Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

9.2.2023

23-372

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HE 324/2022 vp: Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää HE 324/2022 vp:stä pyydettynä lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä hallituksen esityksestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä ja laki sähköenergialaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden väliaikaisesta tukemisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesta sähkötuesta annettua lakia sekä väliaikaisesti tuloverolakia ja Energiavirastosta annettua lakia.

Takautuvasti maksettava sähköhyvitys maksettaisiin käyttöpaikkakohtaisesti niille loppukäyttäjille, joille sähkön vähittäismyyjä toimittaa sähköenergiaa välittömästi jakeluverkonhaltijan jakeluverkon kautta ja joiden sähkönmyyntisopimus on yksilöity henkilötunnuksella. Sähköhyvityksen määrä perustuisi vuoden 2022 marras- ja joulukuun sähköenergian kulutukseen ja loppukäyttäjän sähköenergian hintaan vuoden 2022 marras- ja joulukuun sekä vuoden 2023 tammikuun aikana. Sähköhyvitystä maksettaisiin laskennallisesti neljän kuukauden ajalta siten, että sähköhyvitys olisi kuukausittain 50 pr-senttia sähköenergialaskusta 90 euron omavastuun ylittävältä osalta, kuitenkin enintään 700 euroa kuukaudessa. Sähköhyvitystä voitaisiin maksaa niille loppukäyttäjille, joiden sähkönmyyntisopimuksen mukainen sähköenergian hinta on ollut yli 10 senttiä kilowattitunnilta, sekä niille, joilla on dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus. Sähköhyvitys maksettaisiin loppukäyttäjille pääsääntöisesti sähkön vähittäismyyjän sähköenergialaskuun tekemänä hyvityksenä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan sähkön vähittäismyyjien tulisi asiakkaansa pyynnöstä myöntää lisämaksuaikaa 1 päivänä tammikuuta 2023 tai sen jälkeen mutta ennen 1 päivää toukokuuta 2023 tapahtuneeseen sähköenergian kulutukseen liittyville sähköenergialaskuille. Maksuaikojen pidentämisen johdosta vähittäismyyjät saisivat saatavansa viiveellä. Koska tämä voi aiheuttaa vähittäismyyjille likviditeettivajausta, esitetään, että niiden maksuvalmiutta tuetaan myöntämällä niille valtiontakauksia likviditeettitarpeen kattamiseksi otettavien pankki- tai työeläkevakuutusyhtiölainojen vakuudeksi.

Hallituksen esityksellä on useita rajapintoja suhteessa perusoikeuksiin ja perustuslakiin. Näistä omaisuuden suojaa, henkilötietojen suojaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat kysymyksen asettelut ovat rutiininluontoisia. Ministeriö nostaa lausunnossaan esille kolme kysymystä, joihin ministeriö pitää perustuslakivaliokunnan arviointia tarpeellisena. Nämä kolme kysymystä ovat esityksen suhde perustuslain 124 §:ään, esitettyjen 1. ja 2. lakiehdotuksen soveltaminen Ahvenanmaalla sekä yhdenvertaisuusperiaate. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ehdotukset eivät olisi ongelmallisia perustuslain näkökulmasta.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

2. Perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallituksen esityksen näkökulmasta keskeinen kysymys on, onko sähkön vähittäismyyjille osoitettua sähköhyvityksen maksatustehtävää pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Kysymys kytkeytyy myös siihen, että tulisiko valtion maksaa vähittäismyyjille korvausta näille aiheutuvista uusista hallinnollisista kustannuksista, joita vähittäismyyjille aiheutuu tämän tehtävän hoitamisesta (ks. PeVL 33/2021 vp kappaleet 11-15).

Hallituksen esityksen lausuntokierroksella olleessa versiossa maksatustehtävä katsottiin perustuslain 124 §:n mukaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Jatkovalmistelussa maksatustehtävää muokattiin siten, että tehtävä muutettiin puhtaasti teknisluonteiseksi maksatustehtäväksi ja siirrettiin viranomaistehtävän sisältämää harkintaa edellyttävät toimenpiteet viranomaisen eli Energiaviraston tehtäväksi. Tämä muutos toteutettiin tarkentamalla sähköhyvityksen määrittelyn parametrejä sekä lisäämällä lakiehdotukseen 6 §:n menettely, jossa loppukäyttäjän oikeuden sähköhyvitykseen ratkaisee Energiavirasto, jos loppukäyttäjän ja vähittäismyyjän välille syntyy erimielisyys loppukäyttäjän oikeudesta sähköhyvitykseen. Muutosten jälkeen hallituksen esityksessä katsotaan, että vähittäismyyjille säädettyä sähköhyvityksen maksatustehtävää ei olisi aiheellista katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi. Tästä myös seuraisi, että valtiolle ei syntyisi maksatustehtävän hoitamisesta velvollisuutta korvata niitä hallinnollisia kustannuksia, joita näille tehtävän hoitamisesta aiheutuu. Muutoksilla myös pystyttiin välttämään, ettei vähittäismyyjille tarvitsisi asettaa julkiseen hallintotehtävään liittyviä velvoitteita ja vastuita, joista olisi aiheutunut lisäkustannuksia paitsi vähittäismyyjille itselleen todennäköisesti myös valtiolle oikeussuojan järjestämisen vuoksi.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että 1. lakiehdotuksessa esitetyssä sähköyhtiöiden velvoitteessa kanavoida valtion maksama sähköhyvitys loppukäyttäjille pääsääntöisesti laskuhyvityksinä ja poikkeuksellisesti suorina rahallisina palautuksina on kyse julkisen tuen välittämisestä sähköyhtiöiden asiakkaille, johon tehtävään voidaan osaltaan katsoa liittyvän sellaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toimeenpanoa, jotka eivät liity suoraan sähköyhtiön liiketoimintaan. Kyseessä olisi kuitenkin esityksen mukaisesti kaavamainen ja teknisluonteinen maksatustoimi, johon ei sisältyisi harkintavaltaa etuuden myöntämiseen siihen oikeutetuille loppukäyttäjille. Harkintavaltaa sisältävien etuutta koskevien päätösten tekeminen sekä etuuteen oikeutetun loppukäyttäjän oikeusturvasta huolehtiminen kuuluisivat viranomaisen vastuulle. Etuuden maksatustehtävää ei myöskään voida katsoa luonteeltaan henkilön oikeuksien kannalta niin merkitykselliseksi tehtäväksi kuin passin tietojen laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastukseen sekä passin luovutukseen koskeviin tehtäviin sisältyvää päätöksentekoa tai harkintavaltaa, joiden on teknisluonteisuudestaan huolimatta katsottu muodostavan julkisen hallintotehtävän (vrt. PeVL 6/2013 vp).

Koska ehdotetun takautuvasti maksettavan sähköhyvityksen kaavamaiseen laskentaan ja hyvityksen maksatukseen ei liittyisi harkintavaltaa, hallituksen esityksessä arvioidaan, että sähköyhtiöille annettavaa tehtävää ei esitetyssä muodossa olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Hallinnollinen taakka, joka vähittäismyyjille aiheutuisi maksatustehtävästä, voidaan puolestaan rinnastaa tavanomaiseen sääntelymuutoksesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, jonka syntymisestä aiheutuvia kustannuksia ei sääntelymuutosten yhteydessä tavanomaisesti korvata sääntelyn kohteille.

3. Ahvenanmaan maakunnan toimivalta

Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksen soveltamisen kannalta on merkittävä kysymys, sovelletaanko lakeja Ahvenanmaan maakunnassa. Tämä kysymys on yhteydessä hallituksen esityksessä sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 320/2022 vp) esitettyjen kahden lakiehdotuksen soveltamisalaan. HE 320/2022 vp:een sisältyvien lakiehdotusten osalta Ahvenanmaan maakunnan hallitus on katsonut, että ehdotettavat lait kuuluvat maakunnan toimivaltaan eivätkä ne tule sovellettaviksi Ahvenanmaalla. Tämän vuoksi maakunnan hallitus aikoo ehdottaa maakuntapäiville maakuntalakia, joka antaisi valtakunnan lainsäädännön sovellettavaksi Ahvenanmaalla asetuksen täytäntöön panemiseksi. Esitystä valmisteltaessa valtiovarainministeriö on puolestaan katsonut verot valtion veroiksi, joiden lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnalle. Ahvenanmaan valtuuskunta on 13.1.2023 antamassaan lausunnossaan (lausunto nro. 6/23, D 10 22 05 09) katsonut, että korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854 II lukuun perustuvat verot on suunnattu sähköyrityksille ja fossiilisten polttoaineiden yrityksille ja siten vaikuttavat sellaiseen elinkeinotoimintaan, joka kuuluu maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 22 §:n mukaisesti. Toisaalta valtuuskunta on katsonut, että asetuksen kansallisessa toimeenpanossa ei ole kyse verotuksen kiristämisestä vaan yritysverotuksen käyttämisestä EU-asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ahvenanmaan valtuuskunta on päätynyt arvioimaan asiaa ensisijaisesti EU-sääntelyn ja sen tarkoitusperien perusteella. Tämän

pohjalta valtuuskunta on katsonut, että ehdotetut voittoverot tulisi pikemminkin katsoa kuuluvan valtakunnan kuin maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Edellisen perusteella ministeriö katsoo, että kysymys siitä, kuuluuko neuvoston asetukseen (EU) 2022/1854 perustuvien verojen säätäminen Ahvenanmaan maakuntaa koskeviksi maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan, on vielä avoin.

Hallituksen esityksen 324/2022 vp 1. ja 2. lakiehdotuksen toimet vaikuttavat sähkön vähittäismyyjien elinkeinotoimintaan, joka itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaisesti kuuluu maakunnan toimivaltaan. Toisaalta toimet liittyvät neuvoston asetukseen (EU) 2022/1854 perustuvien markkinatulojen pakollisen ylärajan soveltamisesta saatavien ylijäämätulojen sekä solidaarisuusmaksujen käyttöön. Neuvoston asetuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki markkinatulojen ylärajan soveltamisesta saatavat ylijäämätulot käytetään sellaisten sähkön loppuasiakkaita tukevien toimenpiteiden rahoittamiseen, joilla lievennetään korkeiden sähkönhintojen vaikutusta kyseisiin asiakkaisiin. Hallituksen esityksen 324/2022 vp 1. ja 2 lakiehdotuksessa säädettäisiin neuvoston asetuksen 10 artiklassa tarkoitetuista toimista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 1. ja 2. lakiehdotuksen suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiseen maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon, ja näin ollen ehdotettujen lakien sovellettavuuteen Ahvenanmaan maakunnassa, lausuntoa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Maakunnan hallitus on 7.2.2023 antamassaan lausunnossa ÅLR 2023/1005 Brevnr 49 katsonut, että hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiesityksissä tarkoitetut toimenpiteet kuuluvat maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan nojalla. Myös ministeriö pitää maakuntahallituksen lausunnossa esitettyä kantaa perusteltuna, jos toimenpiteitä tarkastellaan erillisinä hallituksen esitykseen 320/2022 vp sisältyvistä veroista. Ministeriö näkee ongelmalliseksi tilanteen, jossa hallituksen esityksessä 320/2022 vp ehdotettujen verojen katsottaisiin kuuluvan valtakunnan toimivaltaan myös Ahvenanmaan osalta. Tällöin veronsaaja olisi eri taho kuin tukitoimenpiteistä vastaava taho. Tämän vuoksi ministeriö pitää tärkeänä, että mainittuihin hallituksen esityksiin liittyvä toimivaltakysymys ratkaistaisiin yhtenäisesti ja sovitettaisiin yhteen hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyn kuluessa.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto ei ole ollut saatavilla tätä lausuntoa kirjoitettaessa.

4. Yhdenvertaisuusperiaate

Hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnissa on käsitelty perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallituksen esityksessä on katsottu, että esityksen mukaisten valtakunnallisten tukitoimien voidaan katsoa osaltaan tukevan yhdenvertaisuutta, ja tältä osin vastaavan valtion positiivista toimintavelvoitetta edistää perusoikeuksiin lukeutuvan yhdenvertaisuussäännöksen toteutumista. Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen arviointi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta on lähtökohtaisesti edelleen perusteltu ja asianmukainen.

Ministeriö haluaa kuitenkin nostaa esille kaksi 1. lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevaan 3 §:ään jäänyttä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvää ongelmaa, jotka ovat nousseet esiin vasta hallituksen esityksen antamisen jälkeen.

Hallituksen esityksen tavoitteena on kohdistaa sähköhyvitys kuluttajille. Kuluttajien erottelu vähittäismyyjän muista asiakkaista on lakiehdotuksessa tarkoitus toteuttaa kohdistamalla sähköhyvitykset asiakkaille, joiden asiakkuus on rekisteröity vähittäismyyjien asiakastietojärjestelmissä henkilötunnuksella. Tämä perustuu siihen, että sähkömarkkinalain 75 d §:n mukaan sähkökaupan markkinaprosesseissa käytetään tällä hetkellä henkilötunnusta henkilöiden yksilöimiseksi. Lähtökohtaisesti sähköhyvityksen maksatuksen kytkeminen henkilötunnukseen on automatisoiduksi suunnitellussa maksatusprosessissa luontainen ja perusteltu ratkaisu. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on kuitenkin ilmennyt, että järjestelmävastaavan kantaverkonhaltija Fingrid Oyj:n ylläpitämässä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikössä on rekisteröity noin 27 000 sähkönkäyttöpaikkaa, joissa sähkönmyyntisopimus on kirjattu kuluttaja-asiakkaalle ilman henkilötunnusta. Pääsäännöstä poikkeava yksilöinti johtunee osaksi siitä, että kuluttajan henkilötunnusta ei ole saatu selvitettyä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon palvelujen käyttöönoton yhteydessä vuosina 2019-2022, eikä asiakas ole tehnyt uutta sähkönmyyntisopimusta palvelujen käyttöönoton jälkeen. Edelleen ryhmään kuuluu kuluttajia, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta.

Ministeriö katsoo, että yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n momentin säännöstä täydennetään siten, että myös tähän kuluttajaryhmään kuuluvat henkilöt voivat saada tai hakea erikseen sähköhyvitystä, johon he lain tarkoituksen mukaan olisivat oikeutettuja. Ministeriön näkemyksen mukaan tämän vuoksi säännöksen ehdotettu sanamuoto synnyttäisi väliinputoajaryhmän, jota yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen ei ole perusteita jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Toisena hallituksen esityksen antamisen jälkeen ilmenneenä yhdenvertaisuuskysymyksenä ministeriö haluaa nostaa esiin ryhmän sopimustyyppejä, joissa sähkönmyyntisopimuksen hinta on sidottu sähköpörssin hintaan tai muulla tavoin muuttuvaan sähköenergian hintaan, mutta jotka eivät täytä lakiehdotuksen 2 §:n 4 kohdan dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimuksen määritelmää eivätkä myöskään lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmää. Tällaisia sopimustyyppejä voivat olla esimerkiksi sähköpörssin vuorokauden tai viikon keskihintaan sidotut sähkönmyyntisopimukset. Eräät vähittäismyyjät ovat myös tuoneet tarjolle uudenlaisia sopimuksia, joissa lopullinen hinta muodostuu sähköenergian hinnan perusosasta ja muuttuvasta osasta. Näissä sopimuksissa muuttuva osa riippuu siitä, käyttääkö asiakas sähköä matalan vai korkean hintahetken aikana. Tällöin muuttuva osa voi joko nostaa tai laskea perusosan hintaa. Dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimuksen määritelmänä puolestaan on käytetty lakiehdotuksessa direktiivin (EU) 2019/944 määritelmää, joka on osoittautunut sisällöltään suppeammaksi kuin se sähkönmyyntisopimusten ryhmä, johon sähköhyvitys lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksellä on ollut tarkoitus kohdistaa. Mainitut uudentyyppiset sähkönmyyntisopimukset eivät myöskään täyttäisi momentin 2 kohdassa säädettyä kriteeriä kiinteään hintaan perustuvasta aikajaotuksesta. Ministeriön näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa ehdotetut sanamuodot synnyttäisivät siten väliinputoajaryhmiä, joita yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen ei ole perusteita jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ministeriö katsoo, että yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n säännöstä täydennetään siten, ettei säännös sulje pois lain soveltamisalasta sellaisia sähköpörssin hintaan sidottuja sopimustyyppejä, jotka eivät täytä dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimuksen määritelmää tai muita muuttuvaan sähköenergian hintaan perustuvia sopimustyyppejä, jotka sopimusehtojensa vuoksi eivät täytä myöskään 3 §:n 1 momentin 2 kohdan kriteereitä vaikka sopimusehtojen mukainen sähköenergian painotettu verollinen keskihinta ylittäisikin 10 senttiä kilowattitunnilta.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Riku Huttunen

Hallitusneuvos Arto Rajala

Liitteet

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Tiedoksi