



*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 annetun lain muuttamisesta (HE 210/2022 vp); sisäministeriön kirjallinen vastine hallintovaliokunnalle toimitetuista lausunnoista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (1125/2021). Hallintovaliokunta on kuullut sisäministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoita 22.11.2022 pidetyssä kuulemisessa sekä saanut kirjalliset lausunnot ehdotuksesta Poliisihallitukselta, Rajavartiolaitokselta, Tullilta ja Ahvenanmaan maakuntahallitukselta. Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä antamaan kirjallisen vastineensa hallintovaliokunnalle toimitetuista lausunnoista.

Valtiovarainministeriöllä ei ollut huomautettavaa ehdotettaviin lakimuutoksiin, joten vastineessa ei ole tarvetta ottaa kantaa valtiovarainministeriön lausuntoon. Ahvenanmaan maakuntahallitus korosti lausunnossaan ruotsin kielen käyttöä hakumenettelyssä sekä sitä, että avustuksen saajan tietojärjestelmästä saatavien tietojen on oltava saatavilla ruotsiksi. Sisäministeriö toteaa, että sekä hakumenettely että tietojärjestelmästä saatavat tiedot ovat sekä suomeksi että ruotsiksi.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaa olevan päällekkäisyyttä hallinnon yleislaeissa jo säädetyn kanssa, eikä säännöskohtaisissa perusteluissa ole otettu selkeästi kantaa, onko tarkoitus poiketa yleislaeissa säädetystä. Lausunnossa viitataan ensimmäisenä lakiehdotuksen 15 §:n 5 momenttiin. Sisäministeriö toteaa, että 15 §:n 5 momentin osalta ei ole ollut tarkoitus poiketa hallintolain (434/2003) säätämästä asian vireilletulosta. Avustuksen hakemisesta on säädetty tarkemmin ehdotettavan lain 15 §:n 1 momentissa ja vireilletulon osalta noudatetaan hallintolain mukaista menettelyä. Tämän vuoksi sisäministeriö ehdottaa, että 15 §:n 5 momentti poistetaan ehdotuksesta:

~~Hakemus tulee vireille, kun se on tehty 26 §:ssä tarkoitetussa tietojärjestelmässä siten, että se on hallintoviranomaisen saatavilla annetussa määräajassa, tai lomakkeella sähköisesti tehty hakemus on saapunut hallintoviranomaiselle annetussa määräajassa.~~

Oikeusministeriö toteaa edelleen, että lain 16 §:n 3 momenttiin ehdotetun muutoksen osalta perustelujen ensimmäisen virkkeen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus muuttaa voimassa olevaa sääntelyä sisällöllisesti vai ainoastaan sen sanamuotoja. Sisäministeriö toteaa, että 16 §:n 3 momentin ensimmäisen lauseen osalta kyse ei ole momentin sisällöllisestä muutoksesta, vaan ainoastaan sanamuotoja koskevasta muutoksesta.



Oikeusministeriö toteaa, että lain 25 §:ään lisättäväksi ehdotetun 6 momentin sanamuodon ja säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko momentin jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitettu velvoittaa liitännäisjärjestelmän omistaja avaamaan tekninen rajapinta hallintoviranomaiselle ja valvontaviranomaiselle vai onko säännöksen tarkoitus vain ikään kuin varmistaa sitä, että teknisen rajapinnan kautta luovutetaan vain tietoja, joihin em. viranomaisilla on tiedonsaantioikeus. Tarkoitus on ollut varmistaa tietojen siirto tiedonhallintalain (906/2019) 22 §:n mukaisissa tilanteissa. Tiedonhallintalain kanssa päällekkäisen sääntelyn välttämisen vuoksi sisäministeriö ehdottaa, että momenttia muutetaan oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti seuraavasti:

*Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja tietoja siirretään teknisen rajapinnan avulla 26 §:ssä tarkoitettuun tietojärjestelmään muusta järjestelmästä, kyseisen järjestelmän (liitännäisjärjestelmä) omistajan on noudatettava Euroopan unionin varainhoitoa koskevia säännöksiä sähköisestä järjestelmästä ja sen sisältövaatimuksista hallintoviranomaisen edellyttämällä tavalla. Liitännäisjärjestelmän omistajan on avattava tekninen rajapinta hallintoviranomaiselle ja tarkastusviranomaiselle liitännäisjärjestelmän sellaisiin tietoihin, joihin mainituilla viranomaisilla on tämän lain tai yleisasetuksen nojalla oikeus lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.*

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan edelleen, että ehdotetun 25 §:n 7 momentin ensimmäisen virkkeen tarpeellisuus herättää kysymyksiä. Sisäministeriö toteaa, että tässäkin kohtaa tarkoitus ei ole ollut säätää yleislaista poikkeavasti. Vastaava säännös on alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 53 §:n 2 momentissa ja sisäministeriö ehdottaa, että ehdotettu muotoilu jäisi ennalleen myös ehdotettavassa laissa sen vuoksi, että avustuksen saajille olisi selkeämpää, että tietojen luovuttamista koskeva säännös olisi todettu myös ehdotettavassa laissa. Kyse olisi näin ollen informatiivisesta säännöksestä erityisesti avustuksen saajille.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ehdotetun 31 §:n 2 momentin säännös oikaisuvaatimuksen toimittamisesta ei ole tarpeen, koska oikaisuvaatimusohjeen antamiseen olisi joka tapauksessa laissa säädetty velvollisuus ja tieto toimitustavasta ja – osoitteesta tulee ilmoittaa ohjeissa. Sisäministeriö ehdottaa, että lakiehdotuksesta poistetaan 31 §:n 2 momentti oikeusministeriön mainitsemilla perusteilla seuraavasti:

*Oikaisuvaatimus hallintoviranomaisen tekemään päätökseen tehdään 26 §:ssä tarkoitettussa tietojärjestelmässä. Oikaisuvaatimuksen voi toimittaa myös sisäministeriön kirjaamoon.*

Sisäministeriö on käynyt yllä mainitut lainkohdat ja niiden muutosehdotukset vielä kertaalleen läpi oikeusministeriön kanssa ennen vastineen toimittamista hallintovaliokunnalle.

Rajavartiolaitos totesi lausunnossaan, että lakiehdotuksen 25 §:ssä hallintoviranomaiselle esitetään oikeutta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa välttämättömiä tietoja myös ohjelmaa arvioiville ulkopuolisille tahoille. Rajavartiolaitos toteaa, että esityksessä ei avata tarkemmin, mitä nämä tahot voisivat olla ja mitä ovat välttämättömät tiedot tai



asiakirjat. Rajavartiolaitos toteaa, että avustuksen saajan näkökulmasta on tärkeää varmistua, että tietoja käsitellään asianmukaisesti. Rajavartiolaitos toteaa edelleen, että ohjelmaa arvioivien tahojen osalta ei ole myöskään säädetty rikosoikeudellisesta vastuusta tai vahingonkorvauksista kuten esimerkiksi tilintarkastajien osalta. Tulli ja Poliisihallitus kiinnittivät omilla lausunnoissaan huomiota samoihin asioihin.

Sisäministeriö toteaa, että ohjelmakaudella 2014-2020 on ollut jo vastaava arviointimenettely käytössä, kyse ei ole siis uudesta menettelystä EU:n sisäasioiden rahastoissa. Tietojen luovuttamisesta ei kuitenkaan ole aiemmin säädetty laissa. EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen asiasta on kuitenkin tarpeen säätää kansallisella tasolla. Ohjelman arvioijien oikeus saada tietoja perustuu EU:n sisäasioiden rahastojen koskevan yleisasetuksen (jäljempänä yleisasetus) 44 artiklaan. Yleisasetuksen 44 artiklassa säädetään, että hallintoviranomaisen on suoritettava ohjelmista arviointeja, jotka koskevat yhtä tai useampaa seuraavista kriteereistä: tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja unionin tasolla saatava lisäarvo. Arviointien tarkoituksena on parantaa ohjelmien suunnittelun ja toteuttamisen laatua. Yleisasetuksen ja rahastolain mukaisesti arvioinnin tekeminen on hallintoviranomaisen vastuulla. Yleisasetuksen 44 artiklan 3 kohdassa säädetään, että arvioinnit on annettava toiminnallisesti riippumattomien sisäisten tai ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtäväksi. Hallintoviranomaisen on varmistettava, että arvioinnin tekijällä on oikeus tarvittavaan tietojen saantiin, jotta se pystyy tekemään arvioinnin. Yleisasetuksen mukaisesti hallintoviranomaisen on huolehdittava tarvittavista menettelyistä, joilla tuotetaan ja kerätään arvioinneissa tarvittavat tiedot.

Sisäministeriö toteaa, että arvioijille toimitettavat tiedot ovat tietoja, joiden perustella ne pystyvät arvioimaan nimenomaan *ohjelmien* toteutumista. Kyse on siis ohjelmason toteutumisen arvioinnista, eikä yksittäisten hankkeiden tai niiden sisällä tapahtuneiden hankintojen arvioinnista. Arvioinnit voivat kattaa myös ohjelmien osallisuuden, syrjimättömyyden ja näkyvyyden arviointia. Ohjelman arvioijien tietojen saanti on rajattu välttämättömään sen vuoksi, että luovutettavia tietoja ei pystytä yksiselitteisesti yksilöimään. Arvioijat arvioivat mm. tietojärjestelmän toimivuutta, indikaattorien toteutumista ja rahoitettujen hankkeiden tavoitteiden asetantaa suhteessa ohjelmien tavoitteisiin. Arvioijat usein myös haastattelevat rahoituksen saajia.

Arvioijista tehdään turvallisuusselvitykset ja heidän kanssaan tehdään salassapitosopimukset. Arvioijilla ei lähtökohtaisesti ole tarvetta saada salassa pidettäviä tietoja. Käytettävät arvioijat kilpailutetaan, esimerkiksi ohjelmakauden 2014-2020 väliarvioinnin suoritti KPMG Oy. Arviointityö ei ole luonteeltaan viranomaistehtävä, eikä sen suorittajan ole tarpeen toimia virkavastuulla. Alue- ja rakennepolitiikan rahastojen osalta tehdään myös arviointeja, eivätkä arvioijat toimi virkavastuulla näissäkään tehtävissä (laki 757/2021).

Rajavartiolaitoksen ja Poliisihallituksen lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tietojärjestelmästä rakennettaviin integraatioyhteyksiin ja muihin palveluihin (muun muassa Haeavustuksia.fi sekä Tutkiavustuksia.fi palvelut), joiden osalta lausunnonantajien mukaan tulee huomioida, ettei niihin päädy enempää tietoa, kuin mitä tähänkin asti on ollut



luettavissa julkisista lähteistä, muun muassa EU:n sisäasioiden rahastojen kotisivuilta. Sisäministeriö toteaa, että on omalta osaltaan käynyt jatkuvaa vuoropuhelua valtionvarainministeriön kanssa juuri sen varmistamiseksi, että EU-avustusten osalta kansalliset järjestelmät eivät tule edellyttämään EU-säädösten edellyttämiä tarkempia tietoja (eduskunnan käsittelyssä oleva HE 88/2022 vp). Valtioneuvoston yhteiseen tietovarantoon toimitettavista tiedoista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella, joka on valmistelussa valtiovarainministeriössä.

Poliisihallituksen lausunnossa todettiin, että rahoituksen saajan tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilötunnusten selvittäminen ja luovuttaminen hallintoviranomaisten käyttöön on ongelmallista ja yleisasetuksesta poikkeavaa. Sisäministeriö toteaa, että velvoite rahoituksen saajan tosiasiallisten omistajatietojen toimittamisesta ei koske viranomaistoimijoita, koska viranomaistoimijoilla ei ole varsinaisia omistajia. Muiden avustuksen saajien osalta yleisasetus velvoittaa hallintoviranomaisen selvittämään avustuksen saajan tosiasialliset omistajat ja edunsaajat. Henkilötunnuksia ei kerätä automaattisesti kaikista, vaan ainoastaan siinä tilanteessa, jos henkilön yksilöinti tätä edellyttää. Avustuksen saajan osalta henkilötietojen tiedustelu ei liene tarpeen kaupparekisterin kautta, koska avustuksen saajalla tulisi olla kyseinen tieto jo itsellään.

Jos Poliisihallituksen lausunnossa oli tarkoitus viitata hankintojen osalta toimittajan omistaja- ja edunsaajatietojen toimittamiseen, sisäministeriö toteaa, että yleisasetus edellyttää EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta tiedon siitä, käyttävätkö avustuksen saajat tai muut unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti toimen täytäntöönpanosta vastaavat yhteisöt toimeksisaajia. Jos toimeksisaajia käytetään, tulee hallintoviranomaiselle toimittaa tietyt toimeksisaajia koskevat tiedot toimeksisaajien tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Näiden lisäksi tarvitaan tietyt tiedot tehdyistä sopimuksista. Yleisasetus edellyttää lisäksi EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tietoa siitä, käyttääkö toimeksisaaja alihankkijoita. Kyse on toimeksisaajan hankinta-asiakirjoissa luettelemista alihankkijoista. Alihankkijoita koskevat tiedot (nimi ja y-tunnus) tarvitaan niistä alihankkijoista, joiden sopimusten kokonaisarvo on yli 50 000 euroa. Tietojen toimittamisen taustalla on tavoite valvoa EU-varojen käyttöä ja estää varojen väärinkäytöksiä. Jo aiemmin kilpailutettujen hankintojen sekä alihankkijoiden osalta yleisasetuksen tietovaatimukset voivat olla haastavia ja sen vuoksi on varmasti myös tapauskohtaisesti tarpeen pohtia, onko hanke sellainen, johon on tarkoituksenmukaista hakea EU-avustusta.

Jos hankkeessa tai toiminnassa tehdään puolustus- tai turvallisuushankintalain (1531/2011) mukaisia hankintoja, tulee avustuksen saajan tai siirron saajan tiedostaa, että hallintoviranomaisen, tarkastusviranomaisen, komission ja muiden tarkastuselinten tarkastusoikeus ulottuu myös näihin asiakirjoihin. Komission hankkeisiin tekemät tarkastukset ovat osoittaneet, että EU-rahoituksen käyttö erityisesti puolustus- ja turvallisuushankinnoissa on joissakin tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi hankintoihin liittyvien tietojen toimittamisen osalta.