Juha Lavapuro 19.10.2021

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 136/2021 vp eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä on kysymys sisäasioiden alalle perustettavien Euroopan unionin kolmen rahaston hallinnoimiseksi ja avustusjärjestelmän toimeenpanemiseksi tarpeellisten kansallisten säännösten säätämisestä.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy etenkin perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä kysymyksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Hallituksen esityksessä on myös valtionsopimuksentekovallan kannalta sinänsä merkityksellistä sääntelyä, vaikka ehdotetussa hallintosopimuksentekotoimivallassa ei olekaan kysymys sellaisista valtiosopimuksista, joita tulisi arvioida perustuslain 93 ja 94 §:n kannalta.

Lisäksi asialla on merkitystä Ahvenanmaan itsehallinnon ja asetuksenantovaltuuksien osalta. Näiden viimeksi mainitun kahden asiaryhmän osalta viittaan kuitenkin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Tarkastusvaltuudet ja kotirauhan suoja

Hallituksen esityksen 21 ja 22 §:ään sisältyy säännöksiä hallinto- ja tarkastusviranomaisten tarkastusvaltuuksista. Ehdotetun 21 §:n mukaan hallintoviranomaisella (ehdotuksen mukaan sisäministeriö) on oikeus suorittaa avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi tarkastuksia, jotka kohdistuvat avustuksen saajiin sekä niihin tahoihin, joille avustus on 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla siirretty. Ehdotetun 22 §:n mukaan tarkastusviranomaisella (ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö) on oikeus suorittaa ohjelman varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen kohdistuvia järjestelmätarkastuksia sekä tähän tehtävään liittyen tarkastaa myös yksittäisiä avustuksen saajia siten kuin Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevassa lainsäädännössä ja nyt säädettävässä laissa säädetään.

Ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa olennaista on varmistaa, etteivät tarkastusvaltuuden merkitse perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista valtuutta ulottaa tarkastuksia myös kotirauhan suojan piiriin. Ehdotus ei kuitenkaan muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi ottaen huomioon, ettei tarkastusta saisi 21 §:n 4 momentin mukaan suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Vastaavaa rajoitusta ei sinänsä sisälly ehdotettuun 22 §:ään, joka koskee tarkastusviranomaisen tarkastusvaltuuksia. Kyseisissä 22 §:n mukaisissa valtuuksissa on kuitenkin kysymys lain sanamuodon mukaan järjestelmätarkastuksista, joilla hallituksen esityksen mukaan tarkoitetaan "rahaston hallintojärjestelmän tarkastamista, eli lähinnä hallintoviranomaisen ja sen hoitaman kirjanpitotoiminnon hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarkastamista". Nähdäkseni tämän tyyppinen tarkastustoiminta on luonteeltaan sillä tavoin yleistä, ettei sen voida katsoa edellyttävän kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia. Näin tulkittuna ehdotettu 22 § ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Samasta syystä ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi myöskään sen johdosta, että ehdotettujen 21 ja 22 §:ien 2 momentin perusteella tarkastuksen voisi toteuttaa myös muu kuin viranomainen. Perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut, että asuntoon ulottuvia tarkastustehtäviä voidaan ulottaa ainoastaan viranomaiselle (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 69/2002 vp). Ehdotettuihin tarkastusvaltuuksiin ei kuitenkaan sisälly oikeutta ulottaa tarkastuksia kotirauhan piiriin. Ehdotus ei tästä näkökulmasta tarkastellen muodostu ongelmalliseksi myöskään perustuslain 124 §:n kannalta.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen salassapitosäännösten edelle menevästä oikeudesta saada ja luovuttaa avustuksen hakijaa, saajaa ja avustuksen saajan tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja. Ehdotuksessa ei ole täsmällisesti määritelty kulloinkin luovutettavissa tai saatavissa olevia tietosisältöjä, mutta tietojen saaminen ja luovuttaminen on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu tietojen välttämättömyyteen laissa tai unionin oikeudessa säädetyn tehtävän toteuttamisen kannalta. Ehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan joka tapauksessa EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joka perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa muodostaa riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu 25 § ei tämän valossa muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Ehdotukseen ei sisälly käsitykseni mukaan myöskään sisälly sääntelyä, joka oikeuttaisi käsittelemään perustuslain näkökulmasta arkaluontoisia henkilötietoja eikä kansalliselle tarkemmalle sääntelylle ole tämänkään vuoksi aihetta. Nähdäkseni turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen määrärahojen valvontaan ja hallinnointiin liittyvää tietojen saantia ja luovuttamista koskeva ehdotettu 29 § ei nimittäin anna hallinto- ja tarkastusviranomaiselle oikeutta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja ottaen huomioon, että tiedonsaantioikeus on rajattu koskemaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä henkilöiden tunnistamista ja heidän maahan saapumisensa ajankohdan määrittämistä varten, tai tietoja henkilölle myönnetystä kansainvälisestä suojelusta. Sen sijaan tiedonsaantivaltuus ei ainakaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan koske tietoja siitä, millä perusteella pakolaisasema on annettu. Ottaen huomioon, että tällaiset tiedot olisivat tyypillisesti tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna mahdollisesti arkaluonteisia tietoja, perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä arvioida, tulisiko pakolaisaseman perusteita koskevat tiedot rajata nimenomaisesti 29 §:ssä tarkoitetun tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.

Seurantakomitean asema ja julkisen vallan käyttö (8 §)

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään valtioneuvoston asettaman seurantakomitean asemasta ja tehtävistä. Komitean kokoonpano nojautuu ns. yleisasetuksen (EU 2021/1060) 8 artiklan 1 kohdan

sääntelyyn ja siihen kuuluisi niin ollen jäseninä sekä viranomaisten että yksityisten tahojen edustajia, kuten kansalaisyhteiskunnan ja muun ohella perusoikeuksien toteutumista edistävien yksityisten elinten edustajia. Seurantakomitean tehtävät perustuvat mainitun yleisasetuksen 40 artiklaan, johon laissa on viittaussäännös. Komitean tehtävänä olisi muun ohella hyväksyä ohjelman toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet ja niihin tehtävät muutokset, ohjelmien vuotuinen tuloksellisuuskertomus, arviointisuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset sekä ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Komitean jäseniin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Komitealle annettavissa tehtävissä on kysymys julkisen vallan käytöstä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa komiteaa ja sille annettavia tehtäviä on arvioitu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Seurantakomitea ei nähdäkseni ole luonteeltaan viranomainen, vaan sitä voitaneen luonnehtia lähinnä välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvaksi itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi.

Komitealle annettavat tehtävät vaikuttavat sellaisilta, että ne on tarkoituksenmukaista antaa ehdotettavan kaltaisen elimen hoidettavaksi. Ottaen huomioon, että komitean tehtävistä säädetään riittävän täsmällisesti kansallisessa laissa ja komiteaan sovellettavassa yleisasetuksessa samoin kuin senkin, että lakiehdotukseen sisältyy täsmällinen säännös jäseniin sovellettavasta rikosoikeudellisesta vastuusta, ei ehdotettu 8§ vaikuta nähdäkseni lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Ministeriön kansainvälisen hallintosopimuksentekovaltuus (30 §)

Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sisäministeriön toimivallasta sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Sama koskisi valtiovarainministeriötä tarkastustehtävien osalta.

Ehdotettu sääntelymalli poikkeaa oikeudelliselta perustaltaan nyt kumottavaksi ehdotettuun sisäasioiden rahastoista annetun lain 29 §:ään sisällytetystä delegoituun sopimuksentekovaltaan perustuvasta järjestelystä, joka alunperin säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 40/2000 vp, s. 2.).

Kansainväliset hallintosopimukset eroavat nähdäkseni delegoituun sopimuksentekovaltaan perustuvista valtiosopimuksista siinä, että delegoidut sopimukset perustuvat aina viranomaiselle erikseen delegoituun valtuuteen tehdä Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova valtiosopimus, jolloin tällainen sopimus rinnastuu lähtökohtaisesti valtiosopimuksiin samalla kun sen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 93 §:n ja 94 §:n valossa. Sen sijaan kansainvälisillä hallintosopimuksilla tarkoitettaneen sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka luonteeltaan kuuluvat siten viranomaisten laissa säädettyihin tehtäviin, että niiden tekemiseen viranomaisella katsottaisiin itsellään olevan toimivalta voimassaolevien säädösten perusteella.

Perustuslakivaliokunta on varsin harvoin tarkastellut tällaisten hallintosopimusten valtiosääntöoikeudellista merkitystä (ks. kuit PeVL 5/2007 vp, s.10). Suomen viranomainen voi perustuslakivaliokunnan mukaan tehdä tällaisia sopimuksia vain asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista.

Pidän selvänä, että kysymykseen tulee vain hyvin rajattu sopimuksentekovalta, joka koskee lähinnä viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviä teknisiä ja vähäisisä kysymyksiä, joihin ei saa sisältyä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita koskevia sopimuksia taikka muutoin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Sopimuksella ei myöskään saa olla vaikutuksia ulkopoliittiseen päätöksentekovaltaan. Koska kysymys olisi sopimuksentekovallasta, joka perustuu viranomaisen laissa säädettyihin tehtäviin, ei hallintosopimuksella nähdäkseni saa myöskään olla viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia eikä sillä saa sitoa Suomen valtiota kansainvälisen oikeuden subjektina. Nähdäkseni ehdotettu viranomaisten välisiä teknisiä järjestelyjä koskeva 30 §:n sopimuksentekotoimivaltaa koskeva sääntely täyttää nämä vaatimukset.

Turussa 19.10.2021

Juha Lavapuro
OTT, professori, oikeusneuvos