

Asia: VN/6450/2019

Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

I Keskeiset ehdotukset

- **Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista**

Lausunnolle lähetetyt hallituksen esitysluonnokset sisältävät ainoastaan pykäläluonnokset ja säännöskohtaiset perustelut. Esitykset liittyvät ja täydentävät keskeisesti valmisteilla olevaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmakauden 2021-2027 sääntelyä. Lausuntopyynnön mukana ei ole toimitettu luonnoksia EU-asetuksista, joita sääntelyllä täydennettäisiin, vaikka EU-asetusten artikloihin viitataan luonnoksessa. Näin ollen oikeusministeriön lausunnossa ei ole arvioitu esitysluonnoksia suhteessa sen taustalla olevaan EU-sääntelyyn, ainakaan siinä muodossa, jossa se tulee aikanaan hyväksytyksi. Säännöskohtaisia perusteluja on paikoin vaikeaa ymmärtää, koska niihin on kopioitu suoraan asetustekstiä. Oikeusministeriö muistuttaa, että EU-oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä perusteluissa on selostettava, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja vastaavasti miltä osin kansallista sääntelyä ehdotetaan puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi. EU-oikeuden velvoitteista johtuvien ehdotusten osalta perusteluista tulee käydä ilmi, millainen on kansallinen liikkumavara velvoitetta toteutettaessa ja miten liikkumavaraa toteutetaan. (Ks. tarkemmin Lainlaatijan EU-opas, jakso 2.6.2)

Esitysluonnoksista puuttuvat säätämisyjärjestysperustelut. Esitykseen liittyy useita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joiden perusteellinen arviointi tässä vaiheessa on haastavaa ilman minkäänlaista luonnosta säätämisyjärjestysperusteluista ja tarkkaa tietoa sääntelyn taustalla olevan EU-sääntelyn muotoiluista. Oikeusministeriö huomauttaa, että ainakin jäljempänä lausunnossa ilmi tulevia seikkoja on syytä arvioida ja ehdotusten perustuslainmukaisuutta perustella säätämisyjärjestysperusteluissa.

Nyt ehdotettavat EU:n tuleviin monivuotisiin rahoituskehyksiin liittyvät hallituksen esitysluonnokset pohjautuvat voimassa oleviin lakiin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) ja lakiin alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014). Kyseiset lait on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erilaisten EU-rahoitusohjelmien kansallisesta täytäntöönpanosta säätämisen yhteydessä arvioinut tähänkin esitykseen liittyviä osakysymyksiä. Näihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin on viitattu jäljempänä relevanteissa yhteyksissä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut alueiden kehittämiseen ja rakennerahastojen hallinnointiin liittyviä varhaisempia lakeja lausunnoissaan PeVL 14/1999 vp, 21/2002 vp, 40/2000 vp ja 14/2008 vp.

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on hyvin monessa kohdassa tyydytty ainoastaan toistamaan pykälässä esitetty. Säännöskohtaiset perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Niissä ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä. Molempiin lakiluonnoksiin sisältyy runsaasti viittauksia tai poikkeuksia hallinnon yleislakeihin ja muihin lakeihin. Sääntelyn systematiikassa tältä osin vaikuttaisi olevan horjuvuutta ja sisäistä epä johdonmukaisuutta toisiaan muutoin vastaavien pykäliden osalta. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää tähän erityistä huomiota ja arvioida, milloin yleislait tulevat soveltamisalansa kautta suoraan sovellettavaksi, miltä osin tarvitaan hallinnon yleislaeista nimenomaisesti poikkeavaa erityissääntelyä ja milloin sääntelyn selkeyden vuoksi on syytä säätää nimenomaisia viittauksia yleislakeihin. Arvioinnissa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, käytetäänkö aineellisia viittauksia, jotka ovat tarpeen, kun laki muutoin ei soveltamisalansa puolesta tulisi sovellettavaksi ja milloin kyseessä on vain informatiivinen viittaus, joka selventää sitä, että yleislaki tai sen tietty kohta tulee sovellettavaksi. Ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12. Näistä lakien suhteesta on syytä tehdä selkoa säännöskohtaisissa perusteluissa asianomaisissa kohdissa, jotta sääntely on soveltajalleen mahdollisimman selkeää.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että lakiluonnokset sisältävät merkittävän määrän asetuksenantovaltuuksia, joista osa vaikuttaa suhteellisen väljiltä. Asetuksista ei ole ollut käytettävissä luonnoksia. Oikeusministeriö on antanut vuonna 2013 lausunnon voimassa olevien lakien nojalla annetuista asetuksista (TEM/563/03.01.02/2014), joka voi olla hyödyllinen asetuksenantovaltuuksien jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetun sääntelyn yhteydessä asetustasoisien sääntelyn tavallista laajempaa käyttöä perusteltuna, koska muutoin sääntely muodostuisi lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. Merkitystä on ollut myös sillä, että EU-lainsäädäntö rajaa osaltaan asetuksenantajan toimivaltaa.

Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä kuitenkin muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. (Ks. esim. PeVL 1/2013 vp ja PeVL 34/2012 vp ja Lainkirjoittajan opas, jaksot 13.5 ja 13.6). Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusratkaisu asetustasoisesta sääntelyn hyödyntämisestä vaikuttaa perustellulta, mutta oikeusministeriö kiinnittää huomiota jäljempänä eräisiin valtuussäännöksiin ja niiden muotoiluihin.

Asetuksenantovaltuuksien tarpeellisuus ja tarkkarajaisuus tulisi arvioida huolellisesti. Sääntelyssä säännellään myös keskeisesti kuntien ja kuntien erilaisten yhteistyöelinten toimintaa ja tehtäviä. Näissä yhteyksissä on huomioitava perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto, joka edellyttää kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säätämistä lailla. (Ks. PeVL 14/2008 vp ja Lainkirjoittajan opas, jakso 9.3).

Ehdotukseen sisältyy sääntelyä, jolla siirretään julkisia hallintotehtäviä yksityiselle. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Oikeusministeriö huomauttaa, että näiden säännösten osalta luonnosten perustelut ovat puutteelliset, eivätkä mahdollista perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymisen arviointia. Sääntämisyjärjestysperusteluissa tulisi arvioida ja perustella lainkohdan kannalta relevanttien säännösten osalta, millä perusteilla perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle täyttyvät. (Edellytyksistä ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 10).

II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 3 §)**

Luonnoksen 1 § vaikuttaisi olevan yhdistelmä ”nimilappusäännöstä” ja tavoitesäännöstä. Luonnoksen 1 §:n 1 momentti nimilappusäännöksenä ei näyttäisi tuovan lain otsikointiin nähden erityisesti lisäarvoa. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko 1 §:n 2 momentti selkeämpää kirjoittaa tavoitesäännöksen muotoon, siten että siinä todettaisiin, että ”Alueiden kehittämisen tavoitteena on...”. Nykymuodossa momentti voi herättää kysymyksen säädöksen velvoittavuudesta ja sen suhteesta määritelmäsäännöksiin. Yleisesti Lainkirjoittajan oppaassa ohjeistetaan pidättäytymään tavoitesäännösten kirjoittamisesta, mutta jos sellainen katsotaan tarpeelliseksi, tulisi se muotoilla selkeästi tavoitesäännöksen muotoon. Mahdolliselta vaikuttaisi myös 1 §:n sisällön integrointi osaksi 3 §:n soveltamisalasäännöstä, jolloin säännös voisi toimia aloitussäännöksenä. Aloitussäännöksestä ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 18.1.

Ahvenanmaata koskevilta osin lain 3 §:ää koskevat perustelut vaikuttavat asianmukaisilta. Ks. kuitenkin alla rahoituslain 2 §:n yhteydessä oleva huomio yhteistyöstä Ahvenanmaan kanssa EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa.

- **Ovatko alueiden kehittämisen tavoitteet selkeät ja kestävät pitkällä aikavälillä? (2 §)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?**

Luonnoksen 6 §:ää koskevissa perusteluissa mainitaan muun muassa esityksen yhteys hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmaa koskevien huomioiden paikka olisi luontevampi muussa osassa hallituksen esityksen perusteluja.

Luonnoksen 9 §:n 1 momentissa vaikuttaisi toistettavan asetuksen sääntelyä. Oikeusministeriö huomauttaa, että EU-asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko 9 §:n 1 ja 2 momentit yhdistää siten, että momentissa todettaisiin vain se, mitkä viranomaiset toimivat yleisasetuksen 65 artiklan 3 kohdan mukaisina välittävinä toimieliminä.

Välittävien toimielinten suorittamien tehtävien osalta vastuu on kuitenkin hallintoviranomaisella. Tällainen tehtävien ja vastuun erottelu on lähtökohtaisesti vaikeasti sovitettavissa kansalliseen

järjestelmäämme, mutta se vaikuttaisi seuraavan suoraan EU-sääntelystä. Lisäksi hallintoviranomaisen ja välittävän viranomaisen suhde näyttäisi järjestetyn vastaavalla tavalla nykysääntelyssä ja pitkälti myös muissa vastaavissa Euroopan unionin rahoitusohjelmia koskevissa sääntelyissä.

Luonnoksen 9 §:ssä säädettävässä asetuksenantovaltuudessa pitäisi lukea ”säännöksiä” eikä ”säädöksiä”. Momentissa on muutoinkin kirjoitusvirheitä.

Luonnoksen 10 a §:ssä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön toimivallasta alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen tarkoitettun määrärahan valvonnassa. Perustuslakivaliokunta on vastaavanlaista ministeriön takaisinperintäoikeutta koskevissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka takaisinperintä kohdistuu viranomaiseen, on perintätoimien oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaista kiinnittää huomiota rikkomuksen vakavuuteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisenä lisätä asiasta maininta lakiehdotukseen (ks. esim. PeVL 21/2002). Kyseisen lakiehdotuksen osalta hallintovaliokunta muutti takaisinperintäsääntelyä siten, että velvollisuuden sijaan ministeriöllä olisi oikeus takaisinperintään. Hallintovaliokunta totesi, että ”tarkoituksena on, että yksittäistapauksissa vähäisten rikkomusten johdosta takaisinperintään ei ryhdytä. Pääsääntönä on kuitenkin, että selkeissä rikkomustapauksissa tuki peritään takaisin” (HaVM 8/2002 vp). Luonnoksessa takaisinperintää koskeva säännös on kirjoitettu ministeriön oikeudeksi, ei ehdottomaksi velvollisuudeksi, ja takaisinperintää koskee ehtojen tai lain olennaisen rikkomisen edellytys. Säännöksen perusteluissa on tuotu esiin, että ennen takaisinperintää tulisi käytännössä pyytää selvitys varojen käytöstä ja antaa maakunnan liitolle mahdollisuus korjata määrärahan käytön epäselvyydet. Näillä toimenpiteillä on vaikutus tukien takaisinperinnän oikeasuhtaisuuteen. Sääntely ei muodostu tästä näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Lakiteknisesti ei liene syytä sille, miksi uutta lakia säädettäessä pykälä numeroitaisiin 10 a –kohdaksi, eikä juoksevan numeroinnin mukaan.

Luonnoksen 11 §:ssä säädetään kirjanpitotoiminnon suhteesta välittävään toimielimeen. Pykälässä todetaan, että kirjanpitotoimintoa hoitava viranomainen voi yhdessä hallintoviranomaisen kanssa asettaa ehtoja. Muotoilusta saa sellaisen kuvan, että kyseessä olisi kaksi eri viranomaista.

Luonnoksen 8 §:stä kuitenkin ilmenee, että työ- ja elinkeinoministeriö toimii sekä hallintoviranomaisena että kirjanpitotoimintona. Perusteluissa ei ole tehty selkoa näiden kahden toiminnon suhteesta, joita työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko pykälän muotoilla sillä tavalla, että siitä ei tulisi harhaanjohtavaa kuvaa siitä, että kyseessä olisi kaksi eri viranomaista. Vaihtoehtoisesti perusteluissa tulisi avata näiden toimintojen eriyttämistä yhden viranomaisen sisällä siten, että ymmärrettäväksi tulee, miten pykälässä tarkoitettu ”yhdessä asettaminen” voi toteutua.

Luonnoksen 13 §:ssä säädettäisiin alueiden uudistumisen neuvottelukunnasta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyse on perustuslain 119 §:ssä tarkoitettusta valtionhallinnon yksiköstä, jonka tehtäviin ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä. Näin ollen neuvottelukuntaa koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti perusteluista, koska säätämisyjärjestysperustelut puuttuvat.

Luonnoksen 14 §:ssä säädetään seurantakomiteasta. Pykälän 1 momentti on epäselvä. Tarkoitus lienee säätää seurantakomitealle seurantatehtävä kuten voimassa olevassa laissa. Perustelujen perusteella on pääteltävissä, että seurantakomiteaa koskevan sääntelyn katsotaan olevan merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka perusteluissa asia on ilmaistu epäselvästi. Perusteluja tulisi selventää tältä osin. Säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitava ja perusteltava perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä, mikäli arvioidaan, että kyseessä on pykälässä

tarkoitettu hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan aiemmasta asiaan liittyvästä käytännöstä ks. erityisesti PeVL 21/2002 vp, joka koski alueiden kehittämislakia ja PeVL 14/2008 vp, joka koski lakia ulkorajayhteistyön hallinnosta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 33/2004 vp ja PeVL 46/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp). Viittaukset ovat kuitenkin tarpeen, jos lakien sovellettavuudesta on muuten epäselvyyttä. Jos viittaukset ovat tarpeellisia, on niiden oltava vastakohtaispäättelmän vuoksi kattavia (PeVL 11/2006 vp ja PeVL 42/2005 vp). Katso kokoavasti esim. PeVL 15/2019 vp.

Virkavastuuta koskeva pykälän viittaus on syytä saattaa vastaamaan lainsäädännössä yleisesti käytettyä viittaustekniikkaa (esim. ”Seurantakomitean jäsenen sovelletaan hänen hoitaessaan edellä 1 momentissa tarkoitettua tehtävää rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.”) Säännöksestä vaikuttaisi puuttuvan viittaus vahingonkorvauslain mukaiseen vahingonkorvausvastuuseen, vaikka siihen viitataan perusteluissa. Pykälään säännös voidaan muotoilla seuraavalla tavalla: ”Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).” Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianmukaisena rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää vastuuta pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen etenkin silloin, jos toiminnasta voi aiheutua vahinkoa (PeVL 24/2001 vp).

Perusteluissa lueteltujen hallinnon yleislakien listan osalta oikeusministeriö toteaa, että se ei kata kaikkia hallinnon yleislakeja. Listasta voi saada kuvan, että kaikki hallinnon yleislait eivät soveltuisi seurantakomitean toimintaan. Perusteluista ei käy ilmi, onko joitakin yleislakeja jätetty tarkoituksella perusteluissa mainitsematta. (Hallinnon yleislakien listan osalta ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.1, ks. myös PeVL 50/2017 vp). On syytä huomata, että julkiseen hallintoon yleisesti sovellettavia säännöksiä sisältyy myös esimerkiksi vuoden 2020 alusta voimaan tulleeseen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019).

- **Saako 15 §:stä kokonaiskuvan maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä?**

Oikeusministeriö katsoo, että 15 §:n 1 momentin 2 kohta voitaisiin muuttaa selkeyden vuoksi informatiiviseksi, jos säännös katsotaan tarpeelliseksi kokonaiskuvan luomiseksi maakunnan liiton tehtävistä.

- **Onko maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) rooli, tehtävät ja päätöksenteko selkeästi määritelty? (17, 18 ja 19 §)**

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa alueiden kehittämissääntelyyn liittyneessä käytännössään arvioinut maakunnan yhteistyöryhmien olevan erityislaatuista valtion ja kunnan viranomaiskoneiston ulkopuolisia toimielimiä. (PeVL 21/2002 vp) Perustuslakivaliokunta on arvioinut maakunnan yhteistyöryhmälle tuolloin annettuja tehtäviä perustuslain 124 §:n valossa. Esitysluonnoksen perusteluissa on viitattu yhteistyöryhmän julkista valtaa sisältävien tehtävien aiheuttavan hallinnon yleislakien soveltamisen. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvauslain soveltumisesta on pykälässä nimenomaiset maininnat. Koska luonnoksesta puuttuvat säätämisyjärjestysperustelut ja säännöskohtaiset perustelut ovat niukat, jää epäselväksi, onko ehdotuksessa katsottu sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Mikäli näin on, tulisi perusteluissa arvioida sääntelyä kaikkien 124 §:ssä säädettyjen kriteerien täyttymisen osalta (ks. tarkemmin 14 §:ää koskevat huomiot).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Luonnoksen 16 §:ssä säädettäisiin maakuntien liittojen yhteistyöstä. Maakuntien liitot voivat sopia yhteistyöstä asioissa, jos se on ko. lain mukaisten tehtävien hoidon kannalta tarpeellista. Perusteluissa todetaan, että välittävän toimielimen tehtävien siirtämisestä ei kuitenkaan voi sopia ilman hallintoviranomaisen hyväksyntää. Tämä vaikuttaa erityisesti EU-sääntelyn tehokkaan toimeenpanon näkökulmasta perustellulta, mutta oikeusministeriö esittää vielä harkittavaksi, tulisiko nämä rajaukset tehtävistä sopimiselle nostaa perusteluista pykälätasolle tai ainakin viitata rahoituslakiin, jonka 12 §:ssä vaikuttaisi olevan samasta asiasta sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu säännöksiä maakunnan liittojen yhteistoiminnasta. Sääntelyä kuntien yhteistoiminnasta ei ole pidetty ongelmallisena kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tässä yhteydessä huomauttanut, että perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavat kielellisiin oikeuksiin liittyvät velvoitteet on otettava huomioon myös maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita järjestettäessä. (PeVL 21/2009 vp). Luonnoksen perusteluissa todetaan, että välittävän toimielimen toimialueen laajentamisella tulee olla hallintoviranomaisen hyväksyntä. Perustelujen mukaan toimialueen laajentamisesta säädetään lain 9 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella. Luonnoksen 9 §:n asetuksenantovaltuus ei kuitenkaan näyttäisi kattavan nimenomaisesti tätä toimialueen laajentamista. Luonnoksen 9 §:n asetuksenantovaltuutta tulisi täsmentää tältä osin.

Luonnoksen 20 §:ssä säädetään maakunnan yhteistyöryhmän tiedonsaannista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin yhteenvetoihin ei voida sisällyttää liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvina salassa pidettäviä tietoja. Oikeusministeriö huomauttaa, että tietoihin ei tulisi lähtökohtaisesti sisältyä muullakaan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Jos salassa pidettäviä tietoja olisi tarkoitus luovuttaa, tulisi salassapidon murtamisesta säätää laissa.

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan erityisohjelmista (osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013). Näkemyksiä ehdotuksesta tai ohjelmien tarpeesta jatkossa? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 30 §)**

-

- **Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)**

Luonnoksen 22 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee saamelaiskäräjät. Säännös on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaisesti laissa. (PeVL 21/2002). Luonnoksen 22 §:n säännöskohtaisten perustelujen momentit eivät vastaa pykäläluonnosta. Luonnoksen 4 momentin asetuksenantovaltuutta ei ole muotoiltu tyypilliseen tapaan valtioneuvoston asetuksella ”voidaan antaa tarkempia säännöksiä”.

- **Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Luonnoksen 23 §:ssä säädetään alueiden kehittämisen keskusteluista. Pykälän 3 momentin mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä keskusteluista. Valtuutus jää epämääräiseksi. Perusteluissa on kuvattu asioita, joista asetuksella voitaisiin säätää. Näillä voitaisiin rajata asetuksenantovaltuutta täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi.

- **Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?**

Luonnoksen 27 §:ssä 1 ja 3 momentin viittaussäännökset työ- ja elinkeinoministeriöstä annettuun asetukseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin eivät vaikuta tarpeellisilta. Viittaukset näihin riittänevät perusteluissa.

Lain 29 §:ssä säädetään seurantakomitean, muun komitean tai työryhmän suomalaisjäsenten osalta rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Perustelujen mukaan edellä mainittujen elinten tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään Interreg-asetuksessa. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut vastaavanlaisia ulkorajayhteistyön hallinnointijärjestelyjä. (Ks. PeVL 14/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä katsonut, että ”seurantakomiteaa ja valintakomiteaa voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä lähinnä luonnehtia erityislaatuiseksi valtion ja kunnan viranomaiskoneiston ulkopuoliseksi toimielimiksi (ks. PeVL 21/2002 vp, s. 2/I). Etenkin seurantakomitean asettamistapaan liittyy kuitenkin valtion toimielimelle tyypillisiä piirteitä (ks. PeVL 21/2002 vp, s. 2/II)”. Seurantakomitean suomalaiset jäsenet nimeäisi valtioneuvosto ja seurantakomitean perustamien komiteoiden ja työryhmien osalta suomalaiset jäsenet nimeäisi työ- ja elinkeinoministeriö. Perustuslakivaliokunta on edellä mainittujen kaltaisten toimielinten osalta pitänyt perusteltuna, että laissa on asianmukaiset säännökset hallinnon yleislakien soveltamisesta komiteoiden työskentelyssä ja komiteoiden suomalaisten jäsenten virkavastuusta erityisesti siitä syystä, että toimielimiin kuuluu myös ulkomaisia jäseniä (PeVL 14/2008 vp). Lakiehdotukseen on otettu asianmukaiset maininnat rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun soveltumisesta seurantakomitean, komitean ja muun työryhmän suomalaisiin jäseniin. Hallinnon yleislakien soveltumisesta ei ole mainintaa pykälässä tai perusteluissa. Lienee jossain määrin mahdotonta soveltaa edellä mainittujen komiteoiden ja työryhmien työskentelyyn kokonaisuudessaan esimerkiksi hallintolakia tai

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia komiteoiden ja työryhmien rajat ylittävän kokoonpanon ja luonteen vuoksi. Taustalla olevasta EU-asetuksesta seurannee jo jonkinlaisia komitean työskentelyyn liittyviä menettelysääntöjä, jotka tulevat sovellettavaksi. Asiasta olisi syytä tehdä selkoa perusteluissa.

Luonnoksen 4 luvun tarkastusviranomaisia koskevan sääntelyn osalta tarkastustoimivallan delegointia koskevissa säännöksissä vaikuttaisi olevan epätarkkuutta. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä 33 §:ssä tarkoitetuilla hallinnollisilla tarkastuksilla tarkoitettaisiin. Pykälä sisältää myös työ- ja elinkeinoministeriölle säädetyn mahdollisuuden nimetä vastaava tarkastaja niissä tapauksissa, joissa hallinnollisista tarkastuksista ei vastaa hallintoviranomainen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa vastaavaa sääntelyä koskevassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastuksen suorittamiseen valtuutettavaa viranomaista ei ole säännöksissä millään tavalla määritelty. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että kun kysymys on perusoikeusliityntäisestä toimivaltuudesta olisi asianmukaista, että se viranomainen, jolle tarkastusoikeus voidaan siirtää ilmenisi välittömämmin suoraan laista (PeVL 14/2008 vp).

Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä täsmentämään edellä mainittua säännöstä. Erityisesti 33 §:ssä tarkoitettujen hallinnollisista tarkastuksista vastaavan tarkastajan osalta esityksestä ei käy ilmi, voitaisiinko kyseinen tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle, ja näin ollen tulisiko tätä toimivallan delegointia arvioida perustuslain 124 §:n valossa. Pykälän toisen momentin mukaan asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä noudatettavasta menettelystä. Tarkastajan toimivaltuudet eivät myöskään käy ilmi laista. Toimivaltuuksista olisi mahdollisesti maininnat EU-asetuksessa. Jos tarkoituksena on, että pykälässä tarkoitettulla vastaavalla tarkastajalla on rahoituslakuonnoksen 48 §:ssä tarkoitettuja vastaavia toimivaltuuksia, tulisi näistä perustuslain 2 §:n 3 momentin vuoksi säätää lailla. (Ks. PeVL 29/2013 vp). Tarkastusvaltuuksien osalta ks. myös rahoituslain tarkastustoimivaltuuksia koskevat kommentit.

Luonnoksen 34 §:n takaisinperintää koskevan sääntelyn osalta ks. 10 a §:ää koskevat kommentit.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä. Näkemyksiä luopua äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 §:n 2 mom.)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Muutoksenhakua koskevan 38 §:n osalta oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetusta siten kuin – rakenteesta viittauksissa kuntalakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiiviset viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä, kun muutosta haetaan yleislakien pääsääntöjen mukaisesti.

Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan kaikki hallintopäätökset, joilla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, ovat lähtökohtaisesti valituskelpoisia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan muutoksenhakupykälässä ei ole syytä eritellä, minkä pykälien nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta.

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain muutoksenhakua koskeva 38 § voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Maakunnan liiton päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa. Maakunnan liiton Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävänä toimielimenä tekemään päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä rahoituslain X §:ssä säädetään.

Muutoksenhausta maakunnan yhteistyöryhmän päätökseen säädetään kuntalaissa. Tämän lain 19 §:n 3 momentin mukaisia lausuntoja koskeviin päätöksiin ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Muutoin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.”

Muutoksenhakukieltoa ei ole perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Muutoksenhakukielto tulisi lähtökohtaisesti aina perustella. (Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 4.12.6 ja PeVL 10/2012 vp).

III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)**

Ahvenmaata koskevien perustelujen osalta oikeusministeriö muistuttaa, että kun kyseessä on EU:n lainsäädännön toimeenpanosta Suomessa ja vaikka maakunnalla on aluepolitiikkaa koskien lainsäädäntövalta, EU:n yhteisten politiikka-asioiden täytäntöönpanossa on tehtävä yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan viranomaisten kesken. Yhteistyön toteutumisen kannalta on siis syytä kuulla maakunnan hallitusta.

Ahvenanmaata koskevilta osin 2 §:n perustelut on väärinkäsitysten syntymisen välttämiseksi syytä kirjoittaa seuraavasti (virke siirretty + lisätty uusi viimeinen virke): ” Käsillä olevaa lakia ei sovelleta asioihin, joissa lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle. Lakiehdotuksen mukaiset ohjelmat koskevat aloja, joissa lainsäädäntövalta kuuluu pääosin Ahvenanmaan maakunnalle. Ahvenanmaan itsehallinnon lainsäädäntövaltaan kuuluvat itsehallintolain 18 §:n mukaan muun muassa elinkeinotoimintaa

koskevat ja työllisyyden edistämistä koskevat asiat. Näiltä osin ja muilta Ahvenanmaan itsehallinnon piirin kuuluvilta osin lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. Näin ollen tätä lakia ei sovellettaisi ohjelmaan, jonka toimeenpanosta vastaa Ahvenanmaan maakunnan viranomainen eikä tukeen, jonka myöntämisestä vastaa Ahvenanmaalla toimiva viranomainen tai muu julkinen taho. Sellaisen ohjelman osalta, joka itsehallintolain mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, säädettäisiin hallintotehtävien siirrosta maakunnan itsehallintoviranomaiselle itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella. Itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Tällaisiin valtakunnan viranomaiselta maakunnan hallinnolle siirrettyihin hallintotehtäviin sovelletaan edelleen valtakunnan lakia. Tätä lakia ei sovellettaisi ohjelmaan, jonka toimeenpanosta vastaa Ahvenanmaan maakunnan viranomainen eikä tukeen, jonka myöntämisestä vastaa Ahvenanmaalla toimiva viranomainen tai muu julkinen taho.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Luonnoksen 12 §:n osalta ks. toimeenpanolain 16 §:ää koskevat huomiot.

Luonnoksen 13 §:ssä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivallasta. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, jotka toimivat välittävinä toimieliminä Euroopan sosiaalirahaston varoista rahoitettavien tiettyjen hankkeiden osalta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (Ks. esim. PeVL 5/2008 vp). Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen. (Ks. kokoavasti PeVL 21/2009). Ehdotettu sääntely on tästä näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Pykälän 4 momentin asetuksenantovaltuudessa annettaisiin valtioneuvostolle toimivalta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä tuista ja niiden käyttökohteista. Pykälässä ei kuitenkaan varsinaisesti säädetä tuista vaan viranomaisen toimivallasta. Näin ollen asetuksenantovaltuus ei vaikuta kiinnittyvän pykälässä säädettyyn, ja sitä tulisi täsmentää tältä osin.

Luonnoksen 13, 15 ja 16 §:ssä säädettäisiin kaikissa siitä, että viranomainen voisi myöntää tukea viranomaisen itse toteuttamiin hankkeisiin. Tämä järjestely vaikuttaa epätyypilliseltä. 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)
Perusteluista ei käy ilmi, miten tuen myöntämisprosessi toteutettaisiin, silloin kun viranomainen myöntäisi tuen itse toteuttamaansa hankkeeseen ja onko tuen myöntämisprosessin osalta ajateltu esimerkiksi haku- ja myöntöprosessin hajauttamista viranomaisen eri vastuualueisiin.

- **Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Lain 4 §:ssä on säädetty lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä viitataan valtionavustuslain tiettyjen pykälien soveltamiseen. Ratkaisu poikkeaa voimassa olevasta laista, jossa valtioavustuslakia sovelletaan, jollei jäljempänä laissa muuta säädetä. Lakiluonnos sisältää säännöksiä, jotka ovat osittain päällekkäisiä tai poikkeavat hallinnon yleislaeista. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota sovellettavaksi tarkoitettujen lakien keskinäissuhteisiin, yleislaeista tehtäviin poikkeuksiin, sääntelyn kattavuuteen ja siihen, että sääntely on soveltajalleen mahdollisimman selkeä. Ks. myös toimeenpanolain osalta keskeisiä ehdotuksia koskevat yleishuomiot.

Luonnoksen 17 §:n 2 momentti alkaa numerolla. Lakikielessä ei aloiteta virkettä numerolla (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 24.4.7.)

- **Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?**

Luonnoksen 19 §:n 3 momentissa on informatiivinen viittaus hallintolain 20 §:ään. Oikeusministeriö toteaa, että yleislakeihin viittaamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Tarpeettomat viittaukset eivät ole suotavia. Joskus lakiin voi kuitenkin olla syytä ottaa niin sanottu informatiivinen viittaus yleislain säännöksiin. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa ilman viittausta saattaisi olla tulkinnanvaraista, onko jokin erityislaissa oleva sääntely sillä tavalla tyhjentävä, että yleislaki syrjäytyy asiassa kokonaan. Käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa on erityissääntelyä hallintolain sisältämistä sääntelykokonaisuuksista ja lisäksi sovelletaan valtionavustuslakia. Informatiivinen viittaus hallintolakiin tai sen tiettyihin sovellettavaksi tuleviin säännöksiin voi näistä syistä olla perusteltu. Luonnoksen 19 §:n 2 momentissa on kuitenkin viitattu ainoastaan hallintolain 20 §:ään. Perusteluissa viitataan myös hallintolain 21 §:ään asian siirtämisestä. Lakiluonnoksen 22 §:ää koskevissa perusteluissa viitataan niin ikään hallintolain 45 §:n soveltumiseen, mutta asiasta ei ole mainintaa pykälässä vastaavalla tavalla kuin 19 §:ssä. Informatiivisten viittausten tarpeeseen, kattavuuteen ja johdonmukaisuuteen valitussa viittaustavassa on syytä kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.3.

Luonnoksen 27 §:n otsikointi ja sisältö eivät täsmää pykälän ja perustelujen osalta.

Tuen takaisinperintää koskevista 32 ja 33 §:n perusteluista ei ilmene, onko takaisinperintää koskevia säännöksiä arvioitu perustuslakivaliokunnan tukien takaisinperintää koskevan käytännön valossa.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida perustuslakivaliokunnan käytännön olennaisuutta tässä esityksessä säädetyn tuen takaisinperintää koskevan sääntelyn osalta. (Ks. esim. PeVL 45/2006 vp, PeVL 43/2006 vp ja PeVL 21/2002).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

Luonnoksen 36 §:n 2 momentissa säädettäisiin viittaus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Muotoilusta ei selvästi käy ilmi, onko kyseessä informatiivinen viittaus vai aineellinen viittaus. Asiaa ei myöskään ole täsmennetty perusteluissa. Jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko viittaus tarpeellinen ja kummalla tavalla se tulisi muotoilla. Lähtökohtana sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa on, että vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Mahdollisuudesta sähköiseen asiointiin ei näin ollen yleensä ole tarvetta säätää erikseen. Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.3.3.

Luonnoksen 47 §:ssä säädettäisiin tarkastusvaltuuden antamisesta. Viranomainen voi valtuuttaa tilintarkastuslaissa tarkoitetun tilintarkastajan suorittamaan tarkastus puolestaan. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkopuolisesta asiantuntijasta, joka voi viranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Sääntely on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Pykälän 4 momenttiin on otettu viittaukset tilintarkastajaan ja ulkopuoliseen asiantuntijaan sovellettavista hallinnon yleislaeista sekä valtion virkamieslain 14 ja 15 §:stä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota jo edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka perusteella viittauksia hallinnon yleislakeihin ei perustuslain 124 §:n vuoksi ole välttämätöntä ottaa lakiin. Jos viittaus kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, sen tulisi olla kattava, jotta välttyään poissulkevilta vastakohtapäätelmiltä. Virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta ehdotetaan asianmukaisia viittauksia. Ehdotetussa pykälässä olisi myös viittaus valtion virkamieslain 14 ja 15 §:en soveltamiseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että luonnoksissa on perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä, joiden osalta on valittu erilaisia sääntelytekniikoita suhteessa yleislakeihin viittaamiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota johdonmukaisuuteen saman lain sisällä vastaavanlaisista asioista säädettäessä. Luonnoksesta ei ilmene, ovatko erot sääntelytavassa sattumanvaraisia vai tarkoituksellisia. Mikäli erot sääntelytavassa ovat tarkoituksellisia valintoja, tulisi perusteluista ilmetä, miksi valittu sääntelytapa on kyseisen säännöksen kohdalla perusteltu. Valtion virkamieslain ei ole perinteisesti katsottu kuuluvan hallinnon yleislakeihin. Erillinen viittaus siihen on perusteltu, jos lainkohtien soveltaminen katsotaan tarpeelliseksi. Lainkohtien soveltamisen tarvetta ei kuitenkaan ole erikseen perusteltu. Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi, onko viittaus tarpeellinen. Tätä arvioidessa on hyvä kiinnittää huomiota sovellettaviksi tulevista hallinnon yleislaeista, erityisesti hallintolaista, jo seuraaviin velvoitteisiin.

Luonnoksen 48 §:ssä säädettäisiin tarkastajan toimivallasta. Tarkastustoimivaltaa on käsitelty runsaasti perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä erityisesti Euroopan unionin sääntelyyn liittyvien tarkastustoimivaltuuksien osalta (Ks. PeVL 12/2019, PeVL 9/2019 ja PeVL 6/2019). Pykälän 1 momentissa rajattaisiin tarkastustoimivalta siten, että tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Sääntely vaikuttaa näin ollen perustuslain 10 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmattomalta. Säännös tulisi kuitenkin muotoilla tavanomaisella tavalla sulkien

tarkastustoimivallan ulkopuolelle pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat. Tätä muotoilua on käytetty lakiluonnoksen 65 §:ssä. Myös tältä osin tulisi kiinnittää huomiota sääntelyn ja käytettyjen muotoilujen johdonmukaisuuteen lain sisällä (erityisesti momenttien johdonmukainen järjestys). Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyypisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 22/2013 vp ja PeVL 44/2016 vp). Tältä osin pykäläluonnokseen otettu viittaus hallintolakiin vaikuttaa asianmukaiselta.

Luonnoksen 49 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi tietojärjestelmän omistaja ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (908/2019) tarkoitettu tietojärjestelmän tiedonhallintayksikkö. Edelleen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että järjestelmään tallennetuista tiedoista muodostuisi tässä laissa ja toimeenpanolaissa tarkoitettujen Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman viranomaisten yhteinen tietovaranto ja hankehallinnon sähköinen viranomaisarkisto. Esityksen perusteluistakaan ei selviä, mitä tietojärjestelmän omistajuudella tarkoitetaan, ja millaisia oikeudellisia vaikutuksia mainitun säännöksen on tarkoitettu synnyttävän. Tietojen käsittelyyn ja tiedonhallintaan liittyvät oikeudet, velvoitteet ja vastuut määräytyvät lainsäädännössä muiden seikkojen ja käsitteiden kuin tietojärjestelmän omistajuuden perusteella. Tiedon käsittelyyn ja – hallintaan liittyviä toimijoita ja vastuutahoja ovat julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa tarkoitettu viranomainen, tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö, henkilötietojen osalta rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä sekä arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostaja.

Lakiehdotuksen 50 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tietojärjestelmästä voidaan luovuttaa tietoja teknisen rajapinnan avulla muulle kuin tässä laissa tarkoitettulle viranomaiselle, jos viranomaisella on lakiin perustuva oikeus saada nämä tiedot. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 22 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Esityksen perusteluista ei selviä, miksi säätäminen asiasta tässä laissa erikseen olisi tarpeen. Ehdotettu säännös vaikuttaa tiedonhallintalaissa säädetyn kanssa päällekkäiseltä sääntelyltä.

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan rahoituslakiluonnoksen 51 §:n osalta oikeusministeriö huomauttaa, että pykäläluonnoksessa ei ole sääntelyä tietojen luovuttamisen osalta, vaan ainoastaan viranomaisten tietojen saamisen osalta. Pykälän otsikossa ja säännöskohtaisissa perusteluissa tarkastellaan myös tietojen luovuttamista, joten kyseessä on ilmeisesti erehdys.

Luonnoksen 54 §:n osalta esityksen perustelujen mukaan pykälän 1 ja 2 momentit ovat luonteeltaan informatiivisia. Pykälän 1 momentissa todetaan, että järjestelmään tallennettujen tietojen julkisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Pykälän 2 momentissa todetaan, että tietojärjestelmään tallennettujen henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja sitä täydentävässä ja täsmentävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Mainittuihin yleislakeihin ei ole tarpeen viitata erityislainsäädännössä, jollei viittaaminen ole tarpeen epäselvyyksien välttämiseksi. Esityksessä tulisi perustella, miksi katsotaan tarpeelliseksi viitata mainittuihin lakeihin tai vaihtoehtoisesti viittaukset on syytä jättää pois (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2 ”Viittaaminen yleislakiin”). Oikeusministeriö pitää selkeyden näkökulmasta kannatettavampana, että esityksen perusteluissa tuotaisiin esiin sovellettavien lakien väliset suhteet siten, että käytännön toimijat saavat riittävän käsityksen sovellettavaksi tulevan keskeisen lainsäädännön kokonaisuudesta. Vastaava huomio koskee 66 §:ää.

Pykälän 3 momentin mukaan hallintoviranomaisella on yleisasetuksen 44 artiklan mukainen velvollisuus järjestää verkkosivusto ja julkaista sivustoilla ohjelman täytäntöönpanoon liittyviä hankkeita, tuen saajia ja tuen määrää koskevia tietoja. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu raja sisällytetään tietojen luovuttamiseen tällaisissa rekisteissä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely

Kansallisesta liikkumavarasta ja erityissääntelyn tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksessa on henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Henkilötietojen käsittelystä ehdotetaan säädettävän erityisesti hankkeiden rahoittamista koskevassa lakiluonnoksessa (nk. rahoituslaki) Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen osallistumiseen liittyen. Rahoituslain 3 luvun 52 §:ssä säädettäisiin sen otsikon mukaan Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötietojen käytöstä ja luovuttamisesta ja 53 §:ssä Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötietojen tallentamisesta.

Kyseiset säännösehdotukset kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä.

Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi kansallisen erityissääntelyn on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen nimenomaisesti kantaa käsitellessään tietosuoja-asetusta täydentävää tietosuojalakia ja rikosasioiden tietosuojalakia todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (PeVL 14/2018, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Nyt käsiteltävän esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset -liitteen mukaan Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) rahoitettavien hankkeiden seurantatietojen kerääminen ja raportointi Euroopan komissiolle muutettaisiin henkilötietojen osalta rekisteripohjaiseksi, mikä on liitteen mukaan komission ensisijainen suositus. Esitysluonnoksesta puuttuu muilta osin perustelut siitä, miksi sosiaalirahaston osalta henkilötietojen käsittelystä tulisi säätää erikseen ja toisaalta, miksi muilta osin henkilötietojen käsittely voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti yleislainsäädännön nojalla. Esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin huomioiden lisäksi tässä lausunnossa oikeusperusteen tunnistamisen yhteydessä lausuttu.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnosta tulee tarkastella jatkokäsittelyn yhteydessä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan yllä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu uusi lausuntokäytäntö.

Nyt käsiteltävissä lakiesitysluonnoksissa on pykäläehdotukset, joissa selvennettäisiin lakien suhdetta EU:n lainsäädäntöön (toimeenpanolakiehdotuksen 4 § ja rahoituslakiehdotuksen 3 §). Säännöksissä lueteltaisiin ne EU:n suoraan sovellettavat asetukset, joita ehdotettavilla laeilla täsmennettäisiin ja täydennettäisiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala on kuvattava säännöskohtaisesti. Erityistä huomiota on kiinnitettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Näin ollen asian jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa säännöskohtaisia perusteluja niin, että kävisi selvästi ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvan sääntelyn osalta on — mikäli sääntely ylipäänsä katsotaan välttämättömäksi — lisäksi esitettävä perustelut, miksi sääntelyn katsotaan täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen.

Käsittelyn oikeusperusteen tunnistaminen

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, jos kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja.

Rahoituslakiluonnoksen 52 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaan Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötietojen käytöstä ja luovuttamisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi henkilötunnuksista syntyvän rekisterin rekisterinpitäjä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintoviranomaisella, jolla tarkoitetaan perustelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriötä, olisi oikeus saada sosiaalirahaston varoista rahoitettavaan hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötunnus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelman seuranta varten. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan henkilötietorekisteristä säättämisen taustalla on unionin lainsäädäntö, jossa asetetaan jäsenvaltioille velvoite seurata ja raportoida Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varoista rahoitettavien hankkeiden seurantatietoja sisältäen sosiaalirahaston hankkeiden osallistujien tiedot. Henkilörekisteriä käytettäisiin ESR-asetuksen (sosiaalirahastoa koskeva asetus) edellyttämää seuranta ja komissiolle raportointia varten. Säännösehdotuksen perusteluissa todetaan tämän jälkeen, että henkilötietojen ”Käyttöperuste olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 c kohdan mukainen” eli henkilötietojen käsittely perustuisi rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään.

Kyseistä pykäläluonnosta ja sen perusteluja lukemalla herää kysymys, että mikä on lopulta se työ- ja elinkeinoministeriölle laissa säädetty tehtävä, jonka suorittamiseksi henkilötietoja on tässä tapauksessa välttämätöntä käsitellä. Onko rahoituslakiluonnoksen 52 §:ssä kyse ESR-asetuksessa asetetun veloitteen mukaisesta kansallisesta sääntelystä vai palautuuko työ- ja elinkeinoministeriön tarve käsitellä henkilötunnusta johonkin muuhun toimivaltasäännökseen, kuten hankkeiden toimeenpanoa koskevan lakiluonnoksen 8 §:ään, jossa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön tehtävistä esimerkiksi hallintoviranomaisen ominaisuudessa? Mikäli kyse on ESR-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä tai asetuksen nimenomaisesta veloitteesta, tulee tämän käydä esityksestä selvästi ja yksityiskohtaisesti ilmi.

Työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsisi 52 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnuksen rahaston ohjelman seuranta varten. Samaisen pykäläluonnoksen 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus luovuttaa henkilötunnus Tilastokeskukselle tilastollisen aineiston muodostamista varten ja lisäksi työ- ja elinkeinoministeriöllä ja tarkastusviranomaisella olisi oikeus saada tiedot tilastokeskuksen koostamasta aineistosta.

Luonnoksen 3 momentin perusteluissa todetaan, että Tilastokeskus yhdistäisi henkilötunnukseen muut EU:n lainsäädännön edellyttämät raportoinnin henkilötiedot, jotka olisivat esimerkiksi tieto henkilön vammasta tai osatyökyvyttömyydestä. Tilastokeskus kokoaisi perustelujen mukaan tiedot siten, että yksittäistä henkilöä ei aineistosta olisi tunnistettavissa. Säännösluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, mihin lainsäädäntöön Tilastokeskuksen velvoite tai toisaalta oikeus käsitellä kyseisiä arkaluonteisia tietoja perustuu. Toiseksi esitysluonnosta lukemalla jää avoimeksi, että palautuvatko

tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle ja tarkastusviranomaiselle sellaisessa muodossa, että niistä ei voida enää tunnistaa henkilöä, jolloin kyse ei olisi enää henkilötiedoista. Tietosuoja-asetuksessa määritellään yhtäältä pseudonymisoidut tiedot, joista henkilö voidaan edelleen erottaa ja toisaalta anonymisoidut tiedot, joista henkilöä ei voida enää tunnistaa eikä tietoja katsota enää henkilötiedoiksi. Oikeusministeriö katsoo, että asian jatkovalmistelun yhteydessä tulisi tutustua erityisesti tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 ja 5 kohtaan sekä johdanto-osan 26 ja 29 kappaleeseen ja tarkentaa, minkälaisista tiedoista on tässä yhteydessä kyse.

Samaisen 52 §:n 3 momenttia koskevien perustelujen mukaan hallinto- ja tarkastusviranomaiset tarvitsevat kyseiset tiedot hoitaakseen niille yleisasetuksessa säädettyt tehtävät. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, että mitkä viranomaisen tehtävät johtuvat lopulta ESR-asetuksesta ja mitkä puolestaan yleisasetuksesta. Lisäksi 3 momentin perustelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä ja tarkastusviranomaisella olisi oikeus saada tiedot ”tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten tallentamista henkilötiedoista.” Pykäläluonnoksen perustelut ovat tältä osin ristiriidassa itse pykälän kanssa, sillä tällaisesta erittäin laveasta tiedonsaantioikeudesta ei ole mainintaa säännösluonnoksessa. Henkilötietojen suojan kannalta herää kysymys, että mihin henkilötietoihin perusteluissa tältä osin viitataan, koska esitysluonnoksesta saa muutoin kuvan, että työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsee tehtävänsä suorittamiseksi vain henkilötunnuksen eikä ylipäänsä tiedot viranomaisten tallentamista rahoituslakiluonnoksessa tarkoitetuista henkilötiedoista.

Voidaan todeta, että esitysluonnoksesta on ylipäänsä hankalahkoa saada selville, missä tarkoituksessa ja laajuudessa eri viranomaiset käsittelevät henkilötietoja sosiaalirahaston hankkeeseen liittyen ja miten kyseiset tiedot liikkuisivat eri viranomaisten välillä. Sosiaalirahaston hankkeisiin liittyvien tukien myöntämisestä näyttäisi vastaavan ELY-keskukset (1 luvun 13 §:n 1 momentin 3 kohta) ja Ruokavirasto (1 luvun 15 §:n 1 momentti). Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa ELY-keskuksen ja Ruokaviraston rooliin henkilötietojen käsittelyssä. Asian jatkovalmistelussa tulisi selvittää, mitä henkilötietoja kyseiset viranomaiset käsittelevät hankkeisiin liittyen ja mikä olisi mahdollisesti niiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta on sinänsä tyypillinen viranomaisten henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja mahdollinen myös esitysluonnoksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittelyssä. Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kansallisen erityissääntelyn tarve on riskien valossa vähäinen, jolloin olisi syytä arvioida myös sitä, tarvitaanko tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentäviä erityissääntöksiä henkilötietojen käsittelystä, jos säännökset eivät perustu suoraan sellaiseen EU-sääntelyn veloitteeseen, josta on annettava asetusta täydentävää tai täsmentävää uutta kansallista sääntelyä tai täytäntöönpanosääntelyä.

Asian jatkovalmistelun yhteydessä olisi hyvä selvittää, että voisiko työ- ja elinkeinoministeriön 52 §:ssä kuvatun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, mikäli se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Kyseistä oikeusperustetta täsmentää kansallinen tietosuojalaki, jonka 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla, mikäli käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Säännös mahdollistaa käsittelyn, joka on asianmukaisesti perusteltua viranomaisen tehtävien ja toimivallan kannalta. Lisäksi käsittelyn on oltava oikeasuhtaista viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen soveltaminen edellyttää aina tapauskohtaista arviointia siitä, voidaanko tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä pitää oikeasuhtaisena käsittelyn tarkoitukset huomioon ottaen. Arvioinnissa on otettava huomioon tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, kuten tietojen minimoinnin periaate. Nyt käsiteltävässä rahoituslakiluonnoksen 52 §:n perusteluissa on sivuttu kyseistä periaatetta ja todetaan, että pelkän henkilötunnuksen tallentaminen rekisteriin olisi tietojen minimoinnin mukaista. Lisäksi todetaan, että rekisteriin ei tallennettaisi muita henkilöä yksilöiviä tietoja eikä arkaluonteisia tietoja. Tältä osin olisi kuitenkin hyvä myös arvioida, onko rekisteröitäviä henkilötietoja yleensäkin tarpeen täsmentää laissa miltään osin.

Oikeusministeriö käsittelee lausunnossa jäljempänä sitä, onko henkilötunnuksen käsittelystä tarpeen säätää nyt käsiteltävässä laissa, koska henkilötunnuksen käsittely on mahdollista yleislakina sovellettavan tietosuojalain nojalla tietyin edellytyksin. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole sille laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi tarvetta käsitellä muita henkilötietoja kuin henkilötunnuksia, olisi otettava tarkasteluun se vaihtoehto, että henkilötietojen käsittelystä ei tarvitsisi esittää erityissääntelyä, vaan käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja sitä täsmentävää tietosuojalakia. Tällainen ratkaisu, mikäli se osoittautuisi mahdolliseksi, voisi olla omiaan edistämään perustuslakivaliokunnankin lausumaa tavoitetta pyrkimyksestä kohti selkeämpää kansallista sääntelymallia henkilötietojen käsittelystä (ks. PeVL s. 4–5). Lisäksi Euroopan komissio on tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa koskevan työn yhteydessä korostanut, että kansallista liikkumavaraa tulee käyttää hyvin rajatusti.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ottanut nimenomaisesti kantaa yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeeseen ainoastaan arkaluonteisten henkilötietojen ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin osalta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut myös yleisemmin, että sääntelyn tarvetta olisi tarkasteltava tietosuoja-asetuksen valossa tapauskohtaisesti, kiinnittäen huomiota asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Näin ollen oikeusministeriö esittää, että asian jatkovalmistelun yhteydessä selvennetään, minkälaisia henkilötietoja viranomaisten on välttämätöntä käsitellä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi ja arvioidaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Kyseistä arviointia ei tule rajata vain rahoituslakiluonnoksen 52 §:ään, vaan on syytä tarkastella esitysluonnosta kokonaisuudessaan.

Henkilötietojen käsittelyn oikeudelliseen perusteeseen liittyen oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös rahoituslakiluonnoksen 53 §:ään. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tuen saajan olisi huolehdittava, että sosiaalirahaston hankkeeseen osallistuvat henkilöt ilmoittavat henkilötunnuksensa henkilörekisteriin. Pykäläluonnoksen 2 momentista säädettäisiin, että tuen saaja voisi hankkeeseen osallistuvan henkilön suostumuksella tallentaa henkilötunnuksen rekisteriin.

ja perustelujen mukaan näin tulisi toimia, jos henkilöllä itsellään ei olisi mahdollisuutta käyttää ilmoittamiseen käytettävää sähköistä palvelua. Avoimeksi jää, tarkoitetaanko suostumuksella tässä yhteydessä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista perustetta henkilötietojen käsittelylle, eli rekisteröidyn suostumusta. Kyseinen oikeusperuste ei sisällä kansallista liikkumavaraa eli siitä ei voi säätää kansallisesti, joten asian jatkokäsittelyn kuluessa olisi selvennettävä, miten pykäläluonnoksessa kuvattu suostumusmenettely suhteutuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseen suostumukseen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että pykälä aiheuttaa hämmennystä sen suhteen, onko ensisijainen vastuu henkilötunnuksen ilmoittamisesta lopulta tuen saajalla, kuten 1 momentissa säädettäisiin vai hankkeeseen osallistujalla, kuten 2 momentin perusteluista voi saada käsityksen. Lisäksi voidaan huomata, että aihetta näytettäisiin käsiteltävän jo 52 §:n perusteluissa, jossa todetaan, että ”Ennen kuin henkilötunnus tallennettaisiin henkilörekisteriin, tuen saaja varmistaisi sähköisessä palvelussa, että osallistuja on tallentanut tiedot oikein. Hankkeen osallistujatietojen osalta tuen saajalla olisi myös oikeus katsella hankkeensa henkilötunnusrekisteriä sen varmentamiseksi, että kaikkien hankkeeseen osallistujien henkilötunnukset on tallennettu rekisteriin. Käytännössä katseluoikeus myönnettäisiin hankekohtaisesti vain rajatulle määrälle hanketyöntekijöitä ja vain niin sanotun oman hankkeensa tietoihin.” Oikeusministeriö kehottaa tarkistamaan, onko 52 §:n perustelut oikea paikka käsitellä tuen saajan oikeutta katsella hankkeeseen osallistuvien henkilötunnuksia. Toiseksi voidaan huomauttaa, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, mihin lainsäädäntöön perustuu yhtäältä työ- ja elinkeinoministeriön oikeus myöntää tuen saajalle oikeus katsella hankkeeseen osallistuvien henkilötunnuksia ja toisaalta tuen saajan oikeus katsella henkilötunnuksia. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on täydennettävä tältä osin.

Rekisterinpitäjästä ja henkilötietojen käsittelijästä

Rahoituslakiluonnoksen 52 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi henkilötunnuksista syntyvän rekisterin rekisterinpitäjä.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen perusteella. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Saman 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Rekisterinpitäjän määrittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tiedetään, mikä taho vastaa useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset. Silloinkin kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot täsmennetään laissa, arvioinnissa voidaan pitää lähtökohtana sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa

rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, millä perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on aiheellista määrittää tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuksi rekisterinpitäjäksi. Tarpeen olisi myös selvittää, mikä on muiden henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien viranomaisten, kuten ELY-keskusten ja Ruokaviraston, tietosuoja-asetuksen mukainen rooli. Esitystä tulee arvioida ja täydentää tältä osin.

Säännösluonnoksen perusteluissa todetaan lisäksi, että tuen saaja toimisi hankkeidensa osalta pykälässä tarkoitetun rekisterin henkilötietojen käsittelijänä. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Tyypillisesti kyse on tilanteesta, jossa rekisterinpitäjä ulkoistaa henkilötietojen käsittelyä sisältäviä tehtäviä ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Henkilötietojen käsittelijällä ei ole päätösvaltaa henkilötietojen keräämisen, säilytyksen, käyttämisen tai muun käsittelyn suhteen, eikä tietoja käsitellä henkilötietojen käsittelijän tarkoituksia varten. Tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa puolestaan säädetään, että henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan muun muassa käsittelyn kohde ja kesto. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan on selvää, että nyt käsiteltävässä tapauksessa tuen saaja ei ole henkilötietojen käsittelijä tietosuoja-asetuksen 4 ja 28 artiklassa säädettyssä tarkoituksessa.

Henkilötunnuksen käsittelystä säätämisestä

Rahoituslakiluonnoksen 52 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisella on oikeus saada Euroopan sosiaalirahaston varoista rahoitettavaan hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötunnus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelman seurantaan varten.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Kansallisesti henkilötunnuksen käytön edellytyksistä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pykälän mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötunnuksen käsittelystä on syytä säätää erityislainsäädännössä vain siinä tapauksessa, että tunnuksen käsittely ei ole aiotulla tavalla mahdollista suoraan kansallisen tietosuojalain nojalla. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että hankkeen jatkokäsittelyn yhteydessä tulee arvioida uudelleen tarve säätää henkilötunnuksen käsittelystä rahoituslakiluonnoksen 52 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa ottaen huomioon tietosuojalain 29 §:ssä säädetty.

- **Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Lain 60 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön oikeudesta saada tietoja toimivaltaisilta maakunnan liitoilta kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnista, myöntämisestä, maksamisesta, seurannasta, valvonnasta ja jatkotoimenpiteistä. Säännöksestä ei ilmene, mitä tarkoitusta varten työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus saada mainitut tiedot. Huomionarvioista on myös, ettei säännöksessä ole salassapidon murtavaa muotoilua. Tämä tarkoittaa, että säännöksen nojalla voidaan luovuttaa vain julkisia tietoja. Säännöksen sanamuodon perusteella luovuttaa voidaan muun muassa valvontaa koskevia tietoja. Esityksen perustuista ei tarkemmin ilmene millaisia valvontatietoja lainkohdassa tarkoitetaan. On kuitenkin hyvä huomata, että julkisuuslain 24 :n 1 momentin 15 kohdan perusteella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta ovat salassapidettavia, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

- **Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?**

Luonnoksen 63 §:ssä säädetään ohjelmien mukaisten tarkastajien toimivallasta. Tältä osin oikeusministeriö viittaa yllä 48 §:n arvioinnin yhteydessä todettuun. Pykälät tulisi muotoilla yhdenmukaisesti, ellei toisistaan poikkeaviin muotoiluihin ole erityisiä syitä. Vastaavasti 64 ja 65 §:ssä säädettäisiin asiallisesti samoista asioista kuin 47 ja 48 pykälissä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin mainituista pykälistä yllä esittämiinsä huomioihin. Luonnoksen 64 ja 65 pykälissä olevat viittaukset lain 61 pykälään ovat virheelliset. Viitata pitäisi ilmeisesti 63 §:ään.

Luonnoksen 68 §:ssä vaikuttaisi olevan päällekkäistä sääntelyä päätöksen tiedoksiannosta erityisesti suhteessa luonnoksen 36 §:ään. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota näiden säännösten suhteeseen. Vaikuttaa siltä, että pykälän 1 momentti käytännössä toistaisi hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain sisältöä ja pääsääntöä. Pykälän 2 momentti näyttäisi sisältävän erityissääntelyä, josta on syytä säätää, jos tarkoitus on poiketa edellä mainittujen lakien pääsäännöstä. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko pykälän 1 momentissa säätää ainoastaan informatiivisesta viittauksesta, jos sellainen koetaan tarpeelliseksi. (muotoilun osalta ks. esim. kuntalain 139 §).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

Luonnoksen 67 §:n osalta oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyä yksityiselämän ja henkilötietojen

suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp. ja siinä viitatus lausunnot).

Lakiehdotuksen 67 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ei vastaa muotoilultaan edellä kuvattua. Pykälän 1 ja 3 momenteissa luovutettavia tietoja ei ole yksilöity, eikä niiden luovuttamisen edellytykseksi ole asetettu tietojen välttämättömyyttä säännöksessä mainittujen tarkoitusten kannalta. Vaikka tarkoitukset olisivat sinänsä asianmukaisia, myöskään niitä ei ole säännöksissä ole rajattu tai yksilöity. Pykälän 3 momentissa luovutuksen saajat on myös määritelty hyvin väljästi. Tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset, niiden tehtävät ja luovutettavat tiedot tulisi nimetä laissa tarkemmin.

Esityksen mukaan tiedonsaantioikeus koskisi myös hakijan avainhenkilöiden henkilötietoja. Avainhenkilöiden henkilötiedot ovat esityksen perustelujen mukaan tarpeen 9 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tuen myöntämisen esteiden tutkimiseksi. Avainhenkilön tekemä rikos tai hänen saamansa liiketoimintakielto voi estää tuen myöntämisen.

Esityksestä ei tarkemmin ilmene, miltä viranomaiselta ja mitä tietoja tarkalleen ottaen on tarkoitus saada. Rikostiedot ovat kuitenkin valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottavia tietoja, joiden osalta myös tiedonluovutussääntelyn tulisi olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Nyt ehdotettu epämääräinen viittaus henkilötietoihin ei täytä näitä edellytyksiä. Lisäksi on huomattava, että rikosrekisteritietojen luovuttamisesta säädetään aina rikosrekisterilaissa, eikä niitä voida luovuttaa rikosrekisteristä yksin muulla laissa säädetyn perusteella. On myös otettava huomioon, että rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely suoritetaan tietosuoja-asetuksen mukaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Pykälän 2 momenttia olisi myös aiheellista rajata määrittelemällä tarkemmin Verohallinnolta tarvittavien tietojen tarkempaa laatua tai luonnetta.

Ehdotuksessa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain muutoksenhakua koskevien 69 ja 70 §:n osalta oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksissa kuntalakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiiviset viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä siltä osin, kun muutosta haetaan pääsäännön mukaisesti. Maakunnan liiton Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavia hankkeita koskevan päätöksen osalta viittausten hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin on oltava aineellinen, koska tältä osin poiketaan pääsäännöstä eli kuntalain noudattamisesta.

Lakiehdotuksen 69 §:n 3 momentti ja 70 §:n 3 momentti, joissa säädetään jatkovalitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä, ovat tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä. Valituslupamenettely on säädetty pääsäännöksi kuntalain 142 §:n 1 momentissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä, joten viittaus yleislakeihin muutoksenhakua koskevassa pykälässä kattaa myös tämän asian.

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain muutoksenhakua koskevat 69 ja 70 § voitaisiin oikeusministeriön käsityksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Maakunnan liiton muuhun kuin 3 luvussa tarkoitettuun Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa.

Myös muuhun tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavaa hanketta koskevaan päätökseen ja siihen annettava päätös tehdään sähköisesti 49 §:ssä tarkoitetussa tietojärjestelmässä.

Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

IV Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?

Kommentit ja näkemykset

-

Suurpää Helka
OM

Leppävirta Liisa
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto