

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 19

*Talousvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 138 sähkömarkkinalaiksi talousvaliokuntaan valmistele- vasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lau- suntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Päivi Janka ja ylitarkastaja Markku Kuusio kauppa- ja teollisuusministeriöstä, toimi- tusjohtaja Esa Hellgrén Suomen Sähkölaitosyh- distys ry:stä, professori Mikael Hidén, oikeustie- teen kandidaatti Pekka Lämsineva ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- noittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sähkö- markkinalaki. Sen tarkoituksena on parantaa sähkömarkkinoiden toimivuutta ja siten turvata, että sähkön tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmä olisi tehokas ja kilpailukykyinen myös tulevai- suudessa.

Sähkömarkkinalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 puolivälissä. Eräille muu- toksille kuitenkin säädettäisiin siirtymäaika vuo- den 1996 tai 1997 alkuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan lakiehdotuksen 8 ja 10 §:ää hallitus- muodon 6 §:ssä säädetyin omaisuuden suojan kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voi- daan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Perusteluissa todetaan voivan kuitenkin olla syytä pyytää asiasta perus- tuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot**

***Omaisuuksensuoja***

*Yleistä*

Lakiehdotuksen 8 ja 10 § ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyin omaisuuden pe- rustuslainsuojan kannalta. Tämän perustuslain kohdan 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu omaisuu- den puolesta. Lisäksi pykälän 3 momentin nojal- la omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tar- peeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää lailla. Omaisuudensuoja suuntautuu siten yhtäältä omistusoikeuden pakkosiirtämistä ja toi- saalta omistajan määräämisoikeuteen kohdistet- tavvia rajoituksia eli omaisuuden käyttörajoituk- sia vastaan.

*Siirtovelvoite*

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on korvausta vastaan myytävä sähkön siirtopalveluja niitä tarvitseville verk- konsa siirtokyvyn rajoissa. Tällainen siirtovel- vollisuus merkitsee omaisuuden käyttörajoitus- ta. Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mah- dollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Ehdotuksen taustalla on se, että sähköverkot ovat ns. luonnollisia monopoleja, koska rinnak- kaisten kilpailevien verkkojen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti mahdollista. Tästä

syystä verkonhaltijan tulisi tarjota siirtopalveluita niitä haluaville. Esityksen mukaan sähköverkkojen tulisi muodostaa neutraali markkinapaikka, jossa sähkön ostajat ja myyjät voivat kohdata; verkonhaltija ei osallistuisi sähkökauppaan ostajana tai myyjänä kuin erikoistapauksissa.

Ehdotetun siirtovelvoitteen ei valiokunnan käsityksen mukaan voi tällaisten olojen vallitessa katsoa loukkaavan omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (vrt. PeVL 2/1986 vp). Näin tulkittuna lakiehdotus voidaan 10 §:n kannalta käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan on harkittava pykälän sanamuodon täydentämistä tältä osin, sillä 14 §:n 2 momentin säännös verkkopalvelujen hinnoittelusta saatetaan ymmärtää ensi sijassa asiakkaan näkökulmasta.

#### *Verkon siirtäminen*

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla voi sähköverkkoluvan peruuttamisen jälkeen tulla päätettäväksi verkon siirtäminen toiselle. Säännöksessä kytketään korvauksen perusteet ja määrääminen lunastuslakiin.

Sähköverkon siirtäminen vastoin omistajan tahtoa toiselle merkitsee omaisuuden poisottamista, mitä on arvioitava hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin kannalta.

Sinä säädetyn ”yleisen tarpeen” vaatimuksen täyttymisen edellytyksenä ei välttämättä ole, että lunastus tapahtuu julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastuksen saajana voi olla myös esimerkiksi voimayhtiö. Arvioitaessa mainittua vaatimusta on oleellista, että sähköverkon ylläpitäminen ja toimivuus on yhteiskunnallinen välttämättömyys ja että korvaavan uuden sähköverkon rakentaminen ei ole taloudellisesti järkevää. Valiokunnan käsityksen mukaan sähköverkon jatkuva käyttämistä alkuperäiseen tarkoitukseensa onkin yleensä pidettävä hallitusmuodon tarkoitamin tavoin yleisen tarpeen vaatimana. Koska kuitenkin on ajateltavissa, että tilanne saattaisi joissain oloissa muodostua toiseksikin, säännökseen on syytä lisätä sen tapainen edellytys, että toimenpide on sallittu, ”milloin yleinen tarve niin vaatii”.

Hallitusmuodossa säädetty vaatimus täydestä lunastuskorvauksesta täyttyy, kun noudatetaan lunastuslain korvaussäännöksiä. Tässä suhtees-

sa on riittävä ehdotuksessa oleva viittaussäännös, joka valiokunnan mielestä kohdistuu niin korvauksen suuruuteen kuin siitä päätettäessä noudatettavaan menettelyyn.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti ei edellä esitetyn perusteella estä 8 §:n 2 momentin säätämistä tavallisessa laissa.

#### *Lainsäädäntövallan delegointi*

Lakiehdotukseen sisältyy lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia säännöksiä, erityisesti 9 §:n 3 momentti, 10 §:n 2 momentti ja 26 §. Niiden mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö määrää liittymiseen, siirtopalveluun ja sähkönmyyntiin sovellettavat ehdot, joissa määritellään verkonhaltijan tai myyjän ja asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetäänkin osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutettua säätämisyjärjestyksestä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslainsäätämisyjärjestykseen. Viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisluonteisempaan täsmällisyys-avoimuus-perusteeseen (PeVL 15/1993 vp).

Lakiehdotuksen edellä mainittuja säännöksiä, jos niissä on varsinaisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista, ei voida täysin vaikeuksitta sovittaa valiokunnan aiempaan käytäntöön, etenkin koska valtuutukset näyttävät verraten avoimilta. Tähän nähden on kuitenkin huomattava, että varsinkin lain säännökset sekä verkko-toiminnan yleisistä velvoitteista ja hinnoitteluperiaatteista (3 luku) että sähkön myynnistä ja sähkökäyttäjän asemasta (6 luku) muodostuvat sellaisiksi perusteiksi, joiden ja joista ilmevien periaatteiden vastaisia määräyksiä ei ministeriön päättämiin ehtoihin voida sisällyttää. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta voisi siten olla kysymys siitä, että lain tasolle sinänsä kuuluvia kysymyksiä siirretään vain osaksi järjestettäväksi ministeriön päätöksellä.

Ministeriön päättämät ehdot sitovat säännösten sanamuodon mukaan jakeluverkonhaltijaa ja vähittäismyyjää. Tarkoituksena siten on, että yksittäisissä sopimuksissa voidaan poiketa näistä ehdoista mutta ei kuitenkaan verkkoon liittyvän asiakkaan tai sähkönkäyttäjän vahingoksi. Kysymys onkin siten oikeastaan sellaisista vakiosopimuksista, joita on tasapuolisuuden varmistamiseksi ja oikeusvarmuuden edistämiseksi otettu käyttöön, kun tietynlaisia sopimuksia tehdään runsaasti. Näin tulkittuna edellä mainitut

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Kaari-

säännökset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valiopiöiväjäjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

lahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Vuoristo ja Väistö.

