

Asia: VN/18042/2023

## **Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: Euroopan unionin valtioneuvoston vastustajien tukien takaisinperintää koskevien sääntöjen täytäntöönpano**

### Ennakkokysymykset lausunnonantajille

Arvioikaa esityksen vaikutuksia organisaationne näkökulmasta.

-

**Pyydämme eri ministeriöitä käymään läpi oman hallinnonalansa säädökset, joissa on viitattu voimassa olevaan lakiin 300/2001, ja ilmoittamaan näistä lausuntopalautteessa. Pyydämme tarkistamaan myös, miten lakiin 300/2001 on viitattu, ja ilmoittamaan tästä lausuntopalautteessa.**

-

### **Muut huomiot.**

Oikeusministeriön lausunto

Esitysluonnos on laadittu työryhmässä, jonka jäsenenä on ollut myös oikeusministeriön edustaja. Asian valmistelun yhteydessä on lisäksi oltu yhteydessä muun muassa oikeusministeriön asiantuntijoihin. Esitysluonnos ei ole kovin laaja ja suurelta osin kyse on jo voimassa olevien säännösten siirtämisestä uuteen lakiin.

Lakiehdotus on kuitenkin paikoin melko vaikeaselkoinen. Oikeusministeriön huomiot lakiluonnoksesta ovat pääasiassa lakitekniisiä pyrkien vaikuttamaan ehdotetun säädöksen rakenteeseen, soveltamisalan selkeyteen ja kieleen. Huomiot on kirjoitettu pykäläjärjestyksessä.

Soveltamisalaa koskevan pykälän ensimmäinen momentti (1. LE, 1 § 1 mom) ei koske soveltamisalaa, vaan vaikuttaa pikemminkin lain tarkoitusta kuvaavalta virkkeeltä.

Soveltamisalaa olisi syytä vielä täsmentää. Tulee olla täysin yksiselitteistä, minkä Euroopan unionin säännösten soveltamiseen tätä lakia sovellettaisiin. Vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa olisikin syytä ehdotettua tarkemmin selittää, mitä Unionin valtioneuvoston säännöt ovat (3 mom) ja mitä ilmoitus- ja avoimuusmenettelyillä (2 mom) säädöksen soveltamisalana tarkoitetaan. Tarkoittaako ilmoitusmenettely ”Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589 säädetyn tiedonantovelvollisuuden” (1. LE, 5 §) täyttämistä? Toisaalta ehdotetussa 6 §:n 2 momentissa

puolestaan säädetään yleispiirteisemmin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaiseen ilmoitusmenettelyyn perustuvan tuen myöntämisestä.

Ehdotuksen 6 §:n 1 momentissa on informatiivinen viittaus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 1 artiklan perusteella annettuihin komission ryhmäpoikkeusasetuksiin. Säädetäänkö avoimuusmenettelystä niissä?

Säännöskohtaiset perustelut ovat 1 §:n mutta itse asiassa monen muunkin ehdotuksen osalta hyvin suppeita. Niillä on suuri merkitys lainsäätäjälle ja lainsoveltajalle ja niitä tulisi vielä täydentää (ks. Hallituksen esityksen laatisohjeet, HELO, 7 luku). Oikeusministeriö muistuttaa nimenomaisesti siitä, että vaikka osa ehdotetuista säännöksistä ”vain” siirrettäisiin voimassa olevasta laista uuteen lakiin, uuden säädöksen on kokonaisuutena muodostettava johdonmukainen ja koherentti kokonaisuus sekä pykälien että perustelujen osalta. Ehdotuksien perustelemista myöskään jo voimassa olevien säännösten kohdalla ei voi sivuuttaa.

Määritelmien (1. LE 2 §) tarkoituksena on jäntevöittää ja tiivistää säädöstekstiä. Niiden avulla pitkiä, monisanaisia ilmaisuja voidaan korvata yhdellä lyhyehköllä termillä. Yleiskielen sanoja ei määritellä, eikä niitä varsinkaan saa määritellä erityistermeiksi merkitsemään jotakin enemmän tai vähemmän kuin sana yleiskielessä merkitsee (Lainkirjoittajan opas LAKO, luku 23). Jatkovalmistelussa voisi vielä harkita ehdotettujen määritelmien asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta.

Esimerkiksi 1 kohdan määritelmä ”tuesta” voisi olla lakiteknisesti pikemminkin selventämässä/selittämässä lain soveltamisalaa eli sitä, mitä soveltamisaläsäännöksessä mainituilla valtioneuvostokäytännöillä ja menettelyillä tarkoitetaan ja mitä valtioneuvostokäytännöillä ne kattavat. Näin myös määritelmän perustelut on kirjoitettu, kun on selvitetty sitä, minkälainen tuki kuuluu 1 §:ssä mainittujen valtioneuvostokäytännösten piiriin ja mitä niissä valtioneuvostolla tarkoitetaan (s. 22). Oikeusministeriö toteaa, että tuki tarkoittaa yleisanana paljon muutakin kuin tässä mainittujen artiklojen soveltamisalaa. ”Valtioneuvostokäytännöjen vastaisen tuen” määritelmä puolestaan saa miettimään, onko vielä joitakin sellaisia (valtioneuvostokäytännöjä, joiden vastainen tuki ei olisi tämän määritelmän mukainen sääntöjenvastainen tuki, vaikka kyseinen tuki kuuluisikin 1 §:n mukaan lain soveltamisalaa. Näin perustelut (s. 24) antavat ymmärtää.

Vielä sana ”tuensaaja” ei vaikuta vaikeasti ymmärrettävältä ilmaisulta, vaan on myöskin yleisanana. Sanaa käytetään perusteluissa yleisanan merkityksessä, mutta säännösehdoituksen määritelmä vaikuttaa kuitenkin suppeammalta kattaen vain tuen lopullisen saajan (vrt. s. 24).

Ehdotettu 3 § lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön on poikkeuksellinen. Määritelmä valtioneuvostokäytännöjen vastaisesta tuesta määrittäisi 3 §:n soveltamisalan. Viitaten edellä kyseisestä määritelmästä todettuun oikeusministeriö kannustaa varmistamaan, ettei ehdotetun säädöksen soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön jää epäselvyyttä. Jos säännöksiä ei ole mahdollista täsmentää, vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa tulee selostaa pykälän tarkoitusta ja sisältöä tarkemmin.

Ehdotuksen 4 §: ”Täytäntöönpanon on velvollinen suorittamaan” = ”Päätöksen panee täytäntöön”. Pykälässä käytetään samasta asiasta (?) ilmaisuja ”täytäntöönpanon on velvollinen suorittamaan”, ”täytäntöönpanon on velvollinen ryhtymään”, ”tuen määrää takaisinperittäväksi” ja ”takaisinperinnän täytäntöönpanosta vastaa”. Pykälän viimeinen momentti vaikuttaa tarpeettomalta, koska sääntely on päällekkäistä hallintolain sääntelyn kanssa (HL 44–45 §:t). Tarvittaessa käytäntöjä voinee avata säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetussa 5 §:ssä ministeriön tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin hyvin täsmällisesti, mutta pykälässä ehdotetusta tietojen eteenpäin luovuttamisesta sen sijaan ei. Olisi hyvä ehdotettua täsmällisemmin säätää, mitä Euroopan unionin viranomaisia tässä tarkoitetaan. Pykälän otsikko on "ilmoitusmenettely komissiolle". Myös ehdotetun asetuksenantovaltuuden (5 § 2 mom) sanamuotoa tulee vielä tarkistaa (ks. LAKO 13.5.4).

Siten kuin -viittauksia tulisi välttää (1. LE 7 § 4 mom virka-avusta, ks. siten kuin -viittauksesta LAKO 12.2.6). Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että virka-avusta on ehdotuksessa tosiaan toinenkin pykälä (17 §, jonne muuten on livahtanut konditionaali) ja ehdotetun 7 §:n perusteluissa todetaan, että "Virka-avun osalta sovelletaan 17 §:n mukaista menettelyä.". Oikeusministeriö toteaa, että perustelut eivät sido lainsoveltajaa, joten sovellettavan menettelyn tulee olla säännösperusteisesti selvä. Ehdotetussa 17 §:ssä viitattaisiin puolestaan 4 §:ään, vaikka jo 7 §:ssä säädettäisiin, että tällaisessa tilanteessa virka-apupyynnön tekisi TEM. Pykälien muodostama kokonaisuus ei ole selkeä; kenties 7 §:n viimeisen momentin voisi poistaa?

Ehdotuksen 8 §: "Viranomaisen on päätöksellään viipymättä määrättävä" = "Viranomaisen on viipymättä määrättävä".

Ehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta eräissä tilanteissa. Sääntely takaisinperintäpäätöksen tekevstä ja sen täytäntöönpanosta huolehtivasta viranomaisesta jää epäselväksi. Vaikuttaa siltä, ettei takaisinperinnän täytäntöönpanosta huolehtivan viranomaisen toimivallasta olisi säädetty. Toimivallasta tulee säätää laissa. Pykälä tulisi muotoilla niin, että takaisinperinnästä ja täytäntöönpanosta vastaa sama viranomainen, ja että "Viimesijainen vastuu takaisinperinnästä ja täytäntöönpanosta on sillä viranomaisella...". Tämä lienee tahtotila myös 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, jossa täytäntöönpanoa myöskin edeltää kansallisen viranomaisen päätöksenteko.

Ehdotettu 10 §:n 2 mom vaikuttaa pikemminkin säännöskohtaiselta perustelulta kuin säännökseltä.

Ehdotetuissa 11 ja 12 §:ssä säädettäisiin "viranomaisen" oikeuksista. Olisi syytä ilmaista ehdotettua täsmällisemmin, mistä viranomaisesta on kysymys. Perusteluissa puhutaan "viranomaisesta tekemässä takaisinperintää" (s. 30).

Korkoa koskeva 13 § jättäisi hyvin avoimeksi sen, minkälaista korkoa takaisinperinnässä perittäisiin kussakin tilanteessa. Vaikka perusteluissa annetaan yksi esimerkki, kyse voinee olla hyvin merkittävästä taloudellisesta seuraamuksesta ja ehdotetun säännöksen nojalla vaihteluväliä ja sitä, mistä korko lasketaan, on vaikeaa ennustaa. Jatkovalmistelussa tulisi vielä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan täsmentämään ehdotusta niin, että tuensaajien yhdenmukaisesta kohtelusta voidaan varmistua.

Muutoksenhakupykälän viittaussäännöksiä on vielä korjattava (15 §). Silloin, kun päätöksentekijänä on valtion viranomainen, viittausten hallinnon yleislakeihin tulee olla informatiivisia, ei aineellisia. Silloin, kun laissa säädetään sekä kunnallisen että muun viranomaisen päätöksistä ja tarkoituksena on, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia sovelletaan muutoksenhaussa myös kunnallisen viranomaisen päätöksiin, säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, sovelletaan myös muutoksenhaussa x §:ssä tarkoitettuun kunnallisen viranomaisen päätökseen (ks. tarkemmin myös oikaisuvaatimusmenettelyn osalta LAKO 12.13.2). Jatkovalmistelussa on toki varmistuttava

myös siitä, että sääntely kattaa kaikki tässä tarkoitetut päätökset (esitysluonnoksessa on käsitelty myös muita tahoja kuin valtion viranomaisia ja kuntia).

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevaan jaksoon. Jaksossa käsiteltyjä asioita ei ole sidottu ehdotettuihin säännöksiin. Jaksossa 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 valtiosääntöisesti tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jakso suhteesta perustuslakiin on laadittava, vaikka lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Tällöin säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaista viitata näihin muihin perustuslain kannalta merkityksellisiin jaksoihin (ks. tarkemmin Hallituksen esityksen laatimisohteet, 12 luku).

Olisikin siis syytä vähintään todeta se, minkä nimenomaisen säännösehdotuksen tähden valtiosääntöinen arviointi tehdään. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty kansallinen liikkumavara ja sen laajuus tässä tapauksessa ei kiinnity oikein mihinkään esitysluonnoksessa ehdotettuun, eikä kappaleen viimeisessä virkkeessä tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksista todettu liity edellä sanottuun. Voimassa olevaa sääntelyä ei ole jaksossa tarpeen käsitellä sinänsä - jos nyt ehdotettu säännös laajentaa esimerkiksi tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksia (jotkin uudet tahot saisivat tällaisia oikeuksia ja/tai niitä annettaisiin uusiin soveltamistilanteisiin), sitä on PL 10 §:n kannalta käsiteltävä esityksessä.

Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Tarkka Anna-Stiina  
Oikeusministeriö