Veli-Pekka Viljanen

HE 324/2022 vp takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 10.2.2023

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ensinnäkin laki takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä. Sähköhyvityksellä tuettaisiin lain soveltamisalaan kuuluvia loppukäyttäjiä hinnan noususta johtuvien kohonneiden kustannusten vuoksi (1 §). Sähköyhtiö maksaisi sähköhyvityksen asiakkaanaan olevalle sähköhyvitykseen oikeutetulle loppukäyttäjälle sähköenergialaskun hyvityksenä kahdessa erässä (5 §). Sähköyhtiölle korvataan niiden maksama sähköhyvitys valtion varoista (8 §).

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki sähköenergialaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden väliaikaisesta tukemisesta. Laissa säädettäisiin sähköyhtiön velvollisuudesta myöntää sähköenergian loppukäyttäjille pidennettyjä sähköenergian maksuaikoja (1 ja 3 §). Sähköyhtiöiden maksuvalmiutta puolestaan tuettaisiin niille hakemuksesta myönnettävällä valtiontakauksella (6 §).

Ehdotetuilla laeilla pyritään tukemaan kuluttajia poikkeuksellisen korkeiden sähkön hintojen aiheuttamassa haastavassa taloudellisessa tilanteessa sekä tukemaan kuluttajien ja sähkön vähittäismyyjien muiden asiakkaiden kykyä maksaa sähköenergialaskut (HE, s. 1).

1. Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Ehdotettua sähköhyvitystä koskevaa sääntelyä on hallituksen esityksen perustuslakitarkastelussa arvioitu ensinnäkin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perusteluissa viitataan siihen, että hyvityksen arvioidaan kohdistuvan erityisesti sähkölämmitteisissä omakotitaloissa asuviin. Samoin sähköhyvityksen arvioidaan painottuvan hyvätuloisiin (HE, s. 45).

Tältä osin kyse on julkisiin tukiin yleisesti liittyvästä ongelmasta. Tukien kohdistuminen joihinkin luonnollisiin tai oikeushenkilöön merkitsee aina niiden asettamista eri asemaan suhteessa tukien ulkopuolelle jääviin tahoihin. Lainsäätäjällä on kuitenkin

yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta merkittävää liikkumavaraa julkisten taloudellisten tukien kohdistamisessa ja ylipäätään sen osalta, mihin toimintoihin ja mille tahoille julkista tukea osoitetaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3). Yhdenvertaisuusongelma etuuksien myöntämisen osalta muodostuu vasta silloin, jos tuen kohde tai tukeen oikeutettujen piiri on mielivaltaisesti valittu taikka erot eri henkilöryhmien kesken muodostuvat kohtuuttomiksi.

Käsiteltävänä olevan sähkötuen tarkoitusta tai kohdetta ei voi pitää mielivaltaisena. Taustalla ovat sähkön poikkeuksellisen korkea hinta ja hintapiikit, jotka ovat vaikeuttaneet erityisesti sähkölämmitteisissä omakoti- ja rivitaloissa asuvien pieni- ja keskituloisten toimeentuloa (HE, s. 5). Oikeus sähköhyvitykseen on sidottu 3 §:ssä sähkönmyyntisopimuksen hintaan ja sähköhyvityksen määrä 4 §:ssä sähköenergian kulutukseen, jossa lisäksi otetaan huomioon asiakaskohtainen sähköenergian hinta. Kyseisiä kriteerejä voidaan pitää objektiivisesti todennettavissa olevina. Tuen suuruuden määräytymisperusteet on määritelty laissa täsmällisin kriteerein. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä ei voida johtaa valtiosääntöoikeudellista velvoitetta ottaa sähköhyvitykseen oikeutettuja määriteltäessä huomioon sellaisia kriteerejä kuin esimerkiksi saajan tulotaso, vaikka sen huomioon ottaminen voisikin lain yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kannalta olla perusteltua.

2. Omaisuudensuoja, erityisesti perusteltujen odotusten suoja (PL 15 §)

Toisen lakiehdotuksen mukaan loppukäyttäjä, jolle sähköyhtiö toimittaa sähköenergiaa välittömästi jakeluverkonhaltijan jakeluverkon kautta, olisi oikeutettu pidennettyyn maksuaikaan laissa määritellystä sähköenergian lasketusta määrästä (3 §). Lisämaksuaika, jonka sähköyhtiö olisi velvollinen myöntämään muulle kuin elinkeinonharjoittajalle, olisi enintään 120 päivää (4 §). Elinkeinonharjoittajalle lisäaika olisi enintään 60 päivää (5 §). Ehdotettu sääntely puuttuisi sähköyhtiön ja sen asiakkaan väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen siltä osin kuin on kysymys sopimuksen mukaisista maksuajoista.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa

myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa. Tällaistakin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 30/2016 vp, s. 3).

Ehdotettu sääntely ei sellaisenaan puuttuisi sähköyhtiöiden asiakkaiden velvollisuuteen suorittaa sähköyhtiölle sähköenergialaskujen mukaisia maksuja, mutta pidentäisi maksuaikataulua elinkeinonharjoittajien osalta enintään 60 päivällä ja muiden asiakkaiden osalta enintään 120 päivällä. Ehdotuksen tarkoituksena on tukea loppukäyttäjien kykyä maksaa sähköenergian hinnan noususta johtuvia korkeista sähköenergiakustannuksista syntyneitä laskuja. Tämä on viime kädessä molempien sopimusosapuolten intressissä. Ehdotukselle on poikkeuksellisen energiakriisin vuoksi selvästi hyväksyttäviä perusteita. Maksuaikojen pidentymisestä sähköyhtiöille aiheutuvia maksuvalmiusongelmia helpotettaisiin tukemalla sähköyhtiöitä valtiontakauksella (6 §). Tällaista kokonaisjärjestelyä, jonka voimassaoloaika olisi rajoitettu vuoteen 2023, ei voida pitää sillä tavoin sopimusosapuolten kannalta kohtuuttomana, että se muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi omaisuudensuojasta (PL 15 §) johdettavan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta.

Sähköhyvitysjärjestelmästä aiheutuu sähkön vähittäismyyjille kertaluonteisesti erilaisia hallinnollisia kustannuksia, muun muassa tietojärjestelmien sopeuttamistarpeen vuoksi. Sähkön vähittäismyyjien määräksi on arvioitu 50-60 yritystä ja kertaluonteisen kokonaiskustannusten määräksi yrityksille yhteensä 4-6 miljoonaa euroa (HE, s. 16-19). Yksittäisten sähköyhtiöiden osalta ehdotuksen aiheuttamat kustannukset voivat olla merkittäviä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan sähköyhtiöille korvattaisiin niiden maksama sähköhyvitys valtion varoista (8 §). Sen sijaan ehdotuksesta sähköyhtiöille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ei ehdoteta korvattavaksi. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että sähkön vähittäismyyjille aiheutuva tietojärjestelmien kehittämistarve on lähtökohtaisesti luonteeltaan tavanomainen seuraus niihin kohdistuvissa lainsäädännön muutostilanteissa (HE, s. 47)

Tämä seikka on mielestäni asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen. Elinkeinonharjoittajiin kohdistuvan lainsäädännön yleisenä lähtökohtana ei voi olla, että kaikki lainsäädännön muutoksista heille aiheutuvat välilliset kustannukset olisi korvattava valtion varoista.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuista muutoksista aiheutuvia lisäkustannuksia voidaan pitää sähkön vähittäismyyjien normaalin liiketoiminnan kannalta poikkeuksellisina, mutta lisäkustannusten määrää suhteessa vähittäismyyjien liiketoiminnan laajuuteen ei voida pitää kohtuuttomana (HE, s. 47).

Nähdäkseni lakiehdotusten toimeenpanosta sähköyhtiöille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ei voidakaan pitää sillä tavoin yhtiöiden kannalta kohtuuttomina tai suhteellisuusvaatimuksen vastaisina, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä olisi johdettavissa valtiolle velvollisuus korvata lain täytäntöönpanosta yhtiöille aiheutuvat välilliset kustannukset.

3. Esityksen suhde perustuslain 124 §:ään

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan sähköyhtiöt maksaisivat sähköhyvityksen asiakkailleen sähköenergialaskun hyvityksenä (5 §). Sähköyhtiöille niiden maksama sähköhyvitys korvattaisiin valtion varoista (8 §). Sähköhyvitykseen oikeutettu sähköyhtiön asiakas määriteltäisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä ja sähköhyvityksen määrä 5 §:ssä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu sitä, onko sähköyhtiöiden tehtävää maksaa ehdotettu sähköhyvitys asiakkaille pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Esityksessä päädytään siihen, että koska ehdotetun takautuvasti maksettavan sähköhyvityksen kaavamaiseen laskentaan ja hyvityksen maksamiseen ei liittyisi harkintavaltaa, arvioidaan, että sähköyhtiöille annettavaa tehtävää ei esitetyssä muodossa olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (HE, s. 53).

Lakiehdotus on rakennettu tältä pohjalta. Siten vaikka lakiehdotuksessa loppukäyttäjälle säädetään subjektiivinen oikeus sähköhyvitykseen, ei hänelle ole annettu lakiehdotuksessa varsinaisia oikeussuojakeinoja eli oikeutta hakea muutosta sähköyhtiön tekemään päätökseen hyvityksen myöntämisestä, vaan loppukäyttäjä voisi vaatia ensin sähköyhtiöltä virheen hyvityksen maksatuksessa tapahtuneen virheen korjaamista ja viime kädessä tehdä Energiavirastolle hakemus virheen korjaamisesta (6 §). Vasta Energiaviraston päätös olisi muutoksenhakukelpoinen (10 §). Lakiehdotuksessa sähköyhtiö ei tekisi varsinaista päätöstä sähköhyvityksen

maksamisesta, vaan vähentäisi hyvityksen myöhemmistä loppukäyttäjän sähköenergialaskuista. Ehdotuksen mukaan sähköhyvityksen maksaminen vaikuttaisi siten sähköyhtiön ja sen asiakkaan välisessä normaalissa sopimusjärjestelyihin perustavassa maksuliikenteessä. Tällaista tuen maksatusjärjestelyä, jossa valtio ei maksa tukea suoraan siihen lain mukaan oikeutetulle, vaan kompensoi sähköyhtiölle sen suorittamat sähköhyvitykset, voidaan pitää hyvin erikoislaatuisena. Lain mukaan siis sähköyhtiö on velvollinen maksamaan sähkön kuluttajille tarkoitetun tuen eli sähköhyvityksen alentamalla tulevaisuudessa maksettaviksi tulevien sähköenergialaskujen hintoja. Valtion roolina on jälkikäteen korvata sähköyhtiöille näiden maksamat tuet eli kompensoida sähköyhtiöille sähköenergialaskujen alentamisesta aiheutuneet kustannukset.

Järjestelyn arvioiminen perustuslain 124 §:n näkökulmasta on hankalaa. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää myös ensimmäisen lakiehdotuksen 7 §:ään, jonka mukaan määrätyssä tilanteessa (sähköyhtiön konkurssi tai toiminnan lopettaminen) Energiavirasto maksaisi sähköhyvityksen hakemuksen perusteella. Tällöin Energiavirasto tekisi asiassa hallintopäätöksen, joka olisi myös muutoksenhakukelpoinen (10 §). Energiaviraston osalta kyse olisi siten selvästi julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käyttämisestä.

Pidän kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena hallituksen esityksessä omaksuttua tulkintaa, jonka mukaan sähköyhtiön maksaman sähköhyvityksen osalta kyse ei ole perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä, koska sähköhyvityksen maksaminen on liitetty osaksi sähköyhtiön ja sen asiakkaan normaaleja sopimuksen mukaisia maksatusjärjestelyjä. Lisäksi sähköhyvityksen maksaminen perustuisi laissa täsmällisesti säädettyyn laskentakaavaan. Sähköyhtiöille ei siten jää itsenäistä harkintavaltaa sähköhyvityksen saajan tai sen suuruuden suhteen.

Jos asiassa päädyttäisiin toiseen lopputulokseen eli katsomaan, että kyseessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaisille, edellyttäisi se sisällöllisiä muutoksia ensimmäiseen lakiehdotukseen. Tässä tapauksessa riittävänä loppukäyttäjän oikeusturvatakeena ei voida pitää oikeutta vaatia sähköyhtiöltä virheen korjaamista lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla, vaan sähköhyvityksen myöntämisestä tulisi myös tässä tapauksessa tehdä päätös, joka olisi normaalilla tavalla saatettavissa muutoksenhakuteitse viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi lakiin tulisi selkeyden vuoksi sisällyttää säännökset rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumiseen sähköyhtiöiden henkilöstöön heidän hoitaessaan tässä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.