

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2008 vp**

Hallituksen esitys laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta (HE 42/2008 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulkorajayhteistyön hallinnosta. Ehdotetussa laissa on rakennerahastolainsäädäntöä vastaavat säännökset eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä osarahoitettavien yhteisön ulkorajoilla toteutettavien yhteisten toimintaohjelmien valmistelusta, hallinnoinnista, seurannasta, valvonnasta ja tarkastuksesta. Ehdotus sisältää myös säännöksiä ohjelmien yhteisten hallintoviranomaisten nimeämisestä, tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2008.

Lakiehdotusta arvioidaan esityksen säätämisen järjestysperusteluissa niiden perustuslain säännösten kannalta, jotka koskevat kunnallista itsehallintoa, julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, valtion täysivaltaisuutta, sopimuksetekovaltaa, oikeusturvaa sekä yksityisyyden suojaa. Esityksen mukaan ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunnallinen itsehallinto

Yhteisessä toimintaohjelmassa yhteisenä hallin-

toviranomaisena toimii lakiehdotuksen 4 §:n perusteella ohjelma-asiakirjassa nimetty maakunnan liitto. Maakunnan liitot ovat kuntalaisia tarkoitettuja kuntayhtymiä. Hallintoviranomaisen

tehtävät käyvät ilmi lakiehdotuksen 5 §:stä, jossa ne yksilöidään viittauksin Euroopan yhteisön lainsäädäntöön ja ehdotettavan lain säännöksiin. Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain 121 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PeVL 40/2000 vp, s. 2/I).

Seurantakomitea ja valintakomitea

Kussakin yhteisessä toimintaohjelmassa on lakiehdotuksen 6 §:n mukaan seurantakomitea, jonka asettamisesta ja kokoonpanosta ohjelmaan osallistuvat valtiot sopivat. Sen suomalaiset jäsenet nimittää valtioneuvosto ohjelma-alueen maakunnan liittojen, ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön nimeämistä henkilöistä. Seurantakomitea asettaa lakiehdotuksen 8 §:n perusteella yhteisen toimintaohjelman toimeenpanoa varten yhden tai useamman valintakomitean, jonka suomalaiset jäsenet ovat ohjelma-alueen maakunnan liittojen ja muiden ohjelma-alueen kehityksestä vastaavien aluetaison viranomaisten esittämiä henkilöitä. Seurantakomitean tehtävistä säädetään lakiehdotuksen 7 §:ssä ja valintakomitean tehtävistä 9 §:ssä. Valintakomitean tehtävänä on muun muassa antaa lausunto toteutettavien toimien soveltuvuudesta yhteisiin toimintaohjelmiin ja niiden rahoittamisesta. Toimelle ei voida myöntää tukea, ellei valintakomitea ole puoltanut sen rahoittamista. Seurantakomitea vahvistaa päätöksellään valintakomitean lausunnon. Näissä tehtävissään sekä seurantakomitea että valintakomitea käyttävät julkista valtaa (vrt. PeVL 40/2000 vp, s. 2—3).

Seurantakomiteaa ja valintakomiteaa voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä lähinnä luonnehtia erityislaatuisiksi valtion ja kunnan viranomaiskoneiston ulkopuolisiksi toimielimiksi (ks. PeVL 21/2002 vp, s. 2/I). Etenkin seurantakomitean asettamistapaan liittyy kuitenkin valtion toimielimelle tyypillisiä piirteitä (ks. PeVL 21/2002 vp, s. 2/II). Lakiehdotus sisältää oikeus- turvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaiset säännökset hallinnon yleislakien soveltamisesta komiteoiden työskentelyssä ja komiteoiden suomalaisten jäsenten virkavastuusta. Perustuslakivaliokunta pitää tässä tapaukses-

sa sääntelyn selkeyden kannalta perusteltuna, että kyseisiin seikkoihin on laissa erikseen viittaukset. Tämä johtuu erityisesti siitä, että toimielimiin kuuluu myös ulkomaisia jäseniä.

Ulkomaalaisten jäsenten kuuluminen julkista valtaa käyttäviin komiteoihin on merkityksellistä myös perustuslain täysivaltaisuuslainsäädännön kannalta. Komiteoille ei kuulu tarkastus- tai muuta valvontavaltaa, ja ne tekevät päätöksensä yksimielisesti. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt vastaavien toimielinten tällaisia toimivaltuuksia ongelmallisina täysivaltaisuuden näkökulmasta (PeVL 40/2000 vp, s. 3/I).

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momenttiin sisältyy seurantakomitean päätöstä ja 9 §:n 4 momenttiin valintakomitean päätöstä koskeva muutoksenhakukielto. Muutoksen hakeminen on kuitenkin mahdollista pääasian yhteydessä, ja päätökset merkitsevät kannanottoa mahdollisuuteen saada taloudellinen etuus, jonka antaminen on kokonaan antajan harkinnassa. Kysymys ei tällöin ole valiokunnan aiemman käytännön valossa päätöksistä, jotka koskisivat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla (PeVL 40/2000 vp, s. 3). Muutoksenhakukiellot eivät näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Viranomaisen sopimuksentekovalta

Työ- ja elinkeinoministeriö voi lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan sopia tavanomaisina pidettävistä yhteisen toimintaohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista järjestelyistä Euroopan yhteisöjen komission ja muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden viranomaisten kanssa. Vastaavasti yhteisenä hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto voi pykälän 2 momentin perusteella sopia samojen osapuolten kanssa Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetyistä yhteisen toimintaohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä. Molemmissa tapauksissa edellytyksenä on, että sovitavat asiat eivät kuulu lainsäädännön alaan tai ole muutoin merkitykseltään huomattavia taikka muutoin vaadi eduskunnan suostumusta.

Toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtävän sopimuksen tekovallan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellinen järjestely. Tällaisen sopimuksetekovallan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä (PeVL 40/2000 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Lisäksi viranomaiselle ei voida tavallisella lailla perustaa sopimuksetekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Ehdotus täyttää nämä edellytykset, eikä se siten ole ongelmallinen perustuslain sopimuksetekovaltaa koskevien säännösten kannalta.

Tarkastusoikeuden siirtäminen

Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään yhteisen hallintoviranomaisen oikeudesta tarkastaa ohjelmasta myönnettyjen varojen käyttöä. Tarkastukset voivat kohdistua tukea myöntäviin viranomaisiin ja tuensaajiin. Yhteinen hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksen puolestaan. Vastavasti työ- ja elinkeinoministeriö voi 24 §:n 2 momentin perusteella päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan rahoituksen käyttöön liittyvän tarkastuksen, joka voi kohdistua yhteiseen hallintoviranomaiseen, muuhun rahoitusta myöntävään viranomaiseen tai tuensaajaan.

Tuensaajaan kohdistuva tarkastustoimivaltuus merkitsee oikeutta puuttua erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Tarkastusta ei saa lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin nimenomaisen säännöksen perusteella suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, joten tarkastusvaltuudet eivät koske perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa turvattua kotirauhan suojan piiriä.

Tarkastustoimivallan siirtoa on tarkasteltava erityisesti perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perustuslaki-

valiokunta on näiden perustuslain säännösten vuoksi suhtautunut pidättyvästi sääntelyyn, joka mahdollistaa tehtävien rajoituksettoman siirron toiselle viranomaiselle. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 18/2004 vp, s. 2/I). Mahdollisuus siirtää tehtäviä toiselle viranomaiselle on lakiehdotuksessa rajattu vain lain tarkoittamiin tarkastusvaltuuksiin, joten kysymyksessä ei ole toimivallan rajoitukseton siirto. Toisaalta tarkastuksen suorittamiseen valtuutettavaa viranomaista ei ole säännöksissä millään lailla määritelty. Kun kysymys on perusoikeusliittyntäisestä toimivaltuudesta, pitää perustuslakivaliokunta asianmukaisena, että se viranomainen, jolle tarkastusoikeus voidaan siirtää, ilmenee välittömämmin suoraan laista.

Ulkopuolisen tilintarkastajan osalta pätevyysvaatimuksista ja perustuslain 124 §:n tarkoittamista perusoikeuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeista on asianmukaiset säännökset lakiehdotuksen 17 §:n 2, 4 ja 5 momentissa sekä 24 §:n 2 momentissa.

Henkilötietojen suoja

Yhteinen hallintoviranomainen ylläpitää lakiehdotuksen 26 §:n mukaan rahoitettavia hankkeita koskevaa yhteisen toimintaohjelman seurantarekisteriä. Seurantajärjestelmässä käsitellään myös henkilötietoja, jonka vuoksi ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Lakiehdotuksessa on otettu asianmukaisella tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 27/2006 vp, s. 2/1) lainsäätäjän harkinnalle tällaisissa tapauksissa asetetut vaatimukset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 14/2008 vp — HE 42/2008 vp

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|-----------------------|------------------------------|
| pj. | Kimmo Sasi /kok | Ville Niinistö /vihr |
| vpj. | Jacob Söderman /sd | Mikaela Nylander /r |
| jäs. | Tuomo Hänninen /kesk | Veijo Puhjo /vas |
| | Elsi Katainen /kesk | Tuulikki Ukkola /kok |
| | Kimmo Kiljunen /sd | Antti Vuolanne /sd |
| | Kari Kärkkäinen /kd | vjäs. Johannes Koskinen /sd. |
| | Elisabeth Naucclér /r | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.