

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta, väliaikaisesti muutettavaksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettua lakia sekä muutettaviksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annettua lakia.

Uudessa laissa säädettäisiin varauksen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksista vastaavista viranomaisista sekä tuettavista toimista. Laki on välttämätön Suomelle varatun rahoituksen hyödyntämiseksi. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettuun lakiin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuun lakiin ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin tehtäisiin varauksesta johtuvat muutokset ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annettuun lakiin tekninen päivitys. Uudella lailla täydennettäisiin brexit-mukautusvarausta koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvioesityksessä vuodelle 2023 yritystoiminnan kehittämishankkeiden tukemiseen esitetään 9 miljoonan euron myöntämisvaltuutta brexit-mukautusvarauksen kansalliseen toimeenpanoon momentille 32.30.42. (yritysten kehittämishankkeiden tukeminen, arviomääräraha). Pääosa Suomelle varatuista rahoista voi jäädä käyttämättä, koska Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista aiheutunut taloudellinen haitta pienille ja keskisuurille yrityksille ei ole merkittävä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 muuttamisesta olisi voimassa 1.1.2027 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ IE.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	5
3 Nykytila ja sen arviointi.....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
4.2.3 Muut vaikutukset.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	18
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	18
6 Lausuntopalaute	18
7 Säännöskohtaiset perustelut	20
7.1 Laki brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta.....	20
7.2 Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028	29
7.3 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista	32
7.4 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä.....	32
7.5 Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta.....	33
8 Lakia alemman asteinen sääntely	33
9 Voimaantulo	33
10 Toimeenpano ja seuranta	33
11 Suhde talousarvioesitykseen.....	33
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	34
LAKIEHDOTUKSET	42
Laki brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta.....	42
Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	47
Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	49
Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	50
Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain 5 ja 7 §:n muuttamisesta	51
LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTIT	52
Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	52
Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	55
Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	56

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitikan toimeenpanosta annetun lain 5 §:n ja 7 §:n muuttamisesta	57
---	----

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä ((EU, Euratom) 2018/1046), tuli voimaan 1.2.2020 ja erosopimuksen 126 artiklassa tarkoitettu siirtymäkausi päättyi 31.12.2020. Yhdistynyt kuningaskunta, jäljempänä UK, ei osallistu enää EU:n sisämarkkinoille, tulliliittoon eikä arvonlisävero- ja valmisteveroalueeseen. Henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus on päätynyt. Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamisesta aiheutuneilla kaupan ja vapaan liikkuvuuden esteillä unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on laajoja seurauksia yrityksille, erityisesti pk-yrityksille ja niiden työntekijöille.

Eurooppa-neuvostossa 17.–21.7.2020 sovittiin erityisen brexit-mukautusvarauksen perustamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan erosta aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi ja annettiin komissiolle toimeksianto antaa asiasta lainsäädäntöehdotus.

Neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta (2020/2093) säädetään brexit-mukautusvarauksesta, jonka määrärahat otetaan unionin yleiseen talousarvioon varauksena.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1755 brexit mukautusvarauksen perustamisesta annettiin 6.10.2021.

1.2 Valmistelu

Esitykseen liittyvän Euroopan unionin sääntelyn valmistelu

Osana Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eron varautumispakettia komissio antoi 4.9.2019 ehdotuksen sopimuksettomalla EU-eron haitallisten seurausten lieventämiseksi jäsenvaltioissa Euroopan solidaarisuusrahastosta annettua asetusta muuttamalla. Ehdotuksen käsittely raukesi jäsenvaltioiden näkemyserojen vuoksi. Asiasta on 26.9.2019 annettu E 40/2019 vp selvitys. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_40+2019.aspx

Komissio antoi 25.12.2020 uuden ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi brexit-mukautusvarauksen perustamiseksi Yhdistyneen kuningaskunnan eron aiheuttamien haitallisten vaikutusten torjumiseksi COM(2020) 854 final ja sen liitteet. Ehdotuksesta on annettu 4.2.2021 valtioneuvoston kirjelmä U 4/2021 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_4+2021.aspx.

Eduskunta korosti kannanotossaan, että kyseessä on poikkeuksellinen, suuruudeltaan rajattu ja määräaikainen toimi, jonka tarkoituksena on tukea Yhdistyneen kuningaskunnan EU-erosta eniten kärsineitä alueita ja aloja.

Ehdotus brexit-mukautusvarauksen perustamisesta tuli muutettuna voimaan 9.10.2021 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1755 brexit-mukautusvarauksen perustamisesta): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32021R1755>.

Varauksesta Suomelle komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2021/1803 kohdennettu alustava kokonaisuusmääräraha on noin 23 200 000 euroa (käyvät hinnat): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1803&from=EN>.

Hallituksen esityksen valmistelu

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Lisätietoja valtioneuvoston internetsivuilla Hankkeet-portaalissa: [TEM070:00/2021](https://tem.fi/hankkeet/TEM070:00/2021)

Unionin lainsäädännön vaatimukset toimeenpanojärjestelmälle perustuvat Euroopan unionin varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 63 artiklan mukaiseen yhteistyössä hallinnoitavien varojen sääntelyyn. Näitä säännöksiä sovelletaan muun ohella unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoon. Siksi aluekehittämisestä ja unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien valmistelusta ja rahoittamisesta annettua ja 1.9.2021 voimaantullutta säädöskokonaisuutta on hyödynnetty valmistelussa mahdollisimman laajasti.

Brexit-mukautusvarauksen kansalliseen toimeenpanoon ei kuitenkaan voida soveltaa säännöksiä, joilla toimeenpannaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmaa eikä poikkeusten säätämistä osaksi aluekehityslainsäädännön sääntelykehystä katsottu lain soveltajan kannalta selkeäksi vaihtoehdoksi. Asiaa on käsitelty HE 47/2021 vp kohdassa 1.2 Esitykseen liittyvän Euroopan unionin sääntelyn valmistelu: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_47+2021.pdf. Nyt annettava hallituksen esitys ei sisällä muutossäännöksiä lakiin alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (757/2021). Lakiin alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) esitetään teknisluontoista täydennystä (5 § ja 7 §).

Esitys liitelakeineen oli lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelussa lausuntokierroksella 21.4.–25.5.2022. Lausunnot pyydettiin koheesipolitiikkaan sovellettavan kumppanuusperiaatteen mukaisesti laajasti viranomaisilta ja muilta taholta. Yleisen tietosuojasetuksen mukaan jäsenvaltion on kuultava tietosuojavaltuutettua valmistellessaan hallituksen esitystä, joka liittyy henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojavaltuutetun toimistolta on pyydetty esitysluonnoksesta lausunto kirjallisen lausuntokierroksen yhteydessä. Tahot, joilta lausuntoa pyydettiin ja jotka antoivat lausunnon käyvät ilmi julkisesta palvelusta <http://tem.fi/hanketunnus=TEM070:00/2021>

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) sääntelee valtion tukiviranomaiselle asetettua velvollisuutta pyytää yritystukineuvottelukunnan ei-sitova lausunto ennen EU:n valtiontukiohjelman muuttamista. Ehdotuksen mukaan tuki brexit-mukautusvarauksesta myönnettäisiin yrityksen kehittämisavustuksena. Lausuntoa ei ole pyydetty, koska valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain, jäljempänä tukilaki, (758/2021) 2 luvun säännöksiin yrityksen kehittämisavustuksesta, avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja sovellettavista valtiontukisäännöistä ei ehdoteta muutoksia. Lausuntopyyntö lähetettiin lisäksi tiedoksi lainsäädännön arviointineuvostolle.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1755 brexit-mukautusvarauksen perustamisesta, jäljempänä EU-asetus, on vahvistettu varauksen tavoitteet, määrärahat, unionin

rahoituksen muodot ja sen täytäntöönpanoa koskevat säännöt, mukaan lukien menojen tukielpoisuutta, hallinnointia ja valvontaa sekä varainhoitoa koskevat säännöt. Brexit-mukautusvarauksesta, jäljempänä varaus, tuetaan UK:n unionista eroamisen haitallisten seurausten torjumista erityisesti niissä jäsenvaltioissa sekä niillä alueilla ja toimialoilla, joihin eroaminen vaikuttaa pahimmin. Tarkoituksena on lieventää kielteisiä vaikutuksia taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. EU-asetus on Suomessa sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä, jolla on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

EU-asetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot antamaan tarpeellisia täydentäviä kansallisia säännöksiä. EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varauksen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Varausta hallinnoidaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046, jäljempänä varainhoitoasetus, säädetyllä tavalla yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien on täytettävä varainhoitoasetuksen 63 artiklan säännöksiin perustuvat ja EU-asetuksessa tarkennetut vaatimukset. Varaus pannaan täytäntöön avustusmuotoisena tukena.

Varauksesta katetaan lisämenoja, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset ovat maksaneet toteutetuista toimenpiteistä. Varauksesta tuetaan ainoastaan toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet UK:n unionista eroamisen haitallisten seurausten torjumiseksi. Jäsenvaltioiden on osoitettava kustannusten aiheutuminen nimenomaan tästä syystä erotuksena esimerkiksi covid-19-pandemian aiheuttamista lisäkustannuksista.

Tuki tulee keskittää niihin alueisiin ja toimialoihin, joihin UK:n EU:sta eroamisen vaikutukset kohdistuvat haitallisimmin. EU-asetus ei tarkemmin sääntele tuen alueellista jakoa kussakin jäsenvaltiossa. Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisesta hyötyville yhteisöille, kuten finanssialan laitoksille, ei tukea voida myöntää asetuksen tulkintaa ohjaavan johdanto-osan perustelujen mukaan. EU-asetuksen säännökset eivät kuitenkaan sulje mitään nimenomaista toimialaa tuen ulkopuolelle. EU-asetus ei ylipäätään sääntele tyhjentävästi toimia, joihin tukea voidaan myöntää. Jäsenvaltioille jää kansallista liikkumavaraa ja harkintavaltaa niiden toimien valinnassa, joihin rahoitus kohdennetaan. Jäsenvaltiot päättävät toimista EU-asetuksen 2 artiklassa säädetyin tavoittein saavuttamiseksi hyödyntäen 5 artiklan 1 kohdan mukaista tukielpoisten toimien ei-tyhjentävää esimerkkiluetteloa.

Varauksen kansallisesta toimeenpanosta ei laadita komission hyväksyntää edellyttävää toimenpideohjelmaa, kuten esimerkiksi koheesio politiikan perussopimuksessa perustetuista rahastoista. Riski sille, että komissio kansallisten toimien toteuttamisen jälkeen maksatusvaiheessa toteaa menot tukielvottomiksi ja määrää jo maksetut ennakot palautettavaksi on siten suurempi kuin muissa EU:n rahoitusinstrumenteissa, mihin Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan 1/2021 (Euroopan unionin virallinen lehti C-sarja 101, 23.3.2021, s. 1–7).

EU-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hyödyntää niitä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, jotka on jo otettu käyttöön koheesio politiikan rahoituksen tai Euroopan unionin solidaarisuusrahaston täytäntöön panemiseksi. EU-asetus ei sisällä pakottavia säännöksiä jäsenvaltion järjestelyistä varauksen hallinnointiin liittyvien tehtävien hoitamisesta vastaavista viranomaisista, vaan sääntely jättää kansallista liikkumavaraa. EU-asetuksen säännökset hallinto- ja valvontajärjestelmälle asetetuista edellytyksistä vastaavat yleisiltä periaatteiltaan ase-

tuksessa (EU) 2021/1060 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 annettua asetusta, jäljempänä yleisasetuksessa vahvistettua sääntelyä, jota sovelletaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoissa (Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto). Jos jäsenvaltio ei hyödynnä kansallisesti jo nimettyjä olemassa olevia elimiä, komissio kiinnittää erityistä huomiota varauksen hallinto- ja valvontajärjestelmän perustamiseen ja arvioi sen toimivuutta unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi 14 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

Komissio hallinnoi varausta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046 63 artiklassa ja 125–129 artiklassa säädetyn mukaisesti. EU-asetuksen säännökset sisältävät kuitenkin joitakin poikkeuksia unionin varainhoitoasetuksen sääntelyyn erityisesti vuotuisuusperiaatteen osalta. Tilivuositista raportointia ja seuranta ei sovelleta. Kukin jäsenvaltio hakee sille aiheutuneet kustannukset maksuun yhdellä hakemuksella jälkikäteen 31.12.2023 päättyvän täytäntöönpanojakson päättyttyä ja viimeistään 30.9.2024. EU-asetuksen 10 ja 11 artikloissa säädetään varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevasta hakemuksesta. Hakemusten yhteydessä toimitettavassa täytäntöönpanoraportissa on kuvattava Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisesta aiheutuneita haittoja ja niiden rajoittamiseksi toteutettuja toimenpiteitä. Lisäksi on annettava hallinnoinnista vastaavan elimen johdon vahvistuslausuma ja riippumattoman tarkastusviranomaisen lausunto. Komissio hyväksyy jälkikäteen kansallisten viranomaisten tukikelpoisuuskaudella maksamat sovellettavan lainsäädännön mukaiset kustannukset.

EU-asetuksen 4 ja 9 artikloissa määritetään kriteerit ja menetelmä, joiden mukaisesti kullekin jäsenvaltiolle varauksesta myönnettävä alustava jako-osuus ja suoritettavat ennakkomaksut määräytyvät. Artiklassa 12 säädetään ennakkomaksujen selvittämisestä ja mahdollisista lisämaksuista niille jäsenvaltioille, joiden maksuun haetut ja hyväksyttävät kustannukset ylittävät maksetut ennakkomaksut. Maksettujen ennakkomaksujen ja komission jälkikäteen vahvistamien tukikelpoisten kustannusten välinen erotus peritään takaisin jäsenvaltiolta.

EU-asetuksen mukainen varauksen käyttöaika jäsenvaltioissa päättyy 31.12.2023, maksut tuensaajille on toteutettava samassa määräajassa ja varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskeva hakemus komissiolle on annettava 30.9.2024 mennessä. Tämän jälkeen komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksellä jäsenvaltion maksuun hakemien hyväksytyjen menojen määrän. Eräät EU-asetuksessa jäsenvaltiolle asetetut velvoitteet, kuten toimeenpanoa koskevien asiakirjojen säilytysvelvoite jatkuvat tämän jälkeenkin. Jäsenvaltion on säilytettävä saatavilla menoja koskevat tositteet viiden vuoden ajan varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevan hakemuksen jättämisen määräajasta.

EU-asetuksen mukaisia määrärahoja voidaan käyttää jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden maksuun 8 artiklan 5 kohdan säännösten mukaan 31.12.2026 asti. Jäsenvaltioiden tukikelpoisuusajaksi, jolloin varauksesta maksuun haettavat kustannukset tulee olla maksettu tuensaajille, päättyy kuitenkin jo 31.12.2023.

EU-asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan varauksen kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon koheesipolitiikan kumppanuusperiaate. Jäsenvaltioille ei ole asetettu velvoitetta noudattaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmissa sovellettavan komission asetuksen (EU) 240/2013 säännöksiä kumppanuuskäytänteistä eikä EU-asetuksella siirretä komissiolle toimivaltaa antaa asiasta säännöksiä. EU-asetuksella ei ole siirretty komissiolle toimivaltaa antaa

muitakaan delegoituja säädöksiä Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 290 artiklan nojalla.

3 Nykytila ja sen arviointi

Suomessa ei ole kansallista varauksen toimeenpanoa koskevaa aiempaa lainsäädäntöä, koska kyseessä on uusi rahoitusväline. Kansallista tukijärjestelmää, joka vastaisi tavoitteiltaan EU-asetuksen tarkoitusta ei ole. Esityksen mukaan varauksen tuki kanavoitaisiin pienille ja keski-suurille yrityksille yrityksen kehittämisavustuksina. Kyseisiä avustuksia myönnetään pääosin EU-osarahoitteisena, joko osana EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa tai muuna EU-rahoitteisena toimintana, kuten osana elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavaa Suomen kestävä kasvun -ohjelmaa. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 haut ovat käynnistyneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, jäljempänä ELY-keskusten, EAKR-yritysrahoitushauilla 14.3.2022 eikä toteutumatietoja tai arvioiteja ole vielä saatavilla. Edellisellä ohjelmakaudella 2014–2020 myönnettyistä avustuksista tehdyistä arvioinneista on tehty selkoa osana kansallisen tukilainsäädännön uudistusta vuosille 2021–2028 hallituksen esityksessä HE 47/2021 vp.

EU-asetus jättää liikkumavaraa toimeenpanoon osallistuvien viranomaisten valinnassa ja hallinnon kansallisessa järjestämisessä. Viranomaisten on kuitenkin täytettävä ne edellytykset, joista EU-asetuksessa säädetään. EU-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hyödyntää niitä elimiä asianmukaisella aluetasolla sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, jotka on jo otettu käyttöön koheesiopolitiikan tai EU:n solidaarisuusrahaston rahoituksen täytäntöön panemiseksi. Koheesiopolitiikan toimeenpanosta ja hankkeiden rahoittamisesta ovat 1.9.2021 tulleet voimaan seuraavat ohjelmakaudella 2021–2027 sovellettavat kansalliset säädökset: laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (757/2021) ja laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (756/2021) sekä laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021). Suomessa ei ole annettu Euroopan unionin solidaarisuusrahaston toimeenpanemisesta kansallista erityislainsäädäntöä, jota voitaisiin soveltaa varauksen varoista myönnettävään tukeen. EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a-alakohdassa tarkoitettua hallinnoinnista vastaavaa elintä vastaava viranomaisen Manner-Suomen Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 ohjelmassa on työ- ja elinkeinoministeriö, minkä lisäksi välittävänä toimieliminä toimivat maakunnan liitot, eräät ELY-keskukset ja Ruokavirasto. Tarkastusviranomaisen tehtäviä hoidetaan valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä. Varauksen varoja ei voida sovellettavan EU-asetuksen nojalla ottaa osaksi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa eikä kansalliseen toimeenpanoon voida soveltaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteuttamisesta Manner-Suomessa jo annettua edellä mainittua kansallista lainsäädäntöä.

EU-asetuksen soveltamisesta Suomessa olisi annettava täytäntöönpanosäännöksiä tuen hallinnoimisesta vastaavasta viranomaisesta, tukea myöntävistä viranomaisista ja tarkastuksista vastaavista viranomaisista. Lisäksi olisi säädettävä tukijärjestelmästä, johon varauksen määrärahat kohdennetaan sekä tietojärjestelmästä. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 alue ja rakennepolitiikan ohjelmassa tuettavaan toimintaan kuuluvat ELY-keskusten yrityksille tukilain nojalla myöntämät avustukset. Tukilain nojalla voidaan rahoittaa EU-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja toimia, joilla tuetaan yksityisiä ja julkisia yrityksiä, erityisesti pk-yrityksiä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, paikallisia yhteisöjä ja organisaatioita, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroaminen vaikuttaa haitallisesti. Tukilain 5 §:ssä säädetty yrityksen kehittämisavustus on harkinnanvarainen valtionavustus, jota voidaan myöntää innovatiivisiin, kasvuun tai kansainvälistymiseen liittyviin kehittämistoimenpiteisiin sekä aineellisiin ja aineet-

tomiin investointeihin. Lain esitöiden mukaan yrityksen kehittämisavustusta myöntämällä pyritään edistämään kestävää taloudellista kasvua, työllisyyttä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Kestävän taloudellisen kasvun edistämiseen sisältyvät muun muassa hiilineutraaliutta sekä energia- ja materiaalihokkuutta ja digitalisaation hyödyntämistä koskevat tavoitteet. Muita elinkeinopoliittisia tavoitteita ovat esimerkiksi liiketoiminnan uudistaminen, elinkeinorakenteen monipuolistaminen, alueiden tasapainoisen kehittymisen vahvistaminen, tuottavuuden kohentaminen sekä liiketoiminnan osaamisen kehittäminen. Tukilain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että käytettäessä avustuksen rahoittamiseen Euroopan unionin varoja, on avustusta myönnettäessä otettava huomioon Euroopan unionin rahoitusvälineen käyttöä koskevat tavoitteet. Tarkemmat säännökset varauksesta tuettavien avustuksen myöntämisestä ja käyttökohteista sekä tukeen oikeutetuista tuensaajista voidaan antaa voimassaolevan tukilain asetuksen-antovaltuuksien perusteella valtioneuvoston asetuksella.

EU-asetuksen 5 artiklan 6 kohdan mukaan varauksesta rahoitetuille toimenpiteille voidaan myöntää tukea muista unionin rahastoista ja ohjelmista edellyttäen, että tällaisella tuella ei kateta samoja kustannuksia. Valtionavustuksiin sovellettavan toissijaisen yleislain, valtionavustuslain (688/2001) säännösten mukaan kyse on valtionapuviranomaisen säännönmukaisista tehtävistä. Tämä koskee myös sen valvontaa, ettei tuettavaan hankkeeseen liity päällekkäistä EU-rahoitusta eikä asiasta siten tarvitsisi säätää.

EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion hallinnosta vastaavan elimen on vahvistettava rahoitettavien toimenpiteiden valintaperusteet ja -menettelyt ja määriteltävä varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevat edellytykset. Ehdotetun tukijärjestelmän osalta sovellettavat säännökset sisältyvät tukilakiin.

EU-asetuksen 2 artiklan 2 kohta edellyttää, että varauksen tavoitteet pyritään saavuttamaan noudattaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 artiklan kestävä kehityksen edistämisen tavoitetta ja ottaen huomioon YK:n kestävä kehityksen tavoitteet, Pariisin ilmastoa koskeva sopimus ja ”ei merkittävää haittaa”-periaate. Edellä mainittujen läpileikkaavien tavoitteiden toteutumisen arviointia ja seurantaa koskevat tiedot eivät sisälly todentavaan aineistoon, joka jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle osana varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaa hakemusta.

EU-asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan tuettujen toimenpiteiden on oltava sovellettavan lain-säädännön mukaisia. EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan jäsenvaltion on ehkäistävä, todettava ja korjattava sääntöjenvastaisuudet ja petokset ja vältettävä eturistiriidat. Sääntöjenvastaisuuden määritelmä sisältyy EU-asetuksen 3 artiklaan. Suomessa kyseisten velvoitteiden hoitoa turvaavat hallinnon yleislait, valtion talousarviolainsäädäntö sekä rikoslaki ja erityisesti rikoslain 16, 29, 30 ja 40 lukujen säännökset. Valtion viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa vastaamiensa varojen käyttöön liittyvistä rikosepäilyistä sekä valtiontalouden tarkastusviranomaisen tehtävistä varojen käyttöön kohdistuvissa rikosepäilyissä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 17 §:ssä. Tukilain 7 §:n 2 momentin 1 kohta sisältää lisäksi säännökset, joiden tarkoituksena on varmistaa, ettei avustuksen hakija ole olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja ja ettei sillä ole olennaisia maksuhäiriöitä. Tukilain 17 §:ssä säädetään työ- ja elinkeinoministeriön tehtävistä valvoa ELY-keskuksia avustusten myöntäjinä ja maksajina. Ministeriöllä ja ELY-keskuksilla on oikeus valvoa myönnettyjen avustusten käyttöä. Valvontatehtävän edellyttämistä tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista sekä ministeriön ja ELY-keskusten tiedonsaantioikeuksista sekä tietojen luovuttamisesta säädetään tukilain 18–20 §:ssä. Edellä mainittujen säännösten sekä tukilain 6 luvun tuen palauttamista, maksujen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevan sääntelyn arvioidaan kattavan EU-asetuksen velvoitteet sääntöjenvastaisuuksien toteamista ja korjaamisesta eikä asiasta tarvitsisi säätää.

EU-asetuksen 7 artiklassa säädetään eräiden menojen tukikelvottomuudesta. Varauksesta ei voida tukea arvonlisäveroa. Kustannusten tukikelpoisuudesta säädetään tukilain 8 §:ssä ja lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (895/2021), jäljempänä tukiasetus. Koska varauksen tukikelpoisuussääntely poikkeaa arvonlisäveroon muutoin sovellettavasta tukilain sääntelystä, tulisi tukiasetukseen selvyuden vuoksi ottaa informatiivinen viittaussäännös suoraan sovellettavan EU-asetuksen 7 artiklan säännökseen. Tuettujen investointien pysyvyydestä annettujen EU-asetuksen 5 artiklan 6 kohdan velvoitteiden lisäksi jäsenvaltion on varmistettava, ettei varauksesta tueta 3 artiklan 8 alakohdassa tarkoitettua siirtämistä. Siirtämisellä tarkoitetaan 3 artiklan 8 alakohdan mukaan komission asetuksen (EU) 651/2014 eli niin sanotun EU:n valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 61 a alakohdassa tarkoitettua saman tai samankaltaisen toiminnan tai sen osan siirtämistä. Asiasta ei tarvitsisi säätää, koska tuettujen investointien toiminnan muuttamisesta ja toiminnan lopettamisesta tai siirtämisestä aiheutuvista seuraamuksista tuensaajille säädetään jo nykyisin tukilain 23 §:ssä.

Komissio hallinnoi varausta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varainhoitoasetuksen 63 artiklassa ja 125–129 artiklassa säädetyn mukaisesti. Varainhoitoasetuksen 129 artiklan 1 kohdan mukaan unionin rahoitusta saavien henkilöiden ja yhteisöjen on toimittava täydessä yhteistyössä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja myönnettävä rahoituksen saamisen edellytyksenä toimivaltaiselle tulojen ja menojen hyväksyjälle, asetuksen (EU) 2017/1939 mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden osalta Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO), Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF), tilintarkastustuomioistuimelle sekä tarvittaessa asianomaisille kansallisille viranomaisille tarvittavat valtuudet, jotta ne voivat käyttää toimivaltaansa kattavasti. OLAFin osalta näihin kuuluu oikeus tehdä tutkimuksia, paikalla suoritettavat todentamiset ja tarkastukset mukaan luettuina, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 883/2013 mukaisesti. Tukilain 13 §:n 1 momentin nojalla avustuksen myöntämistä tai sen muuttamista koskevassa päätöksessä voidaan asettaa myös muita kuin laissa ja sen nojalla säädettyjä ehtoja ja rajoituksia, joita tuensaajan on noudatettava. Avustuspäätöksen ehdoissa tuensaajaa voidaan informoida Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeuksista sekä tuensaajan yhteistyövelvoitteesta eikä täydentävä kansallinen sääntely olisi tarpeen.

Asiakirjojen säilyttämistä koskevista avustuksen saajan velvoitteista säädetään tukilain 21 §:ssä. Voimassaolevat säännökset eivät täytä EU-asetuksen vaatimuksia. Siksi olisi tarpeen täsmentää varauksen erityisten säilytysaikavelvoitteiden piiriin kuuluvat viranomaiset, säilytettävä aineisto ja säilytysaikaa koskevat määräajat, joista säädetään EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan g alakohdassa.

EU-asetuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltion tekemät rahoitusoikaisut edellyttävät varauksesta maksettavan rahoitusosuuden peruuttamisesta kokonaan tai osittain. Jäsenvaltion on perittävä lainvastainen tuki takaisin tuensaajilta. Tukilain 22 §:n ensimmäisessä momentissa, 23 §:n kolmannessa momentissa, 24 §:n neljännessä momentissa ja 25 §:n 2 momentissa säädetään jo nykyisin avustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä eikä asiasta siten tarvitsisi säätää. Komissio perii tarvittaessa jäsenvaltiolta takaisin jäsenvaltion maksuun hakemien kustannusten sisältämät sääntöjenvastaiset määrät siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään.

EU-asetuksen 16 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden viranomaisten tiedotus- ja viestintävelvollisuuksista. Velvoitteet edellyttävät riittävää avoimuutta julkisten varojen käytöstä ja tiedottamista haettavana olevasta EU-tuesta. Arvion mukaan hallinnon yleislait ja valtionavustuslain (688/2001) ja tukilain säännökset riittävät kattamaan yleisölle ja kohdeyrityksille suunnatut neuvonta- ja tiedotustoimet. Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin säännösten mukaisesti valtionavustuksen viranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä

ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Tukilain 5 §:n nojalla myönnettäviä yrityksen kehittämisavustuksia koskevat hakemukset tehdään sähköisessä aluehallinnon asiointipalvelussa siten kuin tukilain 12 §:ssä on tarkemmin säädetty. Harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevien hakutietojen julkaisemisesta säädetäisiin vireillä olevan valtionavustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 88/2022 vp mukaan valtionavustuslain 32 a–e §:ssä. Voimaan tullessaan tiedot myös varauksen varoista haettavissa olevista avustuksista julkaistaisiin valtionavustuslain tietovarantojärjestelmään kuuluvassa haeavustuksia.fi-palvelussa. EU-asetuksen 14 artiklassa tarkoitetut varauksen toteutumiseen liittyvät tiedot sekä varainhoitoasetuksen 38 artiklan 2–6 kohdassa tarkoitetut hankkeita, tuen saajia, julkisten hankintojen toimittajia ja tuen määrää koskevat tiedot on julkaistava myös jälkikäteen. Varauksen varoista myönnettyistä avustuksista tiedot julkaistaisiin tutkiavustuksia.fi-palvelussa, kuten muistakin yrityksen kehittämisavustuksista, eikä asiasta olisi tarpeen erikseen säätää. EU-asetuksen 16 artiklassa velvoitetaan lisäksi jäsenvaltiota lisäämään tietoisuutta UK:n unionista eroamisesta johtuvista muutoksista. Julkisuuslaki velvoittaa viranomaisen tiedottamaan toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Yleislakeja täydentävän erityislainsäädännön säätämiseen ei arvioida olevan tarvetta EU-asetuksessa tarkoitetun brexit-tietoisuuden lisäämiseksi. EU-asetuksessa ei aseteta viestintävelvoitteita tuensaajille, joten velvoitteiden laiminlyöntien vaikutuksesta kustannusten tukikelpoisuuteen ei ole tarpeen säätää.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki brexit-varauksen kansallisesta toimeenpanosta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi annettavaksi välttämättömät muutossäännökset valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettuun lakiin (758/2021). Esityksestä aiheutuu teknisluontoisia muutostarpeita erinäisiin muihin lakeihin.

Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron vaikutuksista Suomessa tehdyt arvioinnit eivät tue tarvetta erillisen tukivälineen perustamiseen: <https://tem.fi/brexit-tem>. Kansallinen tarve haitallisten vaikutusten kompensoimiseksi ei olisi todennäköisesti johtanut yrityksen kehittämisavustuksen määrärahojen varaamiseen brexitistä kärsineille yrityksille, vaan tarvittava tuki olisi mahdollista myöntää myös voimassaolevan lainsäädännön nojalla sitä muuttamatta. Brexit-mukautusvarauksen perustamiseksi Suomelle varattujen määrärahojen hyödyntäminen kuitenkin edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Esityksellä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin brexit-mukautusvarauksesta annetun EU-lainsäädännön kansallista soveltamista ja toimeenpanoa siltä osin kuin sääntely edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä tai täsmentäminen on muutoin selkeyden vuoksi välttämätöntä. Varauksesta on tarpeen säätää EU-säädöksiä täydentävästi kansallisessa lainsäädännössä, erityisesti määräämällä varauksesta maksuun haettavan tuen käyttökohteesta sekä nimeämällä hallinnosta ja tarkastuksista vastaavat toimivaltaiset viranomaiset ja säätämällä niiden tehtävistä. Edellä mainittuihin seikkoihin sisältyy osittaista kansallista liikkumavaraa. EU-asetuksen velvoitteiden täyttämiseksi on lisäksi säädettävä kyseisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Selkeyden vuoksi ehdotetaan säädettäväksi eräistä varauksen täytäntöönpanoa koskevista seikoista, joiden osalta sovellettava EU-sääntely poikkeaa esitettyyn kansalliseen tukimuotoon, yrityksen kehittämisavustukseen, muutoin sovellettavasta lainsäädännöstä.

Esitys perustuu Suomessa sellaisenaan suoraan sovellettavaan EU-asetukseen, joka ei pääsääntöisesti jätä kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Kansallista sääntelyä ei saa antaa ase-

tuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, minkä lisäksi yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös käsillä olevan asetuksen tavoitteet ja soveltamisala (PeVL 14/2018 vp, s. 3).

EU-asetus perustuu unionille perussopimuksessa annettuun toimivaltaan taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta sekä varainhoidosta. Oikeusperustansa mukaisesti varauksen kansalliseen hallintoon osallistuvat viranomaiset ja niiden tehtävät vastaisivat tarkoituksenmukaisilta osin EU:n alue- ja rakennepolitiikan kansallista sääntelyä. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman julkinen rahoitus on yhteensä noin 3 200 000 000 euroa ja varauksen julkinen rahoitus enintään noin 23 200 000 euroa. Varauksen rajoitettu toimeenpano-aika, hallinnon resurssit ja käytettävissä olevan varauksen alustava Suomelle varattu 23 200 000 euron määrä huomioiden toimeenpano olisi kohdennettu vain osaan koko Osaava ja uudistuva Suomi 2021–2027 -ohjelmassa EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakaudella 2021–2027 rahastojen toimeenpanoon osallistuvista viranomaisista ja tukijärjestelmistä.

EU-asetuksen edellyttämiä kansallisesti asetettavia viranomaisia ovat hallinnosta vastaava elin sekä riippumaton tarkastuksista vastaava elin. Hallinnosta vastaavan elimen tehtäviä voidaan delegoida tukea välittäville viranomaisille, jäljempänä välittäville toimielimille, jotka suorittavat hallinnosta vastaavan elimen tehtäviä sen vastuulla. Sääntely mahdollistaa alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmän hyödyntämisen varauksen kansallisessa toimeenpanossa. Välittävät toimielimet olisivat samalla valtiovastuualueissa tarkoitettuja valtionapuviranomaisia, jotka vastaavat tuen myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta, seurannasta ja tarvittaessa takaisinperinnöistä ja muista jatkotoimenpiteistä. Tarkastuksesta vastaava elin toimisi osana valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toimintoa.

Varauksen suuntaaminen konkreettisiin EU-asetuksen sallimiin toimiin edellyttää kansallisten valintojen vahvistamista laissa. Valtioneuvoston U 4/2021 vp kirjelmässä todetun mukaisesti varauksen tuki ehdotetaan keskitettäväksi yhteen olemassa olevaan kansalliseen tukijärjestelmään. EU-sääntelyn mahdollistama kansallinen liikkumavara käytettäisiin kohdentamalla tuki eniten UK:n EU-erosta kärsiville yhteisöille ja ammatinharjoittajille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten myöntämänä yritysten kehittämisavustuksena. Varauksesta rahoitettavia avustuksia hallinnoitaisiin samassa tietojärjestelmässä kansallisesti rahoitettavien yritysten kehittämisavustusten kanssa. Järjestelmää on kehitetty ohjelmakaudelle 2021–2027 vastaamaan elpymis- ja palautumistukivälisestä annettua EU-sääntelyä ja se vastaa hyvin myös varaukselle EU-asetuksessa asetettuja vaatimuksia. EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen digitaalinen hallintajärjestelmä ohjelmakaudelle 2021–2027 on mukautettu vastaamaan kyseisten rahastojen EU-sääntelyä eikä se ominaisuuksiltaan sovellu varauksen kansallisen hallinnon tarpeisiin.

Esityksessä ehdotetaan (1. lakiehdotus), että brexit-varaus pantaisiin täytäntöön tukilain 5 §:n mukaisena yrityksen kehittämisavustuksena noudattaen muilta osin EU:n alue- ja rakennepolitiikan hallinto- ja valvontamallia. EU-sääntelyn edellyttämät täydentävät säännökset varauksen toimeenpanosta annettaisiin laissa brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta siltä osin kuin säännökset koskisivat viranomaisten tehtäviä ja keskinäisten suhteiden järjestämistä (1. lakiehdotus). Varauksesta maksettavan avustuksen tuen saajiin kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet sisältyisivät tukilakiin (2. lakiehdotus) ja sen nojalla annettaviin säännöksiin.

Varauksesta myönnettävän tuen olisi tarkoitus olla Euroopan aluekehitysrahaston, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston ja maaseutuyritysrahoituksen sekä Business Finlandin kautta tulevaa rahoitusta täydentävä julkisen yritysrahoituksen muoto EU-asetuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vastuuviranomaisena toimisi työ- ja elinkeinoministeriö, jolla on pitkä koke-

mus kyseisen tukijärjestelmän ja EU-rahoitteisen toiminnan hallinnoinnista. Ehdotettu tukimuoto, yrityksen kehittämisavustus, on mukautettu sovellettavaan EU:n valtiontukisääntelyyn muun muassa tukien enimmäismäärien osalta. ELY-keskuksissa on myös muita yrityksen liike-toiminnan tukemiseen kohdistuvia palveluja, joista osaa tuetaan EU:n rahoitusvälineistä. Potentiaalisten tuensaajien tukena avustusten hakemisessa on kattava alueellisten ELY-keskusten yritysten kehittämisavustuksen neuvontapalvelujen verkosto <https://asiantuntija-haku.ahtp.fi/?search=yrityksen+kehitt%u00e4misavustukset>. Lisäksi avustuksista on saatavilla tietoa valtakunnallisesta pk-yrityksen rahoitusneuvonnasta.

Tukilaisissa on varauduttu siihen, että sen nojalla myönnettäviin avustuksiin käytetään EU:n rahoitusvälineiden kautta kanavoitavia varoja. Voimassaolevan tukilain 3 §:n soveltamisalasääntöksen mukaan silloin kun laissa tarkoitettujen avustusten rahoittamiseen käytetään Euroopan unionin varoja, sovelletaan, mitä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 28, 30, 37–39, 42, 46–54 ja 75 §:ssä säädetään EU:n alue- ja rakennepolitiikan 2021–2027 ohjelmassa toteutettavista toimista. Varauksesta annettua EU-lainsäädäntöä ei ole erikseen huomioitu voimassa olevassa tukilaisissa. Tukilakiin on siksi tarpeen sisällyttää EU-asetuksen säännöksistä johtuvia muutoksia yrityksen kehittämisavustukseen muutoin sovellettaviin säännöksiin (2. lakiehdotus).

Ehdotetut muutokset määräaikaan tukilakiin tehtäisiin väliaikaisina. Laki palautuisi aiempaan muotoonsa 1.1.2027. Ellei muutoksia tukilakiin annettaisi väliaikaisina, niiden soveltaminen päättyisi tukilain voimassaolon päättyessä 31.12.2028.

Kuvio 1. Varauksen toimeenpanojärjestelmä



4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Lakiesityksen mukaisia avustuksia on tarkoitus rahoittaa valtion talousarvion määrärahoista varauksesta saatavilla tulolla.

Valtion talousarvioon otettaisiin myöntämisvaltuus lakiesityksen mukaisten tukien myöntämiseen ja arviomääräraha vuoden 2023 päätöksistä aiheutuvien menojen maksamiseen. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioon.

Esitykseen sisältyvät tuettavat toimenpiteet rahoitettaisiin valtion talousarvion momentilta 32.30.42. (Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen, arviomääräraha).

Vuonna 2023 EU:lta saatavat rahoitusosuudet budjetoitaisiin valtion talousarvioon tuloina momentille 12.32.50 (EU:n rakennerahastoista ja muista koheesiopolitiikan rahastoista saatavat tulot).

Suomen enimmäissaanto on vahvistettu EU-asetuksen liitteessä I vahvistettujen kriteerien perusteella komission täytäntöönpanopäätöksellä ja on yhteensä enintään noin 23 200 000 miljoonaa euroa. Pääosa tarkoitukseen varatuista rahoista, arvion mukaan 20 miljoonaa varatusta 23,2 miljoonan enimmäissaannosta, jäisi käyttämättä. Sovellettavat EU-säädökset eivät edellytä EU-rahoitusta täydentävää kansallista julkista rahoitusta eikä täydentävää rahoitusta esitetä. Esityksellä ei ole vaikutusta valtiosuusjärjestelmän valtion ja kuntien välisiin rahoitussuhteisiin. Toimenpiteisiin ei edellytetä kuntarahoitusta. Varauksesta maksettavan teknisen avun osuus on 2,5 prosenttia jäsenvaltiolle maksettavasta rahoitusosuudesta eli Suomelle enintään noin 580 000 euroa. Tekninen apu on tarkoitettu varaukseen liittyvää hallinnointia, seurantaa, tiedotusta ja viestintää sekä valvontaa ja tarkastusta varten. Komissio maksaa Suomelle teknisen avun osuuden kiinteämääräisenä osuutena EU-asetuksen 6 artiklan mukaisesti varauksesta maksettujen tukikelpoisten, komissiolle toimitettuun varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaan hakemukseen sisällytettyjen kustannusten perusteella. Jos varatuista määrärahoista ei synny täysimääräisesti kustannuksia tai maksuun haettuja kustannuksia todetaan myöhemmin tukikelvottomiksi, vähentää se myös Suomelle jälkikäteen maksettavaa teknisen avun määrää. Tekninen apu huomioidaan valtion talousarvioehdotuksessa myöhemmin määritettävällä tavalla.

Tietojärjestelmän käyttöönottovaiheessa syntyy kustannuksia tukilain 28 §:ssä tarkoitettuun tietojärjestelmään tehtävistä muutoksista. Tietojärjestelmämukautuksista aiheutuvien lisäkustannusten määräksi arvioidaan 200 000 euroa. Lisäksi on huomioitava sähköisen asioinnin ja käsittelyjärjestelmän ylläpitokustannukset. Hallituksen esityksen lähtökohta on, että muutokset toteutetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Mahdollisiin lisäresursointitarpeisiin otetaan tarvittaessa erikseen kantaa normaalein valtiontalouden kehys- ja talousarviopäätöksiin.

Ahvenanmaan maakunnan osuus määrärahoista olisi EU:n alue- ja rakennepoliitiikan määrärahojen jakautumiseen sovellettavalla perusteella Ahvenanmaan väestöosuutta vastaava 0,54 % kokonaismäärästä eli noin 125 000 euroa.

Koska on mahdollista, että Suomi joutuisi palauttamaan saamiaan ennakkomaksuja tai palauttamaan sille määrättyjen jälkikäteisten rahoitusoikaisujen vuoksi varauksesta Suomelle jo maksettuja rahoitusosuuksia, on esitykseen liittyvässä TAE 2023 yritystukimomentin käyttöperusteiden muutoksessa huomioitu EU-asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukainen takaisinperintäriski.

Vaikutukset kansantalouteen

Ehdotetun lain ei arvioida lisäävän nettona valtion menoja, koska varauksen käyttö ei edellytä kansallista vastinrahoitusta ja koska kansalliseen varauksen toimeenpanoon myönnetään määräosuus varauksesta teknisenä apuna.

Esitys lisää kohdeyritysten potentiaalia uusien innovaatioiden, uusien liiketoimintamallinen, kansainvälistymisen ja viennin lisäämiseen. Näillä kaikilla on vaikutusta elinkeinorakenteen uusiutumiseen ja edelleen kansantalouden kokonaisuuteen. Lisäksi toimet vaikuttavat henkilöiden työssä pysymiseen ja uusiin työpaikkoihin ja ovat osatekijöitä työllisyysasteeseen vaikuttaessa.

Varauksen perustamisen vaikutuksia Suomen Euroopan unionin jäsenmaksuihin suhteessa kansalliseen osuuteen varauksen määrärahoista on arvioitu U 4/2021 vp ja U 8/2021 vp kirjelmässä. EU-säädösneuvottelujen lopputuloksena Suomen osuus varauksen määrärahoista noin puoli-toistakertaistui maksuosuuden pysyessä ennallaan, mikä tarkoittaa parannusta nettomaksuasemaan. Suomelle alustavasti varattu rahoitusosuus on noin 23 200 000 miljoonaa euroa. Kokonaisvolyyymi on niin vähäinen, ettei merkittäviä vaikutuksia odoteta, vaikka varaus pantaisiin täytäntöön kokonaisuudessaan.

Vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen

Ehdotetun tukijärjestelmän kautta ohjelmakaudella 2014–2020 myönnettyistä yrityksen kehittämisavustuksista noin 97 prosenttia kohdistui alle 250 henkilöä työllistäville pienille ja keski-suurille yrityksille. Alueittain tarkasteltuna tukilain mukaisista avustuksista noin 65 prosenttia kohdentui Itä- ja Pohjois-Suomeen. Yrityksen kehittämisavustuksen painotukset vaihtelevat alueellisesti ja kehittämisavustuksella rahoitetaan hyvin erityyppisiä hankkeita ja yrityksiä eri alueilla. Yrityksen kehittämisavustuksella on jossain määrin päällekkäisyyttä suhteessa Business Finlandin ja Maaseuturahaston yritystukiin. Yrityksen kehittämisavustusta pidetään ELY-keskuksissa merkittävänä erityisesti alueiden ja aluekehittämisen näkökulmasta.

Varauksesta myönnettävien avustusten kohderyhmä muodostuisi sovellettavan EU-sääntelyn vuoksi kuitenkin yksinomaan UK:n EU-eron haitallisten vaikutusten kohteena olevista yrityksistä. Näiden määrä Suomessa on pieni. UK:aan vieviä ja tuovia yrityksiä vuonna 2019 oli 4191, josta pk-yrityksiä 2987 ja vuonna 2020 yhteensä 4097, josta pk-yrityksiä 2911. Määrällisesti vaihto painottui muutaman sektorin suuryrityksiin, joiden vaikutuspiirissä on kuitenkin laajempi pk-yritysten verkosto alihankintaketjuineen. UK:n osuus Suomen viennistä vuoden 2020 yhdeksänä ensimmäisenä kuukautena oli 3,9 % ja tuonnista 2,8 %, sisältää myös suurten yritysten viennin ja tuonnin.

Esityksellä tavoitellaan suoria ja välillisiä myönteisiä vaikutuksia kohderyhmänä olevien yritysten liikevaihtoon. Onnistuessaan hankkeet laajentavat yritysten asiakaspohjaa ja kansainvälistymistä UK:n kauppavaihtoa korvaavilla markkinoilla ja vähentävät kohdeyritysten työntekijöiden työttömyysriskiä. Covid-19-pandemian lisäksi Venäjän Ukrainaan 24.2.2022 kohdistaneen sotilaallisen hyökkäyksen jälkeen asetetut Euroopan unionin ja Venäjän federaation vastavuoroiset pakotteet ovat johtaneet yhä useamman yrityksen taloudellisiin vaikeuksiin sisämarkkinoilla. Korvaavien markkinoiden löytäminen on erityisen tärkeää niille UK:aan tavaroita ja palveluita vieneille ja tuoneille pk-yrityksille, jotka ovat olleet riippuvaisia Venäjän kaupasta. Lisäksi sodan heijastusvaikutukset Suomeen ovat vaikuttanut kotimaisten palvelujen ja tuotteiden kysyntään muun ohella matkailusektorilla.

Esityksellä vaikutetaan niiden yritysten toimintaan, joihin UK:n EU-ero vaikuttaa kielteisesti ja ehdotuksella on välillisesti vaikutuksia yritystoiminnan kehittämisen edellytyksiin kohdeyritysten ulkopuolisissa talouden toimijoissa. Ehdotuksen mukaisilla toimilla voidaan vaikuttaa positiivisesti yritysten investointeihin ja tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä innovaatioihin ja samalla vahvistaa yritysten edellytyksiä kansainvälistymiseen ja alueiden elinvoiman vahvistamiseen.

Esitys ei lisää yritysten sääntelytaakkaa, koska varauksesta valtiontukena myönnettävien avustusten hakeminen on yritysten vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa. Yrityksen kannalta ehdotettu sääntely ei olennaisesti eroaisi muusta tukilain mukaisesta yrityksen kehittämisavustukseen sovellettavasta menettelystä. Hallinnollinen lisätaakka kohdistuisi viranomaisiin.

Esityksen kilpailuvaikutusten ei arvioida olevan merkittäviä rahoituksen alhaisen kokonaisvolyymin ja yksittäiselle pk-yritykselle myönnettävän avustuksen matalan tukitason vuoksi. Yrityksen kehittämisavustuksen yleisiä vaikutuksia on arvioitu laajemmin hallituksen esityksessä HE 46/2021 vp.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksessa säädetään viranomaisten tehtävistä varauksen toimeenpanossa.

Välittävänä toimieliminä toimisivat ne ELY-keskukset, jotka hoitavat alue- ja rakennepolitiikan välittävän toimielimen tehtäviä. Avustuksia koskeva päätöksenteko olisi siten keskitetty Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Toimintojen keskittämisellä edellä mainittuun neljään ELY-keskukseen pyritään niukkojen henkilöresurssien joustavaan käyttöön ja hankehallinnointiin tarvittavan erityisosaamisen varmistamiseen.

Välittävien toimielimien määrän rajoittaminen voi lisätä hakijoiden tasa-arvoista kohtelua ja vähentää riskiä tukikelvottomien kustannusten synnylle. Hajautetumman tehtäväjaon riski kohdistuisi valtion talousarvioon ja toteutuu, jos maksuun jälkikäteen haettavia kustannuksia ei voida sisällyttää varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaan hakemukseen tai komissio ei hyväksy niitä sovellettavan EU- ja kansallisen lainsäädännön nojalla tukikelpoisiksi kustannuksiksi ja ne jäisivät kansallisesti maksettaviksi. Riskin pienentämiseen voidaan vaikuttaa oikein kohdennetulla välittävälle toimielimille suunnatulla ohjauksella ja koulutuksella sekä toteuttamalla riittävästi valvontatoimia.

Henkilöresurssit

Varauksen hallinnoinnin henkilövuositarpeiden arviointiin voidaan ottaa lähtökohdaksi EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän tehtävät ja resurssitarpeet sellaisena kuin ne on kuvattu asiaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 47/2021 vp.

ELY-keskusten, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnointiin kohdistettavat resurssit koostuvat teknisen avun resursseista sekä viranomaisten omista toimintamenoista tai vastaavasta rahoituksesta. Välittävänä toimieliminä toimivissa ELY-keskuksissa EU:n alue- ja rakennepolitiikan tehtäviä hoidettiin vuonna 2019 yhteensä noin 132 henkilötyövuodella, josta teknisen avun osuus oli keskimäärin 55 prosenttia. Työ- ja elinkeinoministeriössä hoidettiin rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä vuonna 2019 noin 28 henkilötyövuodella, josta teknisen avun osuus oli noin 12 henkilötyövuotta.

Tätä työmäärää lisäävät varauksen käyttöön ottoon ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät, jotka sisältävät olemassa olevan rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä sähköisen tietojärjestelmän mukautukset EU-asetuksen vaatimusten täyttämiseksi. Kansallisen toimeenpanojärjestelmän käyttöönotto lisää työtä työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtiovarainministeriössä ottaen huomioon, että sovellettava lainsäädäntö on uutta. Avustusten hankehallinnointi päättyy myöntämisen ja maksujen osalta vuoden 2023 loppuun, jonka jälkeen varauksen toimeenpano jatkuu vuonna 2024 varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevan hakemuksen laatimisella ja sen tueksi vaadittavien tietojen varmennuksilla ja tarkastuksilla. Euroopan unionin ja jäsenvaltion välisiin maksuihin liittyviä selvityksiä voi olla tarpeen jatkaa tämän jälkeenkin. EU-asetus ei sisällä määräaikaan 12 artiklassa tarkoitetun komission täytäntöönpanosäädöksen antamiselle, jossa vahvistetaan tukikelpoisten menojen ja niihin perustuvan teknisen avun määrä. EU-säädöksen 8 artiklan 5 kohdan mukaan EU:n talousarvion maksusitoumus- ja maksuäärärahoja voidaan käyttää 31.12.2026 saakka.

Varauksen toimeenpanosta aiheutuu lisätyötä myös ELY-keskuksissa sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämisen- ja hallintokeskuksessa (KEHA). Tarvittavista lisäresursseista voidaan esittää tarkempi arvio EU-asetuksen edellyttämän hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksen laatimisen yhteydessä. Kuvaukseen tulee sisällyttää muun ohella tiedot suunnitelluista resursseista, jotka on tarkoitus osoittaa eri tehtäviin sekä tiedot mahdollisesti ulkoistettavista tehtävistä. Kukin varauksen toimeenpanoon osallistuva julkisyhteisö päättää viimekädessä itse, miten se järjestää toimintonsa ja minkä verran niihin osoitetaan resursseja. Päätöksenteossa on otettava huomioon yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU) 2020/2092 eli niin sanotun oikeusvaltioasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännökset jäsenvaltioiden viranomaisten taloudellisista ja henkilöresursseista.

4.2.3 Muut vaikutukset

Ympäristövaikutukset

Lakiehdotuksilla ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Mahdolliset vähähiilisen ja vihreän talouden alalla toimiviin kohdeyrityksiin suunnattavat toimet voivat lisätä kansallisen ympäristöpolitiikan vaikuttavuutta. Ympäristönäkökohtien huomioimisesta myönnettäessä avustusta yritysten kehittämishankkeisiin säädetään 1.9.2021 voimaan tulleessa tukilaissa (758/2021).

Ilmastovaikutukset

Ehdotusten ilmastovaikutukset ovat välillisiä ja arvioitavissa vähäisiksi.

Tuettavien toimien on EU-asetuksen mukaan oltava Pariisin sopimuksen tavoitteiden ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisen vahingon välttämisen periaatteen mukaisia.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset

Ehdotuksella ei puututa yksittäisten kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa.

Ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Jos EU-asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä ei anneta, ei varausta voida Suomessa käyttää.

EU-asetuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat hyödyntää varauksen toimeenpanossa niitä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, jotka on jo otettu käyttöön koheesiopolitiikan rahoituksen tai Euroopan unionin solidaarisuusrahaston täytäntöön panemiseksi. EU-säädös ei sisällä asiaa koskevia pakottavia säännöksiä vaan kyse on suosituksesta, jonka noudattaminen jää kansallisesti ratkaistavaksi. EU-asetuksen mukaan komissio kiinnittää erityistä huomiota varauksen hallinto- ja valvontajärjestelmän perustamiseen tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei hyödynnä edellä mainittujen rahoitusvälineiden täytäntöön panemiseksi nimettyjä olemassa olevia elimiä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

EU-ohjelmien käynnistyminen on viivästynyt useissa maissa merkittävästi tarjolla olevan elpymiseen ja investointeihin varatun rahoituksen suuren määrän ja hallinnollisen kapasiteetin rajallisuuden vuoksi. Varauksen käytön suunnittelu on pisimmällä suurimman rahoitussaannon maissa, kuten Irlannissa, Alankomaissa ja Ranskassa.

Irlannissa varauksen toimeenpanosta vastaa julkisten varojen ja reformien ministeriö (DPER). Tuki suunnataan yrityksille, kalatalouteen ja maatalouden ruokatuotantoon, osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen sekä valvonta- ja tarkastustoimiin satamissa ja lentokentillä. Irlannille varattu EU-rahoitus on noin 1160 miljoonaa euroa.

Alankomaissa varauksen hallinnoinnista vastaa talous- ja ilmastoministeriö (EZK), joka delegoi toimeenpanotehtäviä Alankomaiden yritysvirastolle (RVO). Varauksen toimeenpanoa varten on perustettu kalataloushankkeiden, elinkeinoelämän ja julkisten kustannusten korvaamisen projektiryhmät. Lisäksi valmistellaan kansainvälistymisohjelmaa. Alankomaille varattu EU-rahoitus on noin 886 miljoonaa euroa.

Ranskassa 30–40 prosenttia tuesta suunnattaisiin yritysten kehittämis- ja investointihankkeisiin. Muu osa on tarkoitus käyttää rajavalvontaan, tullauksiin ja satamien logistiikkainfrastruktuuriin sekä tukitoimiin kalastussektorille. Toimeenpanosta vastaava alueellisen koheesion kansallinen virasto (Agence nationale de la cohésion des territoires) hoitaa myös rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä. Ranskalle varattu EU-rahoitus on yhteensä noin 400 miljoonaa euroa.

Ruotsissa työmarkkinaministeriö on delegoinut varauksen hallinnoinnin Euroopan sosiaalirahaston toimien täytäntöönpanosta vastaavalle ESR-neuvostolle (Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige). Asetus brexit-mukautusvarauksen täytäntöönpanosta on tullut voimaan 1.5.2022. Tukea voidaan kohdentaa valtiontukena yrityksille sekä satamaliikenteen viranomais-toimintojen infrastruktuuriin. Ruotsille varattu EU-rahoitus on noin 137 miljoonaa euroa.

6 Lausuntopalautte

Hallituksen esitysluonnoksesta liitelakeineen pyydettiin lausunto koheesiopolitiikkaan sovellettavan kumppanuusperiaatteen mukaisesti laajasti viranomaisilta ja muilta taholta.

Esitys oli lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelussa lausuntokierroksella 21.4.–25.5.2022. Ruotsinkielisen esityksen myöhemmän valmistumisen vuoksi lausunnon jättäminen ruotsiksi oli mahdollista 23.6.2022 saakka. Esityksen pääasiallisen sisällön ja pykälät sisältäneen käännöksen perusteella Ahvenanmaan maakuntahallitus ilmoitti epävirallisesti jo toukokuussa, ettei se tule antamaan lausuntoa.

Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, KEHA-keskus, Suomen yrittäjät ry, STTK ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Keski-Suomen ELY, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keski-Pohjanmaan liitto, Business Finland Oy, Akava ry ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry. Sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö ja Verohallinto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa. Lisäksi teknisiä huomioita esitettiin oikeuskanslerin virastosta.

Lausuntopalautteessa kannatettiin varauksen suuntaamista hallituksen esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla pk-yrityksille ELY-keskusten myöntämänä yrityksen kehittämisavustuksena. Olemassa olevan, tutun rahoitusmuodon hyödyntäminen helpottaa niin yritysten kuin viranomaisten toimintaa ja minimoi hallinnollista taakkaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti tuen suuntaamista yrityksen toimintaympäristön kehittämiseen voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille. STTK ry toivoi vahvempaa painotusta työllisyyteen, työvoiman osaamiseen ja uudelleen koulutusmahdollisuuksiin.

Kolmessa lausunnossa katsottiin, että toimeenpanoa jäykistävien alueellisten kiintiöiden sijaan varausta koskevan valtuuden tulisi olla käytössä valtakunnallisessa kehyksessä niin, että sen joustava ja nopea toteutus voidaan varmistaa siellä missä avustusta tarvitaan. Useassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota yritysten kustannusten tukikelvottomuusriskiin, joka aiheutuu EU-lainsäädännön vaatimuksesta erottaa ja todentaa yritysten kärsimän haitan aiheutuminen brexitiä erotuksena muista viimeaikaisten kriisien yrityksille aiheuttamista lisäkustannuksista. Valtiovarainministeriö painotti sitä, että avustusten myöntämisessä on oltava huolellinen tavanomaista EU-rahoitusta suuremman rahoitusoikaisuriskin vuoksi. Takaisinperintärisikin vähentämiseksi tulisi panostaa hakijoiden ohjeistamiseen ja tukipäätösten laatuun. Lausuntopalautteessa todettiin myös, että EU-velvoite tulee olla tarkoin määritelty, jos ”ei merkittävää haittaa” -periaate on avustuksen myöntämisen rahoitusehto. Analyysiä pienyritysten mahdollisuuksista hyödyntää avustusta toivottiin lisättäväksi hallituksen esitykseen. Tärkeänä pidettiin myös tiedottamista sekä yritysten saatavilla olevasta brexit-mukautusvarauksen tuesta että jatkorahoitusmahdollisuuksista myös muista julkisen yritysrahoituksen lähteistä.

ELY-keskusten palautteessa korostettiin, että ELY-keskuksille tulee varmistaa myös tarvittavat resurssit hankkeiden eri vaiheiden käsittelyyn. KEHA-keskus pyysi huomioimaan, että hallituksen esitysluonnoksessa mainittu 200 000 euroa on arvio ja kattaa tietojärjestelmäkustannuksista sähköisen asioinnin ja käsittelyjärjestelmän, mutta ei sisällä Tuki 2014 -järjestelmämuutosten toteuttamiseen ja ylläpitoon tarvittavaa yhden henkilötyövuoden resurssia. Yhdessä lausunnossa määräaikaisen tuen käyttöaikataulua pidettiin kireänä ja ehdotettiin pohdittavaksi kustannustukityypistä mallia ennakkoon määritellyillä reunaehdoilla.

Valtiovarainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota ehdotuksessa esitettyihin Euroopan unionin toimielinten ja kansallisten viranomaisten tarkastusoikeuksien eroavuuksiin ja ehdotti 1.lakiehdotuksen muuttamista siten, että kansallisella tarkastusviranomaisella olisi käytössään samat tarkastusoikeudet ja -valtuudet kuin mitä EU-asetuksen mukaan on komissiolla. Saadun lausuntopalautteen perusteella hallituksen esitystä muutettiin valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin osalta sekä täydennettiin tähän liittyviä perusteluja ja sääätämisyjärjestysperusteita. Muutoksella mahdollistetaan kansallisten viranomaisten tarkastusten toimittaminen pysyväsluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos

niissä harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Muutoksesta aiheutui lisäksi tarve rajata tällaisiin tiloihin kohdistuvien tarkastusten tekijät yksinomaan viranomaisiin, koska perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tämän vuoksi 10 §:n mukaisen tarkastuksen voisi toimittaa vain 9 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Rajauksella ei olisi merkitystä asiantuntijan oikeuteen avustaa tarkastuksen toimittamisessa silloinkaan, kun tarkastus kohdistuu pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävään tilaan, ja tämä todettaisiin nimenomaisesti 10 §:n 1 momentissa. Esitysluonnokseen tehtiin lisäksi joitakin teknisiä korjauksia sekä täydennyksiä, jotka liittyvät EU:n ja kansallisen lainsäädännön vireillä oleviin muutoksiin.

Pääosin myönteisen lausuntopalautteen perusteella hallituksen esitystä ei muutoin täydennetty, koska huomiot keskittyivät muihin täytäntöönpanossa merkityksellisiin seikkoihin kuin laissa säädettäväksi ehdotettuihin EU-asetusta täydentäviin säännöksiin.

Lausuntopalaute voidaan muilta osin huomioida varauksen toimeenpanon eri vaiheissa, kuten hakuilmoituksissa sekä ohjeistuksessa, joka koskee hakemusten arviointia ja yritysten brexittistä kärsimän haitan osoittamista. Tavoitteena on menettelyjen yksinkertaisuus tuensaajalle siten, että toimeenpano perustuisi samoille jo olemassa oleville yrityksen kehittämisavustuksen menettelyille, joita sovelletaanmuistakin rahoituslähteistä budjetoituihin yrityksen kehittämisavustuksen määrärahoihin. Lisäksi tavoitteena on minimoida tarvittavat tietojärjestelmämuutokset ajan ja kustannusten säästämiseksi. Lausuntopalaute huomioidaan TAE 2023 valmistelussa myös siltä osin, että pyritään varmistamaan yritysten saatavilla olevan rahoitusneuvonnan riittävyys ja laatu säännönmukaisista yrityspalvelukanavista.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälään ehdotetaan otettavaksi lain soveltamisalaa koskeva säännös. Pykälän 1 momentin mukaan lailla täydennettäisiin brexit-mukautusvarauksen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1755 säännöksiä, jäljempänä EU-asetus. Lakia sovellettaisiin varauksen kansalliseen toimeenpanoon, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. EU-asetusta ei saateta voimaan, koska asetus on jo sellaisenaan voimassa olevaa oikeutta. Laki olisi varauksen varoista rahoitettavia avustuksia koskeva erityislaki.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. EU-asetuksen 5 artiklan toimenpiteet koskevat aloja, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n nojalla Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnassa lainsäädäntövallan ja hallintotehtävien jako määräytyy Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti. EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti jäsenvaltio voi nimetä useita hallinnosta vastaavia elimiä, jos jäsenvaltion perustuslaillinen kehys tätä edellyttää.

2 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä säädettäisiin varauksesta myönnettävään avustukseen sovellettavasta tukijärjestelmästä.

Pykälän mukaan brexit-mukautusvarauksesta rahoitettavan tuen myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, tarkastukseen ja takaisinperintään sovellettaisiin, mitä yrityksen kehittämisavustuksesta laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 ja muualla laissa säädetään, ellei brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetusta laista muuta johdu. Muualla laissa olevia yrityksen kehittämisavustuksiin sovellettavia säännöksiä sisältyy erityisesti taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettuun

lakiin (429/2016). Tukea myöntävät viranomaiset soveltaisivat yrityksen kehittämisavustuksesta annettuja säännöksiä laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021), jäljempänä tukilaki. Tukilaissa on 3 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöksen perustelujen mukaan varauduttu siihen, että sen nojalla myönnettyihin avustuksiin käytettäisiin myös valmistelussa olevien tai ohjelmakauden aikana mahdollisesti perustettavien uusien EU:n rahoitusvälineiden kautta kanavoitavia varoja. Esimerkiksi varauksesta tuettujen kustannusten tukikelpoisuuteen sovellettaisiin tukilain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen 895/2021 1 §:n 2 momentin soveltamisalasäännöksen nojalla mitä valtioneuvoston asetuksessa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksen 866/2021 18 §:ssä hankintojen kustannusten tukikelpoisuudesta. Tukilain 1 §:n 3 momentin mukaan laissa tarkoitettuihin avustuksiin sovelletaan lisäksi mitä valtionavustuslaissa (688/2021) säädetään, ellei laissa muuta säädetä. Kyseisten lakien nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa annettuja tarkempia säännöksiä ovat erityisesti tukilain nojalla annettu asetus (895/2021) ja yritystukiin toissijaisesti sovellettavan valtionavustuslain nojalla annettujen asetusten säännökset.

3 §. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät. Pykälässä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön tehtävistä varauksen vastuuviranomaisena.

Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimisi varauksen kansallisena vastuuviranomaisena ja hoitaisi EU-asetuksen 14 artiklan mukaiset hallinnoinnista vastaavan elimen tehtävät, joita ei ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi. Hallinnoinnista vastaava elin voi hoitaa tehtävät itse tai delegoida niitä muulle viranomaiselle, vaikka nimenomaisia säännöksiä delegoinnista ei EU-asetuksessa ole annettu (EU-asetuksen liite II kohta 8). EU-asetus ei myöskään määrittele välittävää toimielintä ja sen tehtäviä, joten asiasta annettaisiin täydentävää sääntelyä kansallisesti. Ehdotus vastaa sisällöllisesti pääpiirteissään EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien hallintoviranomaisen ja välittävän toimielimen välistä tehtävänjakoa. Muun viranomaisen hoidettavaksi säädettyillä tehtävillä tarkoitetaan erityisesti varauksesta myönnettäviin avustuksiin liittyviä tukilain mukaisia valtionapuviranomaisista tehtäviä, joista otettaisiin informatiivinen viittaus lain 4 pykälään. Lisäksi muun viranomaisen hoidettavaksi säädettyillä tehtävillä tarkoitetaan EU-asetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaisia riippumattoman tarkastuselimen tehtäviä, joista säädettäisiin lain 5 pykälässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi EU-asetuksen säännösten mukaisesti komissiolle toimitettavaan varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaan hakemukseen sisällytettävien tietojen oikeellisuudesta sekä hakemuksen toimittamisesta komissiolle. Työ- ja elinkeinoministeriön antama johdon vahvistuslausuma olisi EU-asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa viitatus varainhoitoasetuksen 63 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion lausuma siitä, että varat on käytetty aiottuun tarkoitukseensa, että hakemuksen yhteydessä toimitetut tiedot ovat täydelliset, paikkansapitävät ja luotettavat ja että käytössä olevat valvontajärjestelmät antavat riittävät takeet siitä, että varoja on hallinnoitu kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisesti moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Moitteettoman varainhoidon periaatteet on määritelty EU:n yleisessä varainhoitoasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä). Moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti unionin talousarvion määrärahat tulee käyttää taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee erityisesti vahvistaa, että sovellettavia sääntöjä on noudatettu eturistiriitojen välttämiseksi, petosten ja lahjonnan ehkäisemisestä sekä päällekkäisen sääntelyn estämisestä. EU-asetuksen tarkoittamana hallinnoinnista vastaavana elimenä työ- ja elinkeinoministeriö laatisi varauksesta komissiolle annettavan varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevan hakemuksen vuonna 2024. Työ- ja elinkeinoministeriö olisi myös varauksen ennakkomaksusuoritukset vastaanottava kansallinen elin. Tehtävästä säädetään

EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan d alakohdassa. Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa myös Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman EU-varojen maksuliikennettä osana kirjanpitoa. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä julkisista yritystuista ja yrityspalveluista vastaavana ministeriönä olisi varauksesta myönnettävien avustusten yhteensovittaminen muiden EU:n ja kansallisten tukijärjestelmien kanssa. Ministeriön tehtävänä hallinnoinnista vastaavana elimenä on vahvistaa varauksen varoista rahoitettavien hankkeiden EU-asetusta täydentävät tarkemmat valintaperusteet ja -menettelyt.

Pykälän 2 momentin mukaan ministeriö päättäisi varauksen varojen osoittamisesta varoja välittävälle toimielimelle valtion talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa. Tarkoitus on, että Suomen käytettävissä olevaa varausta ei sidottaisi ennalta määriteltyihin alueellisiin kiintiöihin. Menettely vastaa kansallisesti rahoitettavissa yritysten kehittämisavustuksissa noudatettua käytäntöä. Pykälässä ei ehdoteta erikseen säädettäväksi ministeriön oikeudesta asettaa varojen osoittamispäätöksessä välittävien toimielinten noudatettaviksi Euroopan unionin tai kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia sitovia ehtoja. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vain viranomaisia velvoittavat määräykset eivät ole lainsäädäntövallan, vaan toimeenpanovallan alaan kuuluvia. Ministeriö voi perustuslain 65 §:n ja 68 §:n 1 momenttiin perustuvan yleistöimivallan nojalla ja perustuslain 3 §:n 2 momentissa säädetyin lainalaisuusperiaattein puitteissa antaa tällaisia määräyksiä oman hallinnonalansa viranomaisille, vaikka määräystenantovallassa ei olisi laissa erikseen säädetty (PeVL 42/2006 vp, s.7/II). Työ- ja elinkeinoministeriö voisi siten asettaa varojen osoittamispäätöksessä 3 §:ssä tarkoitettujen välittävien toimielinten noudatettaviksi sellaisia sitovia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä lain ja EU-asetuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Eräiden EU-varojen käytön ehdoista säädetään alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain 756/2021 11 §:ssä, koska kyseisiä ohjelmavaroja osoitetaan myös kunnallisen itsehallinnon suojan piirissä oleville maakunnan liitoille. Lisäksi ministeriö voisi antaa suositusluonteisia ohjeita ilman eri valtuutusta (PeVL 6/2003 vp).

4 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät ja toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tehtävistä ja toimivallasta brexit-muutosvarauksen kansallisessa toimeenpanossa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ELY-keskusten tehtävistä brexit-muutosvarauksen tukea välittävinä toimieliminä. ELY-keskukset hoitaisivat niille laissa annettuja tehtäviä hallinnoinnista vastaavan elimen lukuun ja sen vastuulla. ELY-keskukset vastaisivat varauksen varoista maksuun haettavan tuen myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta, seurannasta ja tarvittaessa takaisinperinnöistä ja muista jatkotoimenpiteistä siten kuin muualla laissa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan mainitut viranomaiset toimivat tehtävässään valtioneuvoston 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettuina valtionapuviranomaisina. Avustuksen myöntämisestä ja siihen liittyvistä tehtävistä säädetään tarkemmin tukilaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. ELY-keskusten olisi noudatettava EU:n ja kansallista lainsäädäntöä sekä niihin perustuvia työ- ja elinkeinoministeriön varojen osoittamispäätöksessä asettamia varojen käytön ehtoja.

Pykälän 3 momentissa yksilöitäisiin ne muut kuin valtionapuviranomaisen tehtävät, jotka ELY-keskukset hoitavat 3 §:ssä tarkoitettujen hallinnoinnista vastaavan elimen lukuun.

Pykälän 4 momentti sisältää viittaussäännöksen tehtävien sijoittumisesta ELY-keskuksiin. Toimivaltaisista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ase-

tuksessa. Euroopan aluekehitysrahaston varoista, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoista sekä kokonaan kansallisista varoista rahoitettavia yritysten kehittämisavustuksia koskeva päätöksenteko on keskitetty Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen ELY-keskuksille. Nämä ELY-keskukset olisivat myös brexit-mukautusvarauksen tukea välittäviä toimielimiä.

5 §. *Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin varauksen kansallisesta tarkastuselimestä. Tehtävässä toimisi valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto (VVC), kuten ohjelmakauden 2021–2027 alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa. Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto vastaa useiden muidenkin Euroopan unionin varoista rahoitettavien ohjelmien vastaavista tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö toimisi EU-asetuksen 14 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna kansallisena elimenä, jota kutsutaan EU-asetuksessa riippumattomaksi tarkastuselimeksi ja hoitaisi kyseiselle viranomaiselle Euroopan unionin lainsäädännössä säädetty tehtävät. Tarkastuselimen keskeisenä tehtävänä on suorittaa järjestelmätarkastuksia ja hanke-tarkastuksia, jotta se voi antaa Euroopan komissiolle riippumattoman varmuuden hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaasta toiminnasta ja komissiolle toimitettuun tilitykseen sisältyvien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusten toteuttamisesta säädetään EU-asetuksen 14 artiklan 4 kohdan 2–4 alakohdissa. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä olisi sääntöjenmukaisuuden tarkastus hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaasta toiminnasta ja komissiolle toimitettavaan tilitykseen sisältyvien menojen laillisuudesta. EU-asetuksessa säädetään lisäksi tehtävässä noudatettavista tarkastusmenetelmistä ja -periaatteista. EU-asetuksen liitteessä II vahvistetaan malli kansainvälisesti hyväksytyjen tilintarkastusstandardien mukaisesti laadittavalle riippumattoman tarkastuselimen lausumalle, joka on osa jäsenvaltion varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaa hakemusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon velvollisuudesta laatia hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus oman toimintansa osalta sekä ylläpitää sitä. Periaatteet, joiden mukaan tarkastuksesta vastaava elin järjestäisi tehtävänsä itsenäisesti ja toimisi tehtävässään riippumattomasti, ulottuisivat myös toiminnan kuvaukseen, jonka laatimisesta ja sisällöstä säädetään EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Säännökset edellyttävät yksityiskohtaista kuvausta tarkastuksesta vastaavan elimen työn organisoimisesta, valvonnasta ja käytettävistä resursseista. Tarkastuselimen olisi kuvattava ne tehtävät, joita se hoitaa sekä kuvattava, miten työ on sisäisesti organisoitu. Lisäksi tarkastuselimen olisi kuvattava soveltamansa tarkastusmenettelyt, aikataulut ja valvonta sekä annettava tiedot suunnitelluista resursseista, jotka on tarkoitus osoittaa eri tarkastustehtäviin.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon tulisi ilmoittaa tarkastusten tuloksista työ- ja elinkeinoministeriölle ja toimivaltaiselle ELY-keskukselle. Ilmoitusvelvollisuudella varmistettaisiin epäkohtien saattaminen niiden korjaamisesta vastuussa olevien viranomaisten tietoon. Toimivaltaiset ELY-keskukset olisivat myöntämiensä avustusten osalta valtionapuviranomaisina vastuussa tarkastuksiin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisesta ja korjaamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuu hallinnoinnista vastaavana elimenä olisi varmistaa, ettei komissiolta haeta maksuun sääntöjenvastaisia kustannuksia.

Tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksiin liittyvistä tiedonantovelvoitteista säädettäisiin tämän lain 9 §:n 3 momentin viittaussäännöksiin hallintolain 39 §:ään.

6 §. *Varauksen hallinnointiin käytettävä tietojärjestelmä.* Pykälässä säädettäisiin kansallisesta varauksen hallinnointiin käytettävästä sähköisestä järjestelmästä. EU-asetuksen 14 artiklan 2

kohdan f alakohdassa säädetään hallinnoinnista vastaavan elimen velvoitteesta käyttää varauksesta maksettavalla rahoitusosuudella katettavia aiheutuneita menoja koskevien tietojen kirjaamiseen ja tallentamiseen sähköistä kirjanpitojärjestelmä, joka tuottaa täsmällistä, täydellistä ja luotettavaa tietoa oikea-aikaisesti. EU-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan h alakohdassa säädetään tietojen muodosta ja sisällöstä. Varauksen varoista myönnettävien avustusten hallinnointiin käytettäisiin tukilain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua sähköistä tietojärjestelmää. Avustuksiin liittyviä asioita hallinnoitaisiin Tuki2014-järjestelmässä, jota käytetään tukilain nojalla myönnettävien kansallisista varoista ja eräistä EU-varoista rahoitettavien avustusten hallinnointiin. Tämä tietojärjestelmä olisi myös EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan f alakohdassa tarkoitettu varauksen kansallinen sähköinen kirjanpitojärjestelmä.

Sähköistä kirjanpitojärjestelmää koskevat EU-asetuksen 14 artiklassa ja EU-asetuksen liitteen III 4 kohdassa asetetut vaatimukset. EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan f alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltio kerää tietoja rahoituksen saajien tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi, toteamiseksi ja korjaamiseksi. Tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (rahanpesudirektiivi) 3 artiklan 6 kohdassa määriteltyjä tahoja. Suomen lainsäädännössä tosiasiallinen edunsaaja määritellään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 5–7 §:ssä. Edunsaajalla tarkoitetaan henkilöä, joka joko omistaa yrityksen tai muuten käyttää määräysvaltaa siinä. Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää edunsaajarekisteriä osana yhteisömuotoja koskevaa rekisteriä, johon kerätään yhteisöjen tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tiedot. Yrityksen tosiasiallisen edunsaajan rekisteröinnistä säädetään kaupparekisterilaissa (129/1979). Koska tietoja rahoituksen saajien tosiasiallista omistajista ja edunsaajista kerätään sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi, toteamiseksi ja korjaamiseksi, on tietoja mahdollista käyttää myös rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun neuvoston asetuksen EU (833/2014) mukaisten sekä muiden unionin asettamien kolmansiiin maihin kohdistuvien talouspakotteiden täytäntöönpanossa.

Yritysten kehittämisavustuksia hallinnoidaan tukilain 28 §:ssä säädettyssä sähköisessä tietojärjestelmässä. Tämän esityksen 1. lakiehdotuksessa ei ehdoteta muutoksia yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään, siihen kuuluvaan yrityspalvelujen asiakastietovarantoon, asiakkuudenhallintajärjestelmään eikä asiakastietojen ja henkilötietojen käsittelyyn yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmässä. Tietojärjestelmän tietovarannosta säädetään yritystukien asiakastietovarannosta annetussa laissa (293/2017). Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa tietojärjestelmän käytettävyydestä sekä siihen sisältyvien tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä. Menettelyistä, joilla varmistetaan sähköisten järjestelmien turvallisuus, eheys ja luotamuksellisuus säädetään laissa julkisen hallinnon tietojärjestelmistä (906/2019). Tietojärjestelmään sisältyvien tietojen salassapidosta, tiedonsaantioikeudesta viranomaisten asiakirjoihin, tietojen julkaisemisesta sekä asiakirjojen arkistoinnista säädetään muualla laissa.

Eräiden viranomaisten tiedonsaantioikeudesta, tietojen luovuttamisesta ja eräiden tietojen julkaisemisesta säädetään lisäksi Euroopan unionin lainsäädännössä ja tämän esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä. Vireillä olevan hallituksen esityksen HE 88/2022 vp mukaan valtionavustuslakiin lisättäisiin säännökset, jotka koskevat valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen liittyviä palveluja.

7 §. *Viranomaisten oikeus tietojen saantiin ja luovuttamiseen.* Pykälässä säädettäisiin varaukseen hallinnointiin osallistuvien kansallisten viranomaisten tiedonsaanti- ja luovuttamisoikeudesta. Ehdotetussa laissa tarkoitettujen viranomaisten tiedonsaantioikeus rajattaisiin koskemaan kyseisille viranomaisille laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten välttämättömiä tietoja. Vastaavasti tietojen luovuttamisoikeus toiselle viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle taholle ja Euroopan unionin toimielimelle, elimelle ja laitokselle koskisi vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Viranomaisten tietojensaantioikeutta rajattaisiin myös viranomaisen sisällä, siten kuin EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa määrätään. Valtiovarainministeriön osalta oikeudet olisi rajattu valtiovarain controller -toiminnolle. Tiedonsaantioikeutta ei siten ehdoteta tarpeettomasti laajennettavaksi. Valtiovarain controller -toiminnon tietojensaantioikeudesta valtion virastoilta salassapitosäännösten estämättä Euroopan unionin varojenkäytön valvontaan ja tarkastuksiin liittyen säädetään lisäksi talousarviolain 24 g §:ssä. Valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslain 90 §:n 3 momentissa, Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 4 §:ssä ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetun lain (353/1995) 3 §:ssä (599/2007).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin välttämättömistä tiedoista, joita viranomaisilla olisi oikeus saada tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta muulta viranomaiselta, julkista tehtävää hoitavalta taholta tuen hakijaa ja tuen saajaa, niiden taloudellista asemaa, liike- ja ammattitoimintaa ja niille julkisista varoista myönnettyä rahoitusta ja muuta tuen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Säännös täydentäisi valtionavustuslain 31 §:ssä säädettyjä valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja tukilaissa säädettyjä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeudesta yritysten kehittämisavustuksien osalta säädetään tukilain 19 §:ssä.

Ehdotetun lain mukaisten avustusasioiden käsittelyssä ei HE 46/2021 vp perustelujen mukaan käsitellä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä yleinen tietosuojasetus, 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, joten tietojärjestelmään tallennettavien henkilötietojen käsittely voitaisiin toteuttaa yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain (1050/2018) nojalla. Yrityksen kehittämisavustuksen haku- ja myöntämis-, valvonta-, tarkastus- tai muun päätösprosessiin liittyvien asioiden käsittelyn yhteydessä tietojärjestelmiin ei tallenneta myöskään julkisuuslaissa tarkoitettuja valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, koska tällaiset tiedot eivät ole tarpeellisia valtionavustuksiin liittyvässä päätöksenteossa.

Yrityksen kehittämisavustuksen tuen hakijoista ja tuen saajista säädetään tukilain 6 §:ssä. Yrityksen kehittämisavustusta voidaan myöntää yritykselle ja luonnolliselle henkilölle, joka toimii yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan edellä mainituilla kansallisilla viranomaisilla olisi oikeus saada momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja tuen käytöstä myös tuen saajalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta. Momentin mukaan edellä 1 momentissa mainituilla viranomaisilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan unionin toimielimelle, elimelle ja laitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tietoja, jotka olisivat välttämättömiä säädettäväksi ehdotetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Valtionapuviranomaisina toimivien välittävien toimielinten oikeudesta luovuttaa

tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai unionin muulle elimelle, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään, säädetään lisäksi valtionavustuslain 32 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriön sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta luovuttaa tietoja muulle viranomaiselle ja ulkopuoliselle tilintarkastajalle, jos se on välttämätöntä tukilaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, säädetään lisäksi tukilain 20 §:ssä.

8 §. *Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeus.* Pykälä koskisi Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeutta ja olisi luonteeltaan informatiivinen.

Pykälä sisältäisi komission, Euroopan petostentorjuntaviraston, tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan syyttäjänviraston tarkastusoikeutta koskevan viittaussäännöksen, jonka mukaan mainituista seikoista säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä.

Lisäksi varainhoitoasetuksen 129 artiklan 1 kohdassa säädetään tuensaajan yhteistyövelvoitteesta tarkastuksissa.

9 §. *Kansallisten viranomaisten tarkastusoikeudet.* Pykälässä säädettäisiin EU-asetuksen täytäntöönpanon edellyttämistä tukilakilain säännöksiä täydentävistä kansallisten viranomaisten tarkastusoikeuksista ja tarkastusten suorittamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarain controller -toiminnolla olisi oikeus tehdä työ- ja elinkeinoministeriöön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä tuensajiin ja -hakijoihin kohdistuvia tarkastuksia laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Säännös olisivat välttämätön EU-asetuksessa tarkoitetun varauksen tarkastuksista vastaavan elimen tehtävien hoitamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön oikeudesta tarkastaa välittävänä toimieliminä toimivia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Säännökset olisivat välttämättömiä EU-asetuksessa tarkoitetun hallinnoinnista vastaavan elimen tehtävien hoitamiseksi.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin myös informatiivinen viittaussäännös työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä niiden käyttämän tarkastajan oikeudesta tarkastaa avustuksen hakijan ja avustuksen saajan liiketoimintaa tukilain (758/2021) 18 §:n nojalla.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitetut viranomaiset voisivat tehdä tarkastuksen itse tai valtuuttaa muun tarkastustyötä tekevän viranomaisen tai tilintarkastajan tekemään sen puolestaan. Tilintarkastajan on oltava tilintarkastuslaissa (1141/2015) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetussa laissa (1142/2015) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Valtuutetun tilintarkastusyhteisön on nimettävä tarkastuksesta päävastuussa oleva tilintarkastaja.

Pykälän 5 momentin mukaan ulkopuolinen asiantuntija voisi työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Tilintarkastajaan ja ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan valtion virkamieslain 14 ja 15 §:ää sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

10 §. *Tarkastajan toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin kansallisten tarkastajien toimivallasta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ja niiden valtuuttamalla 9 §:ssä tarkoitettulla viranomaisella ja tilintarkastajalla olisi oikeus päästä tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin ja paikkoihin. Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on turvata hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen myös silloin, kun tarkastustehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarkoituksenmukaista silloin, kun tarkastusten toteuttaminen edellyttää teknistä tai muuta erityisasiantuntemusta, jota tarkastavalla viranomaisella ei ole. Tarkastusta saisi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos niissä harjoitetaan ammattitoimintaa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kotirauhan piiriin on katsottu lähtökohtaisesti kattavan kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole edellyttänyt tällaisten tilojen sulkemista viranomaisten tarkastustoimivaltuuksien ulkopuolelle esimerkiksi tilanteissa, joissa tarkastukset koskevat julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvontaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkastus asunnossa voidaan kuitenkin toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014). Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuvan toimen tulee olla hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakko-rangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp).

Ehdotetun pykälän mukaan tarkastus voidaan tehdä avustuksen myöntämisen ja käytön edellyttämässä laajuudessa. Varauksesta voitaisiin myöntää avustuksia esitettyyn tukijärjestelmään sovellettavan sääntelyn nojalla yhteisöille ja elinkeinonharjoittajille. Jotta kansallisten tarkastajien tarkastusvaltuudet vastaisivat EU-sääntelyn mukaisia komission tarkastusvaltuuksia ja kansalliset viranomaiset voisivat täyttää ehdotetun lain 5 §:n mukaiset tehtävät, esitetään brexit-muutosvarauksen osalta kansallisille tarkastajille valtuuksia, jotka ovat voimassaolevan tukilain 18 §:ssä säädettyjä tarkastusvaltuuksia laajemmat. Tarkastusvaltuuksien laajentaminen on välttämätöntä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1755 14 artiklan 4 kohdan mukaisten tehtävien täyttämiseksi. Riippumattoman tarkastuselimen on tarkastettava varauksen hallinto- ja valvontajärjestelmä ja tehtävä rahoitettujen toimenpiteiden tarkastuksia, jotta se voi tarjota komissiolle riippumattoman varmuuden kyseisen järjestelmän tehokkaasta toiminnasta ja komissiolle toimitettuun tilitykseen sisältyvien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusoikeus olisi syytä rajoittaa vain ammatinharjoittamiseen käytettäviin tiloihin. Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan silloin kun tarkastetaan tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010). Tarkastusta voitaisiin ulottaa kotirauhan piiriin kuuluviin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin vain silloin, kun elinkeinonharjoittajan toimitilat sijaitsevat hänen asunnossaan. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voisi toimittaa vain 9 §:ssä tarkoitettu viranomaislainen (PeVL 46/2001 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että laissa säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta määrätyn asiantuntijan oikeudesta avustaa tarkastuksen toimittamisessa silloinkaan, kun tarkastus kohdistuu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan (PeVL 62/2010 vp, s. 6/II). Ulkopuolisen asiantuntijan oikeuteen avustaa

tarkastuksen toimittamisessa myös pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävissä tiloissa sovellettaisiin, mitä 9 §:n 5 momentissa säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastusta suorittavan oikeudesta ottaa tarkastuksen kohteena oleva aineisto haltuunsa ja tässä noudatettavasta menettelystä sekä tarkastuksen kohteen tietojenantamisvelvoitteesta. Tarkastusta tekevällä olisi oikeus tarkastaa kaikki tarkastuksen kannalta välttämättömät tiedot, selvitykset, asiakirjat, tietojärjestelmät, tallenteet, muu aineisto ja olosuhteet. Tarkastaja voisi ottaa pykälän 3 momentin mukaan tarkastusoikeuden piirissä olevan aineiston tilapäisesti haltuunsa, jos tarkastaminen sitä edellyttää. Haltuunotto voisi tulla kyseeseen silloin, kun asiaa ei voitaisi tarkastuksen vaatimalla tavalla selvittää tarkastuksen yhteydessä ja aineiston haltuunotto olisi välttämätöntä. Haltuunoton kohteena voisivat olla kaikki tarkastusoikeuden piirissä olevat asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto. Lisäksi momentissa säädettäisiin tarkastuksen kohteen velvollisuudesta antaa tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja. Tällä lain kohdalla halutaan korostaa sitä, että tarkastuksen kohteen olisi toimittava hyvässä yhteistyössä tarkastusta suorittavan kanssa ja edistettävä muutoinkin tarkastuksen asianmukaista toteuttamista. Tukilain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn tuensaajan yhteistyövelvoitteeseen avustaa tarkastuksissa ei ehdoteta muutoksia.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksen mukaan tarkastukseen sovellettaisiin lisäksi, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Mainitun pykälän mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta häirtä. Edelleen mainitun pykälän mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

11 §. Virka-apu. Pykälässä säädettäisiin oikeudesta saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta virka-apua tarkastuksen tekemisessä. Virka-apua voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa tarvitaan toisen viranomaisen erityisosaamista, välineistöä tai toimivaltuuksia sovellettavan lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Pykälässä säädettäisiin niistä viranomaisista, joilla on velvollisuus tarvittaessa antaa virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Säännös ei rajoittaisi muiden viranomaisten lakiin tai muihin säädöksiin perustuvia valvonta- ja tarkastusoikeuksia. Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään ole tarkoitus muuttaa muualla laissa säädettyjä virka-avun pyytämisen ja antamisen edellytyksiä. Yrityksen kehittämisavustuksen hakijoita ja saajia koskevien tarkastusten suorittamiseksi tarvittavasta virka-avusta säädetään tukilain 18 §:n 3 momentissa. Virka-avusta perittävän maksun perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992).

12 §. Kirjanpitoaineiston ja muun todentavan aineiston säilyttäminen. Pykälän säännöksillä pantaisiin täytäntöön EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan g alakohdan hallinnoinnista vastaavan elimen velvoite varmistaa menoja koskevien tositteiden säilyttäminen.

Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön, välittävän toimielimen ja valtiovarain controller -toiminnon olisi säilytettävä varauksen toimeenpanoa koskevia asiakirjoja ja muu täytäntöönpanon sääntöjenmukaisuuden todentava aineisto vuoden 2029 loppuun saakka, jollei kansallisessa lainsäädännössä taikka vähämerkityksistä tukea tai valtioneutukea koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetä pidempää säilyttämisaikaa.

Varauksesta maksettavaa tukea yrityksen kehittämisavustuksena saavan veloitteesta avustuksia koskevan aineiston säilyttämiseen säädetään tukilain 21 §:ssä. 2. lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa täsmennettäisiin veloitetta varauksesta rahoitettavan tuen osalta, jotta sääntely täyttyisi EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan g alakohdassa asetetut vaatimukset.

13 §. Voimaantulo. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen.

7.2 Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028

3 §. Avustusten rahoittaminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi brexit-mukautusvarauksen täytäntöön panemiseksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1755 pantaisiin täytäntöön kansallisen toimeenpanolain nojalla yrityksen kehittämisavustuksena myönnettävänä tukena, joita voitaisiin rahoittaa myös brexit-mukautusvarauksesta.

Pykälän muutetun 1 momentin mukaan lain mukaisiin avustuksiin voitaisiin käyttää kansallisia varoja ja Euroopan unionin varoja. Euroopan unionin varat voisivat täydentää kansallisista varoista myönnettyä avustusta tai avustukset voitaisiin kattaa täysimääräisesti Euroopan unionin varoista. Muutos on tarpeen siksi, että varauksen varoista myönnettävät avustukset eivät edellytä kansallista osarahoitusta ja avustukset myönnettäisiin kokonaisuudessaan Euroopan unionin varauksen varoista. Siksi on tarpeen selventää säännöstä korvaamalla käytetty aiempi termi osarahoitus sanalla rahoitus. Julkisen rahoituksen enimmäismäärää tai myönnettävän avustuksen määrää koskeviin säännöksiin muualla laissa ei esitetä muutoksia.

Pykälän voimassaolevan 2 momentin mukaan silloin, kun tässä laissa tarkoitettujen avustusten rahoittamiseen käytetään Euroopan unionin varoja, sovelletaan, mitä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 28, 30, 37–39, 42, 46–54 ja 75 §:ssä säädetään. Koska EU-asetuksen säännökset poikkeavat EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeisiin sovellettavasta EU-lainsäädännöstä, on 2 momenttia tarpeen muuttaa varaukseen sovellettavien säännösten osalta.

Pykälän uuden 2 momentin mukaan sellaisiin Euroopan unionin varoista rahoitettaviin avustuksiin, jotka myönnetään brexit-mukautusvarauksesta, sovelletaan ainoastaan alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 30 §:ää tuen maksamisen esteistä. Alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain, jäljempänä ALKE-rahoituslain 30 §:n säännöksillä täydennetään tukilain 14 §:ssä säädettyjä avustuksen maksamisen perusteita ja edellytyksiä varauksesta rahoitettavien avustusten osalta. Muutokset ovat tarpeen siksi, että ALKE-rahoituslain säännöksiä ei voida Euroopan unionin lainsäädännön rahoitusvälineitä koskevan sääntelyn erojen vuoksi sellaisenaan soveltaa varauksen varoista rahoitettaviin avustuksiin. ALKE-rahoituslain 28 §:n sijaan tuen viimeisen erän maksamisen hakemista koskevasta määräajasta säädetäisiin 2. lakiehdotuksen uudessa 14 a §:ssä. ALKE-rahoituslain 37 §:ää ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoinnista vastaavana elimenä vahvistamista yleisistä valintaperusteista voidaan säätää tukilain 6–7 §:n mukaisten valtuuksien nojalla valtioneuvoston asetuksessa. ALKE-rahoituslain 38 §:ää ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Tukilain 12 §:n avustuksen hakemista koskevien säännösten mukaan avustusta haetaan sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa. Tukilaki ei sisällä tarkempia säännöksiä haku- ja valintamenettelyistä. Tukilain 1 §:n 3 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan yrityksen kehittämisavustuksiin sovellettavista menettelyistä säädetään lisäksi, mitä valtioavustuslaissa säädetään. Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentti sisältää säännökset valtionapuviranomaisten tiedottamisvelvollisuuksista liittyen mahdollisuuden hakea valtionavustusta sekä sovellettavasta hakemismenettelystä. ALKE-rahoituslain 39

§:ää ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. EU-asetus ei sisällä tuensaajalle osoitettuja tiedotus- ja viestintävelvollisuuksia, joten siltäkään osin varaukseen ei sovellettaisi ALKE-rahoituslakia. Toimien pysyvyyttä koskeviin EU-asetuksen velvoitteisiin sovellettaisiin tukilain 6 luvun säännöksiä avustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. ALKE-rahoituslain 42 §:ää ryhmähankkeista ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. ALKE-rahoituslain 46 §:ää EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista rahoitettavan hankkeen tuen saajan velvollisuudesta säilyttää aineisto ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Tuensaajan velvollisuudesta säilyttää varauksesta myönnettyä avustusta koskeva aineisto säädettäisiin tukilain 21 §:ssä. ALKE-rahoituslain 47–49 §:ää varojen käyttöä koskevista tarkastuksista, tarkastusvaltuuksista ja tarkastajan toimivallasta ei sovellettaisi varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Sovellettava sääntely sisältyy 1. lakiehdotuksen 9–10 §:ään. Lisäksi valvonnasta ja tarkastusoikeuksista säädetään tukilain 18 §:ssä. ALKE-rahoituslain 50–54 §:ää tietojärjestelmästä ei sovellettaisi brexit-varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Sovellettava sääntely sisältyisi 1. lakiehdotuksen 6 §:ään. ALKE-rahoituslain 75 §:ää viranomaisten oikeudesta saada ja luovuttaa tietoja ei sovellettaisi brexit-varauksesta rahoitettaviin avustuksiin. Sovellettava sääntely sisältyisi 1. lakiehdotuksen 7 §:ään.

12 a §. *Brexit-mukautusvarauksesta myönnettävän avustuksen hakeminen.* Pykälään lisättäisiin brexit-mukautusvarauksen rajoitetun tukikelpoisuusajan huomioimiseksi säännös avustuksen hakemisen määräajasta.

Pykälän mukaan hakemus yrityksen kehittämisavustuksen saamiseksi brexit-mukautusvarauksesta tulisi tehdä viimeistään 31.8.2023. EU-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädetään varauksen tukikelpoisuusajasta. Varauksen täytäntöönpanoa koskeviin menoihin voidaan myöntää tukea varauksesta maksettavasta rahoitusosuudesta, jos ne ovat aiheutuneet ja maksettu tuen saajalle 3 artiklassa tarkoitetun viiteajanjakson aikana. Tukilain 12 §:n 1 momentin mukaan avustusta haetaan sähköisesti siihen varatussa verkkopalvelussa.

14 a §. *Brexit-mukautusvarauksesta myönnettyjen avustusten maksaminen.* Pykälässä säädettäisiin avustuksen maksamisesta. Pykälän mukaan avustus olisi maksettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023. Lisäksi säädettäisiin erityisestä syystä johtuvasta poikkeuksesta avustuksen maksamisen määräajan noudattamiseen. Avustuksen maksamisesta vastaava toimivaltainen viranomainen voisi päättää, että tuki maksetaan määräajan jälkeen tehdystä tuen maksamista koskevasta hakemuksesta, jos maksuunpanon viivästymiseen on olemassa erityinen syy. Erityisiä syitä, jonka vuoksi avustus voitaisiin maksaa määräajan jälkeen, tulisi tulkita suppeasti. Kyseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, joissa rahoittaja pyytää tuensaajalta lisätietoja voidakseen vakuuttua maksuun haettujen kustannusten tukikelpoisuudesta, ja kohtuullisen ajan varaaminen lisäselvityksen antamiseen viivästyttää asian käsittelyä siten, että päätöksen nojalla maksettava avustus pannaan maksuun 31.12.2023 jälkeen. Tuen saajan esittämiä painaviakaan syitä hakeuksen viivästymiseen ei tulisi lähtökohtaisesti arvioida pykälässä tarkoitettuna erityisenä syynä. Tarkoitus ei ole, että tuensaajan menettelyä viivästystilanteissa arvioitaisiin niiden oikeusohjeiden mukaisesti, joita sovelletaan hallintolainkäytössä lailliseen esteeseen. Ylivoimaisen esteen tai muun poikkeuksellisen olosuhteen vaikutusta arvioitaisiin erikseen muutoksenhakuprosessissa. Muutoksenhausta säädetään tukilain 30 §:ssä.

21 §. *Asiakirjojen säilyttäminen.* Pykälässä säädetään avustuksen kohteena olevan hankkeen kirjanpitoaineiston ja muun aineiston säilyttämisestä.

Pykälän uudessa 2 momentissa säädettäisiin varauksen varoista myönnettyihin avustuksiin sovellettavista erityisistä tuensaajien noudatettavaksi asetettavista määräajoista. EU-asetuksen mukaan tositteet on säilytettävä saatavilla viiden vuoden ajan varauksesta maksettavaa rahoit-

tusosuutta koskevan hakemuksen jättämisen määräajasta. Jäsenvaltiolle osoitettu määräaika hakemuksen jättämiselle päättyy 30.9.2024. Tuensaajalle asetettava säilytysaikavelvoite laskettaisiin selvyyden vuoksi täysinä kalenterivuosina. Avustuksen saaja olisi velvollinen säilyttämään kaiken brexit-mukautusvarauksen varoista rahoitettuun avustukseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston vähintään 31 päivään joulukuuta 2029, jollei muualla laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetä pidempää säilytysaikaa. Jos muualla laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään pidempää säilytysaikaa, noudatetaan sitä. Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuisi velvollisuus pidempään säilytysaikaan esimerkiksi silloin, jos käynnissä olisi varainhoitoasetuksen 132 artiklan 2 kohdan tarkoittama OLAF:n tutkimus sekä silloin kun EU:n valtiontukisääntelyn mukainen tukiohjelman sääntely sitä edellyttää. EU-asetuksen sääntely edellyttää, että säilytysaikavelvoite sisällytetään varauksen täytäntöönpanoon osallistuvien tahojen kanssa tehtyihin sopimuksiin. Koska avustuksia ei pantaisi täytäntöön kolmansien osapuolten kanssa solmittavilla sopimuksilla vaan tukilain mukaisina harkinnanvaraisina valtionavustuksina, olisi velvoite sopimusten sijaan asetettava avustuksen myöntämistä koskevan päätöksen tai sitä muuttavan päätöksen ehdoissa. Asiakirjojen ja muun aineiston säilyttämistä koskevat erityiset vaatimukset olisi syytä lisätä avustus- ja muutospäätöksen ehtoihin.

Pykälän uusi 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan viranomaisten todentavan aineiston säilyttämiseen liittyvistä velvoitteista säädetään 1.lakiehdotuksen 12 pykälässä.

28 §. Tietojärjestelmä. Voimassaolevan tukilain sääntelyä tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista muutettaisiin vastaamaan EU-asetuksen vaatimuksia.

Pykälän 1 momentin säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi tukilaissa tarkoitettuun tietojärjestelmään tallennettavien tietosisältöjen osalta. Määrittelyä täydennettäisiin varauksen varoista myönnettävien yritysten kehittämisavustusten hallinnoinnin tiedoilla, jotka EU-asetuksen mukaan on tallennettava sähköiseen kirjanpitojärjestelmään. Uusia tallennettavia tietoja olisivat tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevat tiedot. EU-asetuksen mukaisiin seurantavelvoitteisiin kuuluu myös indikaattoritietojen kerääminen myönnetystä tuesta. Yritysten kehittämisavustusten osalta sovellettavaksi tulisi EU-asetuksen liitteen II kohdan 18.1. tarkoitetut tiedot tuettujen yritysten lukumäärästä. Tietojärjestelmään tallennettaisiin myös muut varaukseen liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, kuten tiedot tehdyistä varmennuksista ja tarkastuksista sekä niiden perusteella toteutetuista korjaavista toimenpiteistä. Tiedot olisivat tarpeen varauksen varojen valvontaa sekä komissiolle tehtävän varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevan hakemuksen laatimista varten. EU-asetuksen 11 artiklan mukaiseen hakemukseen on liitettävä muun ohella varainhoitoasetuksen 63 artiklan 5, 6 ja 7 kohdassa tarkoitetut asiakirjat. Vaadittaviin tietoihin kuuluu yhteenveto suoritetuista tarkastuksista, mukaan lukien havaitut puutteet ja mahdolliset toteutetut korjaavat toimet. Avustuksia myöntävä viranomainen tallentaa tietojärjestelmään avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, seuranta, maksatuksen lopettamista, palauttamista, tarkastuksia, takaisinperintää ja muita jälkitoimia koskevat tiedot, mukaan lukien ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen toteutumisen arviointia ja seuranta koskevat tarvittavat tiedot. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettaisiin EU-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan h alakohdan edellyttämät tiedot, joiden avulla voidaan tunnistaa varauksesta maksettavan rahoitusosuuden saajat ja niiden tosiasialliset omistajat ja edunsaajat. Tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (rahanpesudirektiivi), 3 artiklan 6 kohdassa määritellyjä tahoja. Suomen lainsäädännössä tosiasiallinen edunsaaja määritellään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estä-

misestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 5–7 §:ssä. Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää edunsaajarekisteriä osana yhteisömuotoja koskevaa rekisteriä, johon kerätään yhteisöjen tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tiedot. Yrityksen tosiasiallisen edunsaajan rekisteröinnistä säädetään kaupparekisterilain (129/1979). Kaupparekisterilain 3 a §:n mukaan kaupparekisteriin merkittävistä luonnollisista henkilöistä rekisteriin merkitään henkilötietoina täydellinen nimi, henkilötunnus (syntymäaika, jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta), kansalaisuus ja kotikunta (kotiosoite, jos henkilö asuu ulkomailla). Edunsaajien tietoja voidaan antaa niille, joilla on tiedoille rahanpesulain mukainen käyttötarkoitus. Tiedot henkilötunnuksen tunnusosasta ja ulkomailla asuvan henkilön kotiosoitteesta luovutetaan kaupparekisteristä kuitenkin vain tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n määritellyissä tilanteissa, siten kuin julkisuuslain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään. Tukilain 28 §:n mukaiseen tietojärjestelmään tallennettavat tiedot koostuisivat tiedoista, jotka vastaavat patentti- ja rekisterihallituksen edunsaajaotteen tietoja: Y-tunnus, edunsaajan etu- ja sukunimi sekä syntymäaika. Henkilötunnusta ei olisi tarpeen tallentaa. Edellä mainittujen henkilötietojen tallentaminen olisi perusteltua, koska niitä tarvitaan EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettulla tavalla ehkäisemään, toteamaan ja korjaamaan sääntelyjenvastaisuudet ja petokset sekä välttämään eturistiriidat, sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan unionin lainsäädännössä. Henkilötietojen käsittely on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Ehdotettujen muutosten jälkeenkin avustusasioiden käsittelyssä ei käsiteltäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, tai valtiosääntöisesti arkaluontoisia tietoja, joten tietojärjestelmään tallennettavien henkilötietojen käsittely voitaisiin toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (1050/2018) nojalla.

EU-asetuksen sähköisen tietojärjestelmän tietosisältöjä koskevan liitteen III 4 kohdan a alakohta velvoittaa keräämään ja asettamaan saataville tiedot toimeksisaajan ja alihankkijan nimestä, jos varojen lopullinen saaja on hankintaviranomainen julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kohta koskee hankkeita, joissa varojen lopullinen saaja on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä hankintalaki, 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö. Hankintalain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hankintayksikkönä pidetään muun ohella mitä tahansa hankinnan tekijää silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 5 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä. Silloin kun varauksen varoista rahoitetulla avustuksella tuetaan hankintalaissa tarkoitettua hankintayksikön hankintoja, tietojärjestelmään tulisi tallentaa hankintamenettelyssä valittujen toimeksisaajien ja mahdollisten alihankkijoiden nimi. Yrityksen kehittämisavustusten toimenpiteisiin myönnettävän avustuksen enimmäismäärää koskevista säännöksistä johtuen yrityksen kehittämisavustuksen tuensaajat eivät lähtökohtaisesti täyttäisi hankintayksikön määritelmää edes silloin, kun avustus myönnetään vähämerkityksisenä tukena I ja II tukialueella. Korkeamman tukiprosentin toimintaympäristön kehittämistä varten tukea ei varauksen varoista voitaisi myöntää.

7.3 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

3 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät.* Pykälän 1 momentin 11 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin brexit-mukautusvarauksen kansalliset toimeenpanotehtävät, joista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä.

7.4 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä

6 §. *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus.* Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, mihin käyttötarkoitukseen velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan laatia. 1 momentin 7 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä säännös, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia

tukemaan brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamista.

EU-asetuksen mukaisia hallinnosta vastaavan elimen tehtäviä ehdotetaan siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriöstä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hoidettavaksi brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 4 §:ssä.

7.5 Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta

5 §. Määritelmät. Voimassaolevan lain aluetta koskevassa määritelmässä viitataan kumottuun maakuntajakolakiin (1159/1997). Maakuntajakolakia ja sen noialla päätettyä maakuntajakoa sovelletaan vuoden 2022 loppuun, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Viittaus muutettaisiin koskemaan 1.7.2021 voimaantullutta hyvinvointialue- ja maakuntajakolakia (614/2021).

7 §. Maakunnan liitto. Viittaus maakuntajakolakiin muutettaisiin viittaukseksi hyvinvointi- ja maakuntajakolakiin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ei ehdoteta uusia valtuuksia antaa lakia alemman asteista sääntelyä. Voimassa olevan tukilain (758/2021) asetuksenantovaltuuksien arvioidaan mahdollistavan varauksen täytäntöön panemiseksi tarvittavan täydentävän sääntelyn antaminen valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevat säännökset sisältyvät valtioneuvoston asetukseen valtioneuvostusta yritys-toiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (895/2021), jota olisi tarpeen tarkentaa varauksen toimeenpanon osalta.

Tukilain asetuksenantovaltuuksien nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisestä, käyttökohteista, avustuksen saajista, myöntämisen edellytyksistä ja sovellettavista valtioneuvostusasetuksista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, avustuspäätöksestä ja sen sisällöstä sekä hyväksyttävistä kustannuksista, kustannusmalleista ja avustuksen määrästä samoin kuin avustuksen maksamisesta ja ennakkoa koskevasta menettelystä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

Varauksen kansallisesta toimeenpanosta tehtäisiin arviointi osana tukilain nojalla vuosina 2021–2028 myönnettyistä tuista tehtävää arviointia.

Komissio ilmoittaa kesäkuuhun 2024 mennessä EU-asetuksen täytäntöönpanoprosessin tilanteesta ja arvioi vuonna 2027 varauksen tuloksellisuutta ja unionin tasolla saatavaa lisäarvoa sekä antaa viimeistään 30.6.2028 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kertomuksen varauksen täytäntöönpanosta.

11 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

EU:lta saatavat rahoitusosuudet budjetoitaisiin valtion talousarvioon tuloina momentille 12.32.50 (EU:n rakennerahastoista ja muista koheesiopolitiikan rahastoista saatavat tulot). Menot budjetoitaisiin TEM:n hallinnonalan momentille 32.30.42 (yritysten kehittämishankkeiden tukeminen).

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 1 §:n, 10 §:n, 22 §:n, 80 §:n, 120 §:n ja 124 §:n toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Ensisijaisuus on vahvistettu vastikään yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen pätemättömyyskanteesta annetussa suuren jaoston ratkaisussa 16.2.2022 asiassa C 157/21 Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto (ei vielä julkaistu).

Euroopan unionin tuomioistuin käytännön mukaan asetusten säännöksillä on yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin (Asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004, Kok., s. I-6171, 25–26 kohdat). Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa lisäksi, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos ne eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on yhteisön asetus, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (asia C-113/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004, Kok., s. I-9707, 16 kohta).

Perustuslakivaliokunta on 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. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 51/2014 vp, PeVL 25/2005 vp).

Kansallisesti perustuslainmukaisuutta ja siten myös perusoikeuksien mukaisuutta on mahdollista arvioida ja rajoittaa vain asioissa, joissa unionin lainsäätäjä on jättänyt kansallista liikkumavaraa tai jotka jäävät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on siksi painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Henkilötietojen suoja

Ehdotetun 1. lain 6 §:ssä säädettäisiin avustusten hallinnoinnissa käytettävästä tietojärjestelmästä. Järjestelmään tallennettaisiin varauksen varoista rahoitettavien avustusten hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, jatkotoimenpiteisiin ja valvontaan liittyviä tietoja sekä avustuksen hakijan ilmoittaman yhteyshenkilön nimi, yhteystiedot ja asema organisaatiossa. Tietojärjestelmä on tukien hallinnointiin vuosina 2021–2028 käytettävä järjestelmä, josta säädetään tukilain 28 §:ssä. Koska järjestelmään tallennetaan myös henkilötietoja, on sääntelyä tarkasteltu henkilötietojen suojan näkökulmasta tukilakia koskevan hallituksen esityksessä (HE 46/2021 vp). Edellä mainittujen tietojen lisäksi tukilain mukaiseen järjestelmään tallennettaisiin ehdotetun 2. lain 28 §:n 1 momentin muutosten nojalla myös muut EU-asetuksen edellyttämät tiedot, joista säädetään brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetussa

laissa (/). EU-asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltio kerää tietoja rahoituksen saajien tosi-asiallisista omistajista ja edunsaajista sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi, toteamiseksi ja korjaamiseksi. Koska järjestelmään tallennettaisiin myös uusia henkilötietoja, on ehdotettua sääntelyä tarkasteltava henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman lainkohdan mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan osalta säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 52/II–53/II).

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 (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3). 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 säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin välttämättä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakiesitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) todennut, että henkilötietojen suoja tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee perustuslakivaliokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla, että kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetusta nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon. Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon myös yleisen tietosuojasetuksen tavoitteet ja sääntelytapa. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla.

Tietosuoja ja henkilötietojen käsittelyä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn tarvetta ehdotettujen lakien mukaisten tehtävien hoitamisessa on arvioitu muun muassa edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden. Avustusten hakijat ovat yrityksiä ja elin-

keinotoimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä ja pääasiassa avustusasioihin liittyen käsitelläänkin yritysten tunniste- ja muita tietoja. Esiteyn 2. lakiehdotuksen 28 §:n muutetussa 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, joita tallennetaan avustusasioden käsittelyssä käytössä olevaan tietojärjestelmään varauksesta sen lisäksi, mitä tietoja voimassa oleva sääntely jo kattaa. Tietojärjestelmään tallennettaisiin jatkossakin avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, seuranta, jatkotoimenpiteitä ja valvontaa koskevat laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan tulee ilmoittaa avustusasiasia yhteyshenkilönä toimivan henkilön nimi, puhelinnumero, sähköpostiosoite ja asema organisaatiossa. Avustuksen hakijoiden ilmoittamat yhteyshenkilöiden tiedot tallennetaan tietojärjestelmään osana avustuksen hakijaa koskevia tietoja. Esityksen mukaisia uusia tallennettavia henkilötietoja olisivat EU-asetuksen edellyttämät tiedot varauksen varoista rahoitettavien avustusten saajien tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Kuten nykyisin, tietojärjestelmään tallennettavat henkilötiedot liittyisivät aina saa-puneisiin avustushakemuksiin ja niiden jatkokäsittelyyn. Tiedot olisivat jatkuvasti tietojärjestelmän viranomaiskäyttäjien käytävissä hankkeiden hallinnointia ja valvontaa varten. Lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa tarkastusviranomaisille, tutkijoille sekä arvioijille. Tietoja ei siirretä EU:n tai ETA:n ulkopuolelle eikä kansainvälisille järjestöille. Tietojärjestelmään tallennetut tiedot on suojattu asiattomalta katselulta, muuttamiselta ja hävittämislä. Suojaus perustuu käyttövaltuushallintaan, tietokantojen ja palvelinten tekniseen suojaukseen, tilojen fyysiseen suojaukseen, kulunvalvontaan, tietoliikenteen suojaukseen sekä tietojen varmuuskopiointiin. Pääsy- ja käsittelyoikeus tietoihin myönnetään virkatehtävien perusteella. Pääsy tietojärjestelmään perustuu henkilökohtaisiin käyttäjätunnuksiin. Rekisterin käyttäjät toimivat virkatehtävissä ja heillä on salassapitovelvollisuus tietojen suhteen. Tietojärjestelmä on toteutettu vain viranomaiskäyttöön ja toimii vain viranomaisen sisäverkossa.

Ehdotetun 2. lain mukaisia avustusasioita käsiteltäessä ei käsiteltäisi yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia tietoja ovat sellaiset henkilötiedot, joista ilmenee esimerkiksi etninen alkuperä, ammattiliiton jäsenyys taikka biometrisiä tietoja henkilön tunnistamista varten. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole avustusten yhteydessä perusteltua käsitellä. Ehdotetun lain mukaisten avustusasioden yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely voidaan toteuttaa yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain nojalla, mistä syystä ehdotetussa laissa ei erikseen säädetä henkilötietojen käsittelystä.

Yksityisyyden ja kotirauhan suoja

Tarkastusoikeuksia ja tarkastajien toimivaltaa koskeva 1. lakiehdotuksen 9 §:n ja 10 §:n sääntely on merkityksellinen perustuslaissa suojatun kotirauhan kannalta. Tarkastukset voivat koskea myös tuen saajia, ja niiden sääntelyssä tulee siksi ottaa huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu kotirauha. Lailla voidaan säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittujen rajoitusperusteiden (”perusoikeuksien turvaaminen” ja ”rikosten selvittäminen”) lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä yleisemmin julkisten varojen käytön valvontaintressistä. Valiokunta on pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perustelujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Kotirauhan suojan rajoittaminen on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä myös tilanteissa, joissa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 5–6, PeVL 39/2016 vp, s. 5–6 ja PeVL 54/2014 vp, s. 3).

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu, että velvollisuus noudattaa unionin puitteissa määriteltyjä perusoikeuksia koskee jäsenvaltioita vain silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden alalla (tuomio 13.7.1989, Wachauf, asiassa 5/88, Kok. 1989, s. 2609; tuomio 18.6.1991, ERT, Kok. 1991, s. I-2925); tuomio, 18.12.1997, asia C-309/96 Annibaldi, Kok. 1997, s. I-7493. Lisäksi on huomattava, että yhteisön oikeusjärjestyksen perusoikeuksien turvaamista koskevat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita niiden pannaessa yhteisön oikeudensäännöksiä täytäntöön (tuomio 13.4.2000, asiassa C-292/97, Kok. 2000, s. I-2737, peruste 37). Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen kuuluu Euroopan unionin perusoikeuskirjan suojaamiin oikeushyviin. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Selitysten mukaan 7 artiklassa turvatut oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuja oikeuksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti tällä oikeudella on sama merkitys ja kattavuus kuin yleissopimuksen vastaavalla artiklalla. Tämän vuoksi oikeuteen voidaan laillisesti tehdä ainoastaan ne rajoitukset, jotka on sallittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muun muassa rikollisuuden estämiseksi. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa lailla oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia, esimerkiksi yleisen edun mukaisia, tavoitteita. EU-tuomioistuin on hyväksynyt oikeuskäytännössään useita yleisen edun mukaisia tavoitteita, esim. tuomio 17.10.2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, 36 kohta (passien väärentämisen ehkäiseminen ja niiden väärinkäytön estäminen). Jäsenvaltiot voivat soveltaa EU:n oikeuden soveltamisalalla myös korkeampaa tai laajempaa (tiukempaa) suojaa tarjoavia kansallisia perusoikeuksia sillä edellytyksellä, ettei sillä Melloni-periaatteen mukaisesti vaaranneta EU-oikeuden ”ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”. Kansallisen harkintamarginaalin olemassaoloa puoltaisi eräiden muiden EU-rahastojen toimeenpanoa koskeva sääntely, joka sallii tarkastusoikeuksien rajoittamisen kansallisessa lainsäädännössä siten, että muiden kuin kansallisten viranomaisten toimivalta tehdä paikan päällä tarkastuksia on rajattu.

Brexit-mukautusvarauksesta annetun EU-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan säännösten mukaan komissio voi tehdä paikan päällä kaikkien varauksen täytäntöönpanoon osallistuvien yhteisöjen tiloissa tarkastuksia, jotka koskevat varauksesta rahoitettavia toimenpiteitä, ja sillä on pääsy todentavaan asiakirja-aineistoon, joka koskee varauksesta maksettavalla rahoitusosuudella katettavia menoja. EU-asetuksen mukaan komissio voi suorittaa paikan päällä tarkastuksia varauksen täytäntöönpanoon osallistuvien yhteisöjen tiloissa. Asetuksesta ei ilmene, onko tarkastusvaltuudet tarkoitettu ulottumaan myös henkilöiden kotirauhan piiriin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen kotiaan kunnioitetaan. ”Yhteisön tiloja” ei ole määritelty täsmällisemmin eikä tuensaajien tiloja ole suljettu pois tai jätetty nimenomaista kansallista harkintamarginaalia. Poissuljettua ei siten ole, että tarkastus olisi tarpeen toteuttaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan asuinpaikan yhteydessä olevissa tiloissa. EU-asetukseen ei sisälly rakennerahastovarojen sääntelyä vastaavaa, jäsenvaltiolle nimenomaista harkintavaltaa jättävää säännöstä siitä, että tarkastusoikeuksien toteuttamista voitaisiin rajoittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tai säätää tätä koskevat tarkastusvaltuudet koskemaan yksinomaan kansallisia viranomaisia. Euroopan alue- ja rakennerahastoissa ohjelmakaudella 2021–2027 sovellettava, vastaavaan oikeusperustaan nojautuva, sekundaarilainsäädäntötasoinen EU-sääntely mahdollistaa kansallisen harkintavallan aiempien ohjelmakausien tapaan. Komission tarkastusvaltuuksista EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastossa paikan päällä eli toimeenpanoon osallistuvien tiloissa tai hankkeessa *in situ* säädetään yleisasetuksen 70 artiklan 4 kohdassa. Säännöksessä sallitaan kansallista liikkumavaraa siten, että paikalla tehtävien tarkastusten toteuttaminen voidaan kansallisesti säätää yksinomaan kansallisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvaksi. Tämä ilmaistaan toteamalla: ”jos kansallisissa säännöksissä jätetään

tietyt toimenpiteet ainoastaan kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti nimetyille virkamiehille, komission virkamiehille ja valtuutetuilla edustajilla on oltava mahdollisuus tutustua näin hankittuihin tietoihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa ja kunnioittaen täysin kyseisten oikeussubjektien perusoikeuksia”. Varauksen perustamisesta annetussa EU-asetuksessa ei vastaavaa liikkumavaraa ole sanamuodon mukaan jätetty. Edeltävän ohjelmakauden 2014–2020 yleisasetuksen (EU) 1303/2013 75 artikla sisälsi lisäksi nimenomaisen kiellon, jonka mukaan ”komission virkamiehet ja komission valtuuttamat edustajat eivät muun muassa saa osallistua yksityisissä tiloissa suoritettaviin käynteihin tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen epäiltyjen viralliseen kuulusteluun”. Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisen jälkeen ja sille neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 mukaisesti luotujen toimivaltuuksien jälkeen annetuissa EU-säädöksissä koheesiosektorilla ei vastaavaa kieltoa ole enää asetettu.

Julkisen vallan käyttämistä tarkoittavien komission tarkastusvaltuuksien sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Muiden kuin kansallisten viranomaisten merkittävää julkisen vallan käyttöä jäsenvaltioissa on laajennettu unionin toimivallan osalta. Eduskunta hyväksyi asiaa koskevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua vaikeutettua järjestyksessä. EPPO:n perustamismahdollisuus oli yksi niistä perusteista, joiden vuoksi Lissabonin sopimus on saatettu voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 8).

Unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeuksista tarvittaessa paikan päällä jäsenvaltioissa säädetään varainhoitoasetuksessa ja alakohtaisissa säännöissä. Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF) on valtuudet erityisesti asetusten (Euratom, EY) N:o 2185/96 ja (EU, Euratom) N:o 883/2013 mukaisesti tehdä hallinnollisia tutkimuksia, mukaan lukien paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todentamiset, selvittääkseen, onko kyse petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Komission tarkastusvaltuuksia koskeva alakohtainen sääntely varauksen osalta on annettu EU-asetuksen 14 artiklan 5 kohdassa. Euroopan unionin toimielinten toimintaa julkisen vallan käyttäjänä sitoo EU:n perusoikeuskirja.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja tämentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin korostanut, että perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa myös oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). EU-asetuksen sääntely ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi mahdollistavan komission paikan päällä tekemiä tarkastuksia koskevan rajoituksen säätämistä. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, johtaisiko EU-asetuksen mukaisten komission tarkastusvaltuuksien rajaaminen kansallisessa lainsäädännössä ristiriitaan unionin oikeuden etusijaperiaatteen kanssa, vai olisiko kyse sallitun kansallisen liikkumavaran käytöstä. Valmistelussa on päädytty siihen, ettei esityksessä ole syytä hyödyntää mahdollisen kansallisen liikkumavaran käyttöä siten, että komission tarkastusvaltuuksia pyrittäisiin kansallisessa asetuksessa rajoittamaan paikalla päällä toteutettavissa tarkastuksissa, silloinkaan kun ne toteutetaan kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Esitetty 1. lakiehdotus sisältäisi siksi yksinomaan informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan komission, Euroopan petostentorjuntaviraston, tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan syyttäjänviraston tiedonsaantioikeudesta ja tarkastusoikeudesta säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä. Unionin rahoitusta saavien henkilöiden ja yhteisöjen on varainhoitoasetuksen mukaisesti toimittava täydessä yhteistyössä

unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, myönnettävä komissiolle, OLAFille, tilintarkastustuomioistuimelle ja niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka osallistuvat asetuksen (EU) 2017/1939 mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön, EPPOLle tapauksen mukaan tarvittavat oikeudet ja valtuudet. Tuen saajien oikeuksien kannalta on olennaista sisällyttää myönnetyn valtionavustuspäättöksen ehtoihin tieto unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeudesta.

Avustukset myönnettäisiin yritysten kehittämisavustuksina. Tarkastuksiin liittyvästä toimivallasta eräiden tarkastukseen oikeutettujen viranomaisten osalta säädetään tukilain (758/2021) 18 §:ssä, ja säännöksessä on otettu huomioon perustuslain 10 §:n nojalla turvattu kotirauha (PeVL 39/2016 vp, PeVL 15/2014 vp, PeVL 29/2013 vp, PeVL 5/2010 vp). Tukilain nykyisiin säännöksiin ei ehdoteta kansallisten viranomaisten tarkastusvaltuuksien osalta muutoksia. Tukilain soveltamisalaa laajennettiin aiempaan nähden vuoden 2021 uudistuksella. Voimassa olevan tukilain mukaan kehittämisavustusta voidaan myöntää kalatalouteen, maatalouteen ja metsätalouteen siten, että kalatalouden, maatalouden ja metsätalouden alkutuotanto sekä maatalou tuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen on rajattu tuen ulkopuolelle. Laajentamisen jälkeenkään kysymys ei yleensä ole toiminnasta, jossa elinkeinonharjoittajan toimitiloja sijaitisi asuinkäyttöön varatuissa tiloissa. Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettyessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin, myös asumiseen käytettäviin tiloihin, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp s.4). Tarkastusta ei tukilain nojalla uloteta kotirauhan piiriin kuuluviin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin silloinkaan, kun elinkeinonharjoittajan toimitilat sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kotirauhan suojan kannalta myönteisin ratkaisu on sääntely, jossa tarkastustoimivaltuudet eivät ulotu asuntoon. Tämä vastaa myös valtionavustuslain 17 §:n yleissäännöstä (PeVL 69/2002 vp, s. 3). Esityksen 1. lakiehdotuksen tarkastusvaltuuksia koskevassa 10 §:ssä säädetäisiin muiden kuin tukilain nojalla tarkastuksia tekevien kansallisten tarkastajien tarkastusvaltuuksien ulottuvuudesta. Esitetyn 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa säädetäisiin tarkastusta suorittavan oikeudesta päästä tarkastettavan hallitsemiin tai käytössä oleviin tiloihin ja alueille. Ehdotetun lainkohdan mukaan tarkastusta saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos niissä harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin perusteella viranomaisen voi käyttää valvonnassa apunaan valtuutettuja tarkastajia. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (PeVL 62/210 vp s. 6/I, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/I). Tämän vuoksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voisi toimittaa vain 9 §:ssä tarkoitettu viranomaisen (PeVL 46/2001 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole kuitenkaan sille, että laissa säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta määrätyn asiantuntijan oikeudesta avustaa tarkastuksen toimittamisessa silloinkaan, kun tarkastus kohdistuu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan (PeVL 62/2010 vp, s. 6/II). Ulkopuolisella asiantuntijan oikeuteen avustaa tarkastuksen toimittamisessa myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa sovellettaisiin, mitä 9 §:n 5 momentissa säädetään. Lisäksi tarkastuksissa edellytettäisiin hallintolain 39 §:n sääntelyn noudattamista. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity svy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II, PeVL 20/2001 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että muilla kuin perusoikeuden suojan vdinalueella voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia, mutta silloinkin sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 3/2010 vp, s. 2/I sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/I). Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettyessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin,

myös asumiseen käytettäviin tiloihin, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp s. 4). Varojen käytön valvontaan liittyvät tarkastukset ovat välttämättömiä yleisen edun vuoksi silloinkin, kun tarkastuksen kohteeseen ei kohdistu konkreettista rikosepäilyä. Kotirauhan suojan rajoittamiselle katsotaan olevan hyväksyttävä peruste, ehdotettu rajaus on määritelty täsmällisesti ja rajattu laajuudeltaan välttämättömään sekä sääntely on oikeasuhtaista unionin varainkäytön valvontaan ja tarkastuksiin liittyvien jäsenvaltiovelvoitteiden kanssa. Säännökset eivät siten ole ongelmallisia perustuslaissa turvatun kotirauhansuojan rajaamiselle asetettujen edellytysten kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säännöstä, jonka nojalla avustuksiin kohdistuvia tarkastuksia voisivat tehdä myös muut kuin viranomaiset. Lakiehdotuksen mukaan tarkastuksissa voitaisiin käyttää apuna ulkopuolista tilintarkastajaa, jonka tulee olla tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitettu tilintarkastaja. Tarkastuksia voisivat viranomaisen toimeksiannon nojalla siten tehdä Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö tai kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt suorittaisivat tarkastuksen toimeksiannossa tarkoin yksilöidyissä rajoissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää lisäksi, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on perustuslain säätämisen yhteydessä korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä suoraan laissa muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Lakiehdotuksessa tarkoitettut tarkastustehtävät on useissa tapauksissa tarkoituksenmukaista antaa tilintarkastusalan ammattilaisten hoidettavaksi. Tällä tavalla voidaan varmistaa tarkastusten asianmukainen ja kustannustehokas suorittaminen. Esitetty tarkastusten teettäminen ulkopuolilla tilintarkastajilla vastaa valtioneuvoston tarkastusoikeuksia koskevaa sääntelyä. Tarkastushavaintojen perusteella tarpeellisista jatkotoimenpiteistä päättäminen ja niiden suorittaminen kuuluisi viranomaisen toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallinto

Ehdotetun 1. lain 1 §:n 2 momentissa rajattaisiin lain soveltamisala Manner-Suomeen. Lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallinnon lainsäädäntövaltaan kuuluvat itsehallintolain 18 §:n mukaan muun muassa elinkeinotoimintaa koskevat ja työllisyyden edistämistä koskevat asiat. Ehdotettuja lakeja ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa eikä ohjelmaan, jonka toimeenpanosta vastaa Ahvenanmaan maakunnan viranomainen eikä tukeen, jonka myöntämisestä vastaa Ahvenanmaalla toimiva viranomainen tai muu julkinen taho.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtyjä päätöksiä täytäntöön pantaessa asiasta on ennen päätöksentekoa neuvoteltava maakunnan viranomaisten kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava päätöksenteossa

mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositusta asian ratkaisemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, 39/2020 vp). EU-asetuksen valmisteluvaiheessa kiinnitettiin huomiota Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin. Komission EU-asetusehdotukseen tehtiin neuvotteluissa muutoksia, jotka mahdollistavat nimenomaisesti jäsenvaltioiden valtiosääntöidentiteetin kunnioittamisen brexit-mukautusvarauksen kansallisessa täytäntöönpanossa. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta asiassa on merkityksellistä EU-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännös, jonka mukaan ”jäsenvaltio voi nimetä useamman kuin yhden varauksesta maksettavan rahoitusosuuksien hallinnoinnista vastaavan elimen, jos jäsenvaltion perustuslaillinen kehys sitä edellyttää”.

Asetuksenantovaltuudet

Varaus pantaisiin kansallisesti täytäntöön yrityksen kehittämisavustuksena (1. lakiehdotuksen 2 §). Avustuksen myöntämiseen sovellettavan tukilain 6 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yrityksen kehittämisavustuksen saajista. Perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämä asetuksenantovaltuuden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saa osaltaan aineellisoikeudellisen sisältönsä suoraan sovellettavan EU-asetuksen toimenpiteiden tukikelpoisuutta koskevan sääntelystä. Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa EU-asetuksen 5 artiklan tukikelpoisuussääntely, jonka mukaan varauksesta voidaan tukea yksityisiä ja julkisia yrityksiä, erityisesti pk-yrityksiä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, paikallisia yhteisöjä ja organisaatioita, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroaminen vaikuttaa haitallisesti. Tarkemmat säännökset niistä avustuksen saajista, joille yrityksen kehittämisavustusta varauksen varoista voitaisiin myöntää, arvioidaan asetuksen tehokkaan kansallisen soveltamisen turvaamiseksi tarpeelliseksi antaa valtioneuvoston asetuksella. Kansallisessa laissa olemassa oleva asetuksenantovaltuus yrityksen kehittämisavustuksen saajista arvioidaan asianmukaiseksi EU-asetuksen potentiaalisia tuensaajia koskevien säännösten tehokasta täytäntöönpanoa varten.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Koska brexit-mukautusvarauksen perustamisesta annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1755 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään brexit-mukautusvarauksen, jäljempänä *varaus*, kansallisesta toimeenpanosta. Tällä lailla täydennetään brexit-mukautusvarauksen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1755, jäljempänä *EU-asetus*, kansallista soveltamista.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Varauksen varoista rahoitettavan tuen myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, tarkastukseen ja takaisinperintään sovelletaan, mitä yrityksen kehittämisavustuksesta säädetään valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetussa laissa (758/2021) ja muualla laissa, ellei tästä laista muuta johdu.

2 luku

Viranomaiset ja niiden tehtävät

3 §

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö toimii Euroopan unionin varausta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuna hallinnoinnista vastaavana elimenä ja hoitaa EU-asetuksen 14 artiklassa tarkoitetut tehtävät, joita ei ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää varauksen varojen osoittamisesta varoja välittäville toimielimille valtion talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa.

4 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät ja toimivalta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat varauksen tukea välittävänä toimieliminä. Välittävät toimitukset hoitavat niille tässä laissa ja muualla laissa annettuja varaukseen liittyviä tehtäviä työ- ja elinkeinoministeriön lukuun ja sen vastuulla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat hallinnoimiaan varauksesta rahoitettavia avustuksia koskeissa asioissa valtioneuvoston laissa (688/2001) tarkoitettuina valtionapuviranomaisina.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on lisäksi:

1) laatia EU-asetuksessa tarkoitettu hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus, kun on kysymys väittävän toimielimenomasta toiminnasta varaukseen liittyvien tehtävien hoidossa, ja ylläpitää kuvausta;

2) kirjata ja tallentaa myöntämistään avustuksesta aiheutuneita menoja koskevat ja muut tämän lain soveltamiseksi tarvittavat tiedot 6 §:ssä tarkoitettuun sähköiseen tietojärjestelmään;

3) antaa varauksen varoista myöntämistään avustuksista työ- ja elinkeinoministeriölle sen asettamaan määräaikaan mennessä EU-asetuksessa tarkoitettua johdon vahvistuslausumaa vastaava vahvistuslausuma.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettyjä tehtäviä hoitavista toimivaltaisista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

5 §

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon tehtävät

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto toimii EU-asetuksessa tarkoitettuna riippumattomana tarkastuselimenä ja vastaa varaukseen sovellettavassa Euroopan unionin lain-säädännössä ja tässä laissa säädettyistä tehtävistä.

Valtiovarain controller -toiminto laatii ja ylläpitää EU-asetuksessa tarkoitettua hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksen, kun on kysymys toiminnon omasta toiminnasta.

Lisäksi valtiovarain controller -toiminto ilmoittaa tekemiensä tarkastusten tuloksista työ- ja elinkeinoministeriölle ja toimivaltaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä laatii yhteenvedon suorittamistaan tarkastuksista varauksen käytöstä annettavaa jäsenvaltion varauksesta maksettavaa rahoitusosuutta koskevaa hakemusta varten.

3 luku

Seuranta ja valvonta

6 §

Varauksen hallinnointiin käytettävä tietojärjestelmä

Varauksen hallinnointiin käytetään valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua sähköistä tietojärjestelmää.

7 §

Viranomaisten oikeus tietojen luovuttamiseen ja tiedonsaantioikeudet

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä

saada maksutta toiselta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta taholta tuen hakijana ja tuen saajana toimivan luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön taloudellista asemaa, liike- ja ammattitoimintaa, hakijalle ja saajalle julkisista varoista myönnettyä rahoitusta ja muuta tuen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus saada tässä momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja tuen käytöstä myös tuen saajalta.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tässä pykälässä tarkoitettuja välttämättömiä tiedot muulle viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle taholle ja Euroopan unionin toimielimelle, elimelle ja laitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

4 luku

Tarkastukset

8 §

Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeus

Euroopan komission, Euroopan petostentorjuntaviraston, Euroopan tilintarkastustuomioistuinten, Euroopan syyttäjänviraston sekä muiden Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten tarkastusoikeudesta säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä.

9 §

Kansallisten viranomaisten tarkastusoikeudet

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla on oikeus tehdä työ- ja elinkeinoministeriöön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua avustuksen saajiin kohdistuvia tarkastuksia tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus tehdä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä avustusten saajiin ja hakijoihin kohdistuvia tarkastuksia tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä niiden käyttämän tarkastajan oikeudesta tarkastaa avustuksen hakijan ja avustuksen saajan liiketoimintaa säädetään lisäksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain 18 §:ssä.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto, työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat tehdä tarkastuksen itse tai valtuuttaa muun tarkastustyötä tekevän viranomaisen tai tilintarkastajan tekemään sen puolestaan. Tilintarkastajan on oltava tilintarkastuslaissa (1141/2015) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetussa laissa (1142/2015) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Valtuutetun tilintarkastusyhteisön on nimettävä tarkastuksesta päävastuussa oleva tilintarkastaja.

Ulkopuolinen asiantuntija voi työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Tilintarkastajaan ja ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:ää sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä

laissa säädettyjä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

10 §

Tarkastajan toimivalta

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ja niiden valtuuttamalla 9 §:ssä tarkoitetulla viranomaisella ja tilintarkastajalla on oikeus päästä tuen myöntämisen ja käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin ja paikkoihin. Tarkastuksen saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos niissä harjoitetaan ammattitoimintaa. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto, työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä niiden valtuuttama viranomainen. Ulkopuolisen asiantuntijan oikeuteen avustaa tarkastuksen toimittamisessa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa sovelletaan, mitä 9 §:n 5 momentissa säädetään.

Tarkastajalla on oikeus tarkastaa kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat, tietojärjestelmät, tallenteet, muu aineisto ja olosuhteet. Tarkastajalla on oikeus ottaa tässä momentissa tarkoitettu aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen tekeminen sitä edellyttää. Haltuun otetut asiakirjat ja muu aineisto tulee viipymättä palauttaa, kun tarkastaminen ei enää edellytä niiden hallussapitoa.

Tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

11 §

Virka-apu

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ja niiden valtuuttamalla 9 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisella ja tilintarkastajalla sekä Euroopan unionin toimivaltaisilla toimielimillä, elimillä ja laitoksilla on oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta virka-apua tarkastuksen tekemisessä.

5 luku

Erinäiset säännökset

12 §

Kirjanpitoaineiston ja muun todentavan aineiston säilyttäminen

Työ- ja elinkeinoministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, ja valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon on säilytettävä tämän lain toimeenpanoon liittyvä todentava aineisto vuoden 2029 loppuun, jollei kansallisessa lainsäädännössä taikka vähämerkityksistä tukea tai valtiontukea koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetä pidempää säilyttämisaikaa.

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain (758/2021) 3 ja 21 § sekä 28 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 12 a ja 14 a § seuraavasti:

3 §

Avustusten rahoittaminen

Tämän lain mukaisiin avustuksiin voidaan käyttää kansallisia varoja ja Euroopan unionin varoja. Käytettäessä avustuksen rahoittamiseen Euroopan unionin varoja on avustuksia myönnettäessä otettava huomioon Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 2021–2027 tavoitteet tai muun Euroopan unionin rahoitusvälineen käyttöä koskevat tavoitteet.

Silloin, kun tässä laissa tarkoitettujen avustusten rahoittamiseen käytetään Euroopan unionin varoja, sovelletaan, mitä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 28, 30, 37–39, 42, 46–54 ja 75 §:ssä säädetään. Sellaisiin Euroopan unionin varoista rahoitettuihin avustuksiin, jotka myönnetään brexit-mukautusvarauksesta, sovelletaan kuitenkin ainoastaan alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 30 §:ää.

12 a §

Avustuksen hakeminen brexit-mukautusvarauksesta

Edellä 12 §:ssä tarkoitettu hakemus, jolla haetaan yrityksen kehittämisavustusta brexit-mukautusvarauksesta myönnettävistä varoista, on tehtävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2023.

14 a §

Brexit-mukautusvarauksesta myönnettyjen avustusten maksaminen

Avustus on maksettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023, ellei erityisistä syistä muuta johdu.

21 §

Asiakirjojen säilyttäminen

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken hankkeeseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista. Kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 9 ja 10 §:ssä. Muu hankkeeseen

liittyvä aineisto on säilytettävä vähintään viisi vuotta. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varoista rahoitettavien hankkeiden osalta asiakirjojen säilyttämisestä säädetään lisäksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 46 §:ssä.

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken brexit-mukautusvarauksen varoista rahoitettuun avustukseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston 31 päivään joulukuuta 2029, jollei muualla laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetä pidempää säilytysaikaa.

Varauksen täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten kirjanpitoaineiston ja muun todentavan aineiston säilyttämisestä säädetään brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 12 §:ssä.

28 §

Tietojärjestelmä

Tässä laissa tarkoitettuihin avustuksiin liittyviä asioita hallinnoidaan sähköisessä tietojärjestelmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettu tietojärjestelmän tiedonhallintayksikkö. Tietojärjestelmään tallennetaan avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, seurantaa, jatkotoimenpiteitä, valvontaa ja tarkastusta koskevat tässä laissa ja brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.. ja on voimassa 1 päivään tammikuuta 2027.

3.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin 11 kohta, sellaisena kuin se on laissa 759/2021, seuraavasti:

3 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

11) eräät tässä momentissa tarkoitettuihin toimialoihin liittyvät Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävät, brexit-mukautusvarauksen kansalliset toimeenpanotehtävät ja aluekehitystehtävät.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa 763/2021, seuraavasti:

6 §

Velvoitteidenhoitoseelvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoseelvitys laaditaan tukemaan:

7) alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 8 §:ssä, alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 9 §:n 1 momentin 7 kohdassa sekä brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain 5 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 5 §:n 1 kohta ja 7 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *alueella* hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa (614/2021) tarkoitettujen maakuntien alueita lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa;

7 §

Maakunnan liitto

Jokaisessa hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa tarkoitettussa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 15.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

2.

Laki

valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–
2028 annetun lain (758/2021) 3 ja 21 § sekä 28 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 12 a ja 14 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Avustusten rahoittaminen

Tämän lain mukaisiin avustuksiin voidaan käyttää kansallisia varoja ja *osarahoituksena* Euroopan unionin varoja. Käytettäessä avustuksen rahoittamiseen Euroopan unionin varoja, on avustuksia myönnettäessä otettava huomioon Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 2021–2027 tavoitteet tai muun Euroopan unionin rahoitusvälineen käyttöä koskevat tavoitteet.

Silloin, kun tässä laissa tarkoitettujen avustusten rahoittamiseen käytetään Euroopan unionin varoja, sovelletaan, mitä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 28, 30, 37–39, 42, 46–54 ja 75 §:ssä säädetään.

uusi pykälä

Ehdotus

3 §

Avustusten rahoittaminen

Tämän lain mukaisiin avustuksiin voidaan käyttää kansallisia varoja ja Euroopan unionin varoja. Käytettäessä avustuksen rahoittamiseen Euroopan unionin varoja, on avustuksia myönnettäessä otettava huomioon Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 2021–2027 tavoitteet tai muun Euroopan unionin rahoitusvälineen käyttöä koskevat tavoitteet.

Silloin, kun tässä laissa tarkoitettujen avustusten rahoittamiseen käytetään Euroopan unionin varoja, sovelletaan, mitä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 28, 30, 37–39, 42, 46–54 ja 75 §:ssä säädetään. *Edellä säädetystä poiketen, sellaisiin Euroopan unionin varoista rahoitettuihin avustuksiin, jotka myönnetään brexit-mukautusvarauksesta, sovelletaan ainoastaan alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 30 §:ää.*

12 a §

*Brexit-mukautusvarauksesta haettavan
avustuksen hakeminen*

Voimassa oleva laki

uusi pykälä

21 §

Asiakirjojen säilyttäminen

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken hankkeeseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista. Kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 9 ja 10 §:ssä. Muu hankkeeseen liittyvä aineisto on säilytettävä vähintään viisi vuotta. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varoista rahoitettavien hankkeiden osalta asiakirjojen säilyttämisestä säädetään lisäksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 46 §:ssä.

28 §

Tietojärjestelmä

Ehdotus

Edellä 12 §:ssä tarkoitettu hakemus, jolla haetaan yrityksen kehittämisavustusta brexit-mukautusvarauksesta myönnettävistä varoista, on tehtävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2023.

14 a §

Brexit-mukautusvarauksesta myönnettyjen avustusten maksaminen

Avustus on maksettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023, ellei erityisistä syistä muuta johdu.

21 §

Asiakirjojen säilyttäminen

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken hankkeeseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista. Kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 9 ja 10 §:ssä. Muu hankkeeseen liittyvä aineisto on säilytettävä vähintään viisi vuotta. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varoista rahoitettavien hankkeiden osalta asiakirjojen säilyttämisestä säädetään lisäksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 46 §:ssä.

Avustuksen saaja on velvollinen säilyttämään kaiken brexit-mukautusvarauksen varoista rahoitettuun avustukseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston 31 päivään joulukuuta 2029 saakka, jollei muualla laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetä pidempää säilytysaikaa.

Varauksen täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten kirjanpitoaineiston ja muun todentavan aineiston säilyttämisestä säädetään brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 12 §:ssä.

28 §

Tietojärjestelmä

Voimassa oleva laki

Tässä laissa tarkoitettuihin avustuksiin liittyviä asioita hallinnoidaan sähköisessä tietojärjestelmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettu tietojärjestelmän tiedonhallintayksikkö. Tietojärjestelmään tallennetaan avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, seuranta, jatkotoimenpiteitä, valvontaa ja tarkastusta koskevat tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

Ehdotus

Tässä laissa tarkoitettuihin avustuksiin liittyviä asioita hallinnoidaan sähköisessä tietojärjestelmässä. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettu tietojärjestelmän tiedonhallintayksikkö. Tietojärjestelmään tallennetaan avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, seuranta, jatkotoimenpiteitä, valvontaa ja tarkastusta koskevat tässä laissa ja *brexit-mukautusvarauksen kansallisesta toimeenpanosta annetussa laissa (/)* tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20..
ja on voimassa 1 päivään tammikuuta 2027
saakka.*

3.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin 11 kohta, sellaisena kuin se on laissa 759/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

11) eräät tässä momentissa tarkoitettuihin toimialoihin liittyvät Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävät ja aluekehitystehtävät.

Ehdotus

3 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

11) eräät tässä momentissa tarkoitettuihin toimialoihin liittyvät Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävät, *brexit-mukautusvarauksen kansalliset toimeenpanotehtävät* ja aluekehitystehtävät.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

4.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa 763/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	Ehdotus
6 §	6 §
<i>Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus</i>	<i>Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus</i>
Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tuke- maan:	Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tuke- maan:
7) alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto- toiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 8 §:ssä sekä alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 9 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamista;	7) alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto- toiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 8 §:ssä, alueiden kehittämisestä ja Eu- roopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toi- meenpanosta annetun lain (756/2021) 9 §:n 1 momentin 7 kohdassa sekä <i>brexit-mukautusva- rauksen kansallisesta toimeenpanosta annetun lain (/) 3 §:n 1 momentissa</i> tarkoitetun teh- tävän hoitamista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

5.

Laki

alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain 5 §:n ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 5 §:n 1 kohta ja 7 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *alueella* maakuntajakolaissa (1159/1997) tarkoitettujen maakuntien alueita lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa;

7 §

Maakunnan liitto

Jokaisessa maakuntajakolaissa tarkoitettussa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä.

Ehdotus

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *alueella hyvinvointialue- ja* maakuntajakolaissa (614/2021) tarkoitettujen maakuntien alueita lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa;

7 §

Maakunnan liitto

Jokaisessa *hyvinvointialue- ja* maakuntajakolaissa tarkoitettussa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .