

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lausunto  
11.5.2021

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 47/2021 vp)**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa lähinnä hallintolainsäädännön ja oikeusturvan kannalta otsikossa mainitusta asiasta (HE 47/2021 vp).

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta. Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta ja laki ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä kumottaisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Oikeusministeriö lausuu hallituksen esityksestä erityisesti *hallinnon yleislakien, julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen, muutoksenhaun, kielellisten vaikutusten ja henkilötietojen suojan* näkökulmasta seuraavaa:

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. Sääntely sisältää runsaasti informatiivisia viittauksia hallinnon yleislakeihin ja jonkin verran päällekkäistä sääntelyä yleislakien kanssa.

Informatiivisten viittausten ja yleislaeista poikkeavan erityissääntelyn osalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota sen arvioimiseen, 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. Myös yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä tulisi välttää.

1. lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentissa on informatiivinen viittaus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin (200/2005). Viittaus lienee tarpeeton, koska kyseisen lain 3 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus selvittää ja arvioida ympäristövaikutukset, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Saman pykälän 6 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden osalta olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko tässä laissa antaa valtuussäännöstä SOVA-lain nojalla toteutettavien suunnitelmien ja ohjelmien *arvioinnissa ja seurannassa noudettavista menettelyistä ja kerättävistä tiedoista*, kun otetaan huomioon SOVA-lain sisältö ja siihen sisältyvät asetuksenantovaltuudet ja sen nojalla annetut asetukset.

2. lakiehdotuksen sääntelytekniikassa voisi kiinnittää huomiota siihen, onko perusteltua säännöstasolla viitata aikaisempiin pykäliin esimerkiksi 37–39, 59 ja 69 §:ssä. Tässä tapauksessa voisi olla riittävää, jos perusteluissa olisi selventävä maininta myös samassa laissa olevasta aiemmasta sääntelystä samassa asiassa.

Myös 2. lakiehdotuksen 51 §:n 2 momentissa oleva viittaus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) noudattamisesta ja 54 §:n 1 momentin viittaus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja tietosuojalakiin (1050/2018) vaikuttavat tarpeettomilta. Mainittuihin yleislakeihin ei ole tarpeen viitata erityislainsäädännössä, jollei viittaaminen ole tarpeen epäselvyyksien välttämiseksi. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi mainittuihin lakeihin olisi tässä yhteydessä tarpeen viitata.

2. lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentti 76 § sisältävät päällekkäistä sääntelyä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) kanssa. 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.

2. lakiehdotuksen sääntelyn tarpeellisuutta suhteessa valtioneuvustuslakiin on syytä tarkastella myös sääntelyn mahdollisen päällekkäisyyden, tarpeettomien informatiivisten viittausten ja yleislaista poikkeamisen perusteiden osalta. Esimerkiksi ehdotuksen 29 § on osittain päällekkäistä sääntelyä valtioneuvustuslain 12 §:n kanssa, ja ehdotetut 31–36 § sisältävät osittain tarpeettomia viittauksia valtioneuvustuslakiin ja osittain päällekkäistä sääntelyä valtioneuvustuslain kanssa. Siltä osin, kun nämä pykälät sisältävät valtioneuvustuslaista poikkeavaa erityissääntelyä, ei lainkohtien yksityiskohtaisissa perusteluissa ole avattu sitä, miksi näiden osalta on tarve poiketa yleislain sääntelystä. Myös ehdotetun 77 §:n 2 momentin viittauksen valtioneuvustuslakiin tarpeellisuutta on syytä miettiä.

#### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

Hallituksen esitykseen sisältyy useita säännöksiä, joissa julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Sääntämisympäristöperusteluissa olisi tullut arvioida ja perustella lainkohdan kannalta relevanttien säännösten osalta, millä perusteilla perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle täyttyvät. Perusteluissa olisi tullut arvioida sääntelyä kaikkien 124 §:ssä säädettyjen kriteerien täyttymisen osalta. Sääntämisympäristöperustelut ovat valitettavan puutteelliset esimerkiksi siltä osin, millä perusteilla kaikki tehtävänsiirrot katsotaan olevan tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, mikä vaikeuttaa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden arvioimista siltä osin.

2. lakiesityksessä on 48, 73 ja 78 §:ssä ehdotettu tarkastusvaltuus annettavaksi tilintarkastajalle ja ulkopuoliselle asiantuntijalle. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa vastaavaa sääntelyä koskevassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että tuensaajaan kohdistuva tarkastustoimivaltuus merkitsee oikeutta puuttua erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Tarkastuksen suorittamiseen valtuutettavaa tahoa ei ole säännöksissä millään tavalla määritelty. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kun kysymys on perusoikeusliityntäisestä toimivaltuudesta, olisi asianmukaista, että se taho, jolle tarkastusoikeus voidaan siirtää, ilmenisi välittömämmin suoraan laista (PeVL 14/2008 vp).

2. lakiesityksen 48, 73 ja 78 §:ssä on katsottu tarpeelliseksi luetella informatiivisesti hallinnon yleislait, joita sovelletaan julkista hallintotehtävää hoidettaessa. 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 palveluvelvollisuutta 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 vastakohtaispäätelmän vuoksi kattavia (PeVL 11/2006 vp ja PeVL 42/2005 vp). Nyt 2. lakiehdotuksen mainituissa säännöksissä on viitattu vain hallintolakiin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, valtion virkamieslain 14 ja 15 §:ään ja kielilakiin. Hallinnon yleislakeihin luetaan lainkohdissa mainittujen lisäksi muun muassa myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), saamen kielilaki (1086/2003), viittomakielilaki (359/2015), tietosuojalaki (1050/2018), digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019).

### *Muutoksenhaku*

1. lakiehdotuksen 44 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 2 momentin viittauksen kuntalakiin tulisi olla informatiivisessa eikä aineellisessa muodossa, koska maakunnan liitto on kuntayhtymä, johon pääsäännönkin mukaan sovelletaan kuntalain muutoksenhaku-säännöksiä. Informatiivinen viittaus kuntalakiin voisi olla

esimerkiksi seuraavanlainen: ”Muutoksenhausta maakunnan liiton päätökseen säädetään kuntalaissa. Maakunnan yhteistyöryhmän päätökseen haetaan kuitenkin valittamalla muutosta ilman sitä edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta.”

Lisäksi pykälän 4 momentti on jokseenkin epäselvä 16 §:n 2 momenttia koskevan viittauksen osalta, koska kyseisessä lainkohdassa kuvataan vain seurantakomitean päätöksentekomenettely, eikä varsinaisesti luetella seurantakomitean päätöksentekovaltaa. Vaihtoehtoisesti 4 momenttiin voisi kirjoittaa ilman viittausta mihinkään lainkohtaan ”seurantakomitean tämän lain nojalla tekemät päätökset”.

Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että 44 §:n 5 momentti on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa, erityisesti kun otetaan huomioon, että pykälän 1 momentissa on jo todettu, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Mahdollisesti yleisviittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin voisi erottaa 1 momentista omaksi momentiksi, jolloin se ei vaikuttaisi koskevan ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöksiä.

2. lakiehdotuksen muutoksenhaku- ja täytäntöönpanopykälät (81 § ja 82 §:n 1 momentti) ovat sinänsä asianmukaisesti muotoiltuja, mutta ne ovat päällekkäisiä valtioneuvoston asetuksella.

### *Kielelliset vaikutukset*

Hallituksen esityksessä käsitellään kielellisiä oikeuksia säätämisenjärjestyksen näkökulmasta. Esityksen mukaan 2. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan maakuntien liittojen tehtäviä voitaisiin koota siten, että jokin maakunnan liitto hoitaa valtionapuviranomaisen tehtäviä toisen maakunnan liiton toimialueella. 1. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävän toimielinten tehtävien kokoamisesta. Lisäksi HE:ssä todetaan, että 2. lakiehdotuksen 11 §:n mukainen tehtävien kokoaminen tulisi säännöksen mukaan olla tarkoituksenmukaista, kokoamisella tulisi olla hallintoviranomaisen hyväksyntä ja kokoamisesta säädettäisiin asetuksella, ja että näillä keinoin voitaisiin turvata myös kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen maakuntien liittojen tehtäviä koottaessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan juuri tehtävien kokoamisella yhdelle tai useammalle maakunnan liitolle voi olla kielellisiä vaikutuksia.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavat kielellisiin oikeuksiin liittyvät velvoitteet on otettava huomioon myös maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita järjestettäessä (PeVL 21/2009 vp, s. 4).

Kielilain (423/2003) 6 §:ssä säädetään yksi- ja kaksikielisistä viranomaisista. Yksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan muun muassa sellaista kuntayhtymän viranomaista, johon kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia. Kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan sellaista kuntayhtymän viranomaista, johon kuuluu erikielisiä kuntia, taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Tehtävien kokoaminen 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitetulla sopimuksella tai 2. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetulla asetuksella ei vaikuta sen maakunnan liiton kielelliseen asemaan, jolle tehtävät kootaan, vaan viranomaisen olisi edelleen kielilain perusteella yksikielinen tai kaksikielinen. Kaksikielisen kuntayhtymän velvollisuudet ovat huomattavasti laajemmat kuin yksikielisen kuntayhtymän velvollisuudet.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaksikielisen maakunnan liiton tehtäviä ei voida siirtää sopimuksella tai asetuksella yksikieliselle maakunnan liitolle, jos tässä yhteydessä ei erikseen huolehdi siitä, että kielelliset oikeudet eivät heikkene tehtävien siirron yhteydessä.

### *Henkilötietojen suoja*

Esitykseen sisältyy henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä ja esityksessä on tunnistettu sen kuuluvan EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö esitti 26.5.2020 antamassa lausunnossa useita huomioita koskien yleisen tietosuojasetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöä, käsittelyn oikeusperustaa, henkilötietoja käsitteleviä tahoja (rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelijä), henkilötietojen luonnetta (mukaan lukein henkilötunnuksen käsittely) sekä tiedonsaantia ja -luovutusta. Ministeriö totesi lisäksi, että jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi ottaa huomioon perustuslain 10 §:ssä säädetty yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytäntö. Oikeusministeriö toteaa, että esitystä on täydennetty jatkovalmistelussa näiltä osin, mutta sääntelyn suhde yleiseen tietosuoja-asetuksen ja sen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan ei käy kaikilta osin ilmi.

### Kansallisen liikkumavaran käyttö

Oikeusministeriö toteaa, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selvästi ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse sekä esittämään perustelut, miksi sääntelyn katsotaan täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen liikkumavaran käyttö ei ilmene kaikilta osin säännöskohtaisissa tai säätämisyjärjestysperusteluissa.

### 2. lakiehdotuksen 50 §:n selkeydestä ja suhteesta yleislainsäädäntöön

2. lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentin 3. virkkeen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tarkoitettu tietojärjestelmän tiedonhallintayksikkö. Julkisesta tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa määritellään tiedonhallintayksikkö. Määritelmän mukaan tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta [...] lain vaatimusten mukaisesti. Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentissa säädetään toimijoista, jotka ovat tiedonhallintayksikköjä. Oikeusministeriö toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on tiedonhallintayksikkö mainitun yleissäännöksen nojalla ja siten velvollinen järjestämään tiedonhallintansa tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti. Ehdotetusta säännöksestä ja sen perusteluita jää se vaikutelma, että yksittäiselle tietojärjestelmälle ehdotetaan säädettäväksi ”vastuullista tiedonhallintayksikköä”. Oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotettua säännöstä voida pitää kovinkaan onnistuneena ja asianmukaisena ottaen huomioon, mitä tiedonhallintayksikön käsitteestä säädetään tiedonhallintalaissa.

Ehdotetun säännöksen tarpeellisuuden ja suhde tiedonhallintalakiin tulisi arvioida ja selventää.

Ehdotetun 50 §:n 2 momentin mukaan tietojärjestelmään tallennetaan tuen hakemista, myöntämistä, maksamista, seuranta, jatkotoimenpiteitä ja valvontaa koskevat tässä laissa ja toimeenpanolaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Tietojärjestelmään tallennetuista tiedoista muodostuu tässä laissa ja toimeenpanolaissa tarkoitettujen Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman viranomaisten yhteinen tietovaranto ja hankehallinnon sähköinen viranomaisarkisto.

Edelleen 50 §:n 3 momentin mukaan tietojärjestelmään tallennetaan erillisenä tietovarantona Euroopan sosiaalirahaston ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston hankkeisiin osallistuvien henkilöiden 56 §:n 1 momentissa tarkoitettut henkilötiedot. Henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin, joka on osa tässä pykälässä tarkoitettua tietojärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö on henkilörekisterin rekisterinpitäjä.

Pykälän sisäinen systematiikka (1–3 momentit) vaikuttaa moneltakin osin hankalalta ja vaikeaselkoiselta. Pykälä rakentuu ilmeisesti ajatuksesta, että tietojärjestelmä sisältää yhden *yhteisen* tietovarannon, yhden *erillisen* tietovarannon, yhden henkilörekisterin ja yhden sähköisen viranomaisarkiston. Tietojärjestelmän ylläpitovastuu määritellään pykälässä siten, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi tietojärjestelmän ”vastuullinen tiedonhallintayksikkö” ja tietojärjestelmän *erillisen* tietovarannon henkilötietojen muodostaman henkilörekisterin rekisterinpitäjä. Toisaalta sääätämisyjärjestysperusteluissa rekisterinpitäjyyden todetaan kattavan erillisen tietovarannon lisäksi koko tietojärjestelmän (s. 183).

Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s. 4; PeVL 47/2006 vp, s. 2/I; PeVL 43/2006 vp, s. 2/I; PeVL 41/2006 vp, s. 2/I; PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5; PeVL 45/2016 vp, s. 3).

On syytä varmistua siitä, että ehdotettu 50 § täyttää edellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneet vaatimukset



koskien lainsäädännön selkeyttä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä saattaa tarkoittaa koko 50 §:n tarkistamista.

### Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

2. lakiehdotuksen 50 §:n 3 momentin 2. ja 3. virkkeen mukaan henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin, joka on osa tässä pykälässä tarkoitettua tietojärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö on henkilörekisterin rekisterinpitäjä. Säättämisyjärjestysperusteluiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimisi niin pykälässä tarkoitettun tietojärjestelmän kuin siihen sisältyvän 3 momentissa tarkoitettun henkilörekisterin rekisterinpitäjänä. Pykälän ja säättämisyjärjestysperusteluiden välillä on merkittävä ristiriita siltä osin, minkä henkilötietojen osalta rekisterinpitäjäksi ehdotetaan työ- ja elinkeinoministeriötä.

Tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjistä säättämistä. Rekisterinpitäjistä säättäminen on kuitenkin mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säättämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Rekisterinpitäjistä säättämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö ei jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Ehdotetun säännöksen ja säättämisyjärjestysperusteluiden perusteella jää epäselväksi, mitkä tietojärjestelmään kuuluvat henkilötiedot olisivat työ- ja elinkeinoministeriön rekisterinpitovastuulla. Oikeusministeriö ehdottaa, että rekisterinpittoa koskevaa säännöstä selkiytetään.

2. lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteröidyllä ei ole oikeutta saada henkilörekisteriin tallennettuja tietojaan oikaistaviksi eikä poistettaviksi sen päivän jälkeen, jona hän on lopettanut hankkeessa. Oikeusministeriö toteaa, että rekisteröidyllä ei ole oikeutta tietojen poistamiseen silloin, kun käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Ehdotettu säännös vaikuttaa tältä osin tarpeettomalta. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa säädetään oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan

mukaan rekisteröidyn oikeuksia voidaan jäsenvaltion lainsäädännössä rajoittaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja –vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Ehdotetun lain perusteluissa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista ei ole arvioitu suhteessa tietosuoja-asetuksen 23 artiklaan. Ehdotetun sääntelyn osalta on tarpeen varmistua siitä, että rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide ja sille löytyy tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetty peruste.

2. lakiehdotuksen 57 §:ssä säädettäisiin Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötietojen käsittelijästä ja tämän tehtävistä. 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. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä henkilötietojen käsittelijä olisi tuen saaja. Tuen saajalla tarkoitettaisiin säädöksessä Euroopan sosiaalirahaston hankkeen ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston hankkeen hanketoteuttajaa. Esityksen perusteella ei ole täysin selvää, voidaanko tuen saajaa (eli hanketoteuttajaa) pitää tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdassa ja tarkoitettuna henkilötietojen käsittelijänä.

Oikeusministeriöllä ei ole tässä aikataulussa mahdollisuutta arvioida ehdotetun 57 §:n asianmukaisuutta syvällisesti. Henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa. Sen 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla [...] jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla [...] Oikeusministeriö katsoo, että henkilötietojen käsittelijästä ei tulisi säätää erityislainsäädännössä, vaan mahdolliseen henkilötietojen käsittelijään sovellettaisiin, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään.

### Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti 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. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että 2. lakiehdotuksen ehdotetut säännökset (erityisesti 55, 58 ja 75 §) arvioitaisiin huomioiden muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan 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 viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

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 salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp. ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8–10).

Tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset, niiden tehtävät ja luovutettavat tiedot tulisi nimetä laissa tarkemmin. Esimerkiksi 75 §:n 2 momenttia olisi aiheellista rajata määrittelemällä tarkemmin Verohallinnolta tarvittavien tietojen tarkempaa laatua tai luonnetta.

2. lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentissa säädettäisiin hallintoviranomaisen oikeudesta saada, rekisteröidä ja käsitellä Euroopan sosiaalirahaston hankkeeseen ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston hankkeeseen osallistuvan henkilön henkilötiedot. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Oikeudesta käsitellä henkilötietoja ei ole tiedonsaannin yhteydessä tarpeen säätää erikseen. Tiedonsaantiin oikeuttavasta säännöksestä ei kuitenkaan ilmene keneltä tiedot on oikeus saada. Säännöksen mukaan tieto- ja ei myöskään ole oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä, joten säännöksen tarpeellisuutta on aiheellista arvioida suhteessa julkisuuslaissa asiasta jo säädettyyn.

#### Muita henkilötietojen suojaan liittyviä huomioita

*Säilytysaikojen rajoitukseen* liittyen rahastolakiin ehdotetaan 56 §:n 3 momenttia, jonka mukaan rekisterinpitäjän olisi poistettava pykälässä tarkoitettut tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sulkemisesta. Henkilötietoja ei kuitenkaan saisi poistaa, jos tiedon säilyttäminen on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai Euroopan unionin toimielimen suorittaman tai muun lakisäätöisen tarkastuksen suorittamiseksi taikka vireillä on oikeudenkäynti tai hankkeessa on syytä epäillä petosta. Ottamatta kantaa säännösehdotukseen, oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluissa ei ole tehty riittävää arviointia huomioiden henkilötietojen suoja perusoikeutena, yleinen tietosuoja-asetus ja sen kansallinen liikkumavara sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (PeVL 13/2017 vp, s. 6; PeVL 28/2016 vp, s. 7). Oikeusministeriö toteaa, että etenkin on syytä varmistua ehdotetun 56 §:n 3 momentin 2. virkkeen asianmukaisuudesta.

Ehdotetun 54 §:n 2 momentin osalta ei käy ilmi, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on otettu huomioon koskien tietojen julkaisemista ja internetiin sijoitettavan henkilörekisterin tietojen hakemisesta erilaisina massahakuina (ks. esim. PeVL 17/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot).

## *Muuta huomioitavaa*

2. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentissa, 12 §:n 3 momentissa, 15 §:n 2 momentissa ja 16 §n 2 momentissa säädettäisiin kaikissa siitä, että viranomainen voisi myöntää tukea itselleen. 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 muuta, kuin että itse toteutettavan hankkeen toteutukseen liittyvät tuen saajan tehtävät olisi eriytettävä välittävän toimielimen tehtävistä moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Tuen myöntämisprosessin osalta ei ole käsitelty esimerkiksi sitä, miten haku- ja myöntöprosessin mahdollinen hajauttaminen viranomaisen eri vastuualueisiin on tarkoitus toteuttaa.

2. lakiehdotuksen 22 §:ssä käytetty termi ”haettava muutosta” on harhaanjohtava, koska tätä termiä käytetään yleisesti prosessuaalisesta muutoksenhausta eli valittamisesta, josta 22–23 §:ssä ei ole kysymys. Ehdotuksen 22–23 §:ssä on kyse viranomaiselle tehtävästä muutoshakemuksesta. Termi tukipäätöksen muuttamisen hakeminen tai joku muu vastaava olisi tässä kohdassa selkeämpi ja vähentäisi sekaannuksen mahdollisuutta.

Lakiluonnokset sisältävät myös merkittävän määrän asetuksenantovaltuuksia, joista osa vaikuttaa suhteellisen väljiltä. Asetuksista ei ole ollut käytettävissä luonnoksia. 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.) Näillä perusteilla perusratkaisu asetustasoisesta sääntelyn hyödyntämisestä vaikuttaa perustellulta. Oikeusministeriöllä ei ole tässä aikataulussa mahdollisuutta arvioida ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien

tarpeellisuuden ja tarkkarajaisuuden asianmukaisuutta syvällisesti (esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 7–9, 12, 15–16 ja 21–23 §).

**Postiosoite**  
**Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**

oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi