



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite

HE 47/2021 vp; kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan 7.5.2021 kokoukseen

Asia

Asiantuntijalausunto: HE 47/2021 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi. Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on uudistaa alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja vastaamaan toimintaympäristön muutoksia sekä Euroopan unionin ja kansallisia tavoitteita. Tavoitteena on myös tukea ja edistää vaikuttavaa vuorovaikutusta ja sopimuksellisuutta alueiden kehittämisessä sekä selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö on 7.4.2020 pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa esityksestä alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (VN/6450/2019). Ulkoministeriö on 19.5.2020 toimittanut asiassa lausunnon Lausuntopalvelu.fi -sivuston kautta. Lausunnossaan ulkoministeriö on kiinnittänyt huomiota Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoon liittyviin **rahoitus sopimuksiin ja toimeenpanojärjestelyihin** ja näiden sopimusten luonteeseen; tarkemmin siihen, onko kyseisten sopimusten osalta kyse sopimuksetekovallan delegoinnista viranomaiselle vai olisiko sopimuksia pidettävä ns. kansainvälisinä hallintosopimuksina. Ko. sopimuksia koskevat säännökset sisältyvät **alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa koskevaan lakiehdotukseen** (jäljempänä "toimeenpanolaki").

Esitetyn toimeenpanolain 32 §:n 3 momentin mukaan Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoa koskevan **rahoitus sopimuksen** Suomen osalta tekee työ- ja elinkeinoministeriö siten kuin sopimuksen tekemisestä säädetään Interreg-asetuksen 60 artiklassa.

Esitetyn toimeenpanolain 41 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ja hallintoviranomainen voivat sopia tavanomaisina pidettävistä Interreg-ohjelman ja Interreg-ulkorajaohjelman hallinnointitehtävien **toimeenpanojärjestelyistä** Euroopan komission ja muiden ohjelmaan osallistuvien maiden viranomaisten sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa.

19.5.2020 antamassaan lausunnossa ulkoministeriö on todennut, että näiden säännösten osalta tulisi esityksessä tarkastella, onko säännöksissä kyse sopimuksentekovallan delegoinnista viranomaiselle. Esityksessä ku-mottavaksi ehdotettava **laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä** (657/2015, jäljempänä ”ENI-laki”) sisälsi ulkoministeriön käsityksen mukaan vastaavat, rahoitussopimuksia ja toimeenpanojärjestelyitä koskevat säännökset, joiden oli ENI-lain esitöissä katsottu koskevan sopimuksentekovallan delegointia. ENI-lakia edeltänyt **laki ulkorajayhteistyön hallinnosta** (500/2008, jäljempänä ”ENPI-laki”) taas sisälsi toimeenpanojärjestelyiden osalta vastaavan säännöksen (ENPI lain 10 § 1 momentti). Perustuslakivaliokunta antoi tuolloin ENPI-lakia koskevasta hallituksen esityksestä lausunnon ([PeVL 14/2008 vp](#)), jossa se totesi ENPI-lain 10 § 1 momentin osalta, että ”[t]oisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtävän sopimuksen tekovallan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellinen järjestely” ja että ”[t]ällaisen sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä” (vrt. myös [PeVL 40/2000](#) s. 10). PeV siis katsoi säännöksessä olevan kyse sopimuksentekovallan delegoinnista. PeV katsoi tuolloin, että ehdotus täytti sopimuksentekovallan perustamiselle asetetut edellytykset, eikä siten ollut ongelmallinen perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten kannalta.

Ulkoministeriö on 19.5.2020 antamassaan lausunnossaan pitänyt myös mahdollisena, että rahoitussopimuksia ja toimeenpanojärjestelyitä voitaisiin nykykäytännön mukaan pitää delegoitujen valtiosopimusten sijaan kansainvälisinä hallintosopimuksina, ja esittänyt työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi tulisiko hallituksen esityksessä perustella sopimuksissa olevan kyse kansainvälisistä hallintosopimuksista, joiden tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta, ja pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esityksen jaksossa 13 *Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys* todetaan (s. 186), että on ”jonkin verran epäselvää, voidaanko Interreg-**rahoitussopimusta** pitää viranomaisten välisenä hallintosopimuksena vai viranomaisen sopimuksentekovaltaan kuuluvana valtiosopimuksena, jonka tekemistä koskeva valtuutus on rajoitettu.” Ulkoministeriö yhtyy tähän näkemykseen siitä, että ei ole selvää, onko tällaista sopimusta pidettävä hallintosopimuksena vai ns. delegoituna valtiosopimuksena. Sopimusluonteen jäädessä epäselväksi, jää epäselväksi myös esimerkiksi se, tuleeko kyseiset sopimukset voimaansaattaa perustuslain 95 §:n mukaisesti. Koska delegoitua sopimusta pidetään valtiosopimuksena, on delegoitu sopimus lähtökohtaisesti voimaansaattettava ja julkaistava säädöskokoelman sopimussarjassa kuten muutkin valtiosopimukset. Kansainvälisiä hallintosopimuksia taas ei valtiosisäisesti saateta voimaan eikä myöskään yleensä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Rahoitussopimusta voitaisiin ulkoministeriön näkemyksen mukaan pitää hallintosopimuksena, mikäli sillä sovitaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä, sillä ei olisi viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, eikä se sitoisi Suomen valtiota kansainvälisen oikeuden subjektina. Mikäli taas rahoitussopimusta on pidettävä kansainvälisenä velvoitteena, johon viranomainen sitoutuu Suomen hallituksen puolesta, ja

jolla voisi myös olla viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, olisi sitä ulkoministeriön näkemyksen mukaan pidettävä sopimuksentekovallan delegoinnin perusteella tehtynä sopimuksena.

Ulkoministeriö katsoo, että [PeVL 14/2008 vp](#):n valossa esitetyn toimeenpanon lain 41 § koskien **toimeenpanojärjestelyitä** koskisi sopimuksentekovallan delegointia viranomaiselle. Niin kauan kuin PeV ei ole muodostanut asiasta uutta kantaa, 41 §:n säännöksessä olisi arvioitava olevan kyse valtiosopimuksentekovallan delegoinnista ja näin ollen säännöksen nojalla mahdollisesti tehtävät sopimukset ja järjestelyt tulisi voimaansaattaa valtioneuvoston asetuksella ja julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Delegoitua valtiosopimusta pidetään lähtökohtaisesti valtiosääntömme näkökulmasta perustuslain 8 luvun mukaisena kansainvälisenä velvoitteena, mutta sen tekovalta on delegoitu viranomaiselle perustuslain 93 §:ssä tarkoitetulta ulkopoliitiikan johdolta.

Vaikka edellä ja hallituksen esityksessä kuvattu epäselvyys sopimusten luonteesta on jossain määrin epätydyttävää, ulkoministeriö yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että ehdotetun toimeenpanon lain sääntely Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoon liittyvien rahoitussopimusten ja toimeenpanojärjestelyiden osalta ei ole ongelmallinen perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta.

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-20

Elina Tölö

Asiasanat ALUEPOLITIikka, LÄHIALUEYHTEISTYÖ, VALTIOSOPIMUKSET

Hoitaa ITÄ-10; OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi

EUR-01; EUR-02; EUR-10; EUR-20; ITÄ-01; ITÄ-02; OIK-01; OIK-02; OIK-10

Laatija jakanut