

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi ulkorajayhteistyön hallinnosta annettua lakia tarkemmat säännökset Euroopan naapuruusvälineestä osarahoitettavien ohjelmien valmistelusta ja toimeenpanosta. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät säännökset ohjelmien toteuttamiseksi käytettävän rahoituksen myöntämisestä, hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Nykyinen laki ulkorajayhteistyön hallinnosta ehdotetaan kumottavaksi.

Tavoitteena on koota yhteen lakiin ulkorajalla tapahtuvan yhteistyön Euroopan naapuruusvälineen käyttöön oton edellyttämät säännökset. Euroopan naapuruusvälineen yh-

teistyöohjelmia ei enää rahoiteta rakennerahastoista, joten Euroopan unionin tai kansallisia rakennerahastosäännöksiä ei enää sovelleta Euroopan naapuruusvälineessä.

Yhteistyöohjelmien toimeenpanossa noudatettavat keskeiset ohjelmien yleishallinnointia, tuen hakemista, myöntämistä, valvontaa ja tarkastusta koskevat säännökset ovat Euroopan komission antamassa täytäntöönpanoasetuksessa. Lisäksi yhteistyöohjelmissa noudatetaan ohjelmaan osallistuvien valtioiden ohjelma-asiakirjassa ja rahoitusso-
pimuksessa sopimia sääntöjä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	6
ENI-asetus.....	6
Yleinen toimeenpanoasetus	6
Rajat ylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetus	6
2.3 Nykytilan arviointi.....	7
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	7
3.1 Tavoitteet.....	7
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	7
3.3 Keskeiset ehdotukset	7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	7
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	8
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	9
4.3 Ympäristövaikutukset.....	9
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	9
5 ASIAN VALMISTELU	9
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	9
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	11
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	11
1.1 Laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä	11
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	18
3 VOIMAANTULO	18
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	18
LAKIEHDOTUS.....	21
Laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä.....	21

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan unioni tarjoaa Euroopan naapuruuspolitiikan avulla sen naapurimaille eräänlaisen erityissuhteen, joka perustuu molemminpuoliseen sitoutumiseen demokratian ja ihmisoikeuksien arvoihin, oikeusvaltioperiaatteeseen, hyvään hallintotapaan, markkinatalouden periaatteisiin sekä kestäväan ja osallistavaan kehitykseen. Naapuruuspolitiikka voi myös tarjota kehityksen liikkuvuuden ja ihmisten välisen kanssakäymisen lisäämiseksi viisumihelpotus- ja takaisinotto-sopimuksin sekä viisumivapautuksin.

Euroopan naapuruuspolitiikka laadittiin vuonna 2004 ja sen piiriin kuuluu Euroopan unionin itä- ja eteläpuolella seuraavat 16 kumppania; Algeria, Armenia, Azerbaidzan, Egypti, Georgia, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, miehitetty Palestiinalaisalue, Moldova, Syyria, Tunisia, Ukraina ja Valko-Venäjä. Euroopan naapuruuspolitiikan rahoittamista varten on ollut Euroopan naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI), joka kattaa edellä mainitut kumppanimaat sekä Venäjän.

ENPI:n on arvioitu toimineen melko onnistuneesti, mutta toimintaa on kuitenkin haluttu parantaa niin, että Euroopan unionin toimilla olisi entistä vahvempi vaikutus. Uudistetun naapuruuspolitiikan keskeinen tekijä on ”Enemmällä enemmän” periaate. Tämän myötä kumppaneita voidaan eriyttää paljon entistä enemmän sen mukaan, kuinka sitoutuneita ne ovat yhteisesti sovittuihin arvoihin ja tavoitteisiin ja erityisesti demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävään kumppanuuteen Euroopan unionin kanssa. Uuteen lähestymistapaan kuuluu tärkeänä osatekijänä taloudellisten kannusten tarjoaminen uudistajille.

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 esityksen vuosien 2014–2020 rahoituskehysten ulkosuhderahoituskokonaisuudesta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) viidennen osan III osaston 1 luku toimii kumppanimaiden ja -alueiden kanssa tehtävän yhteistyön oikeudellisena viitekehyksenä. Komissio hyväksyi 7. joulukuuta

2011 tiedonannon Globaali Eurooppa – Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen; KOM (2011) 865 lopullinen sekä ehdotukset asetuksiksi ja neuvoston päätökseksi, jotka muodostivat komission ehdotuksen vuosien 2014–2020 rahoituskehysten ulkosuhderahoituksen osalta. Tiedonannon lisäksi esitys sisälsi asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset. Tässä tiedonannossa komissio korosti Euroopan unionin ulkosuhteiden merkitystä ja korosti unionin roolia globaalina toimijana. Muuttunut maailmantilanne korostaa tarvetta syventää ja vahvistaa suhteita unionin kumppaneihin, joihin myös naapurialueet kuuluvat.

2 Nykytila**2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Euroopan naapuruuden ja kumppanuuden välineestä säädetään laissa ulkorajayhteistyön hallinnosta (500/2008) (*ENPI-laki*). Lain 1 pykälän mukaan sitä sovelletaan Euroopan naapuruuden ja kumppanuuden välineestä osarahoitettaviin Euroopan yhteisön ulkorajat ylittävän yhteistyön yhteisiin toimintaohjelmiin, niiden valmisteluun, toimeenpanoon sekä yhteisön rahoituksen ja siitä vastaavan valtion rahoitusosuuden myöntämiseen, hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen.

Lain 2 luvussa säädetään yhteisistä toimintaohjelmista ja niiden hallinnosta. Lain 3 §:n mukaan ENPI:stä osarahoitettavat toimet toteutetaan yhteisillä toimintaohjelmilla. Ohjelma-alueen maakuntien liitot vastaavat ohjelma-ehdotuksen laatimisesta yhteistyössä muiden alueella toimivien tahojen kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelma-ehdotuksen esittelemisestä valtioneuvostolle. Valtioneuvosto päättää ohjelmaehdotuksen hyväksymisestä Suomen osalta. Lain 4–5 §:ssä säädetään ohjelmien yhteisistä hallintoviranomaisista ja niiden tehtävistä. Hallintoviranomaisina toimivat maakuntien liitot ja ne vastaavat yhteisten toimintaohjelmien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta koko ohjelma-alueella. Yhteisten toimintaohjelmien

seurantakomiteoista säädetään lain 6 §:ssä. Seurantakomitean asettamisesta ja kokoonpanosta sopivat ohjelmaan osallistuvat valtiot. Seurantakomitean suomalaisista jäsenistä päättää valtioneuvosto. Lain 7 §:n mukaan seurantakomitean tehtävänä on varmistaa yhteisen toimintaohjelman täytäntöönpanon tehokkuus ja laatu sekä hoitaa muut Euroopan yhteisön lainsäädännössä asetetut tehtävät. Toimien valintaperusteita, valintaa tai rahoitusta koskevaan seurantakomitean päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Lain 8 §:ssä on säädetty valintakomiteasta, jonka asettamisesta säädetään Euroopan yhteisön lainsäädännössä. Valintakomitean jäsenet ovat ohjelma-alueen maakuntien liittojen ja muiden ohjelma-alueen kehityksestä vastaavien aluetason viranomaisten esittämiä henkilöitä. Valintakomitean tehtävistä on säädökset lain 9 §:ssä. Se sovittaa yhteen ja suuntaa ohjelmalle osoitettua rahoitusta ja hoitaa muut sille Euroopan yhteisön lainsäädännön ja yhteisen toimintaohjelman mukaan kuuluvat tehtävät. Toimelle ei voi myöntää tukea ellei valintakomitea ole sitä puoltanut.

Lain 10 §:ssä säädetään eräistä täytäntöönpanoa koskevista järjestelyistä, jotka ovat tarpeen yhteisten toimintaohjelmien asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö tai hallintoviranomainen voi asioissa, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai jotka eivät ole muutoin merkityksellään huomattavia sopia Euroopan komission tai muiden ohjelmaan osallistuvien muiden valtioiden viranomaisten kanssa.

Lain kolmannessa luvussa on säädökset ENPI:n varainhallinnasta. Lain 11 §:ssä säädetään rahoituksen myöntämisestä ja siihen liittyvistä tehtävistä. Yhteisön tuen myöntää aina hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto, yhteisön rahoitusta vastaavan kansallisen rahoitusosuuden myöntää joko maakunnan liitto tai valtion viranomainen. Silloin kun vastaavan kansallisen rahoituksen myöntää muu kuin maakunnan liitto, sovelletaan myönnettävään tukeen mitä muualla laissa säädetään. Tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämiseen sovelletaan 12 §:n mukaan Euroopan yhteisön lainsäädännön lisäksi, mitä laissa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hank-

keiden rahoittamisesta annetussa laissa (1652/2009) säädetään. Lain 13 §:ssä säädetään tuen maksamisesta. Tuki maksetaan pääsääntöisesti takautuvasti toteutuneiden hyväksyttävien kustannusten perusteella. Yhteisön rahoitusosuus voidaan maksaa Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaan ennakomaksuna johtavalle tuensaajalle, joka vastaa sen maksamisesta muille toimeen osallistuville tuensaajille. Kansallisesta osuudesta voi myös maksaa ennakkoa, valtion osuudesta ennakon osuus voi olla kuitenkin enintään 30 prosenttia valtion rahoitusosuudesta maksetusta tuesta. Takaisinperintä suoritetaan 14 §:n mukaan sen mukaan mitä asiasta Euroopan yhteisön lainsäädännössä ja rahoituslaissa asiasta säädetään. Lain 15 §:n mukaan valtion vastuusta takaisin perimättä jääneestä tuesta säädetään Euroopan yhteisön lainsäädännössä. Sen jälkeen, kun valtio on maksanut tuen yhteiselle hallintoviranomaiselle, on valtiolla oikeus saada maksamansa summa takaisin johtavalta tuen saajalta. Lain 4 luvussa on yhteisten toimintaohjelmien valvontaa koskevat säännökset. Yhteinen hallintoviranomainen on vastuussa myöntämänsä yhteisön rahoituksen ja sitä vastaavan kansallisen osuuden valvonnasta ja tarkastamisesta. Lain 17 §:ssä on säännökset yhteisen hallintoviranomaisen tarkastusoikeudesta ja oikeudesta valtuuttaa toinen viranomainen tai riippumaton tilintarkastaja suorittamaan tarkastus puolestaan. Tarkastusmenetelmien ja -periaatteiden on 18 §:n mukaan oltava sellaisia, joilla voidaan varmistaa Euroopan yhteisön lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien moitteettoman varainhoidon vaatimusten noudattaminen. Lain 19–20 §:ssä säädetään tietojen saamisesta ja luovuttamisesta. Näillä varmistetaan, että yhteisellä hallintoviranomaisella on oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, sekä säädetään niistä viranomaisista, joille on oikeus ja velvollisuus luovuttaa tämän lain nojalla saatuja tietoja. Lain 21 §:ssä säädetään tarkastusta suorittavan henkilön oikeuksista ja tarkastettavan velvollisuuksista ja 22 §:ssä virka-avusta. ENPI-ohjelmissa on hankkeita aina useammasta maasta, joten lain 23 §:ssä on säädetty niistä tarkastuksista, jotka suoritetaan muissa ohjelmaan osallistuvissa valtioissa. Yhteisen hallintoviranomaisen vastuul-

la on huolehtia, että toisen valtion viranomainen tai riippumaton tilintarkastaja suorittaa tarvittavat tarkastukset. Näihin tarkastuksiin sovelletaan sen maan lainsäädäntöä, jossa tarkastus suoritetaan sekä Euroopan yhteisön lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä, joka vastaa ohjelmista jäsenvaltiona on 24 §:n perusteella oikeus tarkastaa Euroopan yhteisön varoihin ja niitä vastaaviin kansallisiin varoihin liittyviä tarkastuksia. Tarkastuksia voidaan tehdä hallintoviranomaisiin, muihin rahoitusta myöntäviin viranomaisiin sekä tuen saajiin. Työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan tekemään tarkastuksen puolestaan. Tarkastusten lisäksi tehtävänä on 25 §:n mukaisesti varmentaa kunkin toimeen osallistuvan tuen saajan ilmoittamien menojen laillisuus ja asianmukaisuus. Tämän tarkastajan nimeävät tuensaajat. Suomessa tarkastajan on oltava hyväksytty tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Muissa toimintaohjelmaan osallistuvissa valtioissa sovelletaan sen valtion lainsäädäntöä, jossa tarkastus suoritetaan sekä Euroopan yhteisön lainsäädäntöä.

Lain 5 luvun 26 §:ssä on säädetty yhteisen toimintaohjelman tietojärjestelmästä. Rekisteriä ylläpitää hallintoviranomainen ja se vastaa myös tietojen tallentamisesta ja tallennettujen tietojen virheettömyydestä.

Lain 27 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus velvoittaa yhteinen hallintoviranomainen tai muu kuin valtion budjettitalouteen kuuluva viranomainen, laitos tai virasto maksamaan takaisin ministeriölle sen komissiolle maksama rahoitusosuus. Muutoksenhausta säädetään 28 §:ssä. Yhteisen hallintoviranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään muutoksenhausta kuntayhtymien päätökseen.

Suomessa toteutetaan kolmea ENPI-ohjelmaa. ENPI-ohjelmissa Euroopan yhteisön tarkoituksena oli edistää EU:n ja kumppanimaiden yhteistyötä, asteittaista taloudellista yhdentymistä ja erityisesti kumppanuus- ja yhteistyösopimusten, assosiaatiosopimusten tai muiden voimassa olevien ja tulevien sopimusten täytäntöönpanoa. Yhteisön avulla tuetaan myös kumppanimaiden ponnisteluja

hyvän hallintotavan ja tasavertaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edistämiseksi.

Pääosa – noin 95 prosenttia – ENPI-rahoituksesta on kohdistunut niin kutsutuille maaohjelmille ja useita maita koskeville ohjelmille, joita toteutetaan unionin ulkopuolella. Enintään viisi prosenttia (559 miljoonaa euroa) ENPI-rahoituksesta on voitu käyttää jäsenvaltioissa ja kumppanimaissa niiden alueiden yhteiseksi eduksi edistämällä ulkorajat ylittävää yhteistyötä (ENPI CBC). Ulkorajat ylittävää yhteistyötä tuettiin ENPI-asetuksen mukaan yhteisillä paikallisilla aloitteilla kestävän taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ja ympäristön kehityksen edistämiseksi kaikkialla yhteisön ulkorajoilla.

Ohjelmiin osallistuvat jäsenvaltiot osoittivat tähän toimintaan rahoitusta myös niille Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteeseen osoitetuista varoista yhteensä 465,5 miljoonaa euroa.

Yhteisörahoituksen enimmäismäärä ulkorajat ylittävälle ENPI CBC -ohjelmille oli ohjelmakaudella 2007–2013 enintään noin 1 024,5 miljoonaa euroa. Ohjelmia oli yhteensä 15.

Suomi osallistuu kolmen ENPI CBC -ohjelman toteuttamiseen:

Kolarctic (Suomi-Ruotsi-Norja-Venäjä)

Karelia (Suomi-Venäjä)

Kaakkois-Suomi – Venäjä (Suomi – Venäjä).

Lähtökohtana näille ohjelmille olivat Suomen itärajalla kaudella 2000–2006 toteutetut INTERREG-ohjelmat, jotka vuonna 2003 muutettiin ns. naapuruusohjelmiksi. Naapuruusohjelmilla pyrittiin INTERREG-rahoituksen ja EU:n ulkosuhderahoituksen (TACIS CBC) entistä parempaan yhteensovittamiseen.

ENPI CBC -ohjelma-alueista sovittiin aomaiden ja komission välisissä neuvotteluissa. Ohjelmien sisällöt määriteltiin ohjelmiin osallistuvien maiden ja alueiden toimesta EU-asetusten antamissa puitteissa. Euroopan komissio hyväksyi ohjelmat joulukuussa 2008. Komissio ja Venäjä allekirjoittivat rahoitussopimukset Tukholmassa marraskuussa

2009 pidetyn EU–Venäjä huippukokouksen yhteydessä.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

ENI-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 232/2014 Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta perustettiin Euroopan naapuruusväline ja annetaan säädökset sen yleisistä tavoitteista, unionin tuen erityistavoitteista, poliittisesta kehiksestä, eriyttämisestä, kumppanuudesta ja osarahoituksesta. Asetuksessa säädetään lisäksi johdonmukaisuudesta ja avunantajien toiminnan koordinoinnista, ohjelmien lajeista, ohjelmasuunnittelusta ja alustavasta varojen kohdentamisesta suuntaa-antaviin ohjelmiin, ohjelmien maantieteellisestä tukikelpoisuudesta, ohjelmasuunnittelusta ja varojen kohdentamisesta ulkorajat ylittävää yhteistyötä varten, yhteisistä toimintaohjelmista ja niiden hallinnoinnista sekä rajat ylittävän yhteistyön täytäntöönpanosäännöistä. Asetuksen loppusäännöksissä säädetään muun muassa säädösvallan siirrosta ja siirretyn säädösvallan käyttämisestä, komissiota avustavasta komiteasta, muun kuin 1 artiklan soveltamisalaan kuuluvan kolmannen maan osallistumisesta ja rahoituspuutteista.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) osallistuu ulkorajat ylittävää yhteistyötä koskevien ohjelmien rahoitukseen varoilla, jotka siirretään yhteisön talousarvion ulkosuhdepääotsakkeeseen. Ne eivät tämän jälkeen ole rakennerahastovaroja eikä niihin siten sovelleta kansallista tai yhteisön rakennerahastolainsäädäntöä.

Yleinen toimeenpanoasetus

Ulkosuhteita koskevassa lainsäädännössä on kaikille unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineille yhteinen Euroopan parlamentin ja neuvoston 11 päivänä maaliskuuta 2014 antama asetus (EU) N:o 236/2014 unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa koskevista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä. Tämän asetuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa EU:n ulkoista

toimintaa. Asetuksen mukaan rahoitustavat ja toimeenpano tulee määritellä niin, että saavutetaan parhaat tulokset. Asetus kattaa neljä maantieteellistä rahoitusvälinettä; kehitysyhteistyövälineen, Euroopan naapuruusvälineen, laajentumisvälineen ja kumppanuusvälineen sekä kolme temaattista rahoitusvälinettä; vakautusvälineen, demokratia- ja ihmisoikeusvälineen sekä ydinturvavälineen.

Asetuksessa säädetään ENI:n osalta toimintaohjelmien, yksittäisten toimenpiteiden ja erityistoimenpiteiden hyväksymisestä, tukitoimenpiteistä, rahoitusta koskevista yleisistä säännöksistä, veroista, tulleista ja muista maksuista, rahoitusta koskevista erityissäännöksistä ja unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Lisäksi asetus sisältää ENI:n osalta kansalaisuutta ja alkuperää koskevat säännöt julkisia hankinta-, sekä avustus- ja muita menettelyjä varten, tukikelpoisuudesta DCI:n, ENI:n ja kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten perustetun kumppanuusvälineen osalta, toimien seurannasta ja arvioinnista, vuosikertomuksesta, ilmasto-toimiin ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvistä menoista sekä edunsaajamaiden sidosryhmien osallistumisesta. Asetuksen loppusäännöksissä on komiteamenettelyä, välineiden väliarviointia ja arviointia sekä voimaantuloa koskevat säännökset.

Rajat ylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetus

Komissio antoi 18 päivänä elokuuta 2014 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 897/2014 Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 232/2014 nojalla rahoitettavien rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien täytäntöönpanoa erityissäännösten vahvistamisesta. Täytäntöönpanosäännöillä säädetään muun muassa osarahoituksen määrästä ja menetelmistä, yhteisten toimintaohjelmien sisällöstä, laadinnasta, muuttamisesta ja päättämisestä, ohjelman rakenteiden tehtävästä, mukaan lukien niiden asema, tosiasiallinen määrittely, vastuuvollisuus ja vastuu, hallinnointi- ja valvontajärjestelmien kuvaus sekä unionin tuen teknistä hallinnointia ja varainhoitoa koskevat edellytykset, takaisinperintämenettelyistä kaikissa osallistujamaissa,

seurannasta ja arvioinnista, näkyvyydestä ja tiedottamisesta sekä yhteistyössä suoritettavasta ja välillisestä hallinnoinnista.

Uudistetut ulkorajat ylittävän yhteistyön täytäntöönpanoasetus on yhdenmukaistettu mahdollisimman pitkälti Euroopan alueellisen yhteistyön (EAY) vastaavien sääntöjen kanssa, tästä jaetusta hallinnosta on säännökset täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklassa.

ENI-asetuksen mukaisten yhteisten toimintaohjelmien täytäntöönpano ohjelmiin osallistuvissa jäsenvaltioissa järjestetään pääosin ohjelma-asiakirjoihin otettavilla määräyksillä, joiden katsotaan olevan oikeudellisesti suoraan sovellettavaa yhteisön oikeutta sen jälkeen kun komissio on hyväksynyt ohjelmat. Baltian maiden ja Puolan ohjelmien hallintoviranomaisena toimii ministeriö tai sen alainen virasto. Näissä maissa monet Suomessa kunnallisen itsehallinnon suojan vuoksi lainsäädäntöä vaativat asiat, kuten tehtävien antaminen ja norminantovaltuudet voidaan järjestää ilman erillislainsäädäntöä.

2.3 Nykytilan arviointi

Ulkorajayhteistyön hallinnosta annettu laki on ollut toimiva. Yhteistyö Euroopan unionin ulkopuolella asettaa myös kansalliselle lainsäädännölle vaatimuksen aiempaa selkeämmästä kokonaisuudesta. Viittaukset muuhun kansalliseen lainsäädäntöön tulisi pitää mahdollisimman vähäisinä. ENPI-yhteistyöohjelmia koskevat Euroopan unionin säännökset eivät sisältäneet myöskään tarkastusviranomaista ja tarkastajaryhmää koskevia säännöksiä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa Euroopan unionin muuttuneen lainsäädännön edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Tarkoituksena on lisäksi parantaa lain käytettävyyttä vähentämällä viittauksia muuhun lainsäädäntöön säätämällä erityisesti rahoituksen myöntämismenettelyyn liittyvistä asi-

oista tässä laissa. Vaikka muutoin työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on ollut keskittää alueiden kehittämiseen liittyviä säännöksiä rahoituslakiin, on ENI-säännösten osalta todettu tarpeelliseksi, että säännökset ovat suurelta osin yhdessä, erityisessä ENI-laissa. Lain säännöksillä on vaikutusta myös muiden osallistuvien maiden toimintaan, joiden kannalta runsas viittausten käyttäminen Suomen kansalliseen lainsäädäntöön vaikeuttaisi kokonaisuuden ymmärtämistä. Lain säännökset on kuitenkin yhteensovitettu mahdollisimman laajasti alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) säännösten kanssa ja näin eri ohjelmien tukilainsäädäntöjen harmonisointi helpottaa suomalaisten viranomaisten sekä hankkeiden toteuttajien työtä.

Hankehallintoa ja siitä aiheutuvia kustannuksia on tarkoitus vähentää ottamalla laajasti käyttöön yksinkertaistettuja kustannusmalleja.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Lakiehdotuksen viranomaisten tehtäviä ja ohjelmien valmistelua ja muut hallinnointia koskevat säännökset olisi voitu sisällyttää alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin, ja rahoitusta koskevat säännökset rahoituslakiin. Koska ENI-ohjelmassa ei sovelleta rakennerahastosäännöksiä, on selkeyden kannalta parempi, että ENI-rahoitussäännökset ovat omassa laissaan.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Lakiehdotukseen esitetään otettavaksi nykyistä tarkemmat säännökset tukimenettelystä. Tukimenettelyä ohjaavat tämän lakiehdotuksen säännösten lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntö sekä valtionavustuslaki. Seurantakomitean ja valintakomitean tehtäviä tarkennettaisiin niin, että valintakomitean asettaminen ei olisi pakollista.

Lisäksi tarkoituksena on ottaa käyttöön Euroopan unionin lainsäädännön mahdollistamat yksinkertaistetut hankkeiden rahoitusta ja maksatusta koskevat mallit.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

ENI-asetuksen perusteella myönnettävä yhteisörahoitus on kaudella 2014–2020 yhteensä 15 433 miljoonaa euroa. Tästä noin 3,5 % eli noin 543,0 miljoonaa euroa osoitetaan ulkorajat ylittävän yhteistyön ohjelmille. Tämän lisäksi Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) siirretään yhteisön talousarvion ulkosuhdeotsakkeeseen näille ohjelmille noin 634,4 miljoonaa euroa. Yhteisörahoituksen enimmäismäärä asetuksessa tarkoitetuille rajat ylittävälle ohjelmille on täten ohjelmakaudella 2014–2020 enintään noin 1 177,4 miljoonaa euroa.

Esityksellä on vaikutuksia siihen, miten yhteisten toimintaohjelmien varojen käyttöä suunnitellaan ja miten ne osoitetaan ja jaetaan ohjelmien yhteisille hallintoviranomaisille sekä miten varmistetaan moitteeton varainhoito.

Lakia sovellettaisiin ohjelmakaudella 2014–2020 kolmeen yhteiseen toimintaohjelmaan, jotka ovat Kaakkois-Suomi – Venäjä, Karelia ja Kolarctic. Yhteisön rahoitus ohjelmille tulee yhteisön talousarvion ulkosuhdeotsakkeesta. Jäsenvaltioita oli pyydetty syksyllä 2013 ilmoittamaan minkä osan niille EAKR-asetuksen mukaan tulevasta ulkorajat ylittävän yhteistyön rahoituksesta ne haluavat osoittaa ulkorajayhteistyöhön. Tämä rahoitus siirretään ulkosuhdeotsakkeeseen osoitettavaksi kyseisessä valtiossa toteutettaville yhteisille toimintaohjelmille ENI-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ulkosuhderahoituksen lisäksi. Ohjelmille osoitettavan yhteisön rahoituksen kokonaismoitoksessa on otettu huomioon mm. koko ohjelma-alueen väestö, nykyisten ENPI CBC -ohjelmien jatkuvuus sekä kyky vastaanottaa tukea. Suomi on hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjauksen mukaisesti ilmoittanut suuntaavansa ulkorajayhteistyöhön EAKR-varojaan ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 60,0 miljoonaa euroa. Tämän Suomen ilmoituksen sekä ohjelma-alueiden väestömäärien ja muiden ENI-asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädettyjen tekijöiden perusteella komissio on vahvistanut Suomen ja Venäjän välisille yhteisille toimintaohjelmille tulevan

EU-rahoituksen määräksi ohjelmakaudelle 2014–2020 seuraavat alustavat ohjelmakohtaiset luvut: Kaakkois-Suomi Venäjä 36,147 miljoonaa euroa, Karelia 21,501 miljoonaa euroa ja Kolarctic 24,718 miljoonaa euroa. Lisäksi Kaakkois-Suomi – Venäjä -ohjelman on mahdollista saada ohjelmakauden puolivälissä EU-rahoitusta lisää 18,710 miljoonaa euroa, Karelia-ohjelman 16,213 miljoonaa euroa ja Kolarctic-ohjelman 20,710 miljoonaa euroa, eli yhteensä 55,633 miljoonaa euroa. EU-rahoitus näille ohjelmille olisi siis ohjelmakauden alkuvaiheessa yhteensä 82,366 miljoonaa euroa ja voi nousta ohjelmakauden kuluessa 137,999 miljoonaan euroon (82,366 miljoonaa euroa + 55,633 miljoonaa euroa).

Lukuihin sisältyy myös Ruotsin Kolarctic-ohjelmalle omista EAKR-varoistaan osoittamat 9,0 miljoonaa euroa. Lisäksi Norja tulee osoittamaan Kolarctic-ohjelmalle rahoitusta, joka voidaan rinnastaa yhteisön rahoitukseen. Näillä varoilla ja niitä vastaavalla yhtä suurella Norjan kansallisella vastinrahoituksella voidaan rahoittaa norjalaisten toimijoiden osallistumista ohjelman puitteissa toteutettuihin hankkeisiin.

Tulevien ohjelmien vaikuttavuuden ja riittävän koon turvaamiseksi on linjattu, että Suomen tavoitteena on vähintään 50 prosentin yhteisrahoitusaste ohjelmille. Myös Venäjä, Ruotsi ja Norja ovat ilmoittaneet pyrkivänsä 50 prosentin yhteisrahoitusasteeseen. Tämä tarkoittaisi, että kolmen ohjelman yhteisön rahoitus ja kansallinen vastinrahoitus (pl. Norjan rahoitus) olisi yhteensä vähintään 164,732 miljoonaa euroa ja enintään 275,998 miljoonaa euroa. Ohjelmille tuleva muu kuin yhteisön rahoitus koostuisi Suomen, Ruotsin, Venäjän ja Norjan valtioiden niille osoittamasta kansallisesta vastinrahoituksesta sekä muusta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta (hakijoiden omarahoitus). Kansallisen vastinrahoituksen jakautumista ohjelmaan osallistuvien valtioiden kesken ei ole vielä vahvistettu.

Kaikilla kolmella yhteisellä toimintaohjelmalla olisi myönteisiä vaikutuksia alueiden työllisyyteen, elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin ja siten välillisesti valtion ja kuntien verokertymään.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys määrittäisi riittävän täsmällisesti yhteisen hallintoviranomaisen ja yhteisen tarkastusviranomaisen tehtävät ja toimivallan. Tällä varmistettaisiin yhteisen hallintoviranomaisen ja yhteisen tarkastusviranomaisen toiminnan tehokkuus sekä luotaisiin edellytykset muun muassa viranomaisohjeistuksen laadintaan ja sen toimeenpanoon.

Esityksellä vahvistettaisiin yhteisten toimintaohjelmien sisällöllistä ohjausta. Ohjelmien hankehallinnointi kuten rahoitus- ja maksatuspäätökset keskitettäisiin nykyisten ENPI CBC -ohjelmien tapaan yhteisille hallintoviranomaisille.

Ohjelmien ja hankkeiden sisällöllistä ohjausta varten on aluetasolla luotu menettelytavat, joiden avulla eri viranomaiset kytketään ohjelmiin sisällöllisen ohjauksen, ei niinkään teknisen varainhallinnon, näkökulmasta. Tämä lisää ja syventää viranomaisten välistä yhteistyötä sekä lisää hallinnon tehokkuutta. Kokonaisuutena esitys tehostaessaan resursien käyttöä myös vähentää hankehallintoon tarvittavia resursseja oleellisesti.

4.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia ilman, veden tai maaperän laatuun. Esitys ei myöskään vaikuta haitallisesti luonnon monimuotoisuuteen. Esityksessä tarkoitetuilla yhteisillä toimintaohjelmilla toteutetaan myös hankkeita, joilla on aluetasolla paikallisia vaikutuksia ilman, veden ja maaperän laatuun sekä luonnon monimuotoisuuteen. Ohjelmilla ei tulla toteuttamaan hankkeita, joilla on kielteisiä vaikutuksia ympäristön tilaan. Yhteisen toimintaohjelman valmistelun yhteydessä siitä tehdään suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun EY:n direktiivin 2001/42/EY mukainen strateginen ympäristövaikutusten arviointi. Direktiivi on Suomessa toteutettu lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Mikäli ohjelmasta rahoitetaan toimia, joiden edellytyksenä on ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun

Euroopan talousyhteisön direktiivin 85/337/ETY ja lain (468/1994) mukainen arviointi, on arvioinnin toteuttaminen edellytyksenä rahoituksen myöntämiselle. Arvioinnin toteuttamisesta vastaa tuensaaaja.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Alueellisen kehittämisen kohteita ja samalla aluekehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat 1) aluetalous, työllisyys ja väestö, 2) elinkeinotoiminta ja osaaminen, 3) asukkaat ja hyvinvointi, 4) perusrakenne ja ympäristön tila sekä 5) hallinto ja alueellisen kehittämisen resurssit. Esityksellä on välittömiä vaikutuksia hallintoon ja aluekehityksen resursseihin.

Esityksellä on välillisiä vaikutuksia myös muihin alueellisen kehittämisen kohteisiin yhteisten toimintaohjelmien välityksellä. Ohjelmakaudella 2014–2020 toteutettavat ohjelmat keskittyvät erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Lisäksi ohjelmilla pyritään vastaamaan yhteisiin haasteisiin, kuten esimerkiksi ympäristön parantamiseen, vaikuttamaan rajojen turvallisuuteen ja tehokkuuteen sekä edistämään kansalaisten välisiä rajat ylittäviä suoria yhteyksiä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelussa ovat olleet keskeisesti mukana ulkoasianministeriö, valtiovarainministeriö ja ENPI-ohjelmien hallintoviranomaisina toimivat maakuntien liitot. Esitysluonnos on käsitelty 23.10.2014 alue- ja rakennepoliittikan neuvottelukunnassa, jossa on edustettuina aluekehityksen kannalta keskeiset ministeriöt, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maakuntien liitot sekä kumppaneina toimivat järjestöt. Lisäksi esitys lähetettiin marraskuussa alue- ja rakennepoliittikan neuvottelukuntaan kirjalliseen menettelyyn.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lausunnot pyydettiin ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maakuntien liitoilta ja rakennerahasto-ELY-keskuksilta.

Maakuntien liittojen lausunnoissa esitettiin huoli ohjelma-alueiden maakuntien liittojen osallistumisesta 7 §:n mukaisten seurantakomiteoiden toimintaan. Lakiehdotuksen mukaan seurantakomiteaan voidaan nimetä maakuntien liittojen edustajia. Lausuntojen perusteella pykälän yksityiskohtaisia perusteita on tarkennettu. Varsinaisten ohjelma-alueiden maakuntien liitoilla on seurantakomiteassa aina edustus.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lakiehdotuksen yhteistyöohjelmien valmistelua koskevaan 8 §:ään. Voimassa olevan lain

3 §:n 3 momentissa on todettu, että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ohjelmaehdotuksen valtioneuvoston hyväksyttäväksi yhteistyössä muiden ministeriöiden, ohjelma-alueen maakuntien liittojen sekä muiden yhteisöjen kanssa. Tämä säännös puuttui lausunnolla olleesta lakiehdotuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee vakiintuneen tavan mukaan ohjelma-ehdotukset kaikkien niiden tahojen kanssa, joita asia koskee. Selkeyden vuoksi mainittu säännös on lisätty esitykseen. Maakuntien liitot ovat myös korostaneet ohjelma-alueen muiden liittojen osallistumista ohjelman toimeenpanoon. Kyseessä on kuitenkin ENI-ohjelmien hallinnointia koskeva laki, jossa määritellään ohjelmaviranomaisten tehtävät. Lausuntojen perusteella on lisäksi tehty teknislouhteisia tarkennuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut**1.1 Laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä****1 luku Yleiset säännökset**

1 §. Soveltamisala. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi Euroopan naapuruusvälineestä (ENI) osarahoitettaviin Euroopan unionin ulkorajat ylittävän yhteistyön yhteisten toimintaohjelmien valmisteluun, toimeenpanoon sekä ohjelmien toteuttamiseksi käytettävän rahoituksen myöntämiseen, hallintointiin, valvontaan ja tarkastukseen. Lakia sovelletaan Euroopan yhteisön rahoitukseen, sitä vastaavaan kansalliseen sekä muuhun ohjelmaan käytettävään rahoitukseen. Lakia sovellettaisiin, jollei Euroopan unionin lainsäädännössä muuta säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan niissä tapauksissa, joissa ei Euroopan unionin lainsäädännössä tai tässä laissa ole säädetty, tulisi sovellettavaksi valtionavustuslakia.

2 §. Määritelmät. Pykälään ehdotetaan otettavaksi sellaisia lain soveltamisen kannalta keskeisiä käsitteitä, joita ei määritellä asianomaisissa pykälissä. Määritelmät vastaavat pääosin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain määritelmiä sekä ENI-asetuksen ja komission täytäntöönpanoasetuksen käsitteitä.

2 luku Viranomaiset ja ohjelmatyö

3 §. Ministeriöt. Pykälässä kuvataan ENI-toimintaan osallistuvat ministeriöt ja niiden keskeiset tehtävät. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kansalliselle viranomaiselle kuuluvista tehtävistä. Näihin tehtäviin kuuluu keskeisenä ENI-asetuksen 11 artiklan mukaan perustaa ja ottaa käyttöön täytäntöönpanoasetuksen mukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös siitä, että hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja että rahoitustoimet ovat laillisia ja asianmukaisia, ja että varojen hallinnoinnissa noudatetaan moitteettoman

varainhoidon periaatteita. Ministeriö vastaa siitä, että ohjelman hallinnointi ja valvonta on säännösten mukaista. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimisi myös täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan mukainen valvonnan yhteyspiste.

Ulkoasianministeriön tehtävänä olisi vastata Euroopan naapuruusvälineen rahoittaman ulkorajat ylittävän yhteistyön ulkosuhteisiin liittyvistä kysymyksistä.

4 §. Tarkastusviranomainen. Pykälässä määritellään ENI-ohjelmien tarkastusviranomainen ja sen tehtävät. Tarkastusviranomainen toimii valtiovarainministeriön controller -toiminnon yhteydessä. Sama viranomainen toimii myös Suomen kansallisen rakennerahasto-ohjelman sekä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien tarkastusviranomaisena kaudella 2014–2020 kuten myös ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastusviranomaisen tehtävistä on säädetty täytäntöönpanoasetuksen 28 artiklassa. Tarkastusviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että tarkastukset tehdään hallinto- ja valvontajärjestelmistä, ja siitä, että otos tarkastettavista hankkeista on tarkoituksenmukainen sekä ohjelman tilinpäätöksestä. Tilanteessa, jossa tarkastusviranomainen ei itse suorita tarkastuksia, on tarkastusviranomaisen varmistettava, että tällaisen elimen toiminta on riippumaton tarvittavalla tavalla. Tarkastusviranomaisen on toimitettava komissiolle tarkastusstrategia, jossa muun ohessa esitellään tilinpäätöstä ja hankkeita koskevat tarkastusmenetelmät, hanketarkastuksia koskeva otantamenetelmä sekä kuluvan tilivuoden ja kahden seuraavan tilivuoden tarkastussuunnitelma. Tehtävänä on laatia vuosittain tarkastuskertomus, joka voi olla kaikille kolmelle ohjelmalle yhteinen. Lisäksi sen on laadittava tarkastuslausuma edeltävän tilivuoden tilinpäätöksestä.

5 §. Tarkastajaryhmä. Pykälän mukaan tarkastusviranomaisen apuna toimii tarkastajaryhmä. Tarkastajaryhmän puheenjohtajana toimisi tarkastusviranomaisen edustaja. Tarkastajaryhmään nimeää jokainen ohjelmaan osallistuva valtio edustajansa.

Tarkastajaryhmän perustamiseen velvoitetaan täytäntöönpanoasetuksen 28 artiklan 2 kohdassa. Tarkastajaryhmää koskeva vaatimus on uusi ulkorajayhteistyön hallinnossa. Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa jo rakennerahastokaudella 2007–2013 tarkastajaryhmää koskevat säännökset ovat olleet sekä Euroopan unionin lainsäädännössä että Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Jo tätä edeltävällä kaudella tarkastusviranomaisen apuna toimivista tarkastajaryhmistä oli sovittu ohjelmiin osallistuvien maiden välisissä sopimuksissa. Useissa eri valtioissa toteutettavissa ohjelmissa tarkastajaryhmän apu tarkastusviranomaiselle on tärkeää, jotta myös muiden kuin ohjelman tarkastusviranomaisen sijaintivaltiossa sijaitsevat hankkeet tulevat asianmukaisesti tarkastetuiksi. Tarkastajaryhmän jäsen vastaa oman maansa kohdalta siitä, että tarkastusviranomaisen otannan pohjalta tai muusta perustellusta syystä tarkastettaviksi valittavat hankkeet tarkastetaan asianmukaisesti ja tarkastukseen liittyvät asiakirjat toimitetaan tarkastusviranomaiselle. Tarkastajaryhmän Venäjän federaation jäsenen oikeudesta tarkastaa Venäjän kansallista rahoitusta Suomessa sovittaisiin rahoitussopimuksessa.

6 §. Hallintoviranomainen. Pykälässä ehdotetaan, että ENI-ohjelmien hallintoviranomaisina toimisivat ohjelma-asiakirjassa määritellyt maakuntien liitot. Ehdotus vastaa nykyistä menettelyä ja jo ENPI-ohjelmien hallinnoinnista kokemusta saaneet liitot jatkaisivat hallintoviranomaisina. Pykälän 2 momentti sisältäisi hallintoviranomaisen keskeiset tehtävät. Nämä tehtävät on määriteltä täytäntöönpanoasetuksen 28 artiklassa, ja tehtävät jakautuvat ohjelman hallinnointiin, hankkeiden valintaan ja niiden hallinnointiin, teknisen tuen hallinnointiin, ohjelman varainhoitoon ja valvontaan ja näihin liittyviin menettelyihin sekä hallintoviranomaisen valvontaan sisältyviin paikan päällä tehtäviin hanketarkastuksiin.

Hallintoviranomaisten tehtävistä sovitaan lisäksi yhteisessä toimintaohjelmassa ja rahoitussopimuksessa. Pykälän 3 momentissa todetaan, että hallintoviranomaisen on järjestettävä hallintonsa niin, että yhteisen toimintaohjelman täytäntöönpanoon, varainhoitoon ja sisäiseen tarkastukseen liittyvät tehtävät

erotetaan toisistaan. Tämä on yleinen Suomessa myös kaikessa kansallisessa rahoituksessa voimassa oleva säännös.

Pykälän 4 momentin mukaan hallintoviranomaisen tarkastuksiin sovelletaan tämän lain säännösten lisäksi asiaa koskevaa Euroopan unionin sääntelyä. Tarkastuksissa noudatetaan myös, mitä rahoitussopimuksessa on sovittu. Myös hallintoviranomaisena toimivan maakunnan liiton ja johtavan tuensaajan välisiin tukisopimuksiin on selkeyden vuoksi syytä ottaa maininta hallintoviranomaisen oikeudesta tehdä hallinnollisia tarkastuksia. Tarkastuksia tehdään myös paikan päällä.

7 §. Seurantakomitea ja valintakomitea. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset ohjelman seurantakomiteasta sekä valintakomiteasta. Seurantakomitean kokoonpanosta, toiminnasta ja tehtävistä säädetään täytäntöönpanoasetuksen 22–24 artikloissa. Kokoonpano ja tehtävät vastaavat edellisen ohjelmakauden säännöksiä. Seurantakomitean keskeinen tehtävä on seurata ohjelman täytäntöönpanoa ja edistymistä. Sen tulee seurata ohjelman tavoitteiden toteutumista tarkastellen kaikkia ohjelman tuloksiin vaikuttavia kysymyksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto nimittäisi seurantakomitean suomalaiset jäsenet. Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi vaihdoksista komitean kokoonpanossa suomalaisten jäsenten osalta. Seurantakomitean suomalaisiksi jäseniksi voidaan nimetä ohjelma-alueen maakuntien liittojen, työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoasiainministeriön sekä mahdollisuuksien mukaan ohjelma-alueen yrittäjien, yhdistysten ja kuntien edustajia. Muiden kuin viranomaisten edustus olisi hyödyllistä ohjelmaan sitoutumisen ja laajan hankepohjan kannalta. Varsinaisen ohjelma-alueen maakuntien liitoilla tulisi aina olla edustus ohjelman seurantakomiteassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esitetään lisättäväksi nimenomaisesti mainittuna sellaisena organisaationa, joka voidaan nimitä seurantakomiteaan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä valintakomiteasta. Täytäntöönpanoasetuksen 3 kohdan d alakohdan mukaan seurantakomitean tehtävänä on erityisesti vastata ohjelmasta rahoitettaviin hankkeisiin sovellet-

tavasta arviointi- ja valintamenettelystä. Tästä poiketen kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan seurantakomitea voi perustaa alaisuuteensa hankkeiden valintakomitean. Voimassa olevan lain 8 §:n mukaan seurantakomitea asettaa ohjelman toimeenpanoa varten yhden tai useamman valintakomitean. Valintakomitean lausunto oli luonteeltaan seurantakomiteaa velvoittava. Seurantakomitea saattoi poiketa valintakomitean esityksestä vain perustellusta syystä. Nyt valintakomitean perustaminen olisi vapaaehtoista. Asiaa koskevassa EU-lainsäädännössä ei myöskään säädetä valintakomitean lausuntojen velvoittavuudesta. Valintakomitean nimeää seurantakomitea ja antaa sille myös tehtävät. Valintakomitean suomalaiset jäsenet nimeäisi työ- ja elinkeinoministeriö.

Seurantakomitean ja valintakomitean tehtävät sisältävät julkista valtaa, joten suomalaisen jäsenen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviään. Suomalaisen jäsenen vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

8 §. Yhteinen toimintaohjelma. Ulkorajat ylittävää yhteistyötä toteutetaan yhteisillä toimintaohjelmilla. Näiden ohjelmien laatimisesta, sisällöstä, hyväksymisestä ja muuttamisesta sekä ohjelmissa käytettävistä kielistä on tarkemmat säännökset annettu täytäntöönpanoasetuksen toisessa osassa, 3–7 artikloissa. Ohjelman on sisällettävä täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan kuvaus ohjelma-alueesta, ohjelmastrategia, toimivaltaiset viranomaisten ja hallintoelinten rakenteet ja nimittäminen ja kuvaus ohjelman täytäntöönpanosta.

Pykälän 2 momentin mukaan ohjelmien valmistelusta vastaisivat ohjelma-alueiden maakuntien liitot yhteistyössä muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa koko ohjelmakaudeksi. Suomessa valmisteluun osallistuvat lisäksi valtion ja kuntien viranomaiset sekä muut ohjelman toteuttamiseen osallistuvat tahot.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa 2 momentissa mainittujen esitysten perusteella ohjelmaesityksen valmistelusta valtioneuvoston hyväksyttäväksi yhteistyössä muiden ministeriöiden,

ohjelma-alueen maakuntien liittojen sekä muiden ohjelman toteuttamiseen osallistuvien tahojen kanssa. Kuten kaikkien muidenkin Euroopan unionin osarahoittamien toimintaohjelmien hyväksymisestä vastaa valtioneuvosto. Lopullisesti ohjelman hyväksymisestä vastaa Euroopan komissio. Lisäksi ehdotetaan, että alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 13 §:n mukainen alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta vastaisi ulkorajat ylittävän yhteistyön ohjelmaehdotusten kansallisesta valmistelun yhteensovittamisesta. Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta vastaa muutoinkin sekä kansallisen että Euroopan unionin alueiden kehittämiseen liittyvän ohjelmatyön yhteensovittamisesta. Ohjelmiin voidaan tehdä ilman komission nimenomaista päätöstä sellaisia täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisia muutoksia, jotka eivät merkittävästi muuta ohjelman luonnetta ja tavoitteita. Jos nämä muutokset vaikuttavat Suomen valtion rahoitusosuuteen, muutokset on toimitettava valtioneuvoston hyväksyttäväksi. Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisissa yhteisen toimenpideohjelman tarkistuksissa noudatetaan kansallisessa menettelyssä, mitä niiden valmistelusta ja hyväksymisestä pykälän 2 momentissa säädetään. Yhteisen toimintaohjelman seurantakomitea voi päättää vähäisistä muutoksista.

9 §. Rahoitussopimus. Rahoitussopimuksista on säädetty ENI-asetuksen 10 artiklan 8 ja 10 kohdissa sekä täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklassa. Rahoitussopimuksella tarkoitetaan komission kunkin kumppanimaan ja tilanteessa, jossa kumppanimaan osarahoitusosuus siirretään hallintoviranomaiselle myös muiden osallistuvien jäsenvaltioiden, ulkorajat ylittävän yhteistyön kumppanimaiden ja hallintoviranomaisen tai maan, jossa hallintoviranomainen sijaitsee, kanssa tekemää sopimusta.

Pykälän 1 momentissa esitetään, että työ- ja elinkeinoministeriö allekirjoittaisi rahoitussopimuksen, kuitenkin kuultuaan ensin hallintoviranomaisena toimivaa maakunnan liittoa. Rahoitussopimus sisältää määräyksiä ulkorajat ylittävän yhteistyön kumppanimaan osarahoitusosuudesta kuten rahoituksen mää-

rästä, varojen käytöstä, ehdoista, maksuehdoista, tarkastuksista ja takaisinperinnästä.

Pykälän 2 momentin mukaan rahoitusso-
pimukseen voidaan ottaa myös muita ohjel-
man toimeenpanon edellyttämiä ja sopimuk-
sen eri osapuolten vastuita täsmentäviä seik-
koja.

Pykälän 3 momentissa esitetään, että yhteis-
sen toimintaohjelman hallintoviranomainen
voisi tehdä rahoitusso-
pimusta täydentävän
yhteisymmärryspöytäkirjan tai muun vastaa-
van sopimuksen kumppanimaan viranomai-
sen tai tämän valtuuttaman tahon kanssa, täl-
lainen voi olla esimerkiksi Euroopan jälleen-
rakennus- ja kehityspankin kanssa, rahoitus
tulee kanavoitumaan sen kautta. Näiden so-
pimusten on oltava sekä Euroopan unionin
että tämän lakiehdotuksen säännösten mukai-
sia. Tällaisella sopimuksella voidaan jo etu-
käteen ratkaista erilaisia ohjelman toimeen-
panoon liittyviä käytännön kysymyksiä. Täl-
lainen sopimus on toimitettava ennen sen al-
lekirjoittamista työ- ja elinkeinoministeriölle
tiedoksi.

10 §. Eräät täytäntöönpanojärjestelyt. Py-
kälään ehdotetaan sisällöllisesti voimassa
olevan lain 10 §:ää vastaavaa säännöstä. Niin-
hin tahoihin, joiden kanssa työ- ja elinkei-
noministeriö tai hallintoviranomainen voi
tehdä yhteisen toimintaohjelman hallinnointi-
tehtävien täytäntöönpanoa koskevan sopi-
muksen, esitetään lisättäväksi Euroopan jäl-
leenrakennus- ja kehityspankki.

3 luku **Tukimenettely**

11 §. Tuen saajat. Pykälään esitetään otet-
tavaksi yhteisten toimintaohjelmien tuen saa-
jia koskevat perussäännökset. Tuen saajina
voisivat olla sekä julkis- että yksityisoikeu-
delliset oikeushenkilöt. Tämän lain mukaisiin
tuen saajiin ei esitetä luonnollisia henkilöitä.
hankkeiden luonne on pääosin sellainen, että
niiden toteuttaminen olisi yksittäisille henki-
löille vaikeaa. Koska ENI-ohjelmien keskei-
senä toimintatapana on, että hankkeita toteu-
tetaan rajat ylittävinä edellyttää se, että
hankkeessa on aina useampi kuin yksi tuen-
saaja. Täytäntöönpanoasetuksen 45 artiklas-
sa todetaan, että hankkeessa on oltava edun-
saajia vähintään yhdestä ohjelmaan osallistu-
vasta jäsenvaltiosta sekä yhdestä ENI-

asetuksen liitteessä mainitusta ohjelmaan
osallistuvasta kumppanimaasta tai Venäjän
federaatiosta. Tuki myönnettäisiin aina joh-
tavalle tuensaajalle toimintaan, jota toteute-
taan yhdessä muiden tuen saajien kanssa.
Kansallisessa tukilainsäädännössä käytetään
vakiintuneesti termiä tuen saaja, ja nimitystä
ehdotetaan käytettävän tässäkin laissa, vaika
Euroopan unionin lainsäädännössä käyte-
tään tuen saajasta nimeä edunsaaja.

12 §. Hanke. Pykälä sisältäisi säännökset
yhteisiä toimenpideohjelmia toteuttavista
hankkeista. Hankkeiden on täytettävä EU-
lainsäädännössä asetettujen edellytysten li-
säksi tämän lakiesityksen mukaiset edelly-
tykset. Lisäksi hankkeille asetettavista täy-
dentävistä edellytyksistä voitaisiin sisällyttää
säännökset sekä ohjelma-asiakirjaan että ra-
hoitusso-
pimuksiin. Nämä velvoittavat kaik-
kia mukana olevia valtioita. Pykälän 2 mo-
mentin mukaan johtavalla tuen saajalla on
ENI-ohjelmissa keskeinen asema. Se vastaa
hankkeen hallinnoinnista tuen myöntävään
viranomaiseen nähden. Se allekirjoittaa sekä
tukihakemuksen että tukisopimuksen muiden
hankkeeseen osallistuvien puolesta ja huoleh-
tii yhteydenpidosta hallintoviranomaisena
toimivan maakunnan liiton kanssa. Johtavas-
ta tuen saajasta ja sen tehtävistä säädetään
täytäntöönpanoasetuksen 48 artiklassa.

**13 §. Hallintoviranomaisen tehtävät tuki-
menettelyssä.** Pykälään esitetään otettavaksi
säännökset yhteisten toimintaohjelmien hal-
lintoviranomaisten tehtävistä tukimenettelys-
sä. Tehtävät vastaavat pääosin edellisellä oh-
jelmakaudella hallintoviranomaisella olleita
tehtäviä. Hallintoviranomainen vastaisi sekä
ohjelmaan osoitetun Euroopan unionin ja sitä
vastaavan kansallisen rahoituksen, muun
mahdollisen ohjelmaan osoitetun rahoituksen
mukaan lukien ohjelman kumppanimaasta
ohjelmalle osoitetun rahoituksen myöntämi-
sestä, maksamisesta, valvonnasta ja takaisin-
perinnästä.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintovi-
ranomainen tekee johtavan tuen saajan kans-
sa tukisopimuksen. Pykälässä säännettäisiin
tukisopimuksen vähimmäissisällöstä.

14 §. Yleiset edellytykset ja tuen ehdot. Py-
kälässä määriteltäisiin hankkeille ja tuen
myöntämiselle asetettavat yleiset edellytyk-
set ja ehdot. Pykälän 1 momenttiin ehdote-

taan otettavaksi säännös, jonka mukaan hankkeen on oltava sen yhteisen toimenpideohjelman mukainen, josta kyseinen hanke tullaan rahoittamaan. Tuen tulee olla lisäksi perusteltua sen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta. Nämä ovat yleisiä ohjelmatyössä asetettuja vaatimuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan vasta tukisopimuksen allekirjoittamisen jälkeen syntyneisiin kustannuksiin on mahdollista myöntää tukea. Täytäntöönpanoasetuksen 48 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan tästä pääsäännöstä voidaan tehdä poikkeus joissain tapauksissa kuten eräisiin matkakustannuksiin. Jo päättyneisiin hankkeisiin ei kuitenkaan voi saada takautuvasti tukea.

Pykälän 3 momentissa on hanketoimintaa yleisesti koskeva säännös siitä, että tuki ei saa olla toimintatukea. Tuki myönnetään aina ohjelman mukaiseen erilliseen hankkeeseen, ei hakijaorganisaation normaaliin toimintaan.

Pykälän 4 momentin mukaan hankinnoissa noudatetaan hankintalain (348/2007) lisäksi täytäntöönpanoasetuksen 52–56 artiklojen erityissääntöjä. Näillä varmistetaan hankintoja koskevat perussäännökset myös niiden maiden hankinnoissa, joita eivät koske unionin hankintasäännökset.

15 §. Tuen myöntäminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi tuen myöntämistä koskevat yleiset säännökset. Tuki myönnetään joko hallintoviranomaisen hyväksymän kustannusmallin mukaan tai hankkeesta aiheutuvien hyväksyttävien, todellisten, hankkeen toteuttamiselle tarpeellisten ja määrältään kohtuullisten kustannusten perusteella. Pykälään ehdotetaan otettavaksi lisäksi tukisopimuksen vähimmäissisältö. Lisäksi tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuki on myönnettävä seurantakomitean tai valintakomitean esityksen mukaisesti, ellei hankkeen voida osoittaa olevan joko Euroopan unionin lainsäädännön, hanketta koskevan kansallisen lainsäädännön tai ohjelman vastainen. Hallintoviranomaisen on tehtävä hanke-esitykseen ne seuranta- tai valintakomitean esitystä tarkentavat muutokset, joilla varmistetaan lain ja ohjelmanmukaisuus tilanteessa, jossa hankkeen lain- tai ohjelmanmukaisuus voidaan varmistaa sellaisilla muutoksilla, jotka eivät muuta hankkeen luonnetta tai tavoitteita.

Pykälän 2 momentin mukaan tuki voidaan myöntää myös ehdotuspyyntömenettelyn ulkopuolisella tavalla. Tämä tarkoittaa täytäntöönpanoasetuksen mukaan esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa hankkeen toteuttaja on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti monopoliasemassa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tukimuodoista, niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista, ja enimmäismääristä tai osuuksista sekä menettelyistä.

16 §. Hyväksyttävät kustannukset. Pykälään ehdotetaan otettavaksi yleissäännökset hankkeiden kustannusten hyväksyttävyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan kustannusten on oltava sekä siihen sovellettavan lainsäädännön että ohjelman mukaisia. Pykälä on luonteeltaan informatiivinen, mutta tämänlainen säännös on huomattu käytännön hanketyössä tarpeelliseksi.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu hyväksyttävät kustannusmallit. Täytäntöönpanoasetuksen 47–51 artikloissa on säädetty kustannusten hyväksyttävyydestä.

17 §. Tuen määrä. Pykälään ehdotetaan otettavaksi yleiset säännökset tuen määrästä. Pääsääntönä on, että tuki ei saisi kattaa hankkeesta aiheutuvien kustannusten täyttä määrää ja tuen saajan tulisi osallistua hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai ohjelmasta muuta johdu. Tuen saajan oma rahoituspanos parantaa usein hankkeen asianmukaista toteuttamista. Teknisessä tuessa ei hankkeiden luonteen vuoksi ole myöskään tarpeellista vaatia tuen saajan omaa rahoitusta.

18 §. Tuen hakeminen. Pykälän mukaan tukea haettaisiin asianomaisen ohjelman hallintoviranomaisena toimivalta maakunnan liitolta. Muutoin tuen hakemisessa noudatetaan, mitä siitä säädetään täytäntöönpanoasetuksessa ja ohjelma-asiakirjassa.

19 §. Tukisopimus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi tukisopimusta koskeva säännös. Ohjelman hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto tekee tuen myöntämistä koskevan päätöksen perusteella tukisopimuksen ohjelmaa toteuttavien hankkeiden kanssa. Tukisopimuksen allekirjoittaa tuen saajien puolesta johtava tuen saaja. Pykälässä säädet-

täisiin lisäksi tukisopimuksen vähimmäissällöstä.

20 §. Tuen maksaminen. Pykälän mukaan tuen maksamista haetaan hallintoviranomaisena toimivalta maakunnan liitolta. Viimeisen maksatushakemuksen yhteydessä tarkastetaan hankkeen toteutuminen sekä sisällön että rahoituksen osalta. Viimeisen maksatuserän suorittamisen edellytyksenä on, että tuen myöntäneelle maakunnan liitolle on toimitettu hyväksyttävä selvitys tuen käytöstä ja hankkeen toteuttamisesta.

Koska hanketta toteutetaan useammassa maassa, on maksatushakemuksen asianmukaisuuden varmistamiseksi tärkeää, että maksatushakemuksen liitteenä on pykälän 2 momentin mukainen riippumattoman tilintarkastajan lausunto.

Pykälän 3 momentin mukaan tuen myöntävä viranomainen voi maksaa ennakkoa hankkeelle kuten nykyisin.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maksamisesta, maksamisen hakemiselle asetettavasta määräajasta sekä ennakkoa koskevasta menettelystä ja ennakon määrästä.

4 luku Yhteisten toimintaohjelmien valvonta

21 §. Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset tarkastusviranomaisen tarkastusoikeuksista. Tarkastusviranomaisen tehtävien hoitamiseksi on välttämätöntä, että tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus on riittävän laaja. Tarkastusoikeuksia koskevat säännökset otetaan myös osaksi 9 §:n mukaista rahoitussopimusta sekä hallintoviranomaisen ja johtavan tuen saajan välistä tukisopimusta.

22 §. Hallintoviranomaisen tekemät tarkastukset ja tarkastusoikeus. Hallintoviranomainen vastaa myöntämänsä rahoituksen käytön seurannasta ja valvonnasta siten kuin siitä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään. Lisäksi rahoitussopimuksessa voidaan sopia tarkemmin, miten hallintoviranomainen käytännössä seuraa ja valvoo tuen käyttöä.

Tämän varmistamiseksi hallintoviranomaisen tehtävänä olisi muun muassa tarkastaa

hallinnollisilla ja paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla, että rahastoista osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja tuen saajien ilmoittamat menot on maksettu ja että nämä menot ovat unionin ja kansallisen lainsäädännön, rakennerahasto-ohjelman ja tukiehtojen mukaisia. Hallintoviranomaisen tulee tehdä riittävä määrä tarkastuksia, jotta saavutetaan kohtuullinen varmuus toimien laillisuudesta ja oikeellisuudesta. Tehtävän hoitaminen edellyttää, että hallintoviranomaisella on mahdollisuus tehdä paikan päällä suoritettavia tarkastuksia. Hallintoviranomainen voi valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan tekemään tarkastukset puolestaan.

23 §. Tarkastettavan velvollisuudet. Pykälään ehdotetaan otettavaksi nykyistä vastaava säännös tarkastettavan velvollisuuksista.

24 §. Valvonnan yhteyspiste. Euroopan unionin lainsäädännön mukaan on nimettävä valvonnan yhteyspiste. Valvonnan yhteyspiste sijaitsisi työ- ja elinkeinoministeriössä. Ohjelma-asiakirjassa on kuvattu valvonnan yhteyspisteen tehtävät tarkemmin.

25 §. Virka-apu. Pykälään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan lain 22 §:ää vastaava säännös. Hallintoviranomaisen lisäksi oikeus virka-apuun olisi myös tarkastusviranomaisella.

5 luku Erinäiset säännökset

26 §. Tietojen saanti. Pykälässä esitetään, että tietojen saantiin sovelletaan, mitä rahoituslain 28 §:ssä ja täytäntöönpanoasetuksen 74 artiklassa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön, maakunnan liiton ja tarkastusviranomaisen tietojensaantioikeudesta. Rahoituslain 28 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä olisi työ- ja elinkeinoministeriöllä, maakuntien liitoilla sekä tarkastusviranomaisella oikeus saada muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta tuen hakijaa tai saajaa koskevia tietoja. Tuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyy aina mahdollinen väärinkäytösten riski. Tuen hakija on velvoitettu hakemuksessaan antamaan tuen myöntämistä tai tuen maksamista varten riittävät tiedot, mutta tukea myöntävällä tai valvovalla viranomaisella tulee olla riittävän laajat oikeudet varmistaa annetun tiedon

paikkansapitävyys tai muutoinkin tarkastaa tuen myöntämisen tai valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Pyydetyn tiedon välttämättömyys olisi perusteltava.

Rahoituslain 28 §:n 4 momentissa on erikseen säädetty verohallinnolta saatavista tiedoista. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja maakunnan liitolla olisi oikeus saada maksutta verohallinnolta tuen hakijaa ja saajaa koskevat sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tuen myöntämiseksi ja valvomiseksi. Oikeus tiedon saamiseen koskee myös sellaisia tietoja, jotka ovat muuten salassapidettäviä. Pykälässä on lisäksi mainittu, että tiedot voidaan toimittaa myös sähköisesti tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Pyydettyjä tietoja ei saa käyttää muuhun kuin ne on luovutettu.

27 §. Tietojen julkisuus ja luovuttaminen. Tietojen julkisuuteen ja luovuttamiseen sovellettaisiin, mitä rahoituslain 28 §:ssä säädetään.

28 §. Tuen takaisinperintä ja maksamisen lopettaminen. Pykälässä esitetään, että takaisinperintään sovellettaisiin rahoituslain 37 §:ää. ENI-ohjelman hankkeisiin tuen myöntää hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto. Nämä periaatteet ja menettelytavat on syytä ottaa myös rahoitus sopimuksiin, jotta voidaan varmistaa niiden sitovuus venäläisten toimijoiden osalta.

Tuen myöntäneen viranomaisen velvollisuutena on keskeyttää maksaminen hankkeelle tai periä tuki takaisin. Rahoituslain 37 §:n 1 momentin mukaisissa tapauksissa ei viranomaisella ole harkintavaltaa, vaan sen on keskeytettävä tuen maksaminen ja perittävä jo maksettu tuki takaisin joko kokonaan tai osittain. Perusteena tällaiselle menettelylle pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan on tuen myöntämistä, maksamista tai valvontaa varten annetut virheelliset tai harhaanjohtavat tiedot tai tietojen salaaminen, ja jos näiden tietojen antaminen tai salaaminen on olennaisesti vaikuttanut rahoituksen saamiseen. Virheellisillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia tietoja, jotka eivät vastaa tosiasioita antamishetkellä. Harhaanjohtavilla tiedoilla tarkoitetaan tietoja ja esittämistapaa, joka antaa väärän kuvan todellisesta tilanteesta, ja aiheuttaa sen, ettei viranomainen saa oikeaa kuvaa ratkaisunsa perusteeksi. Tietojen salaamisella tarkoitettaisiin oikean tiedon ilmoit-

tamatta jättämistä esimerkiksi kun viranomaiselle tuen hakemisvaiheessa annetuissa tiedoissa tapahtuu muutoksia tai tarkastustilanteessa ei tarkastajalle ole toimitettu kaikkia asiaankuuluvia tietoja. Suhteellisuusperiaatteen mukaan maksatuksen keskeyttämisessä ja takaisinperinnässä edellytetään, että tässä momentissa mainituilla epäsäännönmukaisuuksilla on ollut olennainen vaikutus tuen myöntämiseen, maksamiseen tai valvontaan. Olennaisuudella tarkoitetaan, tuen myöntämisen osalta, ettei tukea olisi myönnetty tukipäätöksen mukaista määrää tai sillä olisi ollut vaikutusta muun muassa tuen ehtoihin. Tuen saaja on velvollinen toimittamaan maksamisen perusteeksi riittävän laajat, täsmälliset ja oikeat tiedot.

Maksaminen on keskeytettävä ja maksettu tuki on perittävä takaisin 2 kohdan mukaan tilanteessa, jossa tuen saaja on kieltäytynyt antamasta sellaisia tietoja, joita tarvitaan tuen maksamista tai valvontaa varten taikka tarkastusta suoritettaessa kieltäydytty täyttämästä tuen saajalle tarkastuksen suorittamiseksi säädettyjä velvollisuuksia. Pykälän 3 kohdan mukaan maksaminen on keskeytettävä ja tuki on perittävä takaisin, jos tukea on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin tuki on myönnetty. Pykälän 4 kohdan mukaan myös muu tukipäätöksen ehtojen noudattamatta jättäminen aiheuttaa tuen maksamisen lopettamisen tai takaisinperinnän.

Rahoituslain 37 §:n 2 momentissa säädetäisiin niistä maksamisen keskeyttämisen ja tuen takaisinperinnästä, joissa viranomaisella on harkintavalta. Momentin mukaisissa tapauksissa kyseessä ovat sellaiset tuen saajan menettelyt, jotka eivät kaikissa tapauksissa ole niin olennaisia, että niissä välttämättä olisi tehtävä tuen maksamisen lopettaminen tai takaisinperintä. Viranomaisen on tapauskohtaisesti harkittava, kaikki seikat huomioon ottaen, onko kyseisessä tapauksessa ryhdyttävä takaisinperintään tai maksamisen keskeyttämiseen. Jos kyseessä on tilanne, jossa joko ulkopuolisen tai viranomaisen itsensä tekemässä tarkastuksessa on hankkeen toteuttamisessa todettu tässä momentissa kuvattuja epäsäännönmukaisuuksia, on viranomaisen tehtävä perusteltu päätös siitä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asian johdosta.

Perimättä voidaan jättää määrä, joka on tukikohtaisesti enintään 100 euroa.

Lisäksi säädettäisiin useammalle yhteisesti myönnetyn tuen maksamisesta takaisin. Tuen saajat vastaavat yhteisvastuullisesti tuen takaisinmaksamisesta.

ENI-ohjelmien kansainvälisen luonteen vuoksi on tärkeää, että toisin kuin kansallisen rakennerahasto-ohjelman osalta, takaisinperintöihin voidaan lisäksi soveltaa mitä Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään.

Lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus periä takaisin hallintoviranomaiselle maksetut varat, siten kuin rahoituslain 41 §:ssä tarkemmin säädetään. Takaisinperintäoikeus olisi jos hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto on käyttänyt varat muuhun tarkoitukseen kuin ne on myönnetty tai jos maakunnan liitto on olennaisesti rikkonut varojen käyttämistä koskevia säännöksiä tai varojen osoittamispäätöksessä asetettuja ehtoja.

29 §. *Vastuu takaisinperimättä jääneestä tuesta.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi nykyistä vastaava säännös vastuujaosta takaisinperittävän tuen osalta.

30 §. *Yhteisen toimintaohjelman seurannan tietojärjestelmä.* Pykälän mukaan yhteisen toimintaohjelman seurannan tietojärjestelmästä vastaa kunkin ohjelman hallintoviranomainen. Tietojärjestelmän sisällöstä säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä.

31 §. *Muutoksenhaku.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaiset muutoksenhakusäännökset. Seurantakomitean ja valintakomitean ratkaisuja koskeva muutoksenhakua koskeva säännös ehdotetaan nykyisestä poiketen kirjoitettavaksi selkeyden vuoksi tähän pykälään seuranta- ja valintakomiteaa koskevan pykälän sijasta.

32 §. *Voimaantulo.* Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Pykälän 2 momentin mukaan tällä lailla kumottaisiin laki ulkorajayhteistyön hallinnosta. Ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyyn lakiin sovellettaisiin niitä säännöksiä, jotka olivat voimassa tuen myöntämisaikana. Pykälän 3 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä

lain täytäntöönpanon edellyttämiin muutoksiin.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiehdotuksen kahteen pykälään sisältyy oikeus antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa tukimuodoista, niiden määrätymisen perusteista, käyttökohteista ja enimmäismääristä tai osuuksista sekä menettelystä. Tarvittaessa voitaisiin valtioneuvoston asetuksella säätää tarkempia säännöksiä myös tuen maksamisesta, maksamisen hakemiselle asetettavasta määräajasta sekä ennakkoa koskevasta menettelystä ja ennakon määrästä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yhteisen toimintaohjelman hallintoviranomaisena toimii maakunnan liitto. Maakuntien liitot ovat kuntalaissa tarkoitettuja kuntayhtymiä. Lakiehdotuksen 6 §:ssä yksilöidään maakunnan liiton tehtävät viittaamalla Euroopan unionin lainsäädäntöön sekä lakiehdotuksen säännöksiin. Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain 121 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PeVL 14/2008 vp).

Lakiehdotuksen 7 §:ssä jokaisen yhteisen toimintaohjelman seurantaan varten on asetettava seurantakomitea, johon osallistuvat maat nimeävät jäsenet. Seurantakomitean suomalaiset jäsenet nimeää valtioneuvosto. Suomalaisiksi jäseniksi voidaan nimetä ohjelma-alueen maakuntien liittojen, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä mahdollisuuksien mukaan ohjelman toteuttamiseen liittyvien yrittäjien, yhdistysten ja kuntien edustajia. Seurantakomitean tehtävistä säädetään komission asetuksena annetuissa

täytäntöönpanosäännöissä. Seurantakomitea voi asettaa erillisen hankkeiden valintakomitean, jonka kokoonpanosta ja sille annettavista tehtävistä se päättää. Valintakomitean suomalaiset jäsenet nimeää työ- ja elinkeinoministeriö. Näihin komiteoihin kuuluu myös muita kuin suomalaisia jäseniä. Valintakomitean tehtäviin kuuluu lausunnon antaminen hanke-esityksistä. Sekä seurantakomitea että valintakomitea käyttäisivät julkista valtaa ja niillä olisi viranomaistehtäviä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Seurantakomitean tehtävät perustuvat keskeisiltä osin Euroopan unionin lainsäädäntöön. Komiteoiden tehtävistä säädettäisiin lailla. Jäsenet toimisivat virkavastuulla ja niihin sovelletaan hallinnon yleislakeja. Koska seurantakomitean ja valintakomitean jäsenistä on osa muita kuin suomalaisia, on asiaa tarkasteltava myös perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Koska komiteoille ei kuulu tarkastus- tai muuta valvontavaltaa ja ne tekevät päätöksensä yksimielisesti ei perustuslakivaliokunta ole pitänyt vastaavien toimielinten tämänlaatuisia toimivaltuuksia ongelmallisina täysivaltaisuuden näkökulmasta (PeVL 40/2000 vp, PeVL 14/2008 vp).

Seuranta- ja valintakomitean tehtäviä ei olla perustuslain näkökulmasta laajentamassa. Lakiehdotukseen sisältyy muutoksenhakukieltoja. Ehdotettavan lain 31 §:n 2 momentin mukaan seurantakomitean tai valintakomitean rahoitettavien hankkeiden valintaperusteita koskevaan seurantakomitean tai valintakomitean hankkeiden lausunnon vahvistamista tarkoittavaan seurantakomitean päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Muutoksen hakeminen on kuitenkin aina mahdollista siinä vaiheessa, kun hallintoviranomainen tekee tuen hakijalle lopullisen päätöksen perusteluineen. ENI-ohjelmien tuki on kuitenkin aina harkinnanvaraista, eikä

tuen saajalla ole lähtökohtaista oikeutta rahoituksen saamiseen. Kyse ei ole perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisista päätöksistä, jotka koskisivat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia ja perustuslakivaliokunta on linjannut, että muutoksenhakukiellot eivät vaikuta käsittelyjärjestykseen (PeVL 14/2008 s. 2).

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö allekirjoittaa rahoitussopimuksen komission ja kunkin ulkorajat ylittävän yhteistyön kumppanimaan kanssa. Rahoitussopimuksen tekevät Venäjä ja Euroopan komissio. Sopimuksen voisi täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklan mukaan allekirjoittaa myös ohjelman hallintoviranomainen sen maan sijasta, jossa hallintoviranomainen sijaitsee. Suomessa sopimuksen kuitenkin allekirjoittaisi työ- ja elinkeinoministeriö, joka Euroopan unionin ja tämän lakiehdotuksen mukaan vastaa Euroopan naapuruusvälineeseen liittyvistä kansallisen viranomaisen tehtävistä. Suomen osalta sopimuksessa sovitetaan työ- ja elinkeinoministeriötä sitovista Euroopan unionin lainsäädäntöä tarkentavista hallinnollisista seikoista.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö tai hallintoviranomainen voi sopia yhteisen toimintaohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista järjestelyistä eräiden kansainvälisten tahojen kanssa. Perustuslakivaliokunta on asettanut eräitä edellytyksiä viranomaiselle annettavalle sopimuksentekovalle (PeVL 48/2005). Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla antaa sopimuksentekovaltuutta sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, ovat muuten merkittäviä tai joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Edellä 9 ja 10 §:ssä mainituissa sopimuksissa on kysymys sopimusvallan delegoinnista, ne ovat luonteeltaan Suomea sitovaa lainsäädäntöä tarkentavia sopimuksia, joissa sovitetaan erilaisista lainmukaisista käytännön menettelytavoista. Ne eivät siis kuulu lainsäädännön alaan eivätkä ole muutoinkaan perustuslain kannalta katsoen merkittäviä. Lisäksi edellytetään, että laista käyvät ilmi ne kansainväliset subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään. Lakiehdotuksesta käyvät ilmi ne tahot, joiden kanssa sopimuksia teh-

dään. Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjelmien jäsenvaltion vastuusta vastaavana viranomaisena tehnyt useita vastaavanlaisia sopimuksia esimerkiksi Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien hallinnoinnista.

Lakiehdotuksen on katsottava täyttävän nämä edellytykset (PeVL 14/2008 s. 2, PeVL 14/2014).

Edellä mainitun johdosta katsotaan, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiesitys:

Lakiehdotus

Laki

ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan Euroopan naapuruusvälineestä osarahoitettaviin Euroopan unionin ulkorajat ylittävän yhteistyön yhteisten toimintaohjelmien valmisteluun, toimeenpanoon sekä ohjelmien toteuttamiseksi käytettävän rahoituksen myöntämiseen, hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen, jollei Euroopan unionin lainsäädännössä muuta säädetä.

Tämän lain mukaiseen toimintaan sovelletaan lisäksi valtionavustuslakia (688/2001), jollei tässä laissa muuta säädetä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yhteisellä toimintaohjelmalla* ohjelmaa, jolla toteutetaan monivuotista ulkorajat ylittävää yhteistyötä ja jota rahoitetaan osaksi Euroopan unionin tuella;
- 2) *unionin rahoituksella* Euroopan naapuruusvälineestä yhteisille toimintaohjelmille tulevaa rahoitusta;
- 3) *kansallisella rahoituksella* Suomen valtion, kuntien ja muiden suomalaisten julkisyhteisöjen tuettavaan toimenpiteeseen

osoittamaa rahoitusta, etuutta tai suoritusta, joka on rahana määriteltävissä;

4) *tuella* avustusta, joka myönnetään valtion, Euroopan unionin tai muista ohjelmaan osoitetuista varoista;

5) *tuen saajalla* julkis- tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, joka vastaa ohjelmasta rahoitusta saaneen hankkeen toteuttamisesta tuen myöntäneelle viranomaiselle ja johtavalle tuen saajalle;

6) *johtavalla tuen saajalla* julkisoikeudellista tai yksityisoikeudellista hankkeiden käynnistämisestä ja toteuttamisesta vastaavaa tahoa, jonka hankkeen toteutukseen osallistuvat tahot ovat yhteisesti valinneet;

7) *kumppanimaalla* Venäjän federaatiota;

8) *rahoitus sopimuksella* komission ja yhteiseen toimintaohjelmaan osallistuvien maiden välistä sopimusta;

9) *tukisopimuksella* johtavan tuensaajan ja hallintoviranomaisena toimivan maakunnan liiton välillä tehtävää hankkeen rahoittamisesta tehtävää asiakirjaa;

10) *tukipäätöksellä* hallintoviranomaisen hankkeen rahoittamisesta tekemää päätöstä, joka tehdään seurantakomitean tai valintakomitean päätöksen perusteella;

11) *Laajoilla infrastruktuuri-investointihankkeilla* täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan p-kohdan mukaisia hankkeita, joihin sisältyy työ-, hanke- tai palvelukokonaisuus, jolla on tarkkaan määritetty jakamaton tarkoitus ja selvästi määritetyt yhteisen edun mukaiset tavoitteet rajat ylittävien investointien toteuttamiseksi;

12) *kehittämishankkeella* määräaikaista hankesuunnitelmaan perustuvaa ohjelman ta-

voitteita toteuttavaa kehittämistoimintaa, jonka tarkoituksena ei ole tuottaa välitöntä taloudellista etua tuen saajalle;

13) *ENI-asetuksella* Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 232/2014, Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta;

14) *täytäntöönpanoasetuksella*, Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 232/2014 nojalla rahoitettavien rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien täytäntöönpanoa koskevien erityissäännösten vahvistamisesta annettua komission täytäntöönpanoasetusta (897/2014); ja

15) *rahoituslailla* alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annettua lakia (8/2014).

2 luku

Viranomaiset ja ohjelmatyö

3 §

Ministeriöt

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti kansalliselle viranomaiselle kuuluvista Euroopan naapuruusvälineeseen liittyvistä tehtävistä. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimii myös täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan mukainen valvonnan yhteyspiste.

Ulkoasianministeriö vastaa Euroopan naapuruusvälineen rahoittaman ulkorajat ylittävän yhteistyön ulkosuhteisiin liittyvistä kysymyksistä.

4 §

Tarkastusviranomainen

Ohjelman tarkastusviranomainen toimii valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminnon yhteydessä hoitaen sille Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädetyt tehtävät.

Tarkastusviranomainen antaa lisäksi täytäntöönpanoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaisen kertomuksen ja lausunnon hallinto- ja valvontajärjestelmästä.

5 §

Tarkastajaryhmä

Tarkastusviranomaista avustaa tarkastajaryhmä, jonka puheenjohtajana toimii tarkastusviranomaisen ja johon jokainen ohjelmaan osallistuva valtio nimeää jäsenensä.

Tarkastajaryhmän jäsenen vastuulla on toimittaa tarkastusviranomaiselle sen työtä varten edellyttämät tiedot menoista, jotka ovat aiheutuneet sen alueella ja kuuluvat hyväksytyn tarkastussuunnitelman mukaiseen toimintaan. Tarkastajaryhmän jäsen avustaa tarkastusviranomaista edustamansa valtion alueella tehtävien tarkastusten järjestämisessä. Venäjän federaation tarkastajaryhmän jäsen voi osallistua sen kansallisen osuuden käyttöön kohdistuviin tarkastuksiin tarkastusviranomaisen kanssa sen mukaisesti kuin Suomen tasavallan, Venäjän federaation sekä Euroopan unionin välisessä rahoitussopimuksessa sovitaan.

6 §

Hallintoviranomainen

Yhteisen toimintaohjelman hallintoviranomaisena toimii ohjelma-asiakirjassa nimetty maakunnan liitto.

Hallintoviranomainen vastaa yhteisen toimintaohjelman hallinnoinnista ohjelma-alueella moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen ja hoitaa ne tehtävät, jotka Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa on sille asetettu sekä tehtävät, joista rahoitussopimuksessa ja ohjelma-asiakirjassa on sovittu.

Hallintoviranomaisen on järjestettävä hallintonsa siten, että yhteisen toimintaohjelman täytäntöönpanoon, varainhoitoon ja sisäiseen tarkastukseen liittyvät tehtävät erotetaan toisistaan niin, että tehtävien riippumattomuus toisistaan voidaan varmistaa.

Hallintoviranomaisen tekemiin tarkastuksiin sovelletaan, mitä Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa asiasta säädetään sekä mitä rahoitussopimuksessa asiasta on sovittu.

7 §

Seurantakomitea ja valintakomitea

Jokaisen yhteisen toimintaohjelman täytäntöönpanon seurantaan varten on asetettava täytäntöönpanoasetuksen 21 artiklan mukainen seurantakomitea, johon ohjelmaan osallistuvat maat nimeävät jäsenet. Seurantakomitean toimintaan ja tehtäviin sovelletaan, mitä niistä säädetään täytäntöönpanoasetuksen 23 ja 24 artiklassa.

Valtioneuvosto nimittää seurantakomitean suomalaiset jäsenet. Suomalaisiksi jäseniksi voidaan nimetä ohjelma-alueen maakuntien liittojen, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä mahdollisuuksien mukaan ohjelma-alueen yrittäjien, yhdistysten ja kuntien edustajia. Työ- ja elinkeinoministeriö päättää vaihdoksista komitean kokoonpanossa suomalaisten jäsenten osalta. Seurantakomitean jäseniin ja kokoonpanoon sovelletaan lisäksi, mitä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään.

Seurantakomitea voi asettaa erillisen hankkeiden valintakomitean. Seurantakomitea päättää valintakomitean kokoonpanosta ja sille annettavista tehtävistä. Valintakomitean suomalaiset jäsenet nimeää työ- ja elinkeinoministeriö.

Seurantakomitea voi kutsua asiantuntijoita. Seurantakomitean ja valintakomitean päätökset tehdään yksimielisesti.

Seurantakomitean ja valintakomitean suomalaisen jäsenen tämän toimiessa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

8 §

Yhteinen toimintaohjelma

Ulkorajat ylittävää yhteistyötä toteutetaan monivuotisinä yhteisinä toimintaohjelmina, joiden valmistelussa, sisällössä, hyväksymisessä ja muuttamisessa noudatetaan mitä Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädetään.

Ohjelma-alueiden maakuntien liitot vastaavat yhteistä toimintaohjelmaa koskevan ehdotuksen laatimisesta yhteistyössä muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden toimivaltainen viranomaisten sekä valtion, kuntien ja muiden ohjelman toteuttamiseen osallistuvien tahojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa 2 momentissa mainittujen esitysten perusteella ohjelmaesityksen valmistelusta valtioneuvoston hyväksyttäväksi yhteistyössä muiden ministeriöiden, ohjelma-alueen maakuntien liittojen sekä muiden ohjelman toteuttamiseen osallistuvien tahojen kanssa. Ohjelmaesitysten kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta sekä kumppanuuden mukaisesta valmistelusta vastaa alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 13 §:n mukainen alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta. Valtioneuvosto päättää ohjelmaesityksen hyväksymisestä Suomen osalta.

Yhteistä toimintaohjelmaa muutettaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä ohjelmaa koskevien ehdotusten laatimisesta ja hyväksymisestä säädetään. Yhteisen ohjelman seurantakomitea voi kuitenkin päättää merkitykseltään vähäisistä muutoksista.

9 §

Rahoitus sopimus

Työ- ja elinkeinoministeriö allekirjoittaa täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklan mukaiset ohjelmakohtaiset rahoitus sopimukset kuultuaan hallintoviranomaisina toimivia maakuntien liittoja. Rahoitus sopimuksen laatimisessa ja sisällössä noudatetaan, mitä niistä säädetään ENI-asetuksen 10 artiklan 8 ja 10 kohdissa ja täytäntöönpanoasetuksen 8 ja 9 artikloissa.

Rahoitus sopimukseen voidaan ottaa lisäksi muita ohjelman toimeenpanon edellyttämiä ja sopimuksen eri osapuolten vastuuta tämentäviä seikkoja.

Hallintoviranomainen voi tarvittaessa tehdä rahoitus sopimusta täydentävän Euroopan unionin ja tämän lain säädösten mukaisen yhteisymmärryspöytäkirjan tai muun vastaavan sopimuksen kumppanimaan viranomaisen tai tämän valtuuttaman tahon kanssa. Yhteis-

ymmärryspöytäkirja tai muu edellä mainitun mukainen sopimus on toimitettava ennen allekirjoittamista työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi.

10 §

Eräät täytäntöönpanojärjestelyt

Työ- ja elinkeinoministeriö tai yhteisen toimintaohjelman hallintoviranomainen voi asioissa, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai ole muutoin merkitykseltään huomattavia taikka eivät muutoin vaadi eduskunnan suostumusta, sopia tavanomaisina pidettävistä yhteisen toimintaohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista järjestelyistä Euroopan komission ja muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden viranomaisten sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa.

3 luku

Tukimenettely

11 §

Tuen saajat

Tuen saajia voivat olla yksityisoikeudelliset tai julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, jotka täyttävät niille Euroopan unionin lainsäädännössä sekä tässä laissa asetetut edellytykset. Tuki myönnetään johtavalle tuen saajalle toimintaan, jota toteutetaan yhdessä muiden hankkeen toteutukseen osallistuvien tuen saajien kanssa.

12 §

Hanke

Hankkeen on täytettävä sille täytäntöönpanoasetuksessa ja tässä laissa sekä ohjelmassa ja rahoitussopimuksessa asetetut edellytykset.

Johtava tuen saaja toimittaa hankehakemuksen tuen myöntävälle hallintoviranomaiselle ja allekirjoittaa hankkeen toteuttamises-

ta laadittavan tukisopimuksen hallintoviranomaisen kanssa.

Johtava tuen saaja vastaa hankkeen toteuttamisesta ja yhteydenpidosta hallintoviranomaisen kanssa.

Hankkeessa tulee olla vähintään yksi osapuoli ohjelmaan osallistuvista Euroopan unionin jäsenvaltioista ja kumppanimaasta.

13 §

Hallintoviranomaisen tehtävät tukimenettelyssä

Hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto vastaa sekä Euroopan unionin rahoitusosuuden että sitä vastaavan kansallisen osuuden ja muun ohjelman toteuttamiseksi osoitetun rahoituksen myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta ja takaisinperinnästä.

Tarkemmat säännökset sisällytetään ohjelman rahoitussopimukseen ENI-asetuksen 10 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Tuen myöntämistä koskeva päätös osoitetaan johtavalle tuen saajalle.

Hallintoviranomainen tekee johtavan tuen saajan kanssa tukisopimuksen, joka sisältää ainakin myönnetyn tuen määrän ja tuen käytölle asetettavat Euroopan unionin lainsäädäntöön ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat tuen ehdot. Lisäksi tukisopimuksessa on oltava maksamista ja takaisinperintää koskevat edellytykset sekä muut tuen saajalle asetettavat velvollisuudet.

14 §

Yleiset edellytykset ja tuen ehdot

Tuettavan hankkeen on oltava yhteisen toimenpideohjelman mukainen ja tuen tulee olla perusteltua sen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Tukea voidaan myöntää sellaisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet sen jälkeen, kun hanketta koskeva tukisopimus on allekirjoitettu. Takautuvasti tukea voidaan myöntää täytäntöönpanoasetuksen 48 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisissa tapauksissa.

Tukea ei saa käyttää yleisenä toimintatukena.

Suomessa toteutettavien hankkeiden toimenpiteissä tuen käyttämisestä tavaroiden ja palvelujen hankintaan sekä urakalla teettämiseen noudatetaan julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) lisäksi mitä täytäntöönpanoasetuksen 52–56 artiklassa hankinnoista säädetään.

15 §

Tuen myöntäminen

Tuki myönnetään hankkeeseen hakemuksen perusteella hallintoviranomaisen hyväksymän kustannusmallin mukaan tai hankkeesta aiheutuvien hyväksyttävien todellisten tarpeellisten ja määrältään kohtuullisten kustannusten perusteella. Tukipäätökseen on otettava myönnettävän tuen määrä, tuen ehdot, sekä maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Tuki on myönnettävä seurantakomitean tai valintakomitean esityksen mukaisesti, jos hanke-esitys on Euroopan unionin ja hanketta koskevan kansallisen lainsäädännön sekä ohjelman mukainen. Lain ja ohjelmanmukaisuuden varmistamiseksi on hallintoviranomaisen tehtävä tukipäätökseen ja tukisopimukseen tarpeelliset seuranta- tai valintakomitean esitystä tarkentavat muutokset.

Tuki voidaan myöntää myös täytäntöönpanoasetuksen 41 artiklan mukaisella ehdotuspyyntömenettelyn ulkopuolisella tavalla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tukimuodoista, niiden määräytymisen perusteista, käyttökohteista ja enimmäismääristä tai osuuksista sekä menettelystä.

16 §

Hyväksyttävät kustannukset

Hankkeen kustannukset ovat hyväksyttäviä, jos ne ovat yhteisen toimintaohjelman mukaisia ja sovellettavan Euroopan unionin lainsäädännön ja tämän lain sekä muun hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön mukaisia.

Tuki voidaan myöntää täytäntöönpanoasetuksen mukaisena toteutuneisiin kustannuk-

siin perustuvana tukena tai prosenttiperusteisena korvauksena, yksikkökustannuksina tai kertakorvauksena.

Tuki myönnetään hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, joista on vähennetty hankkeeseen välittömästi kohdistuvat tai siihen liittyvät tulot.

17 §

Tuen määrä

Tuki ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien kustannusten täyttä määrää, ja tuen saajan tulee itse osallistua hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, jollei poikkeamiseen ole erityisiä syitä tai jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai ohjelmasta muuta johdu. Teknisen tuen hankkeissa tuki voi kattaa kaikki hyväksyttävät kustannukset.

18 §

Tuen hakeminen

Tukea haetaan asianomaisen ohjelman hallintoviranomaisena toimivalta maakunnan liitolta.

Tuen hakemisessa noudatetaan mitä siitä säädetään täytäntöönpanoasetuksessa ja ohjelma-asiakirjassa.

19 §

Tukisopimus

Ohjelman hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto tekee tuen myöntämistä koskevan päätöksen perusteella tukisopimuksen ohjelmaa toteuttavien hankkeiden kanssa. Tuen käyttöä koskevaan tukisopimukseen on otettava myönnetyn tuen määrä, ja tässä laissa säädetyt tuen ehdot sekä maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Tukisopimukseen tulee lisäksi ottaa ne Euroopan unionin lainsäädännössä ja rahoitus sopimuksessa asetetut ehdot ja edellytykset, jotka olennaisesti vaikuttavat tuen käyttöön ja maksamiseen.

20 §

Tuen maksaminen

Tuen maksamista haetaan tuen hallintoviranomaisena toimivalta maakunnan liitolta. Viimeisen erän maksamisen edellytyksenä on, että tuen myöntäneelle viranomaiselle on toimitettu hyväksyttävä selvitys hankkeen toteuttamisesta ja varojen käytöstä sekä rahoituksen toteutumisesta tukipäätöksen mukaisesti. Maksatuksen hakemiselle voidaan asettaa määräaika.

Maksatushakemukseen on liitettävä riippumattoman tilintarkastajan tekemä varmistus, siitä, että tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että tuen saajat ovat maksaneet ilmoittamansa menot. Suomalaisen tilintarkastajan on täytettävä 21 §:n 2 momentissa tilintarkastajalle asetettavat edellytykset.

Tuen myöntävä viranomainen voi päättää, että se maksaa hankkeelle ennakkoa Euroopan unionin ja sitä vastaavasta kansallisesta rahoitusosuudesta sekä muusta ohjelmalle osoitetusta rahoitusosuudesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä maksamisesta, maksamisen hakemiselle asetettavasta määräajasta sekä ennakkoa koskevasta menettelystä ja ennakon määrästä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

4 luku

Yhteisten toimintaohjelmien valvonta

21 §

Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus

Tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen ja tuen saajiin liittyviä tarkastuksia. Yksittäistä hanketta tarkastettaessa tarkastusoikeus koskee hanketta ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan.

Tarkastusviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan tuen saajaan kohdistuvan 1 momentin mukaisen tarkastuksen puolestaan. Suomalaisen tilintar-

kastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja.

Tilintarkastajaan sovelletaan tämän toimissa tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla on oikeus päästä tuettavan toimenpiteen ja tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä tuen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa asiakirjat ja muu tuen käyttöön liittyvä aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen suorittaminen tätä edellyttää. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Yhteiseen toimintaohjelmaan osallistuvissa valtioissa tehtävään tarkastukseen sovelletaan asianomaisen kansallisen lainsäädännön lisäksi, mitä Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään sekä mitä rahoitusso-
pimuksessa asiasta on sovittu.

22 §

Hallintoviranomaisen tekemät tarkastukset ja tarkastusoikeus

Hallintoviranomainen vastaa myöntämänsä rahoituksen käytön seurannasta ja valvonnasta siten kuin siitä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään ja mitä rahoitusso-
pimuksessa on sovittu.

Hallintoviranomaisen on huolehdittava rahoitettujen palveluiden ja tuotteiden tarkastuksesta siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään. Hallintoviranomaisen tekemiin tarkastuksiin sovelletaan mitä tässä laissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään.

Hallintoviranomainen voi suorittaa tuen saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Yksittäistä hanketta tarkastettaessa tarkastusoikeus koskee hanketta ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan.

Tarkastuksen asianmukaista suorittamista varten viranomaisella tai tilintarkastajalla on oikeus päästä tuettavan toimenpiteen ja tuen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä tuensaajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa asiakirjat ja muu tuen käyttöön liittyvä aineisto haltuunsa, jos tarkastuksen asianmukainen suorittaminen tätä edellyttää. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään.

Hallintovirnaomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 3 momentissa mainitun tarkastuksen. Ulkopuolinen asiantuntija voi hallintoviranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Tilintarkastajaan ja ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan mitä 21 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

Yhteiseen toimintaohjelmaan osallistuvissa valtioissa tehtävään tarkastukseen sovelletaan asianomaisen kansallisen lainsäädännön lisäksi mitä Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään sekä mitä rahoitussojimuksessa asiasta on sovittu.

23

Tarkastettavan velvollisuudet

Tarkastettava on velvollinen 21 ja 22 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseksi ilman aiheutonta viivytystä korvauksetta esittämään tarkastajalle kaikki tarvittavat tili-asiakirjat sekä muun rahoitukseen käyttöön liittyvän aineiston samoin kuin muutoinkin avustamaan tarkastuksessa.

24 §

Valvonnan yhteyspiste

Valvonnan yhteyspiste toimii työ- ja elinkeinoministeriössä. Sen tehtävänä on ohjelma-asiakirjan mukaisesti seurata ohjelmien hallinnollisen valvontajärjestelmien toimivuutta ja avustaa tarvittaessa hallintoviran-

omaisen tekemissä tarkastuksissa ja tarkastuksiin liittyvissä kysymyksissä.

25 §

Virka-apu

Tarkastusviranomaisella ja hallintoviranomaisella on oikeus saada poliisilta, tulli- ja veroviranomaiselta korvauksetta virka-apua 21 ja 22 §:n mukaisen tarkastuksen suorittamiseen.

5 luku

Erinäiset säännökset

26 §

Tietojen saanti

Tietojen saantiin sovelletaan mitä rahoituslain 28 §:ssä ja täytäntöönpanoasetuksen 74 artiklassa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön, maakunnan liiton ja tarkastusviranomaisen tietojen saantioikeudesta.

27 §

Tietojen julkisuus ja luovuttaminen

Tietojen julkisuuteen ja tietojen säilyttämiseen sovelletaan mitä rahoituslain 30 §:ssä säädetään työ- ja elinkeinoministeriön, hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen velvollisuudesta luovuttaa ja säilyttää tietoja.

28 §

Tuen takaisinperintä ja maksamisen lopettaminen

Hallintoviranomainen vastaa tuen takaisinperinnästä siten kuin rahoituslain 37 §:ssä ja Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään.

Työ- ja elinkeinoministeriön oikeudesta periä takaisin hallintoviranomaiselle maksetut varat sovelletaan mitä rahoituslain 41 §:ssä säädetään.

29 §

Vastuu takaisinperimättä jääneestä tuesta

Valtion velvollisuudesta suorittaa aiheetomasti maksettu ja takaisin perimättä jäänyt Euroopan unionin tuki sovelletaan mitä Euroopan unionin lainsäädännössä asiasta säädetään.

Sen jälkeen kun valtio on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla maksanut siinä tarkoitettua tuen yhteiselle hallintoviranomaiselle, valtiolla on oikeus saada maksamansa tuen määrä johtavalta tuen saajalta.

30 §

Yhteisen toimintaohjelman seurannan tietojärjestelmä

Hallintoviranomainen ylläpitää rahoitettavia hankkeita koskevaa yhteisen toimintaohjelman tietojärjestelmää, jonka on täytettävä sille tässä laissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

31 §

Muutoksenhaku

Maakunnan liiton tekemään päätökseen haetaan muutosta niin kuin kuntalaissa (365/1995) oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään.

Seurantakomitean hankkeiden valintaperusteita tai hankkeiden valintaa ja rahoitusta koskevaan seurantakomitean päätökseen tai valintakomitean lausunnon vahvistamista koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan laki ulkorajayhteistyön hallinnosta (500/2008). Ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyyn tukeen sovelletaan tuen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin muutoksiin.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Elinkeinoministeri *Jan Vapaavuori*