluonnoksessa on arvioitu esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole kuvattu tarkemmin perusteluja siitä, miksi esityksessä katsotaan olevan kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Koska perustuslain 124 §:n tarkoittama julkisen hallintotehtävän käsite saa sisältönsä tapauskohtaisen arvion kautta, on esitys luonteeltaan sen kaltainen, että argumentaatiota julkisen hallintotehtävän luonnehdinnan puolesta ja sitä vastaan on mahdollista esittää.

Perustuslain esitöiden mukaan

- ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.” (HE 1/1998 vp s. 179/I).

Palveluluonteiset tehtävät muodostavat keskeisimmän ryhmän niistä julkisista hallintotehtävistä, joita PL 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä hoitavat viranomaisten ohella yksityiset.

Tehtävän luonnetta julkisena hallintotehtävänä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on antanut keskeisesti merkitystä seuraaville seikoille: Onko kyse...

- viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, tosiasiallisesta hallintotehtävästä, onko kyse lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta, jolla on viranomaisen tehtäviin liittyvä perusta (esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 24/2001 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 11/2016 vp, PeVL 15/2018 vp).
- viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta tai onko kyse tehtävistä, jotka liittyvät viranomaista velvoittavien lakien toimeenpanoon (esim. PeVL 15/2019 vp, PeVL 8/2014 vp)
- yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevista hallintopäätöksistä tai hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvistä tehtävistä (esim. PeVL 50/2017 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 33/2021 vp, PeVL 47/2021 vp, PeVL 26/2017 vp)
- viranomaista avustavista tehtävistä (esim. PeVL 55/2010 vp, PeVL 50/2017 vp, PeVL 27/2014 vp, PeVL 62/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 45/2020 vp)

Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3) eikä hedelmöityshoitojen antamisessa (PeVL 59/2002 vp).

Esitysluonnoksen sivuilla 30-31 todetaan, että

- ”Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, ettei yksityiselle palveluntuottajalle siirrettyyn valmiin, myönnetyn passin tietojen laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastukseen sekä passin luovutukseen koskeviin tehtäviin sisältynyt päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta katsoi kyseessä olevan lähinnä kysymys teknisluonteisista, viranomaisia avustavista tehtävistä, jotka kuitenkin olivat luonteeltaan perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä”

Jatkovalmistelussa on hyvä huomioida tämän vertailun osalta, että passi on luonteeltaan huomattavasti merkityksellisempi kuin taloudellinen etuus ja passin myöntäminen on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

### Sähköyhtiöiden roolia koskevan arvioinnin täsmentäminen

Esitetyllä lainsäädännöllä on toisaalta kyse julkisen tuen välittämisestä sähköyhtiöiden asiakkaille, mihin voidaan osaltaan katsoa liittyvän yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden, jotka eivät liity suoraan sähköyhtiön liiketoimintaan, toimeenpanoa. Toisaalta voidaan kysyä, että mikäli tuen välittämisessä on kyse kaavamaisesta tuen välittämisestä, johon ei liity harkintaa, onko kyse kuitenkin asiasta, jota ei tulisi tarkastella julkisena hallintotehtävänä. Ehdotetun sääntelyn mukainen sähköyhtiön tehtävä vaikuttaisi olevan ennen kaikkea tietyn kaavan mukainen hyvityksen antaminen, johon ei sisälly harkintaa, vaan hyvitys tapahtuisi kaavamaisesti. Toisaalta kyse on julkisen tuen toimeenpanon tavasta. Esitysluonnoksesta jää jossain määrin epäselväksi, millaiseksi sähköyhtiöiden tehtävä on tarkoitettu muodostaa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä täsmentää arviota siitä, onko sähköyhtiöiden tehtävässä kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisesta hallintotehtävästä vai onko tarkoituksena, että kyse on sellaisesta teknisestä maksatustehtävästä, joka ei olisi julkinen hallintotehtävä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vaikuttaa siltä, että esitetyn mallin mukaisena sähköyhtiöille ehdotettu tehtävä lähestyy luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta on syytä huomioida, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyy velvoite noudattaa hallinnon yleislakeja sekä virkavastuu. Esitysluonnoksen mukaan sähköyhtiön päätöksestä voisi hakea hallintolain mukaisesti oikaisua. Tämä lähtökohta vaikuttaisi siltä, että maksatuksesta on tarkoitus tehdä hallintopäätös. Silloin kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on virkavastuusta säänneltävä asianmukaisesti. Virkavastuuta koskevan säännöksen osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että seuraamusmaksuja ei kohdisteta viranomaisiin tai julkista hallintotehtävää hoitaviin heidän suorittaessaan julkisia hallintotehtäviä, sillä näiden osalta seuraamuksena on virkavastuu, johon liittyy sekä rikosoikeudellinen vastuu että vahingonkorvausvastuu.

Mikäli sähköyhtiöiden tehtävän katsotaan olevan julkinen hallintotehtävä, on perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytyksestä koskevaa arviointia syytä täsmentää. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä (Kts. tarkemmin lainkirjoittajan opas jakso 10.3.). Esitysluonnoksen sivulla 31 todetaan tarkoituksenmukaisuusedellytyksen osalta, että ”Lisäksi katsotaan, että tehtävän antaminen sähköyhtiöille on tarkoituksenmukaista, jotta tuki olisi kuluttajien saatavilla mahdollisimman nopeasti ja se vastaisi näin ollen akuuttiin energiakriisin aiheuttamaan taloudelliseen tilanteeseen.” Esitysluonnoksesta on jossain määrin vielä vaikeasti hahmotettavissa, miten perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuusedellytyksen katsotaan täytyvän. Asiaa on syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

Lisäksi on syytä huomioida, että mikäli sähköhyvityksen toimeenpanoa pidetään julkisena hallintotehtävänä, on myös syytä ottaa huomioon julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvien kustannusten korvaamisesta se, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut asiasta esimerkiksi lausunnossaan PeVL 33/2021 vp kappaleet 11-15.

Mikäli tarkoituksena on, että sähköyhtiöiden tehtävässä ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, sääntelyä olisi syytä tarkastella siitä näkökulmasta, että tehtävät olisivat hyvin teknisiä maksatustehtäviä. Mikäli sääntelyä halutaan kehittää tähän suuntaan, on tarpeen argumentoida erikseen, että kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä. Tällöinkin tulisi huolehtia oikeusturvasta jotenkin esimerkiksi tilanteessa, jossa sähköyhtiö maksaa väärän summan, esimerkiksi kohdentamalla oikaisuvaatimukset Valtiokonttorin tehtäväksi ja huolehtimalla tiedonsaantioikeuksista (vrt. edellä kuvattu laki romutuspalkkiosta).

### **3. Henkilötietojen suoja**

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota (lisäksi) henkilötietojen suojaa koskevaan kirjaukseen, jonka mukaan ”arvio esityksen vaikutuksesta henkilötietojen suojaan täydentyy jatkovalmistelussa ehdotettujen toimien teknisen toimeenpanon yksityiskohtien tarkentuessa”. Oikeusministeriö pitää tätä tärkeänä, etenkin ottaen huomioon tietosuojaan liittyvää ongelmaa koskevan maininnan 4 §:n perusteluissa sivulla 20. Osana arviointia on syytä kiinnittää huomiota EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisiin rekisteröidyn oikeuksiin, ml. erityisesti 20 artiklan mukainen rekisteröidyn oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, sekä mainitun artiklan ja mahdollisesti sähköä myyjiin sovellettavan kansallisen erityislainsäädännön suhteeseen.

Jatkovalmistelussa on myös arvioitava, onko tarpeen säätää laissa säädettyjen viranomaisten oikeudesta saada tietoa salassapitosäännösten estämättä.

## **Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen erityisesti liittyviä huomioita**

### **1. Lain tarkoitus**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi lain tarkoituksesta. Pykäläehdotuksen mukaan ”Tässä laissa säädetään takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä, jolla

tuetaan kansalaisia sähkön hinnan noususta johtuvien kohonneiden sähkökustannusten vuoksi.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykäläehdotuksen termiin ”kansalaisia”. Sanalla ”kansalainen” on vakiintunut oikeudellinen sisältö, eikä ehdotus vaikuttaisi liittyvän kansalaisuutta koskeviin kysymyksiin. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida kyseisen termin korvaamista jollain asiaan paremmin liittyvällä termillä.

## **2. Sähköhyvityksen määrä ja maksaminen**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sähköhyvityksen määrästä ja maksamisesta. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan sähköhyvitys maksetaan hyvityksenä tuensaajan sähkölaskulla jaksotettuna kahdelle laskulle. Säännösehdotuksesta ei ilmene suoraan, että kyse on juuri siitä, että hyvityksen maksaminen on sähköyhtiön tehtävä. Jatkovalmistelussa sääntelyä on täsmennettävä siten, että sähköhyvityksen maksamisesta vastaava taho näkyisi nimenomaisesti pykälätasolta.

Saman pykäläehdotuksen 5 momentin mukaan ”Sähköyhtiön laiminlyödessä velvollisuutensa tehdä edellä 1– 4 momentin tarkoittama vähennys sähkölaskulta tai palautus asiakkaan tilille sovelletaan 7 §:n menettely- ja muutoksenhakusäännöksiä.”

## **3. Sähköhyvityksen maksatus hakemusmenettelyn kautta**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan ”jos edellä 4 §:ssä säädetyn sähköhyvityksen maksatukseen velvollinen sähköyhtiö asetetaan konkurssiin tai se lopettaa toimintansa, voi sähköhyvitykseen oikeutettu asiakas hakea hyvityksen maksatusta Energiavirastolta.”

Esitysluonnoksessa puhutaan ”hyvityksen maksatuksen” hakemisesta, mikä jättää epäselväksi, että onko energiavirasto hyvityksen maksamisesta vastaava taho vai haetaanko energiavirastolta hyvityksen maksatusta ja maksamisesta vastaisi jokin muu taho. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, voisiko säännöstä täsmentää siten, että kyse on hyvityksen hakemisesta energiavirastolta.

Saman pykäläehdotuksen 2 momentissa todetaan, että ”Lisäksi asiakkaan on annettava Datahubille valtuutus välittää Energiavirastolle tiedot sähköhyvityksen laskennan pohjana 4 §:n mukaisesti olevasta asiakkaan marraskuun ja joulukuun 2022 aikaisesta sähkönkulutuksesta.” Pykälässä tai sen perusteluissa ei täsmennetä, mitä Datahubilla tarkoitetaan, minkä vuoksi asia olisi syytä täsmentää esimerkiksi säädösviittauksella siihen, missä Datahubista säädetään.

## **4. Menettely- ja muutoksenhakusäännökset**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi menettely- ja muutoksenhakusäännöksistä.

Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan ”Sähköyhtiön edellä 4 ja 5 §:n perusteella tekemiin maksatuspäätöksiin---”. Esitysluonnoksen 5 §:ssä ei vaikuttaisi olevan kyse sähköyhtiön tekemästä maksatuspäätöksestä, vaan ainoastaan energiaviraston tekemästä päätöksestä. Jatkovalmistelussa tätä viittausta on täsmennettävä.

Jatkovalmistelussa on syytä harkita muutoksenhakukelpoisuutta koskevan säännöksen muotoilua. Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.13.2. on kuvattu, että ehdotetun kaltainen säännös on yleensä tapana kirjoittaa seuraavalla tavalla

*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.*

Säännösehdotuksen ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin, mihin päätöksiin saa hakea oikaisua. Listassa on Valtiokonttorin 6 §:n perusteella tekemät ”hakemuspäätökset”. Tämä vaikuttaisi tarkoittavan sitä, että oikaisua ei haettaisi takaisinperintäpäätökseen, josta säädetään niin ikään 6 §:ssä. Jatkovalmistelussa on syytä muuttaa oikaisuvaatimuksen alaa siten, että sitä sovellettaisiin kaikkiin päätöksiin.

## 5. Muita huomioita

Esityksen käsitteiden valintaa on syytä tarkastella vielä jatkovalmistelussa. Ilmeisesti 1. lakiehdotuksen yhtä ja samaa sähköyhtiötä kuvataan ehdotetussa laissa monella eri tavalla (käyttämällä ainakin sanoja sähköyhtiö, sähkömyyjä ja sähkönmyyjä), joista ehdotuksessa määritellään termi sähköyhtiö. Esimerkiksi 5 §:n 1 momentin mukaan ”jos **edellä 4 §:ssä säädetyn sähköhyvityksen maksatukseen velvollinen sähköyhtiö** asetetaan konkurssiin tai se lopettaa toimintansa, voi sähköhyvitykseen oikeutettu asiakas hakea hyvityksen maksatusta Energiavirastolta”, ja sitten taas saman pykälän 3 momentin mukaan ”**hakemuksen tehneen asiakkaan sähkömyyjänä tuen määräytymisen ajankohdan aikana toiminut sähkönmyyjä** on velvollinen toimittamaan Energiavirastolle pyynnöstä tarvittavat tiedot hakemuksen käsittelyä varten”. Mikäli näillä kyseisillä ilmaisuilla tarkoitetaan samaa sähköyhtiötä/sähkönmyyjää, olisi käsitteiden käyttöä syytä vielä täsmentää.

Esitetyssä 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä ei ole otettu kantaa siitä, mihin mennessä yhtiöiden on tehtävä hakemus valtiokonttorille. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko tätä koskevan säännöksen lisäämiselle tarvetta.

Takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä annetun lain 6 §:ssä säädettäisiin kustannusten korvaamisesta sähköyhtiöille. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin aiheettomasti maksetun korvauksen perimisestä takaisin. Takaisinperintää koskeva Valtiokonttorin *lainvoimainen* päätös pantaisiin ehdotetun 3 momentin mukaan täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio. Oikeusministeriö toteaa, että valtiokonttorin päätöksessä olisi kyse valtion keskushallintoon kuuluvan viraston päätöksestä, joka on ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla ulosotto-peruste ulosottokaaren mukaisessa täytäntöönpanossa. Ulosottokaaren 2 luvun 21 §:ssä säädetään, että lainvoimaa vailla oleva hallintopäätös, jossa on asetettu maksuvelvoite, saadaan panna täytäntöön noudattaen, mitä ulosottokaaren 2 luvun 5 §:ssä säädetään. Ulosottokaaren 2 luvun 5 §:ssä säädetään *lainvoimaa vailla olevan* käräjäoikeuden tuomion täytäntöönpanosta. Ulosottokaaren 2 luvun 21 §:n mukaan, jos muussa laissa on lainvoimaisuutta koskeva

eri säännös määrätynlaisessa asiassa annetun hallintolainkäyttö- tai hallintopäätöksen täytäntöönpanosta, on sitä noudatettava. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollisesti tarkoitetaan poikettavan ulosottokaaren mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan hallintopäätös, jossa on asetettu maksuvelvoite, voidaan panna täytäntöön tietyin rajoituksin myös lainvoimaa vailla olevana. Esityksen perusteluista ei sääntelyratkaisua ole kuitenkaan tarkemmin perusteltu.

Takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä annetun lain 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että takautuvasti maksettavaa sähkötukea ei saa ulosmitata. Ulosmittauskielto vaikuttaa perustellulta perusteluissa todetun yhdenvertaisuuden kannalta, mutta myös siksi, että lain tarkoitus nimenomaan sähkölaskujen maksamisen tukemisesta toteutuisi.

## **Esitysluonnoksen 2. lakiehdotukseen liittyviä huomioita**

### **1. Aluksi**

Maksuajoista säädettäessä on otettava huomioon maksuviivästysdirektiivi 2011/7/EU (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta, jäljempänä direktiivi tai maksuviivästysdirektiivi). Direktiiviä sovelletaan kaikkiin kaupallisista toimista korvauksena suoritettaviin maksuihin (1 artiklan 2 kohta), ja se koskee sekä yritysten välisiä kaupallisia toimia (3 artikla) että yritysten ja viranomaisien välisiä kaupallisia toimia (4 artikla). Direktiivi on säädetty velkojan vähimmäissuojaksi, eikä siitä voida poiketa velkojan vahingoksi (1 artiklan 1 kohta ja 12 artiklan 3 kohta). Jos maksuaika ylittää direktiivissä säädetyn maksuajan, velkojalla on oltava oikeus vähintään direktiivin mukaiseen viivästyskorkoon, jonka määrä vastaa viitekorkoa korotettuna vähintään kahdeksalla prosenttiyksiköllä (2 artiklan 6 alakohta sekä 3 artiklan 1 ja 3 kohta) sekä 40 euron suuruiseen vakiokorvaukseen (6 artiklan 1 kohta).

### **2. Ehdotuksen pykälät ja säännöskohtaiset perustelut**

#### **2 § Määritelmät.**

Määritelmien osalta tärkeä kysymys on, ketkä tosiasiallisesti halutaan sisällyttää sääntelyn piiriin tai mahdollisesti sulkea sääntelyn ulkopuolelle. Tulkintaepäselvyyttä saattaa nousta esille siitä, mitkä tahot lukeutuvat 2 §:n 1 kohdassa käytetyn julkisyhteisö-käsitteen piiriin tai minkälaisia yrittäjäasiakkaita ehdotettu 5 § koskee. Ehdotukseen tulisi mainituilta osin tehdä eräitä tarkennuksia.

Ensinnäkin määritelmän kohtaa 1 tulisi tarkentaa.

Sen sijaan, että kohdassa 1 viitattaisiin julkisyhteisöihin, viittaus olisi parempi tehdä hankintayksiköihin esimerkiksi seuraavasti:

- 1) loppukäyttäjällä asiakasta, joka ostaa sähköä omaan käyttöönsä, lukuun ottamatta kaupallisten sopimusten maksuehdoista annetun lain (30/2013) 2 §:ssä tarkoitettua hankintayksikköä;

Jos yllä viitattu muutos toteutetaan, loppukäyttäjä-määritelmän ulkopuolelle jäisivät maksuehtolaisissa (30/2013) tarkoitettut hankintayksiköt, kuten julkisyhteisöt. Maksuehtolain systematiikassa



hankintayksiköistä säädetään erikseen ja niitä koskevat maksuaikasäännökset poikkeavat yritysten välisistä asioista.

Toiseksi ehdotetun 5 §:n yhteydessä tulisi yritysasiakkaiden sijasta käyttää ilmaisua ”muu kuin kuluttaja-asiakas”. Jos sääntelyn tarkoituksena on koskea kaikkia muita loppukäyttäjiä kuin hankintayksiköitä, niin yritysasiakkaista puhuminen olisi jossakin määrin harhaanjohtavaa. Sekä ehdotetun pykälän otsikkoa että sen 1 momenttia tulisi muuttaa. Esimerkiksi pykälän 1 momenttia voitaisiin muuttaa muotoon ”Sähköyhtiön on myönnettävä muulle loppukäyttäjälle kuin kuluttaja-asiakkaalle --”.

Edellä esitetyillä muutoksilla nyt ehdotettava sääntely koskisi kaikkia muita loppukäyttäjiä kuin hankintayksiköitä. Siten esimerkiksi asunto-osakeyhtiöt, yhdistykset ja säätiöt sekä muut tahot, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, lukeutuisivat sääntelyn piiriin. Jos tämä ei ole ehdotuksen tarkoitus, vaan esimerkiksi yrityksillä tarkoitetaan yksinomaan tietynlaisia yrityksiä, tämä tulisi tuoda selvästi esiin ehdotuksessa.

### 3 § Soveltamisala.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Lisämaksuaikaan olisivat näin ollen oikeutettuja sekä kuluttaja-asiakkaat että yritykset, jos ne täyttävät edellä esitetyt määritelmät.” Jos ehdotusta päätetään muuttaa siten kuin tässä lausunnossa esitetään, tulisi harkita myös edellä olevan lainauksen muuttamista esimerkiksi muotoon ”Pidennettyyn maksuaikaan olisivat näin ollen oikeutettuja sekä kuluttaja-asiakkaat että muut loppukäyttäjät kuin kuluttaja-asiakkaat, paitsi loppukäyttäjän määritelmän piiristä poissuljetut hankintayksiköt.”

### 4 § Lisämaksuajan myöntäminen kuluttaja-asiakkaalle.

Maksuviivästysdirektiivi tai kansallinen lainsäädäntö ei aseta esteitä esitysluonnoksessa ehdotetuille maksuajoille silloin, kun sähköyhtiön asiakas on kuluttaja.

Ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaan lisämaksuaika voisi kuluttaja-asiakkaan pyynnön perusteella olla enintään 120 päivää kunkin laskun alkuperäisestä eräpäivästä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi korostaa, että pidennetty maksuaika (lisämaksuaika) määräytyisi 1 momentin tilanteissa yksinomaan kuluttaja-asiakkaan esittämän pyynnön perusteella, eikä sähköyhtiöllä olisi harkintavaltaa tältä osin.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin ja sitä koskevien perusteluiden mukaan kuluttaja-asiakkailta ei perittäisi lisämaksuajalta korkolain mukaista viivästyskorkoa tai muita kuluja. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”maksuviivästyksen perustuessa lain säännökseen soveltuisi maksuviivästyksen korkolain (633/1982) 10 §:n 2 momentin mukainen koronmaksuvelvollisuudesta vapautumisperuste, ja velallinen olisi velvollinen maksamaan lisämaksuajan ajalta ainoastaan sellaista korkoa, jota hänen tuli suorittaa maksun erääntymistä edeltäneeltä ajalta.”

Yllä lainattu virke tulisi poistaa 3 momentin perusteluista, sillä kyse ei ole korkolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Perusteluissa tulisi sen sijaan todeta, että kyse ei ole korkolaissa tarkoitettusta viivästyksestä, koska lisämaksuaikaa myönnetään kuluttaja-asiakkaan pyynnöstä (eräpäivä muuttuu), eikä pyynnön esittäminen johda siihen, että velkojalle syntyisi oikeus

vaatia viivästyskorkoa tai muita kuluja lisämaksuajan ajalta. Kuluttajavelallinen ei siis ole velvollinen maksamaan korkoa velan eräpäivää edeltävältä ajalta.

Ehdotuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, saako kuluttaja-asiakas esittää lisämaksuaikapyynnön sen jälkeen, kun laskun eräpäivä on jo umpeutunut. Jos pyynnön voisi tehdä laskun eräpäivän jälkeen, alkuperäinen velkoja (sähköyhtiö) olisi saattanut ehtiä lähettää maksumuistutuksen tai perintätoimintaa ammattimaisesti harjoittava lähettää maksuvaatimuksen ennen kuin kuluttaja-asiakas reagoi esittämällä lisämaksuaikapyynnön. Perintätoimista aiheutuu kuluja velkojatalolle. Esityksen jatkovalmistelussa onkin harkittava, voidaanko eräpäivän jälkeen lauenneet seuraamukset, joita ovat paitsi perintäkulut myös viivästyskorko, takautuvasti poistaa kuluttaja-asiakkaan pyynnön perusteella. Jos pyynnön saisi tehdä eräpäivän jälkeen, voisi se aiheuttaa merkittäviä käytännön ongelmia.

Jos eräpäivän jälkeen esitetty lisäaikapyyntö olisi sallittu takautuin vaikutuksin, nostaisi se esiin myös kysymyksen siitä, kuinka pitkän ajan kuluttua alkuperäisestä eräpäivästä pyyntö olisi sallittua esittää. Olisi velkojan kannalta kohtuutonta ja lain soveltamisen kannalta haasteellista, että velallinen olisi määräämättömän, hyvinkin pitkän aikaa oikeutettu vetoamaan lisäaikasäännökseen.

Perustellulta vaikuttaisikin edellä mainittujen seikkojen vuoksi jatkovalmistelussa täydentää ehdotusta siten, että lisäaikapyyntö olisi esitettävä ennen alkuperäisen eräpäivän umpeutumista. Toisaalta kuluttaja-asiakkaiden oikeuksien toteutumiseksi voitaisiin harkita, että sähköyhtiölle asetettaisiin velvollisuus informoida laskussa velallista siitä, että velallisella on oikeus pyynnöstä saada lisämaksuaikaa, jos pyyntö esitetään ennen eräpäivää.

Pykälän 3 momentin perusteluissa viitataan myös kuluttajansuojalain (38/1978) kuluttajaluottoja koskeviin säännöksiin. Oikeusministeriö pitää viittausta tarpeettomana. Jos se pidetään välttämättömänä säilyttää, perusteluissa tulisi lausutun sijasta mainita, että kuluttajaluotolla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan luottoa, jonka elinkeinonharjoittaja sopimuksen mukaan myöntää tai lupaa myöntää kuluttajalle lainana, maksunlykkäyksenä tai muuna vastaavana taloudellisena järjestelyinä. Pykälässä tarkoitettut maksunlykkäykset myönnettäisiin lain säännösten nojalla eikä näin ollen kyse olisi kuluttajaluotosta.

#### 5 §. Lisämaksuajan myöntäminen yritysasiakkaalle.

Pykälän otsikointia tulisi muuttaa. Yritysasiakkaiden sijaan tulisi puhua muusta kuin kuluttaja-asiakkaasta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että "Sähköyhtiön on myönnettävä yritysasiakkaan pyynnöstä lisämaksuaikaa 3 §:ssä tarkoitettulle sähköenergian laskutetulle määrälle, kuitenkin enimmillään 60 päivää laskun alkuperäisestä eräpäivästä."

Maksuviivästysdirektiiviin 3 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on yritysten välisissä kaupallisissa toimissa varmistettava, että sopimuksessa määrätty maksuaika ei ylitä 60:tä kalenteripäivää, jollei sopimuksessa nimenomaisesti toisin sovita ja edellyttäen, ettei se ole velkojan

kannalta selvästi kohtuutonta 7 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Kansallinen lainsäädäntömme on tältä osin direktiiviä pidemmälle menevä, sillä maksuehtolain 5 §:ssä todetaan, että jos velallinen on elinkeinonharjoittaja, maksuaika saa ylittää 30 päivää vain, jos siitä on nimenomaisesti sovittu.

Ehdotetun pykälän 1 momentti on maksuviivästysdirektiivin kannalta ongelmallinen. Direktiivin sallimissa rajoissa maksuaika voisi pyynnöstä olla maksimissaan 60 päivää. Maksuaikaa ei siten voida pyynnöstä myöntää 60 päivää alkuperäisen eräpäivän päälle, vaan maksuaika saisi pyynnöstä olla kokonaisuudessaan maksimissaan 60 päivää. Toinen asia on, että sopimusosapuolet voivat keskenään nimenomaisesti sopia yli 60 päivän maksuajasta. Pykälää ja sen säännöskohtaisia perusteluita tarkennettaessa tulisi erityistä huomiota kiinnittää eräpäivä-käsitteen käyttöön maksuaikojen yhteydessä. Myös lisämaksuaika-käsitteen käyttö on jossakin määrin ongelmallista nyt ehdotetun pykälän yhteydessä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kansallista sääntelyä (maksuehtolain 5 §) ei ole tarpeen huomioida ehdotettavan sääntelyn yhteydessä, koska nyt kyseessä oleva sääntely on erityissääntelyä suhteessa maksuehtolakiin. Sen sijaan maksuviivästysdirektiivi asettaa edellä mainitut rajoitukset kansalliselle sääntelylle myös erityissääntelyn osalta.

Pykälän 1 momentin perusteluita tulisi tarkentaa myös siltä osin, että sähköyhtiöllä ei ole harkintavaltaa maksuajan osalta silloin, kun maksuaikapyyntö on enintään 60 päivää. On huomattava, kuten ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissakin todetaan, että säännös ei estäisi osapuolia nimenomaisesti sopimasta 60 päivää pidemmästä maksuajasta, mutta tällöin tulee ottaa huomioon se, mitä maksuviivästysdirektiivissä ja erityisesti sen 3 artiklan 5 kohdassa säädetään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että sähköyhtiö saisi vaatia lisämaksuajalta [xx] prosentin vuosikorkoa. Käytännössä momentti tarkoittaisi sitä, että sähköyhtiö saisi vaatia [xx] prosentin vuosikorkoa normaalisti sovellettavan maksuajan ja pyynnöstä esitetyn, lain mukaan sovellettavaksi tulevan maksuajan väliseltä ajanjaksolta. Esimerkiksi jos sähköyhtiön ja asiakkaan välillä yleensä sovelletaan 30 päivän maksuaikaa ja asiakkaan pyynnöstä sovellettava maksuaika muuttuisi 60 päiväksi, niin 30 päivän ja 60 päivän väliseltä ajalta olisi mahdollista vaatia [xx] prosentin vuosikorkoa. Ehdotettu sääntely johtaisi varsin monimutkaisiin tilanteisiin. Ensinnäkin tulisi aina selvittää, mikä on tai mikä olisi normaalisti sovellettava maksuaika. Ehdotettu sääntely saattaisi johtaa vaikeisiin näyttötilanteisiin siitä, mikä on yhtäältä normaalisti sovellettavan maksuajan pituus ja toisaalta sen ajanjakson pituus, jolta momentissa tarkoitettua vuosikorkoa tulisi maksaa. Joka tapauksessa se aika, jolta [xx] prosentin vuosikorkoa tulisi maksaa, olisi varovaisesti arvioiden vain 30 päivän luokkaa, minkä vuoksi nyt ehdotettavan sääntelyn tarpeellisuus suhteessa sen monimutkaisuuteen voidaan kyseenalaistaa. Lisäksi, kuten edellä 4 §:n yhteydessä on todettu, kyse ei olisi maksuviivästyksestä, kun eräpäivä muuttuu.

Jos eräpäivän jälkeen esitetty lisäaikapyyntö olisi sallittu takautuvien vaikutuksien 5 §:n mukaisissa tilanteissa (ks. edellä 4 §:n yhteydessä esitetty), on nyt ehdotetussa momentissa ja sitä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa otettava huomioon myös maksuviivästysdirektiivin

viivästyskoron ja 40 euron vakiokorvauksen määräytymistä koskevat säännökset, joista ei voida poiketa velkojan vahingoksi.

### **Esitysluonnoksen 3. lakiehdotukseen liittyviä huomioita**

#### 1. Seuraamusmaksua koskevasta ehdotuksesta

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksessa on säännösehdotus uudesta seuraamusmaksusta. Säännösehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamuksesta seuraavasti:

Elinkeinonharjoittajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta:

---

9) merkittävällä tavalla laiminlyö sille takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä annetussa laissa ( / ) säädettyä velvoitetta.

Lainkirjoittajan oppaan luvussa 12.10.4 (Hallinnollisten sanktioiden sääntelyn keskeiset lähtökohdat) todetaan seuraamusmaksuja koskien muun muassa seuraavaa:

- ” Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi.”

Ehdotettu sanktio vaikuttaa jossain määrin ongelmalliselta sen epätasällisuuden vuoksi. Jatkovalmistelussa sanktiosäännöstä on täsmennettävä. (Kts. asiasta tarkemmin lainkirjoittajan opas luku 12.10.4).

Uuden hallinnollisten sanktion käyttöönotossa on otettava huomioon kysymys hallinnollisten sanktioiden käyttöalasta. Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10.3. todetaan, että

- ”Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 27 todetaan, että

- ”Energiavirastolta ei voida kuitenkaan edellyttää aktiivista valvontaa, ottaen huomioon ehdotetun sähköhyvityksen saajien merkittävä määrä ja rajoitteet tietojen saatavuudessa. Näin ollen esitetty mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen tulisi kyseeseen tapauksissa, joissa sähköyhtiöiden veloitteen rikkomus on nimenomaisesti saatettu tai muutoin tullut Energiaviraston tietoon.”

Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää arviointia siitä, että sanktiota voidaan pitää tehokkaana. Lisäksi uuden seuraamusmaksun käyttöönottoa koskevaa esitystä tulee perustella jaksossa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Osastopäällikkö



Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos



Lauri Koskentausta