Olli Mäenpää
19.10.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (HE 136/2021 vp)

Seurantakomitea

Valtioneuvosto asettaa lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan seurantakomitean, jossa ovat edustettuina keskeiset ministeriöt ja muut viranomaiset, yhdistykset ja järjestöjen sekä muut vastaavat tahot, joilla on keskeinen merkitys sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta. Seurantakomitean kokoonpanoa määrittelevät myös yleisasetuksen 8 artiklan kumppanuudelle asettamat vaatimukset. Seurantakomitean tehtäviin kuuluu runsaasti julkisia hallintotehtäviä, ja sen toimivaltaan kuuluisi myös käyttää julkista valtaa.

Seurantakomiteaa voidaan lähinnä luonnehtia erityislaatuiseksi valtion viranomaiskoneiston ulkopuoliseksi toimielimeksi, jonka asettamistapaan liittyy valtion toimielimelle tyypillisiä piirteitä (ks. PeVL 14/2008 vp, s. 2; PeVL 21/2002 vp, s. 2). Komiteaa on sen aseman ja tehtävien vuoksi paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Seurantakomitealle määriteltyjä hallintotehtäviä voidaan pitää tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kun myös otetaan huomioon, että velvoite perustaa seurantakomitea kyseisiä tehtäviä hoitamaan määritellään yleisasetuksen 38 artiklassa. Seurantakomitealle ei kuulu toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön. Seurantakomitean jäseniin kohdistuisi rikosoikeudellinen virkavastuu.

Annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle säädettäviin lakiin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia tarpeen sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, koska ne tulevat sovellettaviksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen näiden lakien soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella (esim. PeVL 5/2021 vp, s. 7). Myös seurantakomitean toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää sovelletaan hallinnon yleislakeja näiden lakien soveltamisalaa koskevien säännösten mukaan. Seurantakomiteaa koskevan sääntelyn voidaan myös tässä suhteessa katsoa sopeutuvan perustuslain 124 §:n vaatimuksiin.

Hallintoviranomaisen tarkastusoikeus

Tarkastajalla olisi lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin mukaan oikeus päästä avustettavan hankkeen tai toiminnan ja avustuksen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä avustuksen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Sääntely mukautuu tarkastusta koskevalle sääntelylle tältä osin asetettaviin vaatimuksiin (PeVL 17/2018 vp, PeVL 39/2016 vp).

Tarkastusta ei 21 §:n 4 momentin mukaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tämä rajoitus vastaa kotirauhan suojasta johtuvia vaatimuksia (PeVL 17/2018 vp, PeVL 39/2016 vp, PeVL 54/2014 vp)

Tarkastustoimivallan siirtäminen

Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen. Vastaavasti lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin mukaan riippumaton tilintarkastaja suorittaa osatoteuttajaan kohdistuvan tarkastuksen. Koska tarkastuksen toimittamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä, sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Tilintarkastajaan sovelletaan tarkastustehtävissä valtion virkamieslain 14 ja 15 §:ää sekä rikosoikeudellista virkavastuuta, minkä lisäksi tulevat sovellettaviksi vahingonkorvauslain säännökset. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:n kannalta.

Viranomaisen sopimustoimivalta

Sisäministeriö voi lakiehdotuksen 30 §:n mukaan sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Vastaava sopimustoimivalta olisi valtiovarainministeriöllä tarkastustehtävien osalta. Sopimustoimivaltaa on arvioitava siltä kannalta, että viranomaisen kansainvälinen sopimuksentekovalta muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen (PeVL 40/2000 vp, s. 2).

Nykyään viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on kuitenkin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt mahdollisena, että Suomen viranomainen tekee tällaisia sopimuksia, mikäli ne koskevat asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista (PeVL 5/2007 vp). Lakiehdotuksen 30 §:ssä määritelty sopimuksentekotoimivalta rajoittuu teknis-

luonteisiin seikkoihin, joiden merkitys voidaan arvioida vähäiseksi. Sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 93 ja 94 §:n määrittelemien lähtökohtien kannalta.

Viranomaisen oikeus saada ja luovuttaa tietoja

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 4/2021 vp). Viranomaisten välistä tietojenluovutusta koskevaan sääntelyyn ei näiltä osin ole huomauttamista.

Jos tietojen luovutus kohdistuu myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tai muuten arkaluonteisiin tietoihin, sääntelyn täsmällisyyteen kohdistuu lisäksi erityisiä vaatimuksia (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Tällaisia tietoja ei kuitenkaan lakiehdotuksen 29 §:n mukaan käsiteltäisi hallinto- ja tarkastusviranomaisen toiminnassa.

Lain nimike

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021−2027. Kuten lakiehdotuksen 2 §:n määritelmäsäännöksestä käy ilmi sisäasioiden rahastoilla tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston kolmella asetuksella perustettuja EU:n toimeenpanokoneistoon kuuluvia rahastoja, joiden perustamisen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklat. Näiden sopimusmääräysten nojalla Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivaltaan kuuluu säätää tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joihin myös kyseisten rahastojen perustamisen ja niiden toiminnan määrittelyn voidaan katsoa kuuluvan.

Vaikka kansallisella lainsäädännöllä voidaan tietyin edellytyksin antaa EU:n lainsäädäntöön kuuluvia substanssiasetuksia täydentäviä säännöksiä, jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa antaa EU:n toimielimien toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Koska kansallisella lailla ei siten voida säätää EU:n rahastoista, lain nimike tulisi muuttaa niin, että nimike ei viittaa siihen, että säädettävän lain kohteena olisivat suoraan EU:n rahastot. Kuten lakiehdotuksen 1 §:ä käy ilmi, tarkoituksena on säätää näiden EU-rahastojen ohjelmien kansallisesta valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta ohjelmakaudella 2021—2027. Tämän sääntelykohteen olisi aiheellista käydä ilmi myös lain nimikkeestä. Lain nimikettä koskevien näkökohtien ei kuitenkaan voida katsoa vaikuttava säätämisjärjestykseen.