

28.4.2026

EOAK/2208/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI RAKENNUSTEN ENERGIATEHOKKUUDESTA

1 TAUSTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi energiatehokkuudesta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Tämä valvonta liittyy nimenomaan viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tahojen toimintaan. Oikeusasiamiehen valvontavalta ei ulotu yksityishenkilöiden tai puhtaasti yksityisten toimijoiden menettelyyn, ellei kysymys ole julkisen vallan käytöstä tai julkisen tehtävän hoitamisesta. Oikeusasiamies voi kuitenkin antaa lausuntoja lainsäädäntöhankkeista, joissa on kysymys yksityisen toiminnan sääntelystä, koska lainvalmistelu ja siihen liittyvien perus- ja ihmisoikeuskysymysten arviointi kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Oikeusasiamies antaa lausuntoja eduskunnan valiokunnille ja osallistuu asiantuntijana lainsäädäntötyöhön erityisesti silloin, kun käsitellään perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä.

Rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen ja energiankulutuksen vähentämiseen keskeisesti vaikuttava säädöskokonaisuus on osa Euroopan unionin ”55-valmius pakettia”, jolla tavoitellaan EU:n päästöjen vähentämistä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä.

Näin ollen esityksellä ja sen kanssa samanaikaisesti lausuttavana olevilla asetuksilla on erityistä merkitystä eri perusoikeuksien, kuten ympäristöperusoikeuden (PL 20 §), omaisuudensuojan (PL 15 §) sekä elinkeinovapautteen (PL 18 §) näkökulmasta.

Tässä lausunnossani olen käsitellyt vain joitain keskeisiä luonnoksessa havaitsemiani puutteellisuuksia kiinnittäen huomiota erityisesti säädösvalmisteluprosessiin.

2 DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINTIMENETTELY JA LAINVALMISTELUPROSESSI

Esitetyllä lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön uudelleenlaaditun rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin (EU) 2024/1275, jäljempänä rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (EPBD), vaatimukset olemassa olevien muiden kuin asuinrakennusten energiatehokkuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä rakennusten aurinkoenergiaa koskevat vaatimukset.

Energiatehokkuusdirektiivi tuli voimaan 28. toukokuuta 2024 ja se on pantava kansallisesti täytäntöön jäsenvaltioissa 29. toukokuuta 2026 mennessä.

Luonnos hallituksen esityksestä on lähetetty Euroopan komission ylläpitämään tietokantaan ja ilmoitusmenettelyyn (TRIS, Technical Regulation Information System), jonka kautta EU-jäsenvaltiot ilmoittavat teknisistä määräyksistä tuotteille ja tietoyhteiskunnan palveluille. Sen tarkoituksena on ehkäistä kaupan teknisiä esteitä EU:n sisämarkkinoilla ennen kansallisten lakien voimaantuloa.

- Finland 2026/0136/FI: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rakennusten energiatehokkuudesta; saapumispäivä 13-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 16-06-2026

Oleellinen osa esitysluonnoksen arviointia ovat uudis- ja korjausrakentamisen energiatehokkuutta sekä energiamuodon kertoimia koskevat asetukset, jotka lähetettiin lausunnoille ympäristöministeriön toimesta noin vuosi sitten 29.4.2025. Asetuksilla on tarkoitus määrittää Suomen mm. kansallinen päästöttömien rakennusten vaatimustaso. Energiatehokkuusvaatimukset koskevat esimerkiksi uuden rakennuksen rakentamista ja rakennuksen korjaamista niiltä osin, kun korjauksen laajuudessa voidaan parantaa energiatehokkuutta.

Kiinnitän huomiota siihen, että ympäristöministeriön asetusta uuden päästöttömän rakennuksen energiatehokkuudesta, ympäristöministeriön asetusta rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta päästöttömäksi rakennukseksi korjaus- ja muutostöissä sekä valtioneuvoston asetusta rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuarvoista ei ole annettu, niiden julkaisu tai valtioneuvostokäsittelyn aikataulutieto ei ole saatavilla, eikä saatuun lausuntopalautteeseen liittyviä lausuntoyhteenvetoja ole saatavilla ministeriön hankesivuilta.

Totean, että ympäristöministeriö on kuitenkin 23.4.2026 (eli viikkoa ennen tämän hallituksen esitysluonnoksen lausuntoajan päättymistä) lähettänyt asetukset EU-komission TRIS-tietokantaan.

Ministeriö ei ole informoinut lausunnonantajia tai tiedottanut siitä, että kansallinen lausuntomenettely ja notifiointimenettely toteutetaan samanaikaisesti.

Lisäksi komissiolle on lähetetty seuraavia nyt lausuttavaan esitysluonnokseen liittyviä muita laki- ja asetuseritysluonnoksia, joissa kansallinen säädösvalmisteluprosessi on myös edelleen kuulemisvaiheessa:

- Finland 2026/0137/FI: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta; saapumispäivä 13-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 16-06-2026
- Finland 2026/0154/FI: Luonnos ympäristöministeriön asetukseksi eräiden rakennusten teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vaatimuksista; saapumispäivä 25-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 26-06-2026
- Finland 2026/0140/FI: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakennusten varustamisesta sähköajoneuvojen latauspisteillä ja latauspistevalmiuksilla sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmillä annetun lain muuttamisesta; saapumispäivä 13-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 16-06-2026
- Finland 2026/0139/FI: Ehdotus ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastoselvityksestä ja rakennustuoteluettelosta annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta; saapumispäivä 13-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 16-06-2026
- Finland 2026/0138/FI: Ehdotus ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen energiatodistuksesta annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta; saapumispäivä 13-03-2026 ja odotusajan päättymispäivä 16-06-2026

Totean, että hyvän hallinnon periaatteet sitovat myös lainvalmistelua. Avoimuus ja vuorovaikutteisuus ovat hyvän lainvalmistelun keskeisiä periaatteita. Ne tarkoittavat, että lainvalmisteluprosessi on läpinäkyvää, osallistavaa ja perustuu monipuoliseen tietopohjaan. Tavoitteena on lisätä luottamusta päätöksentekoon ja parantaa säädösten laatua.

Pidän hyvän hallinnon vaatimusten, joihin siis myös lainvalmistelun avoin ja vuorovaikutteinen menettely kuuluu, näkökulmasta vakavana epäkohtana ministeriön menettelyä, jossa säädösvalmistelun kuulemisen ollessa kesken, ministeriö lähettää kuulemisen kohteena olevat säädösluonnokset notifioitavaksi.

Totean tässä yhteydessä, että ympäristöministeriö asetti 28.8.2024 EPBD-säädösten seurantaryhmän. Seurantaryhmän tehtäväksi asetettiin mm. lisätä kiinteistö- ja rakennusalan yhteistyötä sekä varmistaa tiedonvaihto ja vuorovaikutus säädösten virkavalmistelua hoitavien henkilöiden kanssa. Säädösten virkavalmistelun tueksi ministeriöllä oli mahdollisuus kutsua asiantuntijoita valmistelua tukeviin valmisteluryhmiin.

Kiinnitän erityistä huomiota siihen, että seurantaryhmän toimikausi on edelleen käynnissä, mutta seurantaryhmän kokouksista ja niissä käsitellyistä asioista ei ole saatavilla muistioita tai muutenkaan materiaalia hankesivuilla 11.6.2025 kokousmuistion jälkeen. Julkaistuissakaan muistioissa ei kuvata käsiteltyjä kysymyksiä tai laajan osallistujaryhmän esittämiä huomioita. Näin ollen laajan sidosryhmätyöskentelyn vaiheista tai tuloksista ei ole avoimesti saatavilla mitään tietoja.

Näkemykseni mukaan säädösvalmisteluprosessissa jää nyt toteutetulla menettelyllä puutteelliseksi myös kuulemiseen liittyvä palautteen analysointi ja raportointi. Menettely tekee käytännössä kuulemisprosessissa esitettyjen viranomaisten ja asiantuntijoiden näkökantojen huomioon ottamisen mahdottomaksi, sillä säädösten muuttaminen notifiointin jälkeen merkitsisi tarvetta uudelle notifiointille. Jo nyt toteutetulla notifiointiaikataululla Suomi tulee myöhästymään direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräajasta 29.5.2026.

Totean tältä osin, että perustuslain 14 § turvaa jokaisen oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Siihen liittyy myös oikeus vaikuttaa lainvalmisteluun (ks. esim. oikeuskanslerin päätös [OKV/1772/10/2023 ym.](#)).

Menettely ei noudata oikeusministeriön lainvalmisteluohjeita eikä kuulemisoppaan suosituksia ja herää kysymys, turvaako se riittävällä tavalla perustuslain 14 §:ssä säädetyt vaatimukset.

3 EDUSKUNNAN TIEDONSAANTIOIKEUS

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla, sen valiokunnilla ja yksittäisillä kansanedustajilla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä sisältää muun ohella ajantasaiset ja riittävät tiedot lakihankkeista ja muista merkittävistä asioista.

Edellä 2 kohdassa kuvatuista seikoista johtuen esitysluonnosta sekä esitykseen liittyvää laajaa asetusten ja lakiehdotusten kokonaisuutta ei käsitykseni mukaan tule viedä päätöksentekoon ennen kuin kansallisessa valmistelussa kuulemisessa saadut palautteet on käsitelty ja niistä on laadittu lausuntoyhteenvedot.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta on olennaista, että niin lausuntopalaute kuin lainvalmisteluun asiantuntijana osallistuneiden asiantuntijaryhmien työ dokumentoidaan objektiivisesti ja avoimesti. Säädösvalmistelun kuulemis- ja vuorovaikutusprosessien tarkoituksena on tuottaa myös tietoa eduskunnan päätöksenteon pohjaksi valmisteluun osallistuneiden intresseistä ja käsityksistä.

Hyvän hallinnon periaatteet ja hyvän lainvalmistelun kriteerit edellyttävät, että virkavalmistelussa laadittujen säädösehdotusten perustelut sisältävät yhteenvedon lausuntopalautteesta, esitystä puoltavien näkökohtien lisäksi myös esitykseen kriittisesti suhtautuneiden palautteesta.

Lausuntopalautteen analysoinnin perusteella tulisi kansallisessa säädöksiä koskevassa päätöksenteossa olla arvioitavissa myös se, mitä palautetta saatiin, miten se otettiin huomioon ja mitkä näkemykset eivät johtaneet muutoksiin ja miksi.

Säädösvalmistelussa ei ole hyväksyttävää vakiinnuttaa toimintamallia, jossa notifiointin käynnistämällä perusteltaisiin sitä, ettei kansallisessa lainvalmisteluprosessissa saatuja lausuntoja voida ottaa enää huomioon, eikä niitä tästä syystä laadittaisi. Säädösvalmisteluprosessin aikataulussa tulee ottaa huomioon myös se, ettei ministeriön tule prosessin hitaudella asettaa eduskuntakäsittelylle aikataulua, jossa eduskunnan mahdollisuutta käsitellä huolellisesti implementoitavaa kokonaisuutta varjostaa direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräajan ylittyminen.

Aiemmassa oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä ([EOAK/1345/2025](#)) on kiinnitetty ympäristöministeriön huomiota siihen, että esitysluonnoksesta tulisi selkeästi ilmetä, miltä osin lakiehdotuksessa on kyse säännöksistä, joita direktiivi nimenomaisesti ilman kansallista liikkumavaraa edellyttää, ja miltä osin kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Pidän ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, miltä osin lakiehdotuksessa on kyse säännöksistä, joita direktiivi nimenomaisesti ilman kansallista liikkumavaraa edellyttää, ja miltä osin kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä.

4 PERUSOIKEUKSIEN ARVIOINTI

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä luku 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on hyvin suppea. En pidä sitä riittävänä tässä yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. (mm. PeVL 46/2022 vp, kappale 6 ja siinä viitatus). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista ei ilmene, miltä osin direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä tulisi arvioida suhteessa perustuslakiin.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluita tulee jatkovalmistelussa kehittää. Perusteluissa tulee myös selkeästi yksilöidä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, joita tulee arvioida perustuslain ja perusoikeuksien kannalta sekä selostaa, mitkä perustuslain pykälät tai perusoikeudet ovat arvioinnin kannalta merkityksellisiä.

Perusteluista on käytävä ilmi, millä perusteilla ehdotettujen säännösten katsotaan olevan sopusuhteissa perustuslain kanssa, ja selostaa asian kannalta keskeinen yksilöity perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi ei ole riittävää, että vain todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.