

Asia: VN/26950/2021

## Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen kansalliseksi toimeenpanolaiksi

### Lausunnonantajan lausunto

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

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta sekä Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamiseksi ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaiseksi muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Laki on tarpeen Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanemiseksi. Laissa säädettäisiin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta vastaavista kansallisista viranomaisista ja niiden tehtävistä sekä viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Laki sisältäisi myös eräitä erityisiä tuen myöntämisen ja maksamisen rajoituksia.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi Valtiokonttorista annettua lakia sekä muutettavaksi väliaikaisesti tulotietojärjestelmästä annettua lakia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

#### Yleistä

Esitys sisältää tyypillistä Euroopan unionin erilaisten rahastojen toimeenpanoa koskevaa sääntelyä tukien hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Esitys on huolellisesti valmisteltu.

4 § Valtiovarainministeriön tehtävät

Lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi valmistella ehdotus Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaksi. Säännöskohtaisista perusteluista käy ilmi, että kyseinen suunnitelma on jo valmisteltu ja varsinaisesti ministeriön tehtäväksi säädettäisiin valmistella siihen liittyvät muutokset. Valmistelua koskevan tehtävän määrittäminen valtiovarainministeriölle vaikuttaa tarpeettomalta, eikä perusteluistakaan selviä, miksi tehtävästä ehdotetaan nyt säädettäväksi.

#### 6 § Tukiviranomaisen tehtävät

Ehdotetun lain mukaan viranomaisen voi toimia sekä tuen saajana ja tuen myöntäjänä. Vastaavia järjestelyjä on ainakin muissa EU:n rahastojen toimeenpanoa koskevissa säädöksissä. Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin eriyttämisperiaatteesta, jonka mukaan tukiviranomaisen on hallinnollisesti eriytettävä toisistaan tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät tukiviranomaisen itsensä toteuttamien hankkeiden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Perustelujen mukaan vaatimuksella korostettaisiin, ettei elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitetun hankkeen sisäinen valvonta tukiviranomaisessa voi perustua vain hankkeesta vastuussa olevassa organisaatioyksikössä tehtävään normaaliin esimiesvalvontaan, vaan esimerkiksi organisaation toisen osaston tai erillisen sisäisen tarkastuksen (ml. hankitut tarkastuspalvelut) suorittamaan valvontaan. Perusteluissa ei kuitenkaan avata enempää sitä, mitä eriyttämismääräys edellyttää tässä yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut esitys, jossa olisi säädetty asian käsittelemisen siirtämisestä toiseen virastoon viraston esteellisyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoi tässä yhteydessä, että viraston esteellisyys on Suomen oikeudessa uusi käsite, jonka sisältö jää epäselväksi. Valiokunta piti asianmukaisimpana luopua viraston esteellisyyden käsitteestä ja muotoilla säännökset kokonaisuudessaan toisin. Samalla valiokunta edellytti arviota siitä, voisiko kysymyksen ratkaista säännöksillä virastojen sisäisten vastuualueiden asemasta. (PeVL 21/2009) Luonnoksessa esitetyn monia eri toimijoita koskevan sääntelyn johdosta, lienee vaikeaa lisätä säännökset sääntelyn kattamien kunkin viraston tai viranomaisen sisäisten vastuualueiden asemasta suhteessa viranomaisen eri rooleihin. Oikeusministeriö esittää kuitenkin perusteluja laajennettavaksi tältä osin.

#### 7 § Valtiokonttorin tehtävät.

Lakiluonnoksen 7 § 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin valtiokonttorin tehtävästä valvoa ja varmentaa, että tukiviranomainen korjaa Euroopan unionin toimivaltaisen toimielimen, valtiovarain controller -toiminnon, valtiovarainministeriön, ministeriön tai tukiviranomaisen itsensä tekemässä valvonnassa ja tarkastuksessa havaitut tuen hallinnointia tai käyttöä koskevat virheet ja puutteet. Kohtaa koskevissa perusteluissa mainitaan Euroopan unionin toimielimet, elimet ja laitokset, kun taas pykälässä mainitaan pelkästään EU:n toimivaltainen toimielin. Pykälää on syytä täsmentää tältä osin.

Luonnoksen 1 momentin 7 kohdan perusteluissa viitattaneen nimenomaan hallinnollisiin pakkokeinoihin, joita ei ole tarkoitus asiassa asettaa eikä esimerkiksi pakkokeinoin mukaisiin pakkokeinoihin.

#### 8 § Ministeriön tehtävät

Luonnoksen 8 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on valvoa, että ministeriön hallinnonalan ja toimialan tukiviranomaiset toimeenpanevat elpymis- ja palautumissuunnitelmaa asianmukaisesti, sekä antaa ministeriön ja hallinnonalan tukiviranomaisten myöntämistä ja itse käyttämistä tuista

valtiovarainministeriölle sen asettamaan määräaikaan mennessä 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa vastaava ministeriön johdon vahvistuslausuma. Huomio kiinnittyy muotoiluun ”ministeriön hallinnonalan ja toimialan”. Tältä osin perusteluissa olisi hyvä avata tarkemmin mitä erityisesti toimialan käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

#### 11 § Tuen käytön keskitetty kansallinen seuranta

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä ei oikeuttaisi tukiviranomaista ilmoittamaan eli luovuttamaan Valtiokonttorille tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja, koska tästä ei olisi erikseen säädetty. Vastaava koskenee tietosuoja-asetuksen erityisten henkilöryhmien lisäksi valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tältä osin säännöskohtaisia ja säätämisyjärjestysperusteluja voisi vielä täydentää. Vastaava huomio koskee 12 §:n perusteluja.

#### 12 § Kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeus ja tiedon luovutus oikeus

Luonnoksen 12 §:n 3 momentin mukaan valtiovarainministeriöllä, Valtiokonttorilla, valtiovarain controller -toiminnolla, ministeriöllä ja tukiviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tässä pykälässä tarkoitettuja välttämättömät tiedot muulle viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle taholle ja Euroopan unionin toimielimelle, elimille ja laitoksille, jos niillä on lakiin perustuva oikeus saada tiedot.

Säännös on epätavallinen siinä mielessä, että se vaikuttaa ainakin kansallisten viranomaisten osalta johtavan päällekkäiseen sääntelyyn, kun momentin perusteella tiedonluovutus on mahdollista ainoastaan, jos viranomaisella on jo lakiin perustuva tiedonsaantioikeus. Sääntelytarve on ymmärrettävä EU:n viranomaisten tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta, mutta kansallisten viranomaisten osalta vaikuttaisi siltä, että sääntelyllä tulee säädetyksi toisaalta sekä tiedonluovutus oikeudesta että tiedonsaantioikeudesta. Näin ei ole tarpeen säätää. Onko momentin tarkoitus olla kansallisten viranomaisten osalta vain informatiivinen?

Epäselväksi jää myös ilmaisu ”pykälässä tarkoitettuja välttämättömät tiedot”. Onko tarkoitus viitata 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, vai onko momentin perusteella tarkoitus arvioida tietojen välttämättömyyttä vielä jonkin muun tarkoituksen kannalta? Tiedonluovutussäännöksille tyypillistä on sitoa tietojen luovutus jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Tämä on myös perustuslakivaliokunnan käytännössään tyypillisesti arvioima seikka. Ehdotetussa säännöksessä ei määritellä tarkoitusta, jota vasten välttämättömyyttä tulisi arvioida. Säännöstä tai perusteluja tulisi selventää tältä osin.

Teknisenä seikkana 3 momentissa vaihtuu yksikkömuoto monikkoon lueteltaessa EU:n viranomaisia: ” Euroopan unionin toimielimelle, elimille ja laitoksille”.

#### 14 § Kansallisten viranomaisten tarkastusoikeus

Ehdotetun 14 §:n 1-3 momenteissa säädetyt tarkastusoikeudet vaikuttavat osin ristikkäisiltä. Erityisesti Valtiokonttorilla on toisaalta oikeus tarkastaa ministeriöitä, mutta toisaalta valtiovarainministeriöllä on oikeus tarkastaa Valtiokonttoria. Ristikkäisiä tarkastusoikeuksia ei liene tässä kuitenkaan tarkoitus säätää, joten olisi hyvä spesifioida tarkastusoikeuksia tältä osin.

#### 15 § Tarkastajan toimivalta

Luonnoksen 15 §:n 2 momentin perusteella tarkastusta tekevällä on oikeus tarkastaa kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot. Tarkastuksen kohteena voi olla monenlaisia tietoja eikä

niitä ole ymmärrettävästi voitu spesifioida säännöksessä. Koska tarkastuksen kohteena voi olla hyvin erilaisia tietoja, eikä liene poissuljettua, että tarkastuksen kohteena voisi olla myös arkaluonteisia henkilötietoja, tulisi arvioida, onko mahdollista rajata säädösperusteisesti oikeus tarkastaa tietoja tarkastuksen kannalta välttämättömiin tietoihin.

#### Säättämisjärjestysperustelut

Säättämisjärjestysperustelut on sinänsä laadittu asianmukaisesti. Perustuslain 124 §:ää koskevilta osin huomionarvoista pykälän soveltamisen kannalta on paitsi se, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen varmistetaan tehtävän antamisen yhteydessä, myös se, että tehtävän antaminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Vastaava sääntely on hyvin tyyppillistä EU:n rahastojen toimeenpanon valvonnan yhteydessä ja sinänsä perustelut julkisen hallintotehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta toteutunevat. Asiaa ei kuitenkaan ole juurikaan perusteltu säättämisjärjestysperusteluissa.

Sääntelyssä on kotirauhan suojan näkökulmasta asianmukaisesti rajattu tarkastusoikeuden ulkopuolelle pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat.

Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa  
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto