

Asia: VN/28198/2020

## Lausuntopyyntö tuontipolttoaineiden velvoitevarastointia koskevasta HE- ja VNA-luonnoksesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettua lakia (velvoitevarastointilaki). Maakaasun varastointivelvoite koskisi jatkossa elinkeinonharjoittajaa, joka käyttää, vähittäismyy tai jälleenmyy maakaasua tai nesteytettyä maakaasua, mutta ei enää maakaasun maahantuoja. Varastointivelvoitteesta vapauttamista koskeva alaraja poistettaisiin. Kivihiilen velvoitevarastointia koskevaa sääntelyä muutettaisiin yhdenmukaisemmaksi maakaasun ja öljyn velvoitevarastointia koskevan sääntelyn kanssa. Lisäksi uudelle kivihiilen, öljyn tai maakaasun varastointivelvolliselle ei enää myönnettäisi helpotusta. Lakiin lisättäisiin säännös oikaisuvaatimusmenettelystä velvoitevarastointilaissa tarkoitettuun päätökseen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

#### Tiedonsaantioikeus ja tarkastukset (15 §)

Ehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja maakaasumarkkinalain (587/2017) 32 b §:ssä tarkoitettusta maa-kaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon palvelusta. Tiedonsaantioikeutta ei ole sidottu tietojen tarpeellisuuteen eikä välttämättömyyteen viranomaisen tehtävien kannalta.

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos

tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan (esim. PeVL 48/2018 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että tietosisältöjen tulee olla tarpeellisia viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Siksi nyt ehdotettu säännösmuotoilu ei näyttäisi täyttävän tietosisältöjen täsmentämistä/välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta, koska pääsy tiedonvaihdon palveluun ei kerro, mitä tietoja palvelu sisältää ja minkä tehtävän hoitamiseksi ne olisivat viranomaisen tehtävän hoitamiseksi tarpeen. Näistä tiedoista annetaan esimerkkejä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Palvelu voinee kuitenkin sisältää myös sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joihin valvovalla viranomaisella ei tehtävänsä hoitamiseksi olisi tarpeen päästä käsiksi. Jatkovalmistelussa on arvioitava, millaisia tietotarpeita viranomaisella tosiasiallisesti on, ja toteuttava sääntely sitä kautta. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, voidaanko tarpeelliset tiedot luetella säännöksessä vai sidotaanko tietojen luovuttaminen välttämättömyyskriteeriin.

Ehdotuksen 15 §:n 4 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta tehdä tarkastuksia velvoitevaraston sijaintipaikkaan. Kotirauhan suoja ja hallintolain 39 § on otettu muotoilussa asianmukaisesti huomioon (esim. PeVL 29/2013 vp, PeVL 11/2013 vp ja PeVL 39/2016 vp). Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota muiden viranomaisten tai asiantuntijoiden läsnäoloon. Jos tarkastuksen motiivina on Huoltovarmuuskeskuksen valvontatehtävä, esityksestä olisi ilmeistä, miksi näiden muiden tahojen on nimenomaisesti voitava osallistua tarkastukseen. Lisäksi säännöksen mukaan Huoltovarmuuskeskus voisi ryhtyä varaston sijaintipaikassa myös muihin valvonnan edellyttämiin toimenpiteisiin. Epäselväksi jää, mitä nämä olisivat. Perusteluissa tyydytään lähinnä toistamaan säännöksen sanamuodot.

#### Muita huomioita

Ehdotuksen yhdeksi tavoitteeksi esitetään, että kivihiilen velvoitevarastointia koskevaa sääntelyä muutettaisiin yhdenmukaisemmaksi maakaasun ja öljyn velvoitevarastointia koskevan sääntelyn kanssa (Esityksen pääasiallinen sisältö). Tämä näyttäisi koskevan lähinnä teolliseen tuotantoon käytetyn polttoaineen huomioimista varastointivelvoitteessa. Ainakin maahantuojia koskevan varastointivelvoitteen osalta tilanne kuitenkin eri polttoaineiden maahantuojien osalta muuttuisi. Maakaasun maahantuojat eivät enää olisi varastointivelvollisia, mutta kivihiilen ja öljyn (raakaöljyn ja öljytuotteiden) maahantuojat olisivat (3, 7 ja 12 §:t). Samoin varastointivelvoitteen alaraja koskisi vain joitakin polttoaineita (5, 8 ja 11 §:t).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perusteluiden mainintaan, jonka mukaan nykyisin maakaasulaitoksella on käytännössä ensisijainen varastointivelvoite verrattuna maahantuojaan. (s.

4) Esityksestä ei ilmene, mihin tämä toteamus perustuu. Esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa (s. 6) todetaan, että maahantuojat eivät enää olisi varastointivelvollisia, mutta ne ovat käytännössä samalla myös maakaasulaitoksia, jolloin velvoite kohdistuu niihin tätä kautta. Tätä lausumaa olisi syytä selventää, kun aiemmin esityksessä on juurikin todettu maahantuojien varastointivelvollisuuden päättyvän. Esityksestä ei yksiselitteisesti ilmene, minkälainen on sellaisen markkinatoimijan varastointivelvoite, joka toimii useammassa roolissa markkinoilla.

Kun keskuksen henkilöstön palvelussuhteen laji on työsuhde, toiminta tapahtuu yleisellä vahingonkorvaus- rikosoikeudellisella vastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (esim. PeVL 50/2017 vp ja PeVL 8/2014 vp). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät ovat työsopimussuhteisia. Keskuksessa työskentelee kuitenkin myös virkamiehiä (ks. laki huoltovarmuuden turvaamisesta). Virkavastuusta säätämistä erikseen onkin pidettävä asianmukaisena ja tarpeellisena, jos työsuhteiset henkilöt hoitavat tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Esityksessä on arvioitu velvoitevarastoinnin vaikutuksia toiminnanharjoittajien elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan. Esityksessä on katsottu varastointivelvoitteen olevan yhteiskunnallisen tarpeen perusteella hyväksyttävää ja välttämätöntä, velvoitteiden oikeasuhtaisia sekä lakitasoisen sääntelyn olevan täsmällistä ja tarkkarajaista. Oikeusministeriö tyytyy toteamaan vaikutustenarvioinnin osalta, että muutosten (ainakin uusien toimijoiden helpotuksien ja vapauttamista koskevan alarajan poistaminen) vaikutukset markkinoilla toimiviin jäävät yleisen maininnan tasolle, ja esityksen mukaan huoltovarmuuden kannalta tilanteessa ei arvioida tapahtuvan muutoksia.

Vaikutusarvioinnissa olisi syytä selventää, millä tavalla ja mitä hallintomenettelyitä esitys keventäisi (s. 6).

Ehdotetun 19 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus voisi hakemuksesta päättää, että kivihiihilaitos tai maakaasulaitos voi korvata varastointivelvoitteensa osittain tai kokonaan vastaavan huoltovarmuuden turvaavalla järjestelyllä. Oikeusministeriö pitää kaavailun sääntelyn ajatusta ymmärrettävänä ja perusteltuna. Säännöksen muotoilu antaa kuitenkin nyt vaikutelman päätöksentekijän hyvin laajasta harkintavallasta, jonka käyttöä ei asiallisesti ole pykälän 1 momentin säännösten tapaan sidottu mihinkään edellytyksiin. Erityisesti ennakoitavuuden ja markkinatoimijoiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi harkinnan sitominen tiettyihin laintasoiisiin edellytyksiin olisi perusteltua.

Onko jokin erityinen syy sille, että 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin laitoksen esityksestä, vaikka mm. 19 §:n 2 momentissa säädettäisiin hakemuksesta? Asiayhteydet vaikuttavat rinnasteisilta.

Muutoksenhaun osalta oikeusministeriö toteaa, että oikaisuvaatimusmenettely on perusteltua lisätä tässä laissa tarkoitettujen päätösten muutoksenhaun ensi vaiheeksi, ja informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin on asianmukainen. Täytäntöönpanoa koskevan momentin osalta oikeusministeriö toteaa, että jos hallintopäätös voidaan panna täytäntöön, vaikka siitä on valitettu, valitusta käsittelevä tuomioistuin voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan väliaikaisen määräyksen (HOL 123 §). Mahdollisuus täytäntöönpanon kieltämiselle tai keskeytykseen on myös oikaisuvaatimusta käsittelevällä viranomaisella (HallintoL 49 f §). Tästä voisi todeta informatiivisesti ainakin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Tammenmaa Corinna  
OM

Tarkka Anna-Stiina  
OM