

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi polttoturpeen turvavarastoista ja siihen liittyväksi valtioneuvoston asetukseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi polttoturpeen turvavarastoista ja siihen liittyvästä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi. Kaavaillun uuden lain nojalla Huoltovarmuuskeskus voisi lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi polttoainemarkkinoiden muutosten ja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta sopia polttoturpeen toimittajan kanssa polttoturpeen turvavaraston perustamisesta ja ylläpitämisestä. Laki korvaisi voimassa olevan polttoturpeen turvavarastoista annetun lain (321/2007). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esitysluonnoksen jaksosta 'Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys'

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan, että turvavaraston perustamiseen ei ole velvoitetta, vaan se perustuu turvavarastojen aloitteeseen. Sen vuoksi sääntelyä ei voida pitää merkityksellisenä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan tai 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Luonnoksen perustelujen mukaan kaavailtu sääntely on kuitenkin merkityksellinen perustuslain 18 §:n osalta sikäli, kuin on kysymys turvavarastosopimuksen purkamisesta. Esitysluonnoksen mukaan turvavarastosopimusta voidaan pitää hallintosopimuksena tai asiallisesti hallintopäätökseen rinnastuvana ratkaisuna, joka tehdään sopimuksen muodossa. Sopimuksen purkaminen vastaisi tällöin esitysluonnoksen mukaan luvan peruuttamista.

Oikeusministeriö toteaa, että turvavaraston perustaminen perustuisi Huoltovarmuuskeskuksen harkintaan sen osalta, katsooko se turvavarastosopimuksen tekemisen elinkeinonharjoittajan (polttoturpeen toimittajan) kanssa tarpeelliseksi silloin, kun elinkeinonharjoittajan edellytykset muutoin lain mukaan täyttyvät turvavaraston ylläpitämisen osalta.

Hallintolain (434/2003) 3 §:n 1 momentissa todetaan hallintosopimuksella tarkoitettavan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 50-51) todetaan, että hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Julkisyhteisö on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toisena osapuolena eikä julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa. Julkisyhteisön sisällä joudutaan kuitenkin usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä. Tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.

Edellä esiin tuotu huomioon ottaen nyt lausuttavana olevan lakiluonnoksen osalta olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan hyvä vielä erikseen täsmentää, tekisikö Huoltovarmuuskeskus turvavarastosopimuksen tekemistä koskevan erillisen hallintopäätöksen, joka siis ei ole sama asia kuin hallintosopimuksena tehtävä turvavarastosopimus. Tällä on merkitystä muutoksenhakusääntelyn kannalta, kun muutoksen hakeminen hallintopäätökseen ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

hallintosopimuksen riitauttaminen ovat eri asioita. Hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Oikeusministeriön mielestä on tulkinnanvaraista, tulisiko viranomaisen toimesta tapahtuva turvavarastosopimuksen purkaminen rinnastaa luvan peruuttamiseen. Sopimuksen purkamisen ei ilmeisesti voi katsoa vaikuttavan elinkeinoharjoittajan toimintaan siinä määrin, että se joutuisi lopettamaan kokonaan kyseisen elinkeinotoiminnan. Turvavarastosopimus on osa elinkeinoharjoittajan liiketoimintaa ja se edellyttää laissa ja sopimuksessa olevien ehtojen noudattamista. Tällöin turvavarastosopimusta ei voine pitää niinkään elinkeinotoimintaan liittyvään lupaan rinnasteisena.

Lailla säätäminen

Asetusluonnoksen 3 §:n 2 momentin mukaan turvavarastosopimukseen voitaisiin sisällyttää lisäksi sopimuskohtaisia ehtoja, jotka ovat polttoturpeen turvavarastoinnin tarkoituksen toteutumisen kannalta tarpeellisia. Oikeusministeriö toteaa, ettei kaavaillussa laissa vaikuta olevan tällaisen säännöksen antamiseen oikeuttavaa asetuksenantovaltuutta. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin samalla myös, että kyseinen säännös tulisi sen sisältö huomioon ottaen säätää lain tasolla (kaavaillun lain 5 §:ssä).

Tiedonantovelvollisuus

Kaavaillun lain 6 §:n 2 momentin mukaan turvavarastoija olisi velvollinen antamaan Huoltovarmuuskeskukselle tämän lain soveltamiseksi ja noudattamisen valvomiseksi tarpeelliset tiedot. Samassa momentissa säädettäisiin tiedonantovelvollisuudesta myös tarkemmin, kun turvavarastoija olisi velvollinen vuosittain ilmoittamaan Huoltovarmuuskeskukselle polttoturpeen tuotantonsa määrän, lämmön tuotantoon toimittamansa polttoturpeen määrät sekä turva- ja muissa varastoissaan olevan polttoturpeen määrät. Lisäksi turvavarastoija olisi velvollinen ilmoittamaan valvontaa varten asianomaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen toimialueella turvavarastoissaan olevan polttoturpeen määrät ja turvavarastojen sijainnit.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko kaavailtu tulkinnaltaan avoimeksi jäävä säännös elinkeinoharjoittajan velvoittamisesta antaa ”tarpeelliset tiedot” missä määrin perusteltu, kun samassa momentissa on kuitenkin yksilöidymmin lueteltu niitä tietoja, joita elinkeinoharjoittajan tulisi Huoltovarmuuskeskukselle antaa. Vai onko tarkoituksena ollut nimenomaan säätää turvavarastoijan velvollisuudesta antaa tarpeelliset tiedot polttoturpeen tuotannon määrästä, lämmön tuotantoon toimitetun polttoturpeen määrästä, sekä turva- ja muissa varastoissa olevan polttoturpeen määrästä?

Velvollisuus tietojen antamisesta liittyy nyt lausuttavana olevassa asiassa viranomaisen tiedonsaantioikeuteen (viranomaisella on oltava oikeus tietojen saamiseen). Perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 48/2018 vp, s. 4-5) todetaan, että mikäli viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus liittyvät jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että kaavailtu 6 §:n 2 momentin sääntely kirjoitetaan vastaamaan niitä tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevia vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on käytännössään tuonut esiin. Esityksessä olisi aiheellista erikseen mainita myös, kuuluuko tiedonantovelvollisuuden/tiedonsaantioikeuden alaan henkilötiedoiksi luettavia tietoja ja tarvittaessa laadittava esitykseen henkilötietojen käsittelyä koskevat perustelut.

Turvavarastoijan velvollisuus avustaa viranomaista tarkastuksen suorittamisessa

Kaavaillun lain 9 §:n 3 momentissa olisi säännös, jonka mukaan turvavarastoijan tulee avustaa viranomaista tarkastuksen suorittamisessa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei todeta yksityiskohtaisemmin, mitä avustamisvelvollisuus voisi käytännössä tarkoittaa. Oikeusministeriö kehottaa valmistelemaa ministeriötä harkitsemaan, onko avustamisvelvollisuutta koskeva säännös kaavaillun lain asiayhteyksissä välttämätön. Mikäli avustamisvelvollisuudesta on tarpeen säätää, sen tulisi tapahtua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin sekä yksityiskohtaisemmin perusteluin.

Kaavaillun lain 11 §:n perusteella seurauksena laissa säädetyin velvollisuuden olennaisesta laiminlyönnistä tai rikkomisesta voisi olla, että Huoltovarmuuskeskus purkaisi

turvavarastosopimuksen. Kaavailtu 9 §:n avustamisvelvollisuus vaikuttaisi kuuluvan 11 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien piiriin, kun sitä ei ole ainakaan erikseen suljettu pois. Tässäkin suhteessa, jos turvavarastoija ei avustaisi tarkastuksen suorittamisessa, olisi aiheellista tarkemmin perustella, mitä avustamisvelvollisuus käytännössä tarkoittaisi. Samalla tulisi tarpeen mukaan ottaa kantaa siihen, voidaanko turvavarastosopimuksen purkamista sillä perusteella, ettei turvavarastoija avustanut tarkastuksen suorittamisessa, pitää oikeasuhtaisena toimenpiteenä.

Asetuksenantovaltuudet

Kaavailtu laki sisältää useita asetuksenantovaltuuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan laissa on riittävät perussäännökset ja asetuksenantovaltuuksia kaavallaan säädettäväksi perustuslain 80 §:n rajoissa. Asetuksenantovaltuudet on muotoiltu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi ja lausuttavana olevassa asetusluonnoksessa on säännösten kirjoittamisessa pysytty asetuksenantovaltuuksien rajoissa (tämän koskematta edellä asetusluonnoksen 3 §:n 2 momentista lausuttua).

Muutoksenhaku

Kaavailun lain 12 §:n 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua. Momentissa todettaisiin myös, että oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin informatiivisesti, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Pykälän 3 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan päätös voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Oikeusministeriö toteaa 12 §:ssä olevan muutoksenhakusääntelyn olevan sinänsä lainvalmisteluohjeiden mukaista (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.13.2). Oikeusministeriö kuitenkin toteaa myös, jo edellä tässä lausunnossa todettuun viitaten, että kaavailussa laissa ja sen perusteluissa tulisi täsmentää, tekeekö Huoltovarmuuskeskus erillisen (muutoksenhakukelpoisen) hallintopäätöksen polttoturpeen tuottajan esitystä koskien. Tällaisen erillisen päätöksen tekemistä puoltaisi esimerkiksi elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta se, että myös ne polttoturpeen toimittajat, joiden kanssa Huoltovarmuuskeskus ei katsoisi tarpeelliseksi tai mahdolliseksi tehdä turvavarastosopimusta, saisivat viranomaisen perustellun päätöksen lain nojalla tekemäänsä esitykseen. Tämä korostunee varsinkin kaavailun 4 §:n 3 momentin tilanteessa, jossa Huoltovarmuuskeskus valmistelisi asiaa kootusti useamman esityksen pohjalta ja ratkaisisi miltä osin esitykset hylätään.

Koska laissa säänneltäisiin hallintosopimuksen tekemisestä, olisi laissa tällöin perusteltua täsmentää, miten menetellään hallintoriita-asiassa. Tiettyjen asioiden ratkaisemisesta hallintoriitana voidaan säätää erikseen (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.3, Hallintoriita): ”Edellä x §:ssä tarkoitettua sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiaina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).”

Kaavailun 12 §:n 3 momentin tarve laissa jää perustelujen puuttuessa epäselväksi. Olisiko säännös esimerkiksi sellaista tilannetta varten, jossa Huoltovarmuuskeskus on (erillisellä hallintopäätöksellä?) jättänyt turvavarastosopimuksen tekemättä jonkun polttoturpeen toimittajan kanssa ja tämä hakisi päätökseen muutosta (vrt. 4 §:n 3 mom.)? Sikäli kuin säännös katsotaan tarpeelliseksi, sitä tulisi perustella.

Virkavastuu

Kaavailun 13 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät, jotka hoitaisivat tässä laissa tarkoitettuja Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä, ovat työsopimussuhteisia. Sääntelyn selvyiden vuoksi pykälässä säädettäisiin virkavastuusta. Huoltovarmuuskeskus on sitä koskevan lainsäädännön perusteella (laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992) valtion viranomainen (ks. HE 69/2013 vp, s. 1-2; TaVM 21/2013 vp).

Oikeusministeriö toteaa, ettei huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa ole erikseen sääntelyä virkavastuusta. Tällöin virkavastuusta säätäminen sääntelyn selvyiden vuoksi on perusteltua, Huoltovarmuuskeskuksen työntekijöiden työsopimussuhteisuus huomioon ottaen. Rikosoikeus- ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia perusteluita tulisi täydentää maininnalla siitä, että se koskee julkisten hallintotehtävien suorittamista.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Jade Malmi

VN/17538/2021-OM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: