

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

-

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

-

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

-

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

-

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

-

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

-

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

-

12. 12 § Valtion varmuusvarastointi

-

13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

-

14. 14 § Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

-

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta

-

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

-

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

-

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

-

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

-

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

-

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

-

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi huoltovarmuuden turvaamisesta vuonna 1992 annettu laki ja säädettäväksi uusi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta.

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa perustamalla virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus sekä säätämällä sen tehtävistä nykyistä selkeämmin laissa. Keskukseen toiminta rahoitettaisiin huoltovarmuusmaksulla, joka tuloutettaisiin huoltovarmuusrahastoon.

Seuraavassa esitetyt huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole nimenomaisesti todettu. Lausunnossa ei ole noudatettu lausuntopyynnön pykäläkohtaista jaottelua yleisempien ja useampia pykälää koskevien huomioiden vuoksi.

2 LAUSUNTO

2.1 Lain soveltamisala ja tavoitteet

Luonnoksen 1 §:n 1 momentissa säädettäisiin lain tarkoituksesta. Pykälän otsikko ja sen asetuksenantovaltuutta koskeva 2 momentti koskisivat kuitenkin lain tavoitteita. Pykälässä ei myöskään säädettäisi soveltamisalasta, vaikka otsikossa siihen viitataan. Koska lain 1 § on hyvin keskeinen soveltamisalan, huoltovarmuuden tavoitteiden sekä viranomaisten velvollisuuksien (2 §:n 1 mom.) kannalta, tulisi sitä täsmentää jatkovalmistelussa. Säännöksessä myös määritellään

lainsäädännön kannalta keskeisiä käsitteitä, kuten huoltovarmuus, normaaliolojen vakavat häiriötilanteet ja poikkeusolot.

2.2 Virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus

Luonnoksen keskeisenä tavoitteena on nykyisin valtion laitoksena toimivan Huoltovarmuuskeskuksen muuttaminen virastoksi. Luonnoksessa kuvataan, kuinka voimassa oleva laki Huoltovarmuuskeskuksesta tuli voimaan 1.1.1993 ja laki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, sillä sen toiminta rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapa on herättänyt perusteluiden mukaan paljon epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä. Keskuksella on perusteluiden mukaan ”ei-viranomaistehtävien lisäksi myös julkisia hallintotehtäviä ja myös merkittävää julkisen vallan käyttöä.” (s. 104)

Huoltovarmuuskeskuksen keskeisen tehtävän ja toimivaltuuksien vuoksi pidän kannatettavana ehdotettua virastosäätelyä. Ehdotettu sääntely on lisäksi merkityksellistä sääntelyn saattamiseksi perustuslain kanssa paremmin yhteensopivaksi.

Virastosäätelyn kannalta merkityksellinen on perustuslain 2 §:n 3 momentin lisäksi erityisesti perustuslain 119 §. Sen 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tämä merkitsee erityisesti yksikön nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä (HE 1/1998 vp, s. 174). Säättämisyjärjestysperusteluissa tulisi täsmällisemmin arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 119 §:n 2 momenttiin.

Luonnoksessa ehdotetaan lisäksi säädettävän useista erilaisista toimielimistä, kuten sektoreista, pooleista ja toimikunnista. Myös tätä sääntelyä tulee arvioida perustuslain 119 §:n kannalta.

2.3 Huoltovarmuusrahasto

Voimassa olevan huoltovarmuuslain (1390/1992) 5 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen toimielimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on voimassa olevan lain 11 §:n mukaan huoltovarmuusrahasto. Rahasto on perustettu ennen nykyistä perustuslakia.

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle. Säännöksen esitöissä todetaan, että ehdotetut säännökset (PL 87 §) eivät vaikuttaisi nykyisten rahastojen asemaan, vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan (HE 1/1998 vp, s. 139). Luonnoksessa ei ilmeisesti ole tarkoitus ehdottaa huoltovarmuusrahaston olennaista laajentamista. Voin siten yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa tehtyyn arvioon säätämisyjärjestyksestä suhteessa perustuslain 87 §:ään. Kuitenkin ehdotettu 22 § omaisuuden siirtymisestä huoltovarmuusrahastosta virastomuotoiseen Huoltovarmuuskeskukseen on vielä luonnoksessa niin keskeneräinen, että lopullista arviota rahastosäätelystä on vaikea tehdä.

Vaikkei luonnoksessa ehdoteta rahaston olennaista laajentamista, siinä ehdotetaan nähdäkseni merkittäviä muutoksia rahaston organisointiin ja hallinnointiin. Vaikuttaa siltä, että luonnoksessa ei ole tarkemmin tunnistettu ja pohdittu rahaston nykyisen ja ehdotetun organisoinnin periaatteellista eroa ja sitä, että voimassa olevan lain mukainen Huoltovarmuuskeskus ei vastaa nyt ehdotettua virastomuotoista Huoltovarmuuskeskusta.

Oikeuskirjallisuudessa valtionhallinnon sivuelinorganisaatioon on katsottu kuuluvaksi myös valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen hallinnosta ja päätöksenteosta vastaavat toimielimet.

Varsinaisen rahaston viranomaisasemasta puolestaan on todettu, etteivät keskushallinnon viranomaisten alaisena toimivat budjetin ulkopuoliset rahastot muodosta erillisiä viranomaisia. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että rahastot eivät sellaisenaan muodosta julkisuuslain tarkoittamaa viranomaista, mutta sellainen voi olla rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta vastaava toimielin (ks. myös PeVL 65/2022 vp). Rahasto on siten oikeudelliselta luonteeltaan erilainen toimija kuin virasto.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi rahaston päätöksenteosta pitkälti samalla tavoin kuin voimassa olevassa laissa, vaikka ehdotettu organisointiratkaisu valtion keskushallintoviranomaisena toimivasta Huoltovarmuuskeskuksesta on nykyisestä poikkeava. Rahasto on tähän asti ollut erillinen toimija. Esimerkiksi 17 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”huoltovarmuuskeskus vastaisi edelleen huoltovarmuusrahaston hallinnosta”, vaikka voimassa olevassa laissa ei säädetä virastomuotoisesta Huoltovarmuuskeskuksesta.

Rahaston ja viraston erillisyyttä painottavat myös esimerkiksi ehdotetut 22 §, jossa säädettäisiin rahaston omaisuuden siirtämisestä virastoon, sekä 16 §, jonka perusteluiden mukaan huoltovarmuusrahastosta rahoitettaisiin vain rahaston kustannuksia. Virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot sekä sektori- ja poolitoimintojen kulut katettaisiin sen sijaan valtion talousarviosta. Kuitenkin esimerkiksi 20 §:ssä säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus myöntää tukea huoltovarmuusrahastosta.

Luonnoksen perusteella keskusviranomaisen ja rahaston erillisyyys tai yhteys jää epäselväksi: laissa säädettäisiin esimerkiksi, että Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on huoltovarmuusrahasto (16 §) ja että Huoltovarmuuskeskus vastaa huoltovarmuusrahaston hallinnosta (17 §). Ehdotetun 17 §:n mukaan rahaston päätöksentekoon sovellettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen päätöksenteosta säädettyä. Lakiehdotuksessa epäselväksi jäävät kuitenkin rahaston hallinnointi ja rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta vastaavat toimielimet (vrt. edellä rahaston organisoinnista todettu). Jatkovalmistelussa rahaston, sen toimielimien ja perustettavaksi ehdotetun viraston suhdetta tulee arvioida ja siitä säätää tarkemmin.

Kysymys rahaston hallinnoinnin organisoinnista, rahaston ja viraston erillisyydestä sekä rahaston tai viraston tehtävistä on keskeinen lakiehdotuksen arvioimiseksi. Tällä on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Jos rahasto on virastosta erilliseksi katsottava elin, viraston tiedonsaantioikeudet eivät ilman lakitasoista sääntelyä mahdollista tietojen antamista myös rahaston päätöksenteosta vastaavalle toimielimelle. Tiedonsaantioikeuksia koskeviin ehdotuksiin on tämän vuoksi vaikea ottaa kantaa niiltä osin kuin kyse on rahaston tehtävistä.

2.4 Säättämisjärjestysperustelut

Säättämisjärjestysperusteluissa ehdotuksen arvioidaan olevan merkityksellinen perustuslain 2.3, 10, 21, 80, 118, 119 ja 124 §:n kannalta. Myös erityisesti perustuslain 8 ja 87 § tulisi huomioida, minkä lisäksi säättämisjärjestysperusteluissa ei ole tarkasteltu ehdotettuja säännöksiä suhteessa 80, 118 ja 124 §:ään. Säättämisjärjestysperusteluissa on lisäksi jossain määrin virheellisiä pykäläviittauksia sekä irrallisia kappaleita.

Esimerkiksi oikeusturvaa koskevaa perustelua tulisi täydentää ja tarkistaa. Toteamus ”Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Valtiosääntöoikeudellisesti perustuslaista johtuvat vaatimukset täytetään oikeusturvan osalta, jos viitataan hallinnon yleislakeihin” (s. 109) ei ole aivan asianmukainen. Lakiin ei myöskään ehdoteta

muutoksenhakua koskevaa sääntelyä siirtymäsäännöksiä lukuun ottamatta. Sen lisäksi, että lakiehdotukseen tulisi lisätä muutoksenhakusäännös, myös pääsääntönä sovellettavan oikaisuvaatimusmenettelyn ulottamista laajalti viranomaispäätöksiin tulisi arvioida jatkovalmisteluissa.

Luonnoksessa ehdotetaan useita asetuksenantovaltuuksia, joita tulisi arvioida perustuslain 80 §:n kannalta. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, onko kyse valtioneuvoston vai ministeriön asetuksesta (esim. 17 §:n 3 mom. rahaston hallinnosta).

Säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, että osaa valtion varmuusvarastoista ylläpidetään Huoltovarmuuskeskuksen ja varastointikumppanina toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan välisellä sopimuksella (s. 95). Ehdotettua virka-apusääntelyä perustellaan sillä, että viranomaisilla ei olisi välttämättä kaikissa tilanteissa mahdollista päästä tällaisiin yksityisten varastointikumppanien varmuusvarastoihin. Pidän välttämättömänä, että tällaista järjestelyä tarkasteltaisiin esityksen jatkovalmistelussa perustuslain 124 §:n kannalta. Kyse on nähdäkseni oikeudellisesti ensisijaisesti muunlaisesta kysymyksestä kuin virka-apukysymyksestä. Epäselvyys varmuusvarastoinnin osalta ilmenee myös ehdotetusta 12 §:stä, josta ei ilmene, mikä taho on vastuussa valtion varmuusvarastoista ja niiden sijoittamisesta.

2.5 Tiedonsaantioikeudet

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laajalti tiedonsaantioikeuksista ja velvollisuuksista luovuttaa tietoa salassapitosäännösten estämättä (23–25 §). Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa tiedonsaantioikeuksia koskevaa kokonaisuutta tarkastellaan huolellisesti (ks. lisäksi edellä rahaston ja viraston suhteesta todettu). Seuraavassa nostan esiin eräitä huomioita tästä kokonaisuudesta.

Ehdotetun 23 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta viranomaiselta sen välttämättömiksi arvioimat tiedot Huoltovarmuuskeskuksen 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Jatkovalmistelussa omaksuttua sääntelyratkaisua, jossa luovuttava viranomainen arvioi, mitkä tiedot ovat välttämättömiä Huoltovarmuuskeskukselle sen tehtävien suorittamiseksi, tulisi perustella tarkemmin. Tällainen toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi välttämättömien tietojen arviointi voi olla jossain määrin vaikeaa. Lisäksi säännöksessä se viranomaisten joukkoa, jolta Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja, on varsin laaja. Vaikka tiedonsaantioikeus olisi sidottu välttämättömyysvaatimukseen, perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 96/2022 vp, kohta 16 ja 22 ja niissä viitatus). Viittaus julkisuuslaissa määriteltäviin viranomaisiin ei juuri rajaa viranomaisten joukkoa.

Elinkeinoelämän järjestöllä olisi 24 §:n nojalla velvollisuus luovuttaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä Huoltovarmuuskeskukselle 4 §:n 1 momentin 3–6 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Mainitut tehtävät on säädetty varsin yleispiirteisiksi eikä tietosisältöjä ole pyritty rajaamaan, vaikka säännöskohtaisissa perusteluissa tietosisältöjä on voitu yksilöidä.

Ehdotetun 25 §:n nojalla Huoltovarmuuskeskuksella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tilannekuva julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille. Muotoilu on varsin väljä sen koskiessa toiminnassa mukana olevia toimijoita. Kyse lienee kuitenkin

näihin nimitetyistä toimijoista. Lisäksi kysymys herää, onko välttämätöntä luovuttaa koko tilannekuva, vai ainoastaan toiminnan kannalta välttämättömät tilannekuvan tiedot niiltä osin kuin kyse on salassa pidettävistä tiedoista. Viranomaisten osalta rajausta julkisuuslain viranomaismääritelmään jää esitysluonnoksessa perustelematta.

2.6 Virka-apu

Poliisin Huoltovarmuuskeskukselle antamasta virka-avusta ehdotetaan säädettäväksi 26 §:ssä. Virka-apu koskisi ”4 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamista”. Viitatussa säännöksessä säädetään kuitenkin varmuusvarastojen ylläpitämisestä eikä valvonnasta. Joko Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä koskevaa säännöstä tai virka-apusäännöstä tulee täsmentää.

Virka-apu koskisi 26 §:n mukaan myös 13 ja 14 §:ssä säädettyä valtion varmuusvarastojen käyttöönottoa. Myös näiltä osin säännös vaikuttaa epätasälliseltä: 13 §:ssä säädettäisiin valtion varmuusvarastoja koskevasta päätöksenteosta. Jää varsin epäselväksi, millaista virka-apua poliisilta tarvittaisiin tai sen olisi mahdollista antaa Huoltovarmuuskeskuksen päätöksentekoon. Samat huomiot koskevat virka-apusäännöksen viittausta 14 §:ään. Ehdotetun 26 §:n säännöskohtaiset perustelut eivät vastaa ehdotettua sääntelyä.

2.7 Uhkasakko ja kriminalisointi

Luonnoksen 25 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta tehostaa 24 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuutta uhkasakolla. Tämän lisäksi 28 §:ssä säädettäisiin kahden eri velvoitteen kriminalisoinnista: tietojen toimittamatta jättämisestä tai virheellisten tietojen toimittamisesta sekä riskienarvioinnin laiminlyönnistä määrääjässä. Teknisenä huomiona säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan näiltä osin virheellisesti 23 ja 26 §:iin.

Luonnoksessa on jossain määrin hahmotettu uhkasakon ja rikosoikeudellisen seuraamuksen ero, mutta jatkovalmistelussa tätä olisi perusteltua täsmentää. Esimerkiksi 28 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa kriminalisoinnin sijaan kirjoitetaan hallinnollisista seuraamuksista. Uhkasakko on hallinnollisen velvoitteen tehosteeksi asetettava rahamääräinen seuraamus. Se ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen. Perusteluiden mukaan ”Huoltovarmuusrikkomusta edeltää tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehostamiseksi uhkasakkoon liittyvä säännös, joten huoltovarmuusrikkomus olisi viimeinen keino tietojenantovelvollisuuden osalta.” (s. 108) Kriminalisointia ei kuitenkaan tulisi käyttää ainoastaan hallinnollisen velvoitteen tehosteena, vaan sen tulee täyttää kriminalisointiperiaatteet, joista keskeisimpinä tässä yhteydessä nousevat ennen kaikkea rikosoikeuden välttämättömyyden ja viimesijaisuuden vaatimus.

Sen lisäksi, että ehdotetun 28 §:n 1 momentin osalta kriminalisointiperiaatteiden täytyminen jää jossain määrin kyseenalaiseksi, säännös vaikuttaa päällekkäiseltä uhkasakkosäätelyn kanssa. Rikoslain 6 luvun 7 §:n mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon myös tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuva muu seuraus, jollaisena tuomittua uhkasakkoa voidaan pitää. Luonnoksen perustelut uhkasakon ja sakon suhteesta näyttäytyvät myös näiltä osin ristiriitaisilta.

Sekä 28 §:n 1 että 2 momentissa ehdotetaan kriminalisoinnin kytkemistä määrääjässä toimimiseen. Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen (PL 8 §) näkökulmasta kriminalisoitua velvoitetta tulisi täsmentää: onko kyse viranomaisen asettamasta määrääjasta vai EU-asetuksesta seuraavasta määrääjasta? Esimerkiksi 24 §:n 2 momentissa säädetään vain velvollisuudesta toimittaa tiedot ilman aiheutonta viivytystä.

Luonnoksen 28 §:n 2 momentissa ehdotetaan lisäksi kriminalisoitavaksi EU-asetuksesta seuraava velvoite riskienarvioinnin suorittamisesta. Viittaus säännöksessä vaikuttaa olevan virheellinen (4 §:n 1 mom. 11 kohdan nojalla...). Perusteluiden mukaan kriminalisointi perustuu EU-asetukseen. Asetus ja sen oikeusperusta eivät kuitenkaan edellytä nimenomaan rikosoikeudellisesta seuraamuksesta säätämistä. Seuraamusten on asetuksen mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tämä mahdollistaa laajan kansallisen liikkumavaran seuraamuslajin valinnasta (hallinnollinen seuraamus, hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus, rikosoikeudellinen seuraamus). Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida ja perustella kansallisen liikkumavaran perusteella vastaavuusperiaatetta noudattaen valittu seuraamuslaji huomioiden niin perusoikeuksien rajoitusedellytykset kuin kriminalisointiperiaatteet. On syytä lisäksi kiinnittää huomiota velvoitteen luonteeseen ja siihen, onko se laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja