Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto/Energiamarkkinat
Erityisasiantuntija Katariina Särkänne

Muistio

21.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto asiassa HE 93/2022 vp: Muutoksenhaku työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen maakaasumarkkinalain 12 §:n mukaisesta hankeluvasta

Esitän lakivaliokunnalle kunnioittavasti asiantuntijalausuntoni otsikkoasiassa seuraavaa:

Asian tausta ja hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus

Maakaasumarkkinalain (587/2017) 12 §:n mukaan valtakunnan rajan ylittävän maakaasuputkihankkeen hankeluvasta päättää työ- ja elinkeinoministeriö. Hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu muutettavaksi ministeriön päätöksen muutoksenhakureittiä ja menettelyä, vaan on ehdotettu, että muutoksenhaku edelleen ohjautuisi ministeriön päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallituksen esityksessä lain 96 §:n perusteluissa todetaan asiasta seuraavaa:

> Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakaasumarkkinalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 50/2017 vp, s. 130–131) säännöstä on perusteltu seuraavasti: ”Muutoksenhakumenettely muodostaisi poikkeuksen hallintolainkäyttölain 7 §:n säännökseen, jonka mukaan ministeriön tekemään päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Hankeluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että maan rajan ylittävän siirtoputken rakentaminen on maakaasumarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Ulkomaanyhteyksiä koskevalla hankelupamenettelyllä säädettäisiin energiapolitiikasta vastaavalle työ- ja elinkeinoministeriölle mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten maamme kaasuntuontiyhteyksiä kehitetään. Arvioitaessa hankkeen tarkoituksenmukaisuutta maakaasumarkkinoiden kehityksen kannalta olisi tarpeellista arvioida ainakin niitä vaikutuksia, joita hankkeella olisi maakaasujärjestelmään ja maakaasuverkkoon, maakaasun toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuteen sekä maakaasun tarjontaan ja hintaan. Vastavuoroisuuskriteerin täyttymistä arvioitaessa tulisi arvioinnin kohdistua ainakin toisen maan maakaasumarkkinoiden avaamiseen tasoon ja vastavuoroisten kilpailuedellytysten olemassaoloon. Vastavuoroiset kilpailuedellytykset liittyvät esimerkiksi markkinoille pääsyyn, infrastruktuuriin, ympäristönormeihin ja energiaturvallisuuteen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon EU:n yhteinen politiikka suhteessa kolmansiin maihin. Edelleen hankelupaharkinnassa tulisi ottaa huomioon hankkeen merkitys maakaasun sisämarkkinoille. Koska ministeriön harkintavalta hankelupa-asioissa on hyvin laaja ja lähestyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on perusteltua ohjata muutoksenhaku ministeriön päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.”

Tämä perustelu on edelleen työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan relevantti, joten lainkohtaa ei esitetä muutettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen muutoksenhakutien osalta.

Edelleen hallituksen esityksessä sivulla 15 kuvataan asiaan liittyvää valmistelutilannetta lausuntokierroksen jälkeen seuraavasti:

> Työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että lupamenettely liittyy EU:n jäsenvaltioille perustamissopimuksen 194 artiklan mukaan kuuluvaan oikeuteen valita itse omat energialähteensä sekä kansallisten energiajärjestelmien toimitusvarmuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee myöhemmin toteutettavassa lainsäädäntöhankkeessa arvioimaan, onko hankelupia koskeva päätöksenteko päätösten merkittävien yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi syytä siirtää ministeriöstä valtioneuvostolle. Jos päätöksentekoa ei siirretä valtioneuvostolle, ministeriö valmistelee kaksiportaiseen muutoksenhakumenettelyyn siirtymistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp todennut asiasta seuraavaa:

> Esityksen perustelujen (s. 36) mukaan peruste voimassa olevan sääntelyn säilyttämiselle on ministeriön hyvin laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa lähestyvä harkintavallan laajuus hankelupa-asioissa.
>
> (6) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle, joka on samalla ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2012 valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II). Edelleen arvioidessaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valiokunta katsoi, että esityksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta (PeVL 50/2018 vp, s. 5—6). Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämistä koskevia perusratkaisuja ja ehdotuksen ristiriitaa näiden periaatteiden kanssa. Valiokunnan perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi valiokunta katsoo, että ”perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle”. Valiokunta ei ole myöskään lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on todettu, että ministeriö on valmis arvioimaan kokonaisuutena hankeluvan ja siihen liittyvän muutoksenhaun kokonaisuutta, jotta mainittu ristiriita korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä valittujen peruslinjausten kanssa voitaisiin poistaa myöhemmin (HE s.15).

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys hankeluvan päätöksentekoon ja muutoksenhakuun

Ministeriö toteaa näkemyksenään, että rajat ylittävän maakaasuputken hankeluvan ratkaiseminen on luonteeltaan käytännössä pitkälti poliittisen päätöksenteon asia, ei niinkään oikeudellinen asia. Ulkomaanyhteyksiä koskevalla hankelupamenettelyllä säädetään mahdollisuudesta vaikuttaa siihen, miten maamme kaasuntuontiyhteyksiä kehitetään. Kysymys on EU:n jäsenvaltioille perustamissopimuksen 194 artiklan mukaan kuuluvasta oikeudesta valita itse omat energialähteensä sekä kansallisten energiajärjestelmien toimitusvarmuuden ja kustannustehokkuuden varmistamisesta. Kysymys maakaasun hankintalähteistä on tullut entistä tärkeämmäksi Venäjän hyökkäyssodan ja siihen liittyvän EU-maiden energiapainostuksen seurauksena. Ministeriö katsoo, että tämä hankelupa-asian tosiasiallinen luonne tulisi ottaa huomioon muutoksenhakureitistä päätettäessä. Nykyisessä tilanteessa perusteet siihen ovat entistä painavammat.

Ministeriö katsoo, että hallituksen esityksellä ei ole ollut tarkoitus sivuuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esille nostamia korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämistä koskevia peruslinjauksia. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, on tarkoitus saattaa myöhemmässä vaiheessa asia perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiintuotujen tavoitteiden mukaiseksi. Ensisijaisesti on kuitenkin tarkoitus edetä siten, että ministeriö tekisi tarvittavat muutokset niin, että hankeluvan myöntäminen siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Edellisen perusteella ministeriö katsoo, että maakaasumarkkinalain 96 § tulisi vahvistaa hallituksen esittämässä muodossa. Samassa yhteydessä valiokunta voisi kantanaan ilmaista, että hallitus antaisi ensi vaalikauden alussa muutosesityksen, jossa säännöksiä muutetaan siten, etteivät ne ole ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa.

Toissijaisesti ministeriö ehdottaa, että lakivaliokunta korjasi mietinnössään maakaasumarkkinalakia siten, että 12 §:n hankeluvan myöntäisi ministeriön asemesta valtioneuvoston yleisistunto ja josta päätöksestä muutoksenhaku ohjattaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.