

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**

Lausuntoa on pyydetty työryhmän ehdotukseen perustuvasta lakiluonnoksesta, johon sisältyvät lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut pykälittäin, mutta johon ei sisälly esimerkiksi luonnosta säätämisyksiköiksi. Tästä syystä totean jo tässä vaiheessa, että hallituksen esityksen laatimisoikeiden mukaan kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Mikäli esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytännöstä.

Hallituksen esityksessä on syytä on syytä arvioida esitettyä lainsäädäntöä myös suhteessa tietosuoja-asetuksessa asetettuihin vaatimuksiin.

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

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

-

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

Lakiluonnoksen 2 §:n luonnoksen perusteluiden mukaan "keskeisiä myös alueiden kehittämiseen vaikuttavia muutoksia ovat ilmastonmuutos, sen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä kestävä kehityksen tavoitteet." Samoin todetaan, että tavoitteena on edistää "alueiden kestävä kasvua ja kilpailukykyä".

Perustuslain 20 § turvaa kaikille oikeuden terveeseen ja turvalliseen ympäristöön. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 69/2018 vp, s. 2-3) perustuslain 20 §:n säännöksen ilmaisevan "ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä." Pykälän 2 momentin säännös on valiokunnan mukaan tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II). Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Jo perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että perustuslain 20 §:n ympäristösäännös kuvastaa ympäristökysymysten lisääntyneen merkitystä päätöksenteossa (HE 309/1993 vp, s 42). Ilmastonmuutoksen etenemisen myötä säännöksen merkitys on entisestään korostunut.

Edellä kerrotusta syystä katson, että asian jatkovalmistelussa tulisi enemmän ottaa huomioon ilmastonmuutos ja sen torjunta sekä sen vaikutus kestäväan kehitykseen, millä on suora yhteys ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Tulisi esimerkiksi pohtia, onko tarkoitus torjua vai hillitä ilmastonmuutosta, mitä "kestävä" kasvu tarkoittaa ilmastonmuutoksen kannalta ja missä määrin alueiden jatkuva taloudellinen kasvu on mahdollinen ilmastonmuutoksen torjumisen näkökulmasta.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

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

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

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

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

9 §:ssä pitänee olla ” asetuksella voidaan antaa tarkempia säädöksiä välittävälle (ei välittävistä) toimielimille asetettavista edellytyksistä ja tehtävistä”

-
- **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 §)**

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

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä rajaa jo sinänsä asetuksenantajan toimivaltaa. Valtuussäännöksiä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota säännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Vähimmäisvaatimuksena on, että valtuussäännöksessä eritellään riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitetut asiat.

Edellä todetun valossa katson, että 23 §:n asetuksenantovaltuuden osalta jää hieman epäselväksi, millaisista asioista asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä. Lakiluonnoksen mukaan siis ”asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä keskusteluista”. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi tarkemmin keskustelujen tiheydestä ja menettelyistä, keskustelujen johtopäätösten kirjaamisesta ja niiden seurannasta, mitkä seikat tulee kirjata asetuksenantovaltuuteen.

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

-

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

-

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

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

-

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

-

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

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

-

- Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

Lakiluonnoksessa on säädetty tarkastusoikeudesta (48 § ja 63 §). Ensin mainitun mukaan tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa "kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa", jälkimmäisen mukaan tarkastusta ei saa suorittaa "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa".

Tarkastusoikeuden rajausta on perusteltua muotoilla perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja. Sinänsä tarkastusoikeuden rajausta on välttämätön ja pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjen tilojen rajaaminen

tarkastusoikeuden ulkopuolelle tulee kattavasti perustella myös tulevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa ottaen huomioon perustuslain 10 §:ä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, PeVL39/2016 vp ja PeVL 54/2010 vp).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

Lakiluonnoksen 67 §: n mukaan viranomaisilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja, mukaan lukien henkilötiedot, jotka olisivat ”tarpeen viranomaisille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi”.

Henkilötietojen käsittelystä kansallisesti säädettäessä määritelmät eivät voi poiketa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmistä. EU:n tietosuoja-asetuksen edellyttämässä tai sallimissa kansallisissa säädöksissä voi olla myös määritelmäsäännöksiä, mutta näiden suhde EU:n tietosuoja-asetuksen määritelmiin tulee tällöin olla selkeä.

Henkilötieto määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa. Sen mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitetaan henkilötiedoilla kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä rekisteröity, liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa on määritelty erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot. Tällaisina pidetään henkilötietoja, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys tai geneettisiä tai biometrisiä tietoja, jos se tapahtuu henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten, sekä terveyttä koskeva tieto ja luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskeva tieto.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 73/2018 vp – HE 284/2018 vp on todettu, että perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia riskejä. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40). Perustuslakivaliokunta on arvioinut salassa pidettävien ja arkaluonteisten henkilötietojen sähköistä tiedonsiirtoa eri toimijoiden välillä lausunnossa PeVL 48/2018 vp.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn 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 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, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Ottaen edellä kerrottu huomioon lakiluonnosta olisi salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisen osalta muokattava vastaamaan tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.

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

Kommentit ja näkemykset

-

Pöysti Tuomas
Oikeuskanslerinvirasto

Ruuskanen Minna
Oikeuskanslerinvirasto