

Viite: Hallintovaliokunta 9.9.2022

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta (HE 88/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia ja valtiokonttorista annettua lakia. Hallintovaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä.

Siirtymäsäännös

Valtionavustuslakia koskevan lakiehdotuksen 32 b §:ssä säädettäisiin velvoitteesta toimittaa valtionavustustoiminnan vähimmäistiedot Valtiokonttorille valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi. Ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että valtionapuviranomainen käyttää omaa tietojärjestelmäänsä avustustietojen hallinnoimiseen. Tällöin Valtiokonttorille toimitettaisiin lakiehdotuksen 32 b §:ssä määritellyt vähimmäistiedot. Valtionavustuslakia koskevassa lakiehdotuksessa on mainittuun pykälään liittyen seuraava siirtymäsäännös:

Lain 32 b §:n 1 momentissa säädetty vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2023. Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2024.

Maa- ja metsätalousministeriölle on tärkeää, ettei lakiehdotuksessa tarkoitettu vähimmäistietojen toimittamisvelvoite ala ennen 1 päivää kesäkuuta 2024. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnetään paljon avustuksia. Enin osa avustuksista on valtiontukia eli oikeus myöntää avustuksia perustuu unionin valtiontukisääntöihin. Valtiontukisääntöjä uudistetaan säännöllisin väliajoin ja nykyisiä sääntöjä uudistetaan parhaillaan. Siihen liittyen tarvitaan uutta toimeenpanolainsäädäntöä ja tehdään isoja tietojärjestelmä uudistuksia. Valtionavustuslain 2 §:n mukaan valtionavustuslakia sovelletaan myös muun muassa EU-varoista myönnettäviin tukiin. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan¹ esimerkkinä voidaan mainita Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR) tuet. Myös näiltä osin kansallista lainsäädäntöä on uudistettu² samoin kuin tehdään tietojärjestelmä uudistuksia.

¹ Ns. rakennerahastotukia myönnetään myös työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön hallinnonalalla.

² Laki Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta (997/2021). Lain 1 §:stä käy ilmi, minkä unionin säädösten toimeenpanoon laki liittyy.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa kiinnittää huomiota, että siirtymäsäännöksessä on jäänyt avoimeksi se, mitä tietoja toimittamisvelvoite koskee. Yleensä siirtymäsäännökset kytkettyvät asioiden vireilletuloon. Ministeriön mielestä olisi tarpeen, että hallintovaliokunta täsmentäisi siirtymäsäännöksestä siten, että vähimmäistietojen toimittamisvelvoite koskee 1.6.2024 ja sen jälkeen vireille tulevia valtionavustusasioita. Tällainen sääntely on tarpeen sen vuoksi, että jää riittävästi aikaa lakiehdotuksen johdosta tehtävien tietojärjestelmämuutosten tekemiseen sen jälkeen, kun edellisessä kappaleessa mainitut tietojärjestelmämuutokset on tehty.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan avustusten erityispiirteet sekä tukien julkaiseminen ja tietosuojat

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan avustukset ovat pääsääntöisesti valtiontukia eli ne myönnetään taloudelliseen toimintaan. Avustuksen saajat ovat usein luonnollisia henkilöitä. Myös edellä mainittuja EMKVR-tukia myönnetään usein luonnollisille henkilöille taloudelliseen toimintaan liittyen. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä etupäässä maa-, metsä- ja kalataloutta. Hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely koskee siis henkilötietojen suojaa. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vähimmäistietojen toimittamisesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain mukaan lain tasolla. Näin ollen henkilötiedoiksi katsottavista avustustiedoista ei pitäisi voida säätää asetustasolla. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan on hyvä, että hallituksen esityksessä katsotaan perustuslakivaliokunnan lausunto tarpeelliseksi.

Hallituksen esityksen perustelujen 4.2.3.2 luvussa kuvataan vaikutuksia valtionavustuksen saajia koskevien tietojen julkaisemiseen. EU:n valtiontukisäännöissä kuten valtiontuen suuntaviivoissa ja ryhmäpoikkeusasetuksissa on tukitietojen julkaisuvelvoitteita. Samoin julkaisuvelvoitteita liittyy EU:n rakennerahastolainsäädäntöön.³ Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tukien osalta esitys tarkoittaa, että tukia julkaistaisiin jatkossa kahdella ja joissakin tilanteissa kolmella eri verkkosivulla. Viime mainitulla viitataan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtiontukien asiakastietovarantoon.⁴ Koska asiakastietovarantoon ei tallenneta maa- ja metsätalouden eikä kalatalouden tietoja, ei henkilötietojen julkaisua maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan pitäisi tulla julkaistavaksi kolmella eri verkkosivulla. Hallituksen esityksessä on todettu avustustietojen julkaisun osittainen päällekkäisyys eli julkaiseminen kahdella eri verkkosivulla. Henkilötiedoiksi katsottavien avustustietojen julkaisua kahdella eri verkkosivulla tulisi ehdotetusta sääntelystä johtuen ainakin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonallalla. Todettakoon, ettei valtiontukiviranomainen voi siirtää EU-lainsäädäntöön perustuvaa julkaisuvelvoitetta toisen viranomaisen (tässä Valtiokonttorin) hoidettavaksi. Sama koskee EU-rakennerahastoasioita hoitavaa hallintoviranomaista.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että velvoite tietojen julkaisemiseen kahdella ja joissain tilanteissa jopa kolmella eri verkkosivulla aiheuttaa lisäkustannuksia ja

³ Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060 49 artiklassa säädetään yksityiskohtaisesti tukitietojen julkaisemisesta. Esimerkiksi luonnollisia henkilöitä koskevat tiedot on poistettava verkkosivulta kahden vuoden kuluttua siitä päivästä, jona ne julkaistiin ensimmäisen kerran verkkosivustolla (49 art. 3 kohta).

⁴ Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) 7 a §. Kyse on oikeasti tietovarannosta. Laissa säädetään asiakastietojärjestelmästä, mutta usein sen sijaan puhutaan asiakastietovarannosta.

manuaalista hallinnollista työtä. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole (muista ministeriöistä poiketen) käytössä omaa tietojärjestelmää myöntämiensä valtionavustusten hallinnointiin ennen kuin valtionavustustoiminnan kehittämishankkeen myötä tietojärjestelmä otetaan asteittain käyttöön vuodesta 2023 lähtien. Maa- ja metsätalousministeriö pitää myöntämiensä avustusten osalta suunniteltua yhteistä avustusten tietojärjestelmää tarpeellisenä. Sen sijaan maa- ja metsätalousministeriön alaisen hallinnon myöntämien tukien hallinnointi edellyttää pääsääntöisesti omaa tietojärjestelmää, jossa on otettu huomioon asianomaista tukijärjestelmää koskeva erityislainsäädäntö ja muut tukien hallinnoinnin vaatimukset (esimerkiksi päätöksenteon edellyttämät tietoaaineistot).

Valtionavustuslakia koskevan lakiehdotuksen 32 d §:n mukaan Valtiokonttorin palvelussa ei julkaistaisi tietoja luonnollisille henkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä yksittäisistä hakemuksista eikä myönnettyistä valtionavustuksista, joiden suuruus on alle 1000 euroa. *Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä sitä, että valtiovarainministeriö tarkisti esitysluonnosta lausuntokierroksen jälkeen ja lisäsi mainitun euromääristä julkaisukynnystä koskevan säännöksen lakiehdotukseen.* EU:n valtiontukisäännöissä samoin kuin rakennerahastoja koskevassa lainsäädännössä on euromääräiset kynnykset tukitietojen julkaisemiselle.

Hallituksen esityksen perustelujen (valtionavustuslakia koskevan ehdotuksen 32 d §:n perustelut) mukaan ehdotus mahdollistaa sen, että valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelun kautta voidaan saada kokonaiskuva yhden tuensaajan valtionavustuksista. Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että tämä asia on todettu hallituksen esityksessä. Yleensä säädetään oikeudesta yhdistää henkilötietoja käsiteltäessä henkilötietoja. Valtionavustuslakia koskeva esitys tarkoittaa sitä, että henkilötietoja yhdistettäisiin myös tietojen julkistamistarkoitusta varten. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa, että voidaan saada selville yksittäisen henkilön saamat avustukset eri hallinnonaloilta siltä osin kuin avustusten julkaisukynnys ylittyy.

Maa- ja metsätalousministeriössä on arvioitu, että avustustietojen julkistamisella saattaa olla jonkinlainen vaikutus luonnollisten henkilöiden osalta siihen, miten avustuksia jatkossa haetaan. Avustustietojen julkistamisen mahdollista vaikutusta tukien hakemiseen on pohdittu myös hallituksen esityksen perusteluissa. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan tutkimustietoa asiasta ei ole saatavilla.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan avustustietojen julkistaminen on sellainen asia, josta tulee informoida hakijaa jo hakemusvaiheessa. Hyvään hallintoon kuuluu, että myös avustuspäätöksessä tuensaajaa informoidaan asiasta.⁵ Ministeriön näkemyksen mukaan kansalliset erityissäännökset eivät kuitenkaan näyttäisi olevan tarpeen, koska unionin tietosuojasäätelystä voidaan katsoa seuraavan velvoite informoida avustuksen hakijaa ja avustuksen saajaa tällaisesta henkilötietojen käsittelystä (t.s. tietojen julkaisemisesta viranomaisen verkkosivulla).

⁵ Alaviitteessä 3 mainitun EU-asetuksen 49 artiklan 5 kohdan mukaan hallintoviranomaisen on tiedotettava tuensaajille, että tiedot julkistetaan ennen kuin ne julkaistaan tämän artiklan mukaisesti. EU-lainsäädännössä tällainen säännös katsottu tarpeelliseksi, mutta kansallinen erityissäätely edellyttäisi joka tapauksessa erikseen sen arviointia, olisiko se ns. kansallisen liikkumavaran puitteissa.