

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 40/2000 vp**

**Hallituksen esitys laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta (HE 179/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kari Parkkonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annettua lakia, johon otetaan säännökset yhteisöaloiteohjelmien ja innovatiivisten toimien hallinnoinnista. Ehdotuksessa on otettu huomioon Agenda 2000 -uudistukseen perustuvat muutokset yhteisöaloiteohjelmia koskevassa yhteisön lainsäädännössä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2001.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksessa on säännöksiä, joilla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta. Lisäksi jotkut säännökset liittyvät siihen, millä perusteilla hallintotehtäviä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Kunnallinen itsehallinto*

INTERREG-yhteisöaloiteohjelmassa on hallintoviranomaisena ohjelma-asiakirjassa mainittu maakunnan liitto ja URBAN-yhteisöaloiteohjelmassa ohjelma-asiakirjassa mainittu kunnallinen toimielin. Nämä toimivat myös maksuviranomaisina. Hallintoviranomaisen tehtävät käyvät ilmi lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentista, jossa ne yksilöidään viittauksin neuvoston asianomaiseen asetukseen ja rakennerahastolain säännöksiin. Maksuviranomaisen tehtävät on yksilöity vastaavalla tavalla 11 §:n 2 momentissa. Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain 121 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Lakiehdotuksen 8 a §:n nojalla sisäasiainministeriö voi antaa ohjeita ja valtioneuvosto säännöksiä rakennerahasto-ohjelmaa rahoittaville viranomaisille eräistä seikoista. Sanamuodon perusteella on selvää, että ohjeet ja säännökset eivät koske hallinto- ja maksuviranomaisia, vaan ne annetaan muita hallinnonaloja edustaville ministeriöille. Tällainen sääntely ei ole merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kanalta (vrt. PeVL 14/1999 vp).

*Viranomaisten sopimuksetekovalta*

Lakiehdotuksen 9 a §:n mukaan sisäasiainministeriöllä on toimivalta sopia tietyistä rakennerahasto-ohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä eräiden kansainvälisten tahojen kanssa. Tämän kaltainen viranomaisen sopimuksetekovalta muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksetekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu eräitä edellytyksiä viranomaiselle perustettavalle sopimuksetekovalle (PeVL 15/1994 vp). Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuu-

tuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella siinä on ilmaistava ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään. Valtuutuksen on lisäksi oltava koska tahansa tasavallan presidentin peruutettavissa.

Ehdotus täyttää nämä edellytykset. Siinä sopimuksetekovalta on osoitettu sisäasiainministeriölle, ja toimivalta on asiallisesti rajattu tavanomaisina pidettäviin, rakennerahasto-ohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanon tarpeellisiin järjestelyihin. Toimivalta on edelleen rajattu seikkoihin, jotka eivät vaadi eduskunnan suostumusta. Ehdotuksessa on lisäksi osoitettu, keiden kanssa tällaisia sopimuksia voidaan tehdä. Vaikka valtuutuksen peruuttamisesta ei ole eri mainintaa, sisäasiainministeriön toimivalta ei sulje pois perustuslain 93 §:ään perustuvaa tasavallan presidentin toimivaltaa (PeVL 15/1994 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 21 a §:n perustelujen mukaan tarkoitus on 9 a §:n mukaisesti sopia hallintokomitean jäseninä olevien toisen jäsenvaltion edustajien asemasta. Mahdollisuus voisi merkitä muun muassa näiden henkilöiden rikosoikeudellisen virkavastuun järjestämistä. Tämä ei kuitenkaan mahdu ehdotetun sääntelyn rajoihin eikä muutoinkaan ole sellainen asia, joka voitaisiin järjestää sopimusteitse.

*Hallintokomitea*

*Perustuslain 124 §.* INTERREG- ja URBAN-yhteisöaloiteohjelmien toimeenpanoa varten asetetaan hallintokomitea. Perussäännökset siitä ovat lakiehdotuksen 21 a §:ssä, minkä lisäksi sen tehtäviä koskee 21 b §. Hallintokomitean asettaa sisäasiainministeriö, joka myös päättää komitean kokoonpanosta ottaen huomioon, mitä neuvoston asianomaisen asetuksen 8 ja 35 artiklassa säädetään. Komitean tehtävänä on muun muassa antaa lausunto hankkeen soveltuvuudesta yhteisöaloiteohjelmiin sekä lausunto hankkeen rahoittamisesta. Hankkeelle ei voida myöntää tukea, ellei komitea ole puoltanut hankkeen rahoittamista. Tässä tehtävässään hallintokomi-

tea käyttää julkista valtaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä.

Mainitussa perustuslainkohdassa on asetettu eräitä edellytyksiä sille, että julkisia hallintotohtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Siinä on lisäksi jätetty merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitaminen yksinomaan viranomaisille.

Perustuslain kannalta on katsottava, että hallintokomitealle ehdotettu toimivalta on tarkoituksenmukainen järjestely juuri rakennerahastohjelmien toimeenpanon erityispiirteiden takia. Perusoikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että hallintokomitean jäsenet toimivat virkavastuulla ja että niin hallintomenettelylaki kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ovat sovellettavina.

Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly mainintaa kielellisistä oikeuksista. Koska ohjelman täytäntöönpano tapahtuu Suomessa, on perustuslain 17 §:n 2 momentin perusteella selvää, että jokaisella on oikeus asioida komitean kanssa äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Kun lisäksi INTERREG-ohjelmia toteutetaan saamelaisten kotiseutualueella, tarkoituksena on, että komiteassa on myös saamelaisten edustus. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää turvata myös saamelaisten kielelliset oikeudet. Näistä syistä on asianmukaista täydentää lakiehdotuksen 21 a §:ää.

*Täysivaltaisuus.* Hallintokomitean jäseninä saattaa olla myös toisten jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämä on komitean julkisen vallan käyttämisestä tarkoittavien tehtävien takia merkityksellistä perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Komitea osallistuu hankkeiden rahoituksen arviointiin, mutta sille ei kuulu tarkastus- tai muuta valvontavaltaa. Komitea tekee päätökset yksimielisesti. Nämä seikat sekä perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökset huomioon ottaen valiokunta ei pidä sääntelyä ongelmallisena täysivaltaisuuden näkökulmasta.

*Muutoksenhakukielto.* Lakiehdotuksen 21 b §:n 2 momentin loppuun sisältyy hallintokomitean

kannanottoa koskeviin päätöksiin kohdistuva muutoksenhakukielto. Sanamuodon mukaan muutoksenhaku on kielletty "erikseen", mikä viittaa siihen, että muutoksen hakeminen myös tältä osin on mahdollista pääasian yhteydessä. Komitean päätös merkitsee kannanottoa mahdollisuuteen saada taloudellinen etuus, jonka antaminen on kokonaan myöntäjän harkinnassa. Kysymys ei siksi ole kiinteideltään tai oikeus-suojan tarpeen kannalta niin vahvasta oikeudesta, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (ks. PeVL 16/2000 vp, s. 4). Ehdotettu muutoksenhakukielto ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Muita seikkoja*

*Rekisterit.* Ehdotettu 36 §:n 3 momentti on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, koska rekisterien on tarkoitus sisältää myös tietoja luonnollisista henkilöistä. Kun verrataan ehdotusta siihen, mistä seikoista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (PeVL 25/1998 vp) mukaan tulee säätää lailla, on puute, että rekisteröitävien henkilötietojen sisältö jää sääntelemättä. Lakia on tältä osin täydennettävä. Myös kysymys tietojen luovutettavuudesta jää ehdotuksessa avoimeksi.

*Tarkastusoikeus.* Lakiehdotuksen 30 a § koskee sisäasiainministeriön tarkastusoikeutta INTERREG- ja URBAN-yhteisöaloiteohjelmissä. Tarkastukset voivat koskea myös rahoituksen saajia, ja niiden sääntelyssä tulee siksi ottaa huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu kotirauha.

Voimassa olevan lain 32 §:n 2 momentissa kotirauhan piiriin kuuluvat paikat on suljettu tarkastusoikeuden ulkopuolelle. Lakiehdotuksen 1 a §:stä käy ilmi, että 32 §:ää sovelletaan kyseisiin yhteisöaloiteohjelmiin. Ongelmana kuitenkin on, että 32 §:n 1 momentissa viitataan vain 27—30 §:ssä tarkoitettuihin tarkastuksiin. Tätä voimassa olevan lain säännöstä on selkeyssyistä välttämätöntä täydentää viittauksella myös 30 a §:n nojalla suoritettaviin tarkastuksiin.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Arto Seppälä /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.