

Lausunto

25.6.2026

VN/13206/2023
VN/13206/2023-OM-74

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vetymarkkinalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi vetymarkkinalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, joka on esitetty kaasumarkkinatyöryhmän raportissa (30.4.2026). Esitysluonnos sisältää vetymarkkinalakiehdotuksen lisäksi useita muita lakiehdotuksia, jotka liittyvät energiamarkkinasääntelyyn. Esitysluonnoksen taustalla on tarve panna kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet. Oikeusministeriö ei ole tehnyt systemaattista vertailua EU-normiston ja pykäläehdotusten välillä, eikä siten arvioinut toimeenpanon yksityiskohtia.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Esitysluonnoksessa on käsitelty asianmukaisesti kaavaillun sääntelyn suhdetta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan (ml. sopimusvapauden rajoittaminen ja sopimuspakko). Kaavavilulle sääntelylle ominaista on, että se kohdistuisi varallisuusmassaltaan merkittäviin toimijoihin ja tilanteisiin, joissa olisi kyse ns. luonnollisesta monopolista. Tällöin myös elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia voi toiminnan luonteen ja siihen etukäteisesti kohdistuvien edellytysten kannalta pitää lähtökohdiltaan hyväksyttävimpinä ja oikeasuhtaisempina, kuin tavanomaisemmissa elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoittamistapauksissa.

Sinänsä esimerkiksi 1. lakiehdotuksessa (vetymarkkinalaki) oleva verkon kehittämisvelvollisuutta koskeva sääntely (12 §) vaikuttaisi jättävän melko tulkinnanvaraiseksi sen, mitä voidaan pitää taloudelliset edellytykset huomioivana ja kohtuullisena kehittämisvelvollisuutena. Tulkinnanvaraisuutta voi pitää ongelmallisena varsinkin siinä suhteessa, että verkon kehittämisvelvollisuuden rikkomisesta tai noudattamatta jättämisestä voitaisiin määrätä seuraamusmaksu (5. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin 3 kohdan a alakohta). Toisaalta oikeusministeriö pitää myös ymmärrettävänä, että mainitun kaltaisissa sääntelykysymyksissä sääntelyä ei aina ole mahdollista saattaa kovinkaan yksityiskohtaiseksi ja yksiselitteiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan liittyvänä tekijänä jäljempänä huomiota niin kutsutun vahvistuspäätöksen muuttamiseen.

Vahvistuspäätöksen muuttaminen

Esitysluonnoksen 5. lakiehdotuksessa olisi sääntelyä niin kutsutusta vahvistuspäätöksestä, jonka Energiavirasto tekisi vahvistaakseen sähkö-, maakaasu- ja vetyverkon haltijan, järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan sekä maakaasun ja vedyn järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan, nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksen haltijan ja vetyvarastonhaltijan noudatettaviksi erinäisiä ehtoja ja

menetelmiä (15 §). Perustelujen (s. 182) mukaan vahvistuspäätös olisi luonteeltaan yhteen toiminnanharjoittajaan kohdistuva hallintopäätös, johon toiminnanharjoittajalla olisi muutoksenhakuoikeus. Samalla päätöksellä voitaisiin tarvittaessa asettaa ehdot useillekin toiminnanharjoittajille.

Lakiehdotuksen 20 §:n nojalla Energiavirasto voisi muuttaa vahvistuspäätöstä antamallaan uudella päätöksellä, jonka käsittely on tullut vireille vahvistuspäätöksen kohteen hakemuksesta tai Energiaviraston omasta aloitteesta. Päätöksen muuttamisen edellytyksenä olisi, että: 1) päätöksen kohde on antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen sisältöön; 2) muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen; 3) muutos perustuu muutoksenhakutuomioistuimen antamaan ratkaisuun; 4) muutokseen on painava syy päätöksen antamisen jälkeen tapahtuneen olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta; 5) muutokseen on painava syy vanhentuneiden ehtojen tai hinnoittelujärjestelyjen uudistamisen johdosta; tai 6) muutos on tarpeen Suomea sitovan kansainvälisen veloitteen täytäntöön panemiseksi.

Perusteluissa (s. 186–187) todetaan, että vahvistuspäätökseen kohdistuu hallintopäätöksenä oikeusvoimavaikutus, jonka perusteella päätöksen antanut viranomainen ei voi enää ottaa käsiteltäväkseen lainvoimaisesti ratkaistua asiaa, ellei se voi tukeutua nimenomaiseen, tällaiseen puuttumiseen oikeutavaan toimivaltasäännökseen. Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan 10 kohta sekä kaasumarkkinadirektiivin 78 artikla 10 kohta puolestaan edellyttävät esitysluonnoksen perustelujen mukaan, että viranomaisella on oikeus vaatia muutoksia verkkopalvelun ehtoihin.

Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan 10 kohdan mukaan ”Sääntelyviranomaisten on seurattava kansallisten sähköverkkojen, mukaan lukien rajayhdysjohdot, siirtorajoitusten hallintaa sekä siirtorajoitusten hallintaa koskevien sääntöjen soveltamista. Tätä varten siirtoverkonhaltijoiden tai markkinaoperaattoreiden on toimitettava siirtorajoitusten hallintaa ja myös kapasiteetin jakoa koskevat sääntönsä sääntelyviranomaisille. Sääntelyviranomaiset voivat pyytää muutoksia näihin sääntöihin.” Kaasumarkkinadirektiivin 78 artiklan 10 kohdan mukaan vastaavasti ”Sääntelyviranomaisten on seurattava kansallisten siirtoverkkojen ja vedyn siirtoverkkojen, mukaan lukien yhdysputket ja vety-yhdysputket, siirtorajoitusten hallintaa sekä siirtorajoitusten hallintaa koskevien sääntöjen soveltamista. Tätä varten siirtoverkonhaltijoiden, vedyn siirtoverkonhaltijoiden tai markkinoiden ylläpitäjien on toimitettava siirtorajoitusten hallintaa ja myös kapasiteetin jakoa koskevat sääntönsä sääntelyviranomaisille. Sääntelyviranomaiset voivat pyytää kyseisten sääntöjen muuttamista.”

Oikeusministeriö toteaa, että viitattujen direktiivien säännösten sanamuodon perusteella ei vaikuttaisi olevan kyse viranomaisen oikeudesta vaatia muutoksia verkkopalvelun ehtoihin, vaan ne voisivat pyytää kyseisten sääntöjen (ehtojen) muuttamista. Esityksen perusteluja tulisi selvittää sen osalta, onko ehdotetun sääntelyn velvoittavuus nimenomaisesti johdettu EU-oikeudesta, vai lähtee EU-oikeuden sääntely enemmänkin sääntelyn addressaattitahojen suostumuksen hankkimisesta (”voi pyytää”).

Kaavailtu sääntely vahvistuspäätöksen muuttamisesta on esitysluonnoksessakin tunnistetusti varsin haasteellisen olinen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Kaavailun mukaan vahvistuspäätöksen muuttamiseen voisi riittää esimerkiksi ”painava syy olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta” tai esimerkiksi ”painava syy vanhentuneiden ehtojen tai hinnoittelujärjestelyjen uudistamisen johdosta”. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vahvistuspäätöksen muuttamiseen liittyviä oikeuskysymyksiä ei nosteta esille ja arvioida esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Tällainen arviointi vaikuttaisi kuitenkin välttämättömältä vahvistuspäätöksen muuttamiseen liittyvien edellytysten osalta ja myös vahvistuspäätöksen muuttamisen perusoikeusvaikutusten arvioimiseksi.

Hallinnolliset seuraamukset

Seuraamusmaksusta, joka olisi luonteeltaan hallinnollinen sanktio, kaavaillaan säädettäväksi laissa energiamarkkinoiden valvonnasta (5. lakiehdotus). Kyseisen lain 23 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisestä erinäisten pykälässä eriteltyjen lakien ja EU-sääntelyn rikkomisen tai noudattamatta jättämisen johdosta. Kyseessä olisi siis energiamarkkinasääntelyyn liittyvien hallinnollisten sanktioiden koontipykälä, jolloin esimerkiksi kaavailuissa vetymarkkinalaisissa ei olisi erikseen sääntelyä hallinnollisista seuraamuksista, ja esimerkiksi myös maakaasumarkkinalain osalta seuraamusmaksusääntelystä säädettäisiin kyseisessä energiamarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa.

Oikeusministeriö ei ole arvioinut sitä, missä suhteessa seuraamusmaksun määrääminen kunkin yksittäisen säännöksen rikkomisen tai laiminlyönnin osalta olisi oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden. Määrääminen perustuisi kuitenkin teon tahallisuuteen tai huolimattomuuteen. Lisäksi lakiin (5. lakiehdotus 29 §) tulisi säännökset siitä, että seuraamusmaksun määräämistä koskeviin toimenpiteisiin ei ryhdyttäisi, jos seuraamusmaksun kohteena oleva olisi ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin rikkomuksen tai laiminlyönnin olematta toistuva, rikkomusta tai laiminlyöntiä olisi pidettävä vähäisenä, tai seuraamusmaksun määräämistä olisi muutoin pidettävä kohtuuttomana.

Seuraamusmaksun määräisi 5. lakiehdotuksen 25 §:n nojalla markkinaoikeus Energiaviraston kirjallisesta esityksestä. Vaikka voimassa olevan oikeuden nojalla jo tällä hetkellä markkinaoikeus määrää seuraamusmaksun Energiaviraston esityksestä, voidaan todeta, että seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna, joskin EU-oikeudesta saattaa johtua kuitenkin tapauskohtaisesti velvoitteita seuraamustoimivallan järjestämiselle kansallisesta käytännöstä poikkeavalla tavalla. Enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen on kuitenkin menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi tapauskohtaisesti pidetty perusteltuna osoittaa monijäseniselle toimielimelle. (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.10.6)

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki (590/2013) kumotaan ja korvataan energiamarkkinoiden valvonnasta annetulla lailla (5. lakiehdotus). Kumottavan lain seuraamusmaksut on tarkoitus tarvittavassa laajuudessa siirtää uuteen lakiin. Sääntely vaikuttaa seuraamusmaksujen täytäntöönpanon osalta pääosin vastaavan lainvalmisteluohjeistusta (Lainkirjoittajan opas).

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 56 §:ään on sisällytetty säännös, jonka nojalla eräitä päätöksiä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Oikeusministeriö ei pidä säännöksen viimeistä virkettä onnistuneena, koska sen sisältö on ristiriidassa ehdotetun 52 §:n 1 momentin kanssa. Oikeusministeriö ehdottaa, että pykälä muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavasti: Energiaviraston tämän lain nojalla antamaa päätöstä tai 54 §:n 1 momentissa tarkoitettua markkinaoikeuden päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei Energiavirasto tai hallintotuomioistuin toisin määrää. Päätöstä, joka koskee virheellisesti perityn maksun palauttamista yksittäiselle asiakkaalle ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen. Uhkakakon, seuraamusmaksun tai menettämisseuraamuksen maksettavaksi tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (vrt. esim. Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §).

Edelleen 5. lakiehdotuksen 52 §:n 2 momentissa säädettäisiin REMIT-asetuksen nojalla määrätyn uhkakakon täytäntöönpanosta. Oikeusministeriö ei pidä onnistuneena ehdotettua sääntelyratkaisua, jonka mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tulisi antaa ACER:in antamien uhkakokojen täytäntöönpanomääräys, joka ilmeisesti toimisi jonkinlaisena perusteena kansalliselle täytäntöönpanolle. Esityksessä ei ole lainkaan perusteltu sitä, miksi tätä tehtävää ehdotetaan Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna. Koska kyse on energiamarkkinoiden valvontaan liittyvästä asiasta ja edellyttää REMIT-asetuksen tuntemista, tulisi täytäntöönpanomääräyksen antajan olla energia-alan toimija, esimerkiksi Energiavirasto. Koska Oikeusrekisterikeskus vastaa ehdotuksen mukaan kyseisen määräyksen täytäntöönpanosta, olisi parempi, että jokin muu taho antaa määräyksen. Näin uhkakakon määrääminen ja täytäntöönpano olisi eri tahojen tehtävänä. Jos kuitenkin tehtävää ehdotetaan Oikeusrekisterikeskukselle, asiaa tulisi vielä selvittää oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa jatkovalmistelun aikana.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä onnistuneena ehdotetun 52 §:n muotoilua. Säännöksen nojalla jää epäselväksi, millä tavoin sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännöksistä on tarkoitus poiketa täytäntöönpanotoimissa. Asetuksen artiklojenkaan perusteella tämä ei ole selvää. Jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että säännösten perusteella on selvää, mitä säännöksiä täytäntöönpanossa milloinkin sovelletaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on myös epäselvää, onko kyse sellaisesta muualla kuin Suomessa määrätystä seuraamuksesta, jota tarkoitetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 3 momentin 9 kohdassa. Kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan sellaisia seuraamuksia, joiden täytäntöönpano on siirretty Suomeen toisesta valtiosta. Jatkovalmistelussa tätä kysymystä tulisi vielä arvioida.

Menettämisseuraamus

5. lakiehdotuksen 24 §:ssä säädettäisiin REMIT-asetuksen keskeisten kieltojen rikkomisella saadun hyödyn menettämisestä. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 192) mukaan menettämisseuraamusta koskeva säännöstö noudattaisi soveltuvin osin rikoslain 10 luvun taloudellisia menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä. Menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä sisältyisi myös 5. lakiehdotuksen eräisiin muihin säännöksiin kuten 25 ja 28–29 §:ään.

Ehdotuksen taustalla on REMIT-asetuksen 18 artikla, jonka 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja *ne bis in idem* -periaatetta noudattaen varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on valta määrätä tämän asetuksen rikkomisista hallinnollisia sakkoja

ja muita hallinnollisia toimenpiteitä, joihin kuuluu muun ohella rikkomisten johdosta saatujen voittojen tai vältettyjen tappioiden luovuttaminen siltä osin kuin ne voidaan määrittää (b alakohta).

Oikeusministeriö toteaa, että Suomen kansallisessa lainsäädännössä menettämisseuraamus tarkoittaa omaisuuden tuomitsemista menetetyksi valtiolle rikoksen perusteella. Kyseessä ei ole rangaistus vaan turvaamistoimi (esim. LaVL 13/2021 vp s. 5), joka edellyttää nykyisin laissa rangaistavaksi säädettyä tekoa eli rikosta (RL 10:1). Menettämisseuraamusten aineellisia edellytyksiä on hallitusohjelman rikoshyödyn poisottamista koskevien kirjausten ja EU:n uuden ns. konfiskaatiodirektiivin vuoksi ehdotettu oikeusministeriön asettaman työryhmän toimesta laajennettaviksi (ks. OMML 2025:57). Ehdotus ei kuitenkaan muuttaisi sitä kansallisen oikeusjärjestyksen peruslähtökohtaa, että menettämisseuraamus on rikosoikeudellinen seuraamus, joka edellyttää, että omaisuus on syy-yhteydessä rikokseen tai rikolliseen toimintaan. Tämä on keskeinen edellytys sille, että menettämisseuraamusta voidaan pitää hyväksyttävänä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (esim. PeVL 8/2016 vp s. 3).

Edellä mainituista kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtiin liittyvistä syistä menettämisseuraamusta koskevia sääntöjä tulisi yleisesti välttää sellaisissa EU-säädöksissä, joiden oikeusperustana ei ole rikosoikeudellinen yhteistyö (ks. Kampuksen EU-valmistelijan työpöydältä löytyvä oikeusministeriön ohje ”Seuraamussäännökset EU-säädösehdotuksissa”, 26.5.2023, s. 22–25). REMIT-asetuksen 18 artikla vaikuttaa kuitenkin edellyttävän menettämisseuraamuksen kaltaisen hallinnollisen seuraamuksen käyttöönottoa Suomessa. Asetus ei siten vaikuta mahdollistavan esimerkiksi sitä, että seuraamuksia koskevat velvoitteet toteutettaisiin rikosoikeudellisella sääntelyllä. *Kyseessä on kansallisella tasolla periaatteellisesti merkittävä muutos, joka edellyttää huolellista perusvalmistelua, mukaan lukien eri toteuttamismahdollisuuksien kartoittamista ja punnintaa.* REMIT-asetuksen 18 artiklan 3 kohdan b alakohta on muotoiltu varsin yleisesti, joten se jättää kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa toteuttamistavan valinnassa.

Oikeusministeriö toteaa, että 5. lakiehdotuksen ehdotettu 24 § näyttää säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti pitkälti vastaavan hyödyn menettämistä koskevan rikoslain 10 luvun 2 §:n ja eräiden siihen liittyvien säännösten keskeistä sisältöä sillä erolla, että kyse ei olisi rikoksella vaan rikkomuksella saadusta hyödystä. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että vastaavanlaista hallinnollista menettämisseuraamusta olisi aikaisemmin kansallisesti ehdotettu. Esitysluonnoksesta ei ilmene enempää perusteluja sille, miksi tällainen sääntelytapa on valittu. REMIT-asetuksen 18 artiklan 3 kohdan b alakohta ei sitä itsessään edellytä.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 10 luvun 2 §:n sääntely perustuu paitsi sitä edeltävään kansallisen lainsäädännön vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön, myös EU:n vuoden 2014 konfiskaatiodirektiivin (2014/42/EU) rikoshyötyä koskevaan määritelmään ja muihin kansainvälisiin rikosoikeudellisiin instrumentteihin (ks. esim. HE 4/2016 vp s. 8–11). Sen tausta on siten oikeusministeriön käsityksen mukaan olennaisesti erilainen kuin REMIT-asetuksella.

Ehdotetun 24 §:n kaltaisesta menettämisseuraamuksesta säättäminen edellyttäisikin sen arvioimista, missä määrin rikosoikeudellisen hyötykonfiskaation perusratkaisut soveltuvat hallinnollisiin rikkomuksiin. Esimerkkinä voidaan mainita RL 10:2.6:ssa säädetty rikoksen asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen etusija hyötykonfiskaatioon nähden, mistä on ehdotettu säädettäväksi 5. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentissa. Säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, kuka olisi näissä tilanteissa loukattu ja mikä voisi olla esimerkiksi hänelle tuomittava edunpalautus. Säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään ilmene, tulisiko hyöty laskea brutto- vai nettomääräisesti (vrt. HE 80/2000 vp s. 21 ja HE 4/2016 vp s. 5), joskin asetuksen sanamuodon perusteella tarkoituksena lienee rikoslain 10 luvun tavoin nettohyötyperiaatteen noudattaminen (viimeksi mainittua koskevasta oikeuskäytännöstä ks. KKO 2026:21 ja siinä mainitut ratkaisut). Epäselväksi jää edelleen, missä tilanteissa menettämisseuraamus olisi ehdotetun 25 §:n 2 momentin mukaisesti tarvetta käsitellä erillisessä prosessissa. Rikosoikeudellisen menettämisseuraamuksen osalta tällainen niin sanottu konfiskaatioprosessi (RL 10:9.1) voi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa rikoksesta ei voida tuomita rangaistukseen esimerkiksi tekijän alaikäisyyden tai rikoksen vanhentumisen vuoksi (ks. HE 4/2016 vp s. 12).

Esitysluonnoksessa ei nähtävästi ole arvioitu muita vaihtoehtoja REMIT-asetuksen 18 artiklan 3 kohdan b alakohdan veloitteen toteuttamistavalle kuin ehdotettu 24 §:n muotoilu. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että komissio on viime vuosina antanut useita ei-rikosoikeudellisia säädösehdotuksia, joissa sakkojen määrää laskettaessa tulisi varmistaa se, että sakot poistavat rikkomuksella saavutetun taloudellisen hyödyn (ks. esim. komission ehdotus uudelleenlaaditusta ilmanlaatudirektiivistä (COM(2022) 542 final, U 126/2022 vp), komission ehdotus viherväitteitä koskevasta direktiivistä (COM(2023) 166 final, U 25/2023 vp), komission ehdotus maaperän seuranta koskevasta direktiivistä (COM(2023) 416 final, U 57/2023 vp) ja komission ehdotus ns. muovipellettiaseuksesta (COM(2023) 645 final, U 2/2024 vp). Tällainen ns. konfiskatorinen sakko on myös hyväksytty ns.

metsäkatoasetuksen (2023/1115) 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa. REMIT-asetuksen sääntelyratkaisut vaikuttavat tältä osin erilaisilta, koska asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa voittojen tai vältettyjen tappioiden luovuttaminen (b alakohhta) ja hallinnolliset sakot (e alakohhta) on mainittu erikseen. Toisaalta mainitun artiklan 4 ja 5 kohdasta ilmenee, että jos luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on hyötynyt rikkomisesta taloudellisesti, hallinnollisen sakon määrän on oltava vähintään yhtä suuri kuin kyseinen hyöty. Edelleen artiklan 7 kohdan d alakohdan nojalla hallinnollisten sakkojen ja muiden hallinnollisten toimenpiteiden tyyppiä ja tasoa määritettäessä on otettava rikkomisesta vastuussa olevan henkilön saamien voittojen tai välttämien tappioiden suuruus, jos ne ovat määritettävissä. Mainitut säännökset viittaavat siihen, että rikkomuksella saadun hyödyn poistaminen voisi olla toteutettavissa hallinnollisen sakon määrän kautta.

Oikeusministeriö toteaa, että myöskään edellä viitatuista kaltaisista konfiskatorisia sakkoja ei sinänsä voida pitää ongelmattomina kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kannalta (ks. U 2/2024 vp s. 13, 18 ja 20). Niitä koskevien EU-ehdotusten yleisyyden vuoksi voidaan kuitenkin ennakoida, että tällaisia hallinnollisia seuraamuksia joudutaan joka tapauksessa jatkossa kansallisesti säätämään. *Lainsäädännön selkeyden, johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden vuoksi jatkovalmistelussa olisikin perusteltua arvioida, olisiko vastaava sääntelyratkaisu eli sakon määrän laskeminen niin, että sillä poistetaan rikkomuksesta saatu hyöty, mahdollinen myös REMIT-asetuksen osalta.*

Jatkovalmistelussa tulisi myös valtiosääntöisistä syistä arvioida asetuksessa edellytettyyn menettämisseuraamukseen liittyvää kansallista liikkumavaraa ja sen käyttöä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu, että ehdotettu 24 § ei ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuudensuojan kannalta. Tätä on perusteltu perustuslakivaliokunnan edellä siteeratulla kannalla, jonka mukaan perustuslain 15 § ei tarjoa suojaa rikoksella hankitulle tai muuten välittömästi rikolliseen toimintaan liittyvälle omaisuudelle. Edelleen on viitattu perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan menettämisseuraamus voi kohdistua vain sellaiseen omaisuuteen, joka on hankittu rikoksella tai jonka tällaista alkuperää on perusteltua syytä epäillä (PeVL 33/2000 vp). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu menettämisseuraamus ei perustu rikokseen vaan hallinnolliseen rikkomukseen. Tällaisen luonteeltaan hallinnollisen menettämisseuraamuksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä ei voida sellaisenaan perustella perustuslakivaliokunnan edellä mainituilla, rikosoikeudellisia menettämisseuraamuksia koskevilla kannanotoilla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnassa ei ole arvioitu hallinnollisessa menettelyssä tuomittavan menettämisseuraamuksen suhdetta omaisuudensuojaan ja muihin perusoikeuksiin. Tämän vuoksi tulevasta *esityksestä olisi tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto* ainakin siltä osin kuin ehdotettuun menettämisseuraamukseen sisältyy kansallisen liikkumavaran käyttöä.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen on tunnistettu sisältävän merkityksellisiä ehdotuksia suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan tähän liittyen vetymarkkinalain ehdotukset vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluista (30 §), jakeluverkonhaltijan rekisterinpitäjyydestä (37 §) ja vedyn loppukäyttäjän henkilötietojen luovuttamisesta (55 §). Lisäksi henkilötietojen käsittelyä liittyisi muihinkin vetymarkkinalain pykäliin, joista on esitysluonnoksessa nimenomaisesti tunnistettu vetykaupan markkinaprosesseihin liittyvän tiedon säilyttämistä koskeva 53 § ja sen perusteluissa mainitut 18, 25, 28, 51 ja 52 §:t, sekä laskutustietoja koskeva 74 § ja vedyn käytön vertailutietoja koskeva 75 §. Maakaasumarkkinalain muutosehdotusten osalta henkilötietojen käsittelyä liittyisi laskutustietoja koskevaan 87 d §:ään ja maakaasun vertailutietoja koskevaan 87 e §:ään. Myös ainakin vetymarkkinalain 8 §:n 4 momenttiin ja tiedonvaihdon kehittämistä koskevaan 29 §:ään vaikuttaa sisältyvän henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että esityksessä kuvataan selkeästi ja yhdenmukaisesti, miltä osin ehdotuksissa on kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä.

Esitysluonnoksessa ehdotetun henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn on tunnistettu kuuluvan EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalalle. Säätämisyjärjestysperusteluissa on selostettu henkilötietojen suojaa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä varsin laajasti. Lausuntokäytännön kuvausta voisi olla hyvä jopa karsia ja kohdistaa esityksen kannalta olennaiseen.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, ettei ehdotetun sääntelyn mukainen käsittely aiheuttaisi korkeaa riskiä henkilötietojen suojalle muun ohella, koska kyse ei olisi arkaluonteisista henkilötiedoista (s. 228).

Kansallisen liikkumavaran käyttö ja käsittelyn oikeusperuste

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että tietosuojasetusta tarkentavaa kansallista lainsäädäntöä voidaan antaa, kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tietosuojaa koskevan kansallisen erityissääntelyn antaminen on sinänsä esityksessä perusteltu asianmukaisesti. Jatkovalmistelussa on kuitenkin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säännöskohtaisesti kuvattava,

miltä osin ehdotuksissa käytetään tietosuoja-asetukseen sisältyvää kansallista sääntelyliikkumavaraa, ja mihin tietosuoja-asetuksen kohtiin kyseinen liikkumavaran käyttö perustuu.

Esitysluonnoksessa on osittain tunnistettu ehdotuksiin sisältyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste, joka olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että kaikkien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta esityksessä tunnistetaan, mihin 6 artiklan kohtaan käsittely perustuisi.

Vetymarkkinalain 18 §:ssä ehdotetaan, että verkonhaltijan tehtävänä olisi muun ohella huolehtia loppukäyttäjien yksityisyyden suojasta. Vetykaupan ja taseselvityksen edellyttämän tiedonvaihdon kehittämistä koskevan 29 §:n mukaan järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan tulisi puolestaan huolehtia, että vetykaupan ja taseselvityksen edellyttämä tiedonvaihto ja tiedonvaihdon tietoturva on asianmukaisella tasolla. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että loppukäyttäjien ja muiden esitysluonnoksessa tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa koskevista yleisistä vaatimuksista, mukaan lukien henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuudesta, säädetään jo tietosuoja-asetuksessa. Asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä on vältettävä. Jos on tarkoitus antaa esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvän kansallisen liikkumavaran perusteella täsmennettävää sääntelyä laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetuista toimenpiteistä, tämä tulee kuvata selkeästi esityksessä.

Tietosuoja-oikeudelliset roolit

Esitysluonnokseen sisältyy sääntelyä tietosuoja-oikeudellisista rooleista. Vetymarkkinalain 30 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin kuuluvien tehtävien rekisterinpitäjästä. Perustelujen osalta oikeusministeriö huomauttaa, että rekisterinpitäjästä säätäminen on kyllä 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kansallisen liikkumavaran käyttöä, mutta se ei yksin muodosta 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua lakisääteistä veloitetta henkilötietojen käsittelyyn.

Vetymarkkinalain 8 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyviä tehtäviä hoitavaan tytäryhtiöön ja toiminnanharjoittajaan sovellettaisiin, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelijästä. Tältä osin säännöskohtaiset perustelut ovat jääneet puuttumaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että henkilötietojen käsittelijästä, sille kuuluvista tehtävistä ja vastuista säädetään tietosuoja-asetuksessa, eikä niistä tulisi lähtökohtaisesti säätää kansallisesti (ks. tarkemmin HaVM 9/2021 vp, s. 19). Esitysluonnosta on tältä osin täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Energiamarkkinoiden valvonnasta annetun lain (5. lakiehdotus) 41 §:ssä ja 45 §:ssä ehdotetaan Energiavirastolle valvontatehtäviinsä liittyen oikeutta luovuttaa ja saada tarpeellisia tietoja salassapitosäännösten estämättä. Jatkovalmistelussa tulee huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3). Sääätämisperusteluissa tulisi myös esittää arvio esitetyn sääntelyn yhteensopivuudesta kyseisen lausuntokäytännön kanssa.

Perusteluissa tulee lisäksi kuvata, olisiko edellä mainittujen säännösten nojalla oikeus luovuttaa tai saada myös henkilötietoja, ja jos olisi, tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttö tulisi selostaa vastaavasti kuin edellä on todettu. Sääntelyn selkeyden vuoksi julkisuuslain kanssa päällekkäistä sääntelyä on vältettävä (ks. 5. lakiehdotuksen 41 §:n 1 mom.). Lisäksi 5. lakiehdotuksen 44 §:n ehdotettu muotoilu näyttäisi jättävän valvonnan kohteille mahdollisuuden kieltäytyä antamasta tietoja esimerkiksi liikesalaisuuteen vedoten. Tiedonantovelvollisuus voi siksi olla aiheellista laajentaa koskemaan myös salassa pidettäviä tietoja.

Säännöskohtaiset huomiot

Vetymarkkinalain 29 §:ssä säädettäisiin tiedonvaihdon kehittämisestä. Jatkovalmistelussa perusteluja tulisi täydentää kuvauksella, sisältääkö vetymarkkinadirektiivi kansallista liikkumavaraa, jonka nojalla tiedonvaihdon kehittämisestä voidaan ehdotetulla tavalla säätää.

Vetymarkkinalain 51 §:ssä ehdotetaan sääntelyä markkinaosapuolen ja verkonhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta, jonka sisällöstä ja ilmoitusmenettelystä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Perustelujen mukaan ilmoitusvelvollisuuteen liittyisi henkilötietojen käsittelyä (s.

112). Jatkovalmistelussa on huomioitava, että henkilötietojen käsittelystä säätämiseen lakitasoisen sääntelyn sijaan valtioneuvoston asetuksella tai viranomais määräyksin tulee suhtautua varovaisesti.

Vetymarkkinalain 53 §:ssä säädettäisiin vetykaupan markkinaprosesseihin liittyvän tiedon säilyttämisestä kuuden vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jota tieto koskee. Henkilötiedot olisi poistettava tämän ajan päätyttyä, ellei niiden käsittelyyn tämän ajan jälkeen olisi muuta oikeusperustetta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko tietojen poistamista koskeva sääntely tarpeen, vai olisiko riittävää säätää tietojen säilyttämisestä ehdotetun ajan. Tiedot voidaan ilman nimenomaista sääntelyäkin säilyttää 53 §:ssä ehdotetun määräajan jälkeen, jos se on muun lainsäädännön nojalla mahdollista, joten myös tältä osin on arvioitava sääntelyn tarpeellisuutta. Jos katsottaisiin tarpeelliseksi säätää tietojen poistamisesta, tulisi vielä täsmentää, olisiko ehdotuksessa kyse tietojen poistamisesta vai tuhoamisesta.

Vetymarkkinalain 53 §:n perusteluissa sivulla 112 annetaan ymmärtää, että ehdotettu henkilötietojen säilytysaikaa koskeva sääntely muodostaisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun lakisääteisen velvoitteen. Kyseessä vaikuttaisi kuitenkin olevan ennemmin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan perusteella annettava henkilötietojen säilytysaikaa koskeva täsmäntävä kansallinen sääntely.

Edelleen 53 §:n perusteluissa (s. 112–113) on arvioitu ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten mukautusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Arvio jää irralliseksi, koska esitysluonnokseen ei vaikuttaisi sisältyvän tietosuoja-asetuksessa säädettyjen oikeuksien tai periaatteiden rajoittamista koskevaa sääntelyä. Esitysluonnosta on tältä osin täsmennettävä.

Vetymarkkinalain 54 §:ssä säädettäisiin loppukäyttäjän oikeudesta omaa vedyä kulutustaan koskevan tiedon hyödyntämiseen. Pykälään sisältyy ehdotuksia, joissa luonnollisten henkilöiden osalta vaikuttaa olevan sisällöllisesti kyse tietosuoja-asetuksen 15 ja 20 artikloja vastaavasta rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihinsa ja oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen. Tältä osin esitysluonnoksen suhdetta tietosuoja-asetukseen on aiheellista tarkastella jatkovalmistelussa. Tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä tulee välttää.

Vetymarkkinalain 55 §:ään ehdotetaan sääntelyä loppukäyttäjään yhdistettävissä olevan tiedon luovuttamisesta. Ehdotuksen mukaan vetyalan yrityksellä tulisi olla tiedon luovuttamiselle loppukäyttäjän nimenomainen suostumus. Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että tiedon luovuttamista koskeva sääntely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla riittävän täsmällistä. Sääntelyn selkeyden ja sovellettavuuden turvaamiseksi olisi esityksessä 1 momentin osalta aiheellista täsmentää, kuka olisi "toinen", jolle tiedot voidaan luovuttaa, ja olisiko momentissa tarkoitus säätää oikeudesta tiedon luovuttamiseen tai saamiseen vai säädettäisiinkö siinä vain suostumuksesta henkilötietojen käsittelyn suojatoimena. Jos suostumus olisi suojatoimi, tulisi täsmentää, millä perusteella tiedot voitaisiin luovuttaa. Suostumuksesta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ei ole mahdollista säätää, koska tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohda ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Edelleen pykälän 2 momentin osalta olisi erityisesti 1 ja 2 kohtaan liittyen aiheellista täsmentää, minkä tietojen luovuttamisesta olisi kyse ja kuka olisi tiedon vastaanottaja. Lopuksi olisi hyvä koko pykälän osalta täsmentää, olisiko tarkoitus mahdollistaa myös salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.

Kuluttajansuojaa koskeva sääntely

EU:n uuden kaasumarkkinalainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva ehdotus sisältää huomattavasti kuluttajansuojaa koskevaa sääntelyä. Suurin osa ehdotuksen sisältämästä kuluttajansuojaoikeudellisista säännöksistä perustuu suoraan EU-sääntelyyn, joka ei sisällä juurikaan kansallista liikkumavaraa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin kuluttajansuojan osalta huomiota seuraaviin ehdotuksen kohtiin.

1. lakiehdotuksen 66 §

Kaavaillun 1. lakiehdotuksen 66 §:ssä säädettäisiin kuluttajille suunnatuista vedyntoimitusehdoista. Pykäläehdotuksessa todetaan muun muassa, että "sopimusehtojen on oltava oikeudenmukaiset, ja ne on julkaistava" sekä "sopimusehdot on esitettävä kuluttajamyönteisellä, selkeällä ja yksiselitteisellä kielellä".

Pykälämuotoilu perustuu oikeusministeriön käsityksen mukaan suoraan direktiivin sanamuotoon. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että kuluttajansuojasääntelyssä on yleisesti vaikiintuneita käsitteitä, jotka koskevat muun muassa tiedonantovelvollisuuksien esittämistapoja. Esimerkiksi ehdotettu termi "kuluttajamyönteinen" ei esiinny muussa kuluttajansuojasääntelyssä, ja oikeusministeriö kehottaakin harkitsemaan, ettei tämänkaltaisia termejä kirjattaisi sellaisenaan lain tasolle.

Tarvittaessa ne voisi tuoda esiin säännöskohtaisissa perusteluissa. Myös laintasoinen kirjaus ehtojen oikeudenmukaisuusvaatimuksesta, millä perustelujen mukaan tarkoitetaan sitä, että ehdot eivät saa olla kohtuuttomia, on erikoinen. Lisäksi todettakoon, että kuluttajansuojalaissa säädetään jo kohtuuttomista sopimusehdoista.

Oikeusministeriö katsoo yleisemminkin, että myös energiamarkkinoita koskevassa sääntelyssä olisi syytä johdonmukaisuussyistä käyttää muualla kansallisessa kuluttajansuojalainsäädännössä käytettyä terminologiaa, joka asiallisesti vastaa myös kaasumarkkinalainsäädännön tiedonantovelvollisuuksia koskevia tavoitteita.

Kyseistä pykäläehdotusta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 119) on todettu, että ehtojen arvioinnissa sovellettaisiin myös kuluttajansuojalain 4 luvun säännöksiä kohtuuttomista sopimusehdoista ja niiden tulkinnasta. Oikeusministeriö katsoo, että maininta olisi syytä korvata yleisemmällä viittauksella kuluttajansuojalakiin, jossa säädetään kohtuuttomista sopimusehdoista.

1. lakiehdotuksen 68 § ja 3. lakiehdotuksen 77 a §

Kaavaillun 1. lakiehdotuksen 68 §:ssä säädettäisiin vedyntoimitussopimuksen irtisanomismaksusta ja 3. lakiehdotuksen 77 a §:ssä maakaasun myyntisopimuksen irtisanomismaksusta. Irtisanomismaksusta ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti kuin nykyisin säädetään sähkömarkkinalain (588/2013) 92 a §:ssä. Irtisanomismaksun tulee ehdotuksen mukaan olla oikeasuhteinen, eikä se saa ylittää sopimuksen irtisanomisesta vähittäismyylle aiheutuvaa suoraa taloudellista tappiota. Pykäläehdotuksen mukaan, jos maksua ei ole sovittu tietyn määräiseksi, on sopimusehdoissa määriteltävä maksun määrätymisperusteet.

Oikeusministeriö katsoo, että koska kuluttaja-asiakkaan kohdalla irtisanomismaksun kohtuullisuuden arvioinnissa on huomioitava myös kuluttajansuojalain sääntely, olisi säännöskohtaisissa perusteluissa aiheellista tuoda esiin ehdotettujen pykälien suhde kuluttajansuojalain 3 ja 4 lukujen sääntelyyn.

4. lakiehdotuksen 8 §

Ehdotetun 4. lakiehdotuksen 8 §:ää koskevissa perusteluissa (s. 175) on todettu, että kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista valvovat kuluttaja-asiamies ja aluehallintovirastot, eikä ehdotetulla lailla rajoitettaisi kuluttajansuojalaissa säädettyä kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintovirastojen toimivaltaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että uuden 1.1.2026 voimaan tulleen kuluttajansuojalain 2 luvun 20 §:n 2 momentin mukaan hinnan ilmoittamista valvovat kuluttaja-asiamies ja Ahvenanmaan maakunnassa lisäksi Ahvenanmaan valtionvirasto.

Luvaton vetyverkko toiminnan harjoittaminen

Kaavaillun vetymarkkinalain (1. lakiehdotus) 82 §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi luvaton vetyverkko toiminnan harjoittaminen seuraavasti: "Joka harjoittaa vetyverkko toimintaa ilman 2 luvussa tarkoitettua lupaa taikka rakentaa vety-yhdysputken tai vetyputken ilman 10 §:ssä tarkoitettua hankelupaa, on tuomittava *luvattomasta vetyverkko toiminnan harjoittamisesta* sakkoon, jollei teosta muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta." Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun säännökseen ja sen perusteluihin seuraavasti.

Oikeusministeriö katsoo, että tarvetta ehdotettavalle kriminalisoinnille olisi syytä käsitellä perusteluissa kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten pohjalta, sillä kriminalisoinnit merkitsevät aina perusoikeuksiin puuttumista niihin liitetyn rangaistuksen muodossa (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2 ja Lainkirjoittajan oppaan jakso "12.9.2 Rangaistussäännöksen tarve"). Lisäksi suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa tulisi käsitellä kriminalisointia muun muassa perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Toiseksi oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavasta pykälästä puuttuu syyksiluettavuutta koskeva vaatimus, jollainen ehdotettavassa säännöksessä tulisi olla. Rangaistusvastuun edellytyksenä voi yleisesti ottaen olla tahallisuus tai tuottamus (huolimattomuus tai törkeä huolimattomuus), ja tätä koskeva rangaistavuuden alaa koskeva ratkaisu tulisi kirjoittaa mainittuun pykälään. Lisäksi valittava syyksiluettavuuden aste on perusteluissa perusteltava, erityisesti jos syyksiluettavuus ulotetaan tahallisuutta laajemmaksi. (ks. Lainkirjoittajan oppaan jakso "12.9.7 Syyksiluettavuus").

Kolmanneksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rangaistussäännökset on laillisuusperiaatteen vuoksi laadittava täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi eikä pykälän soveltamisalaa voida laajentaa säännöskohtaisilla perusteluilla (ks. Lainkirjoittajan oppaan jakso "12.9.5 Rangaistussäännösten täsmällisyys"). Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi vain ilman lupaa toimiminen, mutta pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 126) todetaan, että "(l)uvattomasta *tai luvassa asetettujen ehtojen vastaisesta* vetyputken tai vety-yhdysputken rakentamisesta taikka vetyverkko toiminnan

harjoittamisesta voitaisiin tuomita sakkoon - -." Mikäli rangaistavuuden alan on tarkoitus olla säännös-kohtaisissa perusteluissa kuvatus sisältöinen, pykälää olisi muokattava. Mikäli taas pykälän on tarkoitus kattaa vain ilman lupaa toimiminen eikä lisäksi myös perusteluissa mainittua lupaehtojen vastaisesti toimimista, pykälän sisältämä viittaus koko 2 luvussa tarkoitettuun lupaan vaikuttaa turhan laajalta ja myös perusteluja olisi muokattava.

Neljänneksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän sisältämään toissijaisuuslausekkeeseen ("jollei teosta muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta"). Ensinnäkin esitysluonnoksen perusteluista jää epäselväksi, mikä muu rangaistussäännös tai mitkä muut rangaistussäännökset voisivat tulla kyseeseen. Oikeusministeriö tuo tässä yhteydessä samalla esiin, että käynnissä on uuden ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpano (hanke OM034:00/2024), josta aiheutuu useita muutoksia ympäristörikossääntelyyn. Toiseksi toissijaisuuslauseke tulisi muotoilla ja sisällyttää pykälään käyttäen vakiintunutta ilmaisutapaa, joka olisi toteutettavissa sanajärjestyksen ja sanamuodon osalta seuraavasti: "- - on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *luvattomasta vetiverkkotoiminnan harjoittamisesta* sakkoon." (ks. Lainkirjoittajan oppaan jakso "12.9.12 Toissijaisuuslauseke".)

Uhkasakko

1.

Esitysluonnoksen 5. lakiehdotuksen 52 §:n 2 momentin säännöksen mukaan Oikeusrekisterikeskus toimisi EU:n REMIT-asetuksen 13 i artiklassa tarkoitettuna kansallisena viranomaisena, jonka tehtävänä on antaa energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston REMIT-asetuksen 13 g artiklan nojalla määräämää uhkasakkoa koskeva täytäntöönpanomääräys. Oikeusministeriö on edellä todennut, että olisi perusteltua, että uhkasakon määrääminen ja täytäntöönpano olisivat eri viranomaisilla.

REMIT-asetuksen 13 i artiklan mukaan uhkasakon täytäntöönpanoon sovelletaan kyseisissä jäsenvaltioissa voimassa olevia kansallisia menettelysääntöjä. Täytäntöönpanomääräyksen antaa viraston [EU:n energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto] päätökseen, tutkimatta mitään muuta kuin täytäntöönpanoasiakirjan oikeaperäisyyden, kansallinen viranomainen, jonka kunkin jäsenvaltion hallitus nimeää tähän tehtävään ja jonka se ilmoittaa virastolle ja unionin tuomioistuimelle.

REMIT-asetuksen 13 g artiklassa säädetään, että uhkasakkoa voidaan käyttää henkilön (oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö) suostumiseksi 13 a artiklan 6 kohdan nojalla hyväksytyllä päätöksellä määrättyyn paikan päällä tehtävään tarkastukseen ja toimittamaan 13 b artiklan 2 kohdan nojalla hyväksytyllä päätöksellä pyydytiedot. Asetuksen 13 g artiklan 2. kohdan mukaan uhkasakko määrätään maksettavaksi päivittäin, kunnes kyseessä oleva henkilö noudattaa 13 a artiklan 6 kohdassa tai 13 b artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä. Artiklan 3. kohdassa säädetään uhkasakon määrästä ja 4. kohdassa siitä, että uhkasakko voidaan määrätä enintään kuuden kuukauden ajaksi viraston päätöksen tiedoksi antamisesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kun REMIT-asetuksen 13 i artiklassa säädetään uhkasakon täytäntöönpanoon sovellettavan kyseisissä jäsenvaltioissa voimassa olevia kansallisia menettelysääntöjä, niin kuitenkin REMIT-asetus sisältää myös täytäntöönpanoon liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä. Ehdotettavassa sääntelyssä ja sen perusteluissa tulisi pyrkiä selkeyteen sen osalta, mitä nimenomaisia kansallisia säännöksiä voidaan soveltaa EU-oikeutta rikkomatta.

2.

Esitysluonnoksen 5. lakiehdotuksen 47 §:n nojalla Energiavirasto voisi asettaa kyseisen lain nojalla tekemänsä päätöksen tai antamansa kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Nähtävästi uhkasakko voitaisiin asettaa myös lakiehdotuksen 48 §:ssä tarkoitetun valvontatietojen ilmaisukiellon osalta. Kaavaillun 48 §:n 2 momentin säännöksen mukaan kielto voitaisiin määrätä olemaan voimassa tutkinnan päättymisen jälkeenkin, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa, jos 1 momentissa tarkoitettujen seikkojen ilmitulo voisi vaikeuttaa muun vielä tutkittavana olevan teon selvittämistä. Kyseisen pykälän perusteluissa (s. 201) todetaan, että ilmaisukiellolla ei voida rajoittaa tutkinnan kohteena olevan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Oikeusministeriö toteaa, että uhkasakkolain 2 §:ssä säädetään kyseisen lain soveltamisalan rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan laki ei koske oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaa uhkasakkoa. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta uhkasakkoon, teettämisuuhkaan tai keskeyttämisuuhkaan, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan, ellei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Esitysluonnoksen 48 §:n osalta olisi perusteltua vielä erikseen arvioida uhkasakon määräämisperusteita suhteessa uhkasakkolain soveltamisalan rajoitukseen.

Lainsäädäntövallan delegointi

1.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka muotoilu poikkeaa tavanomaisista asetuksenantovaltuuksista. Säännöksessä on ensin todettu valtioneuvoston asetuksella voitavan antaa tarkempia määräyksiä vedyn toimituksen mittauksesta vetyverkoissa, jonka jälkeen on seitsemänkohtaisessa luettelossa määritetty, mitä asetuksen säännökset voivat koskea.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännös ei täysin vastaa lainsäädäntövallan delegoinnin ajatusta siitä, että laissa säädetään riittävät perussäännökset asiasta, joita voidaan tarkentaa asetuksentasoisella sääntelyllä. Momentissa oleva seitsemänkohtainen luettelo olisi perusteltua kirjoittaa perussäännösten muotoon, jonka jälkeisessä asetuksenantovaltuudessa säädettäisiin asetuksella voitavan antaa tarkempia säännöksiä kyseisissä perussäännöksissä eritellyistä seikoista.

2.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n 5 momentin mukaan Energiavirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä varautumissuunnitelmien toimittamisesta virastolle. Säännöstä ei ole perusteltu ja sen tarpeellisuus muutoinkin lainsäädäntövallan delegointina on kyseenalainen, kun saman pykälän 4 momentissa olisi säännös, jonka mukaan varautumissuunnitelma tulisi toimittaa Energiavirastolle. Oikeusministeriön mielestä sellaisia lainsäädäntövallan delegointeja, joiden perusteltavuutta ei kyetä riittävästi osoittamaan, ei tulisi ehdottaa säädettäväksi lakiin.

3.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin mukaan ”Jos vetyjärjestelmän taseselvityksessä noudatettavan tasehallintajakson pituutta ei ole säädetty kaasumarkkina-asetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä, säädetään tasehallintajakson pituus valtioneuvoston asetuksella.” Samanlainen säännös on myös 1. lakiehdotuksen 38 §:n 2 momentissa. Säännösten ja niiden perustelujen perusteella kyseisestä tasehallintajakson pituudesta ei ilmeisesti ole säädetty EU:n lainsäädännössä ja kyse vaikuttaisi olevan asetuksenantovaltuuden syrjäytyvyydestä tilanteessa, jossa tasehallintajakson pituutta koskevaa EU-sääntelyä mahdollisesti säädettäisiin.

Oikeusministeriö ei pidä tämänkaltaisia lainsäädäntövallan delegointeja asianmukaisina. Asianmukaisempi perustuslain edellytykset täyttävä lainsäädäntövallan delegointi – sikäli kuin kansallinen liikkuvmavara sen sallii – olisi säännös, jossa ei viitata EU:n kaasumarkkina-asetukseen tai sen nojalla annettuihin säännöksiin asetuksenantovaltuutta ehdollistavina. Jos asiasta vastaisuudessa säädettäisiin EU:n lainsäädännössä, kyseiset asetuksenantovaltuudet tulisi tarvittaessa kumota ja mahdollisesti säätää niiden sijaan informatiiviset viittaukset EU-lainsäädäntöön siitä, missä tasehallintajakson pituudesta säädetään.

Muutoksenhakusääntely

Esitysluonnoksen lakiehdotuksissa ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta: 1. lakiehdotuksen 86 §:ssä, 2. lakiehdotuksen 15 §:ssä, 3. lakiehdotuksen 96 §:ssä, 4. lakiehdotuksen 10 §:ssä, 5. lakiehdotuksen 55 §:ssä, 7. lakiehdotuksen 114 §:ssä ja 8. lakiehdotuksen 12 §:ssä.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole erikseen arvioitu muutoksenhakusäännöksiä tai muutoinkaan oikeusturvaa. Oikeusministeriön mielestä tällainen arviointi olisi perusteltua tehdä, jotta esityksestä olisi saatavissa jäsennetty ja kattava kuvaus kaavailtuun sääntelyyn liittyvistä oikeusturvajärjestelyistä. Säätämisjärjestysperusteluissa olisi perusteltua avata myös muutoksenhakusääntelyn keskinäistä suhdetta, kuten sinänsä on tehty esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 128), joissa asiaa selostetaan 1. lakiehdotuksen 86 §:ään liittyen seuraavasti: ”Keskeisenä periaatteena Energiaviraston päätöksiä koskevan muutoksenhaun osalta olisi, että muutoksenhaku perustuisi vetymarkkinalain muutoksenhakusäännökseen niissä tilanteissa, joissa Energiavirasto on tehnyt päätöksensä vetymarkkinalaissa olevan yksilöidyn toimivaltuutensa perusteella. Energiaviraston tehtävänä on lisäksi valvoa vetymarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja viranomaisten määräysten noudattamista sekä vetymarkkinalain nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista. Energiaviraston valvontatoimivaltuuksista, seuraamuksista ja pakkokeinoista sekä Energiaviraston valvonta-asioissa tekemien päätösten muutoksenhausta säädettäisiin energiamarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa. Siten muutoksenhaku niihin päätöksiin, jotka koskevat vetyalan yritysten vetymarkkinalakiin ja sen nojalla annettuihin säännöksiin perustuvien velvoitteiden noudattamista, sekä Energiaviraston toimi- ja markkinalupavalvonnan piiriin kuuluvien päätösten muutoksenhaku tapahtuisivat ehdotetun energiamarkkinoiden valvontalain säännösten perusteella.”

Muita huomioita

1.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 1. lakiehdotuksen 83 §:ssä (Salassapitovelvollisuuden rikkominen) säädettäväksi seuraavasti: "Rangaistus 56 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden ja hyväksikäytökiellon rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.". Oikeusministeriö katsoo, että pykälän otsikkona voisi olla "Viittaus rikoslakiin".

2.

Esitysluonnoksen 5. lakiehdotuksen 48 §:ssä on säännökset valvontatietojen ilmaisukiellosta. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin seuraavasti: "Rangaistus 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta." Oikeusministeriö katsoo, että viittaus rikoslakiin tulee säätää erillisessä pykälässä.

Esittelyluvan pyytäminen

Sikäli kuin hallituksen esityksellä ehdotettaisiin muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, esittelylupapyyntö oikeusministeriölle pyydetään toimittamaan hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen
Ministerin erityisavustaja Annika Hoffrén
Ministerin erityisavustaja Frans Vihmakoski

VN/13206/2023-OM-74

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: