

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 27 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus) (E 114/2004 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- aluekehitysjohtaja Märten Johansson, sisäasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Suomen Kuntaliitto.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Osana rakennerahastoja koskevaa uudistusehdotusta komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jonka mukaan voitaisiin perustaa erityinen yhteistyöyhtymä rajat ylittävää yhteistyötä varten. Yhtymän voisivat ehdotuksen mukaan perustaa sen jäseninä jäsenvaltiot, alueelliset tai paikalliset viranomaiset taikka paikalliset julkiset toimielimet (local public bodies) jäsenen aloitteesta. Tällaisina alueellisina viranomaisina voisivat tulla kysymykseen kunnat ja yhteistyömuotona kuntayhtymät. Jäsenet voivat päättää, että yhtymä on erillinen oikeushenkilö tai että sen tehtävät osoitetaan yhdelle jäsenistä.

Yhtymän toimikelpoisuus perustuisi jäsenten hyväksymään sopimukseen. Se toimisi jäsentensä puolesta erillisenä, ja sillä olisi samanlainen oikeudellinen kelpoisuus kuin vastaavilla oi-

keushenkilöillä jäseninä olevien valtioiden lainsäädäntöjen mukaan. Tehtävänä voi olla yhteisön osarahoittamien rajat ylittävien rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpano tai laajojen hankkeiden toteuttaminen. Tehtävänä voi olla myös muun yhteistyön toteuttaminen riippumatta siitä, onko mukana yhteisön rahoitusta vai ei. Sopimus ei kuitenkaan voi koskea asetusehdotuksen mukaan poliisitehtäviä tai sääntelyyn liittyvää toimivaltaa. Sopimuksessa tulee eritellä tehtävät, kesto ja ehdot purkamiselle.

Yhtymän muodostaminen ei vaikuta sen jäsenten tai jäsenvaltioiden taloudelliseen vastuuseen. Se olisi luonteeltaan julkisoikeudellinen ja jäsenvaltion viranomaiseen verrattavana toimielimenä käyttäisi tehtäviä hoitaessaan julkista valtaa.

Sopimuksessa tulee määritellä sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen sovellettava laki,

jona tulee kysymykseen jonkin jäsenenä olevan valtion laki. Erimielisyyden ratkaisemiseen sovellettaisiin sopimuksessa valitun maan lakia. Sopimuksessa tulisi myös määrätä valvontaa koskevat säännöt ja ehdot, joiden nojalla voidaan myöntää lupia ja tarjota julkisia palveluita.

Yhtymä hyväksyy toimintaansa varten säännöt, jotka perustuvat sen jäsenten tekemään sopimukseen, ja säännöissä tulee eritellä asetusehdotuksessa tarkemmin määrätty seikat. Niitä ovat muun ohella yhtymän tarkoitus ja tehtävät, toimielimet ja niiden toimivalta, päätöksenteko, toimintaa koskevat menettelyt liittyen henkilöstöön ja varojen hoitoon ja valvontaa sekä tarkastusta koskevan itsenäisen toimielimen nimittäminen. Säännöt hyväksymällä yhtymä saa toimikelpoisuuden.

Asetusehdotuksen mukaan yhtymää edustaa johtaja ja se voi valita toimielimekseen jäsenistä koostuvan yleiskokouksen. Yhtymän tulee laatia vuositasolla talousarvio, jonka jäsenet hyväksyvät. Kukin jäsen vastaa pääluvun mukaan yhtymän sitoumuksista.

Ehdotuksen mukaan yhtymä voi vastata hallintoviranomaisen ja yhteisen teknisen sihteeristön tehtävistä eurooppalaista alueellista yhteistyötä koskevassa rakennerahasto-ohjelmassa.

Valtioneuvoston kanta

1. Suomi kannattaa lähtökohtaisesti komission tavoitetta löytää sellaisia hallinnollisia ratkaisuja, joilla voidaan helpottaa ja edistää rajat ylittävää yhteistyötä. Suomi ei kuitenkaan pidä esitettyä asetusta tarpeellisena.

2. Suomi katsoo, että nykyisissä Interreg-ohjelmissa jäsenvaltioiden on mahdollista sopia jäsenvaltioiden tehtävistä ja vastuista niin, että ohjelmia voidaan hallinnoida joustavasti ja tehokkaasti ohjelmien tarpeiden mukaan. Suomi katsoo, että ehdotus ei sellaisenaan tuo lisäarvoa raja-alueyhteistyön menettelyihin. Suomi pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen käsittely ei viivästyttä tulevien ohjelmien käynnistämistä.

3. Komission ehdotus on Suomen kannalta ongelmallinen erityisesti, koska kuntien tehtäviä ja vastuita ei voida siirtää ilman erityissäädistä asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla. Ehdotus on ongelmallinen myös yksilön perusoikeuksien ja muutoksenhakuoikeuden toteutumisen kannalta. Ehdotus sellaisenaan ja ilman muutoksia ei sovellu Suomen lainsäädäntöön ja näyttäisi olevan perustuslain vastainen.

4. Suomi katsoo, että vapaaehtoisuus ottaa käyttöön yhtymä koskee vain sen jäseniä. Jos asetus hyväksytään, sen soveltamisen tulee olla vapaaehtoinen myös jäsenvaltioille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus yhteistyöyhtymäasetukseksi on osa vireillä olevaa EU:n rakennerahastouudistusta. Ehdotuksen tavoitteena on edistää rajat ylittävää ja alueellista yhteistyötä jäsenvaltioiden ja niiden paikallis- ja alueviranomaisten välillä, samoin kuin edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja yhteistyöverkostoja sekä kokemusten vaihtoa koskevaa yhteistyötä. Tarkoituksena on, että yhtymää voisi hyödyntää rakennerahastouudistuksessa ehdotetun eurooppalainen alueellinen yhteistyö -tavoitteen toteutuksessa. Käyttökelpoisuutta rajoittaa kuitenkin se, ettei

yhtymä voisi toimia hallinnon välineenä EU:n ulkorajayhteistyössä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti kannatettavana komission tavoitetta löytää sellaisia hallinnollisia ratkaisuja, joilla voidaan helpottaa ja edistää rajat ylittävää yhteistyötä. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös aiempiin rakennerahastouudistusta koskeviin lausuntoihinsa (HaVL 29/2004 vp ja HaVL 30/2004 vp). Valiokunnan mielestä on tärkeää, että rajat ylittävän yhteistyön roolia vahvistetaan, ja se katsoo, että myös alueiden välistä yhteistyötä tulee voida jatkaa ja kehittää myös tulevilla kaudella. Suomella on myönteisiä kokemuksia Interreg III -yhteisaloitteesta. Valio-

kunta korostaa toiminnan joustavuutta ja hallintomekanismien yksinkertaisuuden ja toimivuuden merkitystä ohjelmien toimeenpanon tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

Asetusehdotuksen mukaan yhteistyöyhtymän tehtävänä voisi olla rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä, kuten esimerkiksi hallintoviranomaisen ja sihteeristön tehtäviä. Kyseeseen voisi tulla myös tietuustyypisten laajojen hankkeiden toteuttaminen. Tehtävänä voisi ehdotuksen mukaan olla myös muun yhteistyön toteuttaminen riippumatta siitä, onko mukana yhteisön rahoitusta vai ei. Sellaisena voisi saadun selvityksen mukaan tulla kyseeseen esimerkiksi kahden jäsenvaltion rajakuntien välinen yhteistyö.

Valiokunta toteaa, että yhteistyöyhtymää koskevaan asetusehdotukseen sisältyy samoja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia kuin on ilmentynyt valtioneuvoston kirjelmässä mainituissa erilaisten rajayhteistyöelinten perustamiseen tähänneissä hankkeissa. Ongelma kiteytyy valiokunnan käsityksen mukaan lähinnä siihen, että asetuksessa säädettäisiin sopimuksessa sovittavaksi sellaisia seikkoja, jotka Suomen lainsäädännön mukaan tulee säännellä laissa tai valtiosopimuksessa. Kysymyksiä on tarkasteltu muun muassa valtioneuvoston kirjelmässä mainituissa selvityksissä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 39/1998 vp).

Asetusehdotukseen sisältyy useita selvennyksiä vaativia kohtia. Valiokunnan näkemyksen

mukaan epäselväksi jää muun muassa se, voiko — ja missä määrin — yhtymän tehtäviin sisältyä julkisen vallan käyttöä, vaikkakin ehdotuksessa yhtäällä todetaan, ettei yhtymästä tehtävään sopimukseen voi sisältyä julkisen viranomaisen toimivaltuuksia.

Saadun selvityksen perusteella näyttää siltä, että asiassa vaaditaan monelta osin vielä jatko-työtä. Tässä yhteydessä voi olla tarpeen arvioida, voitaisiinko esimerkiksi määrittelemällä yhtymän tehtäväkenttää jollain toisella tavalla tai lisäämällä joustoa asetuksen sovellettavuuteen löytää sellainen toteutettavissa oleva ratkaisu, joka toisi rajayhteistyölle lisäarvoa. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että asetusehdotuksen käsitteilyllä ei tule viivästyttää tulevien rakennerahasto-ohjelmien käynnistämistä.

Saadun tiedon mukaan asetusehdotuksen valmistelua jatketaan seuraavan EU-puheenjohtajan johdolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että sitä informoidaan valmistelun etenemisestä, ja valiokunta varaa mahdollisuuden lausua siinä yhteydessä asiasta yksityiskohtaisemmin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin täydennyksin.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Rosa Meriläinen /vihr
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kurvinen /kok	Ahti Vielma /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.