

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (1. lakiehdotus). Lain 23 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta, 24 §:ssä tietojenantovelvollisuudesta ja 25 §:ssä salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa luvussa 12.4 Tiedonsaantioikeudet ja 23 ja 24 §:ien säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä koskien viranomaisen tiedonsaantioikeuksia.

Ehdotetun 23 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettuja viranomaiselta luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot tämän lain 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Oikeusministeriö ei pidä säännöksen muotoilua ”luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot” onnistuneena. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi vastaamaan vakiintunutta muotoa ”välttämättömät tiedot”, joka jo sisältää muun muassa viranomaisen arvion tietojen välttämättömyydestä (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6).

Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa, millä viranomaisella on oikeus saada tiedot ja miltä muilta viranomaisilta tiedot voidaan pyytää esimerkiksi lausunnossaan PeVL 96/2022 vp, kappale 16. Ehdotetun 23 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksessä on tietojen antamiseen velvoitettavia viranomaisia rajattu siten, että viranomaisten määrittelyssä on hyödynnetty julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa lueteltuja viranomaisia. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus kohdistuisi julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdissa mainittuihin viranomaisiin eli valtion hallintoviranomaisiin sekä muihin valtion virastoihin ja laitoksiin, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisiin sekä kunnallisiin viranomaisiin ja lisäksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Tehdyistä rajauksista huolimatta säännös vaikuttaisi edelleen väljältä, vaikka perusteluissa on kyllä pyritty tuomaan esiin, miksi ei ole mahdollista tyhjentävästi ennakolta määritellä, miltä viranomaiselta Huoltovarmuuskeskus voi tarvita tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Ehdotetun 23 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ensin, että pykälän mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot tämän lain 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tämä vastaa ehdotetun pykälän tekstiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeuden tarkkarajaisuusvaatimus on huomioitu säännöksessä viittaamalla niihin Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin, joiden suorittamiseksi tiedonsaantioikeudesta säädetään ja tämän jälkeen viitataan edellä mainitun ehdotetun 4 §:n 1 momentin kohtiin 3–6 ja 8. (s. 91) Tämän lisäksi säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa viitataan kyseisen säännöksen kohdalla ehdotettuun 22 §:ään (omaisuuden siirtyminen). (s. 105) Esitysluonnoksen perusteella ei ole nyt selvää, olisiko tiedonsaantioikeudesta tarkoitus säätää myös 6 kohdassa olevien tehtävien suorittamiseksi. Esitystä tulisi tältä osin korjata.

Lain 24 §:ssä säädettäisiin tietojenantovelvollisuudesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön velvollisuudesta Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä sille 4 §:n 1 momentin 3–6 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. (s. 93) Tämä vastaa ehdotetun pykälän tekstiä. Säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa puolestaan todetaan, että lakiehdotuksen 23 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö olisivat velvollisia Huoltovarmuuskeskuksen kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 4 §:n 1 momentin 3–5 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. (s. 105–106) Esitystä tulisi täsmentää myös tätä pykälää koskien.

Lain 25 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta luovuttaa tämän lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu tilannekuva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään. Säännöksessä on rajattu tietojen luovutus koskemaan laissa tarkoitettua tilannekuvaa. Säännöksessä ei kuitenkaan täsmennetä, mitä käyttötarkoitusta varten tietoja luovutetaan. Myös säännöksen perustelut ovat suppeat ja niitä tulisi täsmentää tältä osin. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että pykälässä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen luovuttaminen koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa Huoltovarmuuskeskuksen viranomaiselta, elinkeinoelämän yrityksiltä ja järjestöiltä saamaa tietoa hyödynnettäisiin osana Huoltovarmuuskeskuksen kokoamaa tilannekuvaa. (s. 95)

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa toiselta viranomaiselta saatuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovutettaessa asetettuja ehtoja. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan muun muassa valtioneuvoston asetukseen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valti-onhallinnossa (1101/2019). Oikeusministeriö toteaa, että pykälää voisi mahdollisuuksien mukaan vielä pyrkiä tarkentamaan siltä osin, mitä tietoja tai tilanteita tiedonluovutuskielto koskisi. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2019 vp, s. 4 oli kyse muun muassa yksityisoikeudellisessa muodossa toimivan osakeyhtiön hyväksi ehdotetusta viranomaiseen kohdistuvasta tietojenluovutusvelvollisuudesta salassapitosäännösten estämättä. Kyseisessä säännöksessä ehdotettiin muun muassa rajausta turvaluokiteltujen tietojen luovuttamisen osalta (Tietojen luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan koske viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5, 7, 8, 9, 10 ja 11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja, HE 47/2019 vp).

Henkilötietojen käsittely

Tietojen luovuttamiseen voisi esitysluonnoksen valossa liittyä myös henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotettujen muutosten suhdetta henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin sekä tietosuojalainsäädäntöön. Esitysluonnoksessa on kuitenkin epäselvyyttä tai ristiriitaa säännöskohtaisten perustelujen ja säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen välillä ja esitystä tulisi täsmentää ja tarkentaa henkilötietojen käsittelyä koskevien perustelujen osalta jäljempänä mainituilta osin.

Lain 23 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta viranomaisilta sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että henkilötiedot eivät pääsääntöisesti kuuluisi tällaisiin välttämättömiin tietoihin ja jos Huoltovarmuuskeskukselle toimitetaan tiedonsaantioikeuden nojalla myös henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia 23 §:ssä viitattujen Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, Huoltovarmuuskeskuksen tulisi hävittää tiedot. (s. 93) Perusteluista jää epäselväksi, onko kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa henkilötiedot kuuluisivat välttämättömiin tietoihin ja olisivat tarpeellisia lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Ehdotetun 24 ja 25 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole mainittu henkilötietojen käsittelyä ollenkaan.

Säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa kuvataan perustuslain säännöksiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Lisäksi viitataan henkilötietojen käsittelyn osalta yleiseen tietosuoja-asetukseen ((EU) 2016/679) ja tietosuojalakiin (1050/2018), minkä jälkeen todetaan, että henkilötietojen käsittelyä ei tapahdu Huoltovarmuuskeskukselle osoitetuissa tehtäväkokonaisuuksissa. (s. 106) Perusteluista jää epäselväksi, mihin lakiehdotuksen säännöksiin tässä tarkalleen viitataan. Luvun (12.4 Tiedonsaantioikeudet) alussa viitataan kokonaisuutena 23–25 §:ään. Sivulla 107 todetaan lisäksi, että lakiehdotuksen 24 §:n mukainen elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön tiedonantovelvollisuus Huoltovarmuuskeskukselle voi merkitä henkilötietojen käsittelyä, kun henkilötietoja luovutetaan keskukselle sen tehtävien suorittamiseksi.

Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Esitysluonnoksen sisältämän lakiehdotuksen 23–25 §:t olisivat välttämättömiä sen vuoksi, että viranomaisen oikeudesta luovuttaa tai saada tietoja salassapitosäännösten estämättä on tarpeen säätää. Tästä huolimatta lainsäätäjän tulisi osoittaa, mihin tietosuojalainsäädännön säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat, jos tiedonluovutus- tai tiedonsaantisäännökset voivat tarkoittaa myös henkilötietojen käsittelyä, toisin sanoen minkä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksen perusteella käytetään kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5).

Esitysluonnoksessa todetaan, että tietosuoja-asetuksen 6 artikla 1 kohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Asetus ei ole este henkilötietojen luovuttamiselle edellyttäen, että luovutus perustuu esimerkiksi kansalliseen lakiin, kuten lakiehdotuksessa on esitetty. (s. 107) Kyse vaikuttaisi tältä osin olevan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Yleinen tietosuoja-asetus sisältää jäsenvaltioille sääntelyliikkumavaraa 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen). Esityksessä tulee perustella myös, millä tavalla ehdotetut muutokset ovat yleisen edun tavoitteen mukaisia ja oikeasuhteisia yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnoksesta ei ilmene, mitä salassa pidettäviä tietoja luovutettaisiin (ts. mikä tai mitkä salassapidon perusteet olisivat kyseessä), ja tästä johtuen ei myöskään käy ilmi, voisivatko lakiehdotuksen perusteella luovutettavat henkilötiedot sisältää joissakin tapauksissa tietosuoja-asetuksen 9 (erityiset henkilötietoryhmät) ja 10 (rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot) artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja. Jos näiden tietojen käsittely ei tule kyseeseen, se olisi hyvä selvyiden vuoksi mainita, vaikka ehdotetut säännökset eivät lähtökohtaisesti mahdollistaisi tällaisten arkaluonteisten tietojen luovuttamista. Jos sen sijaan ehdotettavan sääntelyn soveltamisalalla olisi tarkoitus käsitellä näihin ryhmiin kuuluvia tietoja, esitysluonnoksessa tulisi huomioida tapauksesta riippuen lisäksi 9 tai 10 artiklasta seuraavat vaatimukset sääntelylle.

Oikeusministeriö katsoo, että perusteluja tulisi tarkentaa ja täsmentää säännöskohtaisesti siten, että niistä selviää selkeästi, missä kohdin voi olla kyse henkilötietojen käsittelystä ja missä kohdin puolestaan ei käsitellä henkilötietoja. Lisäksi esityksessä olisi osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen säännöksiin käsittely perustuu ja kuvata edellä mainittu kansallisen liikkumavaran käyttäminen.

Huoltovarmuusrikkomus

Voimassa olevan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 17 a §:ssä säädetään huoltovarmuusrikkomuksesta. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, huoltovarmuusrikkomusta koskevaa säännöstä ei ole aiemmissa esityksissä juurikaan perusteltu. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säännöksen säilyttämistä hieman muunnettuna myös uudessa laissa. Huoltovarmuusrikkomusta koskeva säännös koskee rikosoikeudellista seuraamusta. Kriminalisoiteja säädettäessä pitäisi perustella rangaistussäännöksen tarve ja käsitellä esityksen suhdetta kriminalisointiperiaatteisiin.

Kaavaillun huoltovarmuuslain 28 §:n 1 momentin mukaan huoltovarmuusrikkomuksesta tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää määräajassa toimittamatta ehdotetun lain 24 §:n nojalla pyydetyn tiedon tuotantokapasiteetista, varastotasoista, toimitiloista, henkilöstöresursseista tai 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn tilannekuvan ylläpitoa varten pyydetyn välttämättömän tiedon tai antaa virheellisen tiedon.

Ehdotetun rikkomussäännöksen arviointiin vaikuttaa se, että esitysluonnoksen mukaan lain 27 §:ssä säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus voi asettaa 24 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Tietojenantovelvollisuuden noudattamatta jättämisestä voisi

siten seurata sekä hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen seuraamus. Ilmeisesti on tarkoitettu, että samasta laiminlyönnistä voisi samalle toimijalle seurata ensin uhkasakko ja sitten rikosoikeudellinen seuraamus, mutta jossain määrin jää epäselväksi, mikä on seuraamusten keskinäinen suhde käytännön tilanteissa.

Esitysluonnoksessa huoltovarmuusrikkomusta koskevan säännöksen tarpeellisuutta uhkasakon ohella on perusteltu sillä, että uhkasakon osoittautuessa riittämättömäksi tehosteeksi saada 24 §:n nojalla pyydytiedot, on hyvä olla jokin keino saavuttaa haluttu lopputulos (s. 108). Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu toteuttamisvaihtoehtona sellaista ratkaisua, että lakiin sisällytettäisiin pelkästään mahdollisuus asettaa uhkasakko ilman rikosoikeudellista seuraamusta ikään kuin viimeisenä vaihtoehtona.

Oikeusministeriö on esityksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota siihen, että rikosoikeudellisten seuraamusten tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole toimia tehosteena jonkin velvoitteen noudattamiselle. Oikeusministeriön tietojen mukaan ei ole myöskään yleistä, että laissa säädettäisiin tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehostamiseksi rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Hallinnolliset seuraamukset, kuten nyt ehdotettava uhkasakko, sen sijaan tyypillisesti soveltuvat tällaiseksi tehosteeksi. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua huoltovarmuusrikkomusta koskevaa säännöstä tästä syystä täysin perusteltuna.

Huoltovarmuusrikkomusta koskevaan 28 §:ään ehdotetaan myös 2 momenttia, jonka mukaan olisi huoltovarmuusrikkomuksesta tuomittava sakkoon se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta ei suorita määräajassa kaavaillun lain 4 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla kriittisten raaka-aineiden asetuksen (EU) 2024/1252 artiklan 24(2) mukaista riskienarviointia. Ehdotetussa momentissa tarkoitettaneen viitata lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin 10 kohtaan. Kaavailtu 2 momentti olisi uusi, joten se laajentaisi kriminalisoitavan käyttäytymisen alaa nykyisestä laista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kriminalisoitavan käyttäytymisen alan laajentaminen tulisi perustella kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta, vaikka ehdotettavan rikossäännöksen taustalla olisi EU-säätelyä. Esitysluonnoksesta ei nyt ilmene, että 2 momentissa tarkoitettu asetus edellyttäisi jäsenvaltioita säätämään nimenomaan rikosoikeudellisista seuraamuksista. Jatkovalmistelun aikana olisikin vielä syytä arvioida myös ehdotettua 2 momenttia kriminalisointiperiaatteiden ja mm. kriminalisoitavaa käyttäytymistä määrittävien viittaussäännösten täsmällisyyden näkökulmasta.

Huomioita valmiuslain näkökulmasta

Yleisesti voi todeta, että sekä esitysluonnoksen pykälissä että perusteluissa esiintyy useaan otteeseen poikkeusolojen käsite. Perustelujen valossa poikkeusoloilla näytetään viitattavan kauttaaltaan nimenomaan valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin, mutta pykälissä tällaista rajausta ei tehdä. Poikkeusolothan voivat vallita myös puolustustilalain tai suoraan perustuslain 23 §:n nojalla. Esityksessä olisikin kauttaaltaan suotavaa täsmentää, tarkoitetaanko poikkeusoloilla nimenomaan valmiuslain mukaisia poikkeusoloja vai myös muita poikkeusoloja.

Varmuusvarastojen käyttöönottoa koskevassa 1. lakiehdotuksen 13 §:ää olisi tarve täsmentää. Pykälän 1 momentin mukaan varmuusvarastojen käyttöönotosta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa päättäisi valtioneuvosto, joka voisi valtuuttaa Huoltovarmuuskeskuksen päättämään asiasta. Pykälän 2 momentin mukaan muilta osin päätöksentekoon varmuusvarastojen käyttöönotosta sovellettaisiin 5 §:ssä, 8 §:n 2 momentissa ja 14 §:ssä säädettyä. Pykälän perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että tarkoituksena olisi säätää normaaliolojen vakavan häiriötilanteen tai poikkeusolojen vallitseminen varastojen käyttöönoton oikeudelliseksi edellytykseksi. Pykäläluonnokseen tällaista edellytystä ei kuitenkaan sisälly, vaan siinä ainoastaan rajattaisiin valtioneuvoston päätöstoimivalta vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Pykäläluonnoksen 2 momentin mukaisesti muissa olosuhteissa kuin vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa käyttöönotosta ilmeisesti päättäisi Huoltovarmuuskeskus. Myöskään voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöksiä siitä, missä olosuhteissa varmuusvarastoja voidaan ottaa käyttöön. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, onko voimassa olevaa oikeustilaa tältä osin tarkoitus muuttaa. Jos tarkoituksena on perustelujen mukaisesti säätää normaaliolojen vakava häiriötilanne tai poikkeusolot varastojen käyttöönoton oikeudelliseksi edellytykseksi, sääntelyssä pitäisi myös selvittää molempien käsitteiden osalta, mitä niillä laissa tarkoitetaan.

Pykälän perustelujen mukaan ”Poikkeusoloissa varmuusvarastojen käyttäminen ja varmuusvarastoidun materiaalin luovuttaminen eri tahoille liittyy kiinteästi valmiuslaissa säädeltyyn niukkuuden jakamista koskevaan päätöksentekoon, josta vastaa viimekädessä valtioneuvosto. Siten esimerkiksi valmiuslain mukaisia eri viranomaisille säädettyjä otto-oikeuksia ei voi kohdentaa varmuusvarastoihin.” Vaikka valmiuslain 127 §:ssä säädetään varmuusvarastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden

rajoituksesta, säännökseen ei sisälly kuvatus mukaisista ehdotonta kieltoa kohdistaa otto-oikeuksia varmuusvarastoihin.

Salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskeva 1. lakiehdotuksen 25 § vaikuttaa todella laajalta ja osin epämääräiseltä. Pykälässä säädetään ”tilannekuvan” luovuttamisesta, mutta sen otsikossa ja perusteluissa puhutaan tietojen luovuttamisesta. Kokonaisuudesta jää jossain määrin epäselväksi, tarkoitetaanko näillä samaa vai eri asiaa. Pykälä ei sisällä minkäänlaista sääntelyä siitä, mihin tarkoitukseen tiedot/tilannekuva luovutetaan. Perustelujen mukaan salassa pidettäviä tietoja luovutettaisiin muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy, mutta itse pykälään tällaista kriteeriä ei sisälly. Jos tarkoituksena on, että ehdotetun lain nojalla saatuja tietoja / niistä muodostettu tilannekuva voitaisiin luovuttaa esimerkiksi valtioneuvostolle ja muille viranomaisille valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien täytäntöönpanoa varten, tästä olisi syytä selvyden vuoksi nimenomaisesti säättää.

Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta

Jakson alussa on yleisluonteinen kappale, jossa viitataan perustuslain 2, 10, 21, 80, 118, 119 ja 124 §:iin sellaisina perustuslain pykälinä, jotka ovat merkityksellisiä kaavaillon lain kannalta. Kappaletta seuraavien perustelujen ja lakiin ehdotettujen säännösten perusteella perustuslain kannalta esitysluonnoksella voi erityisempää merkitystä kuitenkin nähdä olevan lähinnä perustuslain 10, 21, 80, 87 ja 119 §:ien kannalta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustettaessa lailla virastomuotoista valtion viranomaista (Huoltovarmuuskeskus), jolle tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ei kaavaillon lain perusteella ole tarkoitus siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, esitys ei ole merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta.

Lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perustuslain 80 §:ää olisi perusteltua käsitellä jaksossa, koska esitysluonnos sisältää varsin monta asetuksenantovaltuutta.

Huoltovarmuusrahastoa koskevat perustelut ovat jaksossa varsin tiiviit ja esitysluonnoksessa katsotaan, että kaavaillon lainsäädännön säätäminen ei edellytä perustuslain 87 §:n mukaista järjestystä, koska esityksellä ei ehdotettaisi talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai sellaisen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Oikeusministeriön mielestä perustelua voi pitää asianmukaisena.

Jaksossa (s. 108) käsitellään poliisin velvollisuutta antaa virka-apua. Perusteluissa ei kuitenkaan tältä osin tehdä kytkentää perustuslakiin (kuten perustuslain 2 §:n 3 momenttiin), jolloin jää epäselväksi, mikä suhde virka-apusäännöksellä olisi suhteessa perustuslakiin. Perusteluja olisi tältä osin syytä tämentää.

Alajakson 12.5 viimeisen kappaleen teksti vaikuttaa alajakson muuhun sisältöön verraten jäsentymättömältä.

Alajaksossa 12.6 mainitaan uhkasakon ohella teettämis- ja keskeyttämisuhka, joista lailla ei kuitenkaan olisi tarkoitusta säätää (uhkasakon asettamisesta säädettäisiin lain 27 §:ssä). Selkeyden vuoksi olisi perusteltua, ettei esityksen perusteluissa viitattaisi teettämis- ja keskeyttämisuhkiin. Alajaksossa keskitytään uhkasakon asettamista koskevan päätöksen muutoksenhakuun, mutta siinä olisi aiheellista tuoda esiin muutoksenhaku myös muuhun Huoltovarmuuskeskuksen sellaiseen päätöksentekoon, jossa olisi kyse muutoksenhakukelpoisten hallintopäätösten tekemisestä. Tällaisia päätöksiä nähtävästi olisivat 20 §:n nojalla tehtävät päätökset tuen myöntämisestä. Edelleen muutoksenhakua koskien olisi perusteltua arvioida oikaisuvaatimuksen käytettävyyttä. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.13.2)

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/25055/2023-OM-66

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: