Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Nina Routti-Hietala SM/KVY 15.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen hallinnointia varten ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu perustuslain 10, 80, 93, 94, 120 ja 124 §:n kannalta. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Lakiehdotuksen perustuslakiarviointi

Ahvenanmaan itsehallinto

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Valtakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakautumisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Siirtäminen tapahtuu asetuksella ja maakunnan hallituksen suostumuksella.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat sekä valtakunnan että maakunnan lainsäädäntövaltaan. Euroopan unionin sisäasioiden rahastot kuuluvat pääasiassa valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Siltä osin kuin ehdotettu laki sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä, se ei tulisi sovellettavaksi maakunnassa.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2021—2027 kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on arvioitu, että sisäisen turvallisuuden rahastossa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla siltä osin kuin kyse on itsehallintolaissa mainituin poikkeuksin yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustointa koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on arvioitu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan johdettavissa itsehallintolain 18 §:n 1, 4, 13, 14, 22 ja 23 kohdista, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

hallintoa, sosiaalihuoltoa, opetusta ja oppisopimusta, elinkeinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä. Sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan katsotaan kuuluvan maakunnassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline koskee rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa ja kuuluu sen vuoksi kokonaan valtakunnan toimivaltaan.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (PeVL 16/2004 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 37/2010 vp, PeVL 3/2009 vp ja PeVL 65/2010 vp) ei ole ehdotonta estettä sille, että julkista valtaa tai julkisia tehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Esityksen mukaan seurantakomitea sekä hallinto- tai tarkastusviranomaisen valtuuttama tarkastusta suorittava tilintarkastaja käyttäisivät julkista valtaa.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin seurantakomitean asemasta ja tehtävistä. Pykälässä viitattaisiin yleisasetuksen 40 artiklaan, jossa säädetään tarkemmin seurantakomitean tehtävistä. Ehdotettavassa laissa olisi myös valtuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä seurantakomitean tehtävistä. Seurantakomitean olisi muun muassa tarkasteltava ohjelman toteutumisen edistymistä, hyväksyttävä toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet ja niihin tehtävät muutokset sekä hyväksyttävä ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Hyväksyessään toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet seurantakomitea käyttäisi julkista valtaa. Toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet eivät vaarantaisi yksilön perusoikeuksia tai oikeusturvaa, vaan kyse olisi rahasto-ohjelmien kautta rahoitettavien hankkeiden ja toimien valintamenetelmistä ja perusteista. Kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Seurantakomitealla olisi aiempaa merkittävämpi asema ohjelmaa muutettaessa. Lakiehdotuksen mukaan sisäministeriö vastaisi ohjelman valmistelusta ja valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen sen toimittamista Euroopan komissiolle. Ohjelmaa muutettaessa seurantakomitean tulisi hyväksyä hallintoviranomaisen ehdotus ohjelman muuttamisesta. Muutoksesta riippuen, sen hyväksyisi lopulta kuitenkin joko valtioneuvoston yleisistunto tai sisäministeriö niissä tilanteissa, jossa kyse ei ole ohjelman merkittävästä muutoksesta. Lopullinen päätöksentekovalta ohjelmaehdotuksen muutoksesta olisi siis joko valtioneuvoston yleisistunnolla tai sisäministeriöllä. Seurantakomitea osallistuisi myös toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Päätöksenteko toimeenpanosuunnitelman osalta olisi sisäministeriöllä. Edellä esitetyn perusteella seurantakomitean ei katsota käyttävän sisäasioiden rahastojen ohjelmien ja

toimeenpanosuunnitelmien valmistelussa, muuttamisessa ja hyväksyntämenettelyssä merkittävää julkista valtaa.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan lailla hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan säädösperusteisesti huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan tässä tehtävässä samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan (PeVL 5/2010 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 1/2008 vp). Seurantakomitean jäsenen osalta ehdotetaan säädettäväksi, että jäsenen toimiessa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä, sovelletaan häneen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Seurantakomitean jäsenet toimisivat virkavastuulla ja jäseniin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja.

Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyy säännös hallintoviranomaisen oikeudesta valtuuttaa toinen viranomainen tai ulkopuolinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö suorittamaan tarkastustehtävä. Vastaava valtuutussäännös sisältyy tarkastusviranomaisen osalta 22 §:ään. Pykälissä tarkoitetaan tarkastustehtävän suorittamista viranomaiselle säädetyn tarkastusoikeuden rajoissa vastuun säilyessä viranomaisella. Lain 21 §:n 2 momenttiin ja 22 §:n 2 momenttiin on otettu tarkentava säännös siitä, mille tahoille tarkastusoikeus voitaisiin siirtää. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä (PeVL 18/2004 vp ja PeVL 14/2008 vp), että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Lain 21 §:ään on otettu säännökset tilintarkastajalle asetettavista kelpoisuusvaatimuksista. Tilintarkastajan toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös, että tilintarkastajaan sovelletaan tämän toimiessa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Kotirauha

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin hallintoviranomaisen ja 22 §:ssä tarkastusviranomaisen tarkastusoikeuden sisällöstä ja laajuudesta. Tarkastusoikeus on esityksessä rajattu hallintoviranomaisen osalta avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseen. Tarkastusoikeus koskisi samassa laajuudessa myös siirron saajaa. Siirron saajalla tarkoitettaisiin toimijaa, jolle avustuksen saaja siirtää edelleen osan hankkeen tai toiminnan avustuksesta. Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus olisi rajattu sisäasioiden rahastojen ohjelman varojen käyttöön liittyviin hallintoviranomaiseen kohdistuviin järjestelmätarkastuksiin ja tähän tehtävään liittyviin yksittäisiä avustuksen saajia koskeviin tarkastuksiin. Yksittäistä avustettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskisi hanketta tai toimintaa ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Jos avustus olisi 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla siirretty, koskisi tarkastusoikeus samassa laajuudessa siirron saajaa. Tarkastus voitaisiin 21 §:n mukaan suorittaa yksinomaan avustettavan hankkeen tai toiminnan ja avustuksen käytön kannalta merkityksellisiin rakennuksiin, toimitiloihin tai paikkoihin ja tarkastaa näitä sekä avustuksen saajan olosuhteita, tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa

pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa ja tarkastuksessa olisi lisäksi noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään (PeVL 17/2018 vp, PeVL 39/2016 vp).

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei lain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunut. Välttämättömyysvaatimus liittyy siihen, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 § 3 momentin mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi asunnossa tarkastuksen saisi suorittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain viranomainen (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 69/2002 vp). Lakiehdotus rajaa tarkastusten ulkopuolelle pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat, koska perustuslakivaliokunnan mainitsema välttämättömyysvaatimus ei ehdotettavien tarkastusten osalta täyty ja koska tarkastuksen tekijä voisi olla muukin kuin viranomaistaho.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 25 §:ään sisältyy säännös hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta avustuksen hakijaa, saajaa ja avustuksen saajan tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta sekä muuta avustuksen myöntämisen, maksamisen tai avustuksen käytön valvomisen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on oikeus saada edellä tarkoitettuja välttämättömiä tietoja avustuksen käytöstä myös avustuksen saajalta. Ehdotuksen mukaan saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty.

Lisäksi 25 §:ssä säädettäisiin hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toiselle viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle tai Euroopan unionin toimielimelle lakiehdotuksessa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja avustuksen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Pykälässä säädetyt salassa pidettävät tiedot voivat sisältää henkilötietoja, kuten nimitietoja, tiedon henkilötunnuksesta, kansallisuudesta tai palkasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 § 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaantioikeus tulee valiokunnan kannan mukaisesti kytkeä joko välttämättömyysvaatimukseen taikka tietosisällöt on pyrittävä luettelemaan tyhjentävästi laissa. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Pykälän mukaiset tiedot eivät sisältäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosisällöt on pyritty rajaamaan ehdotettavassa laissa tarkasti siten, että säädöksestä käy selkeästi ilmi, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu. Tietojen saanti on sidottu myös ehdotettavan lain ja yleisasetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen. Luovutuksen kohteena olevia tietosisältöjä ei ole kuitenkaan mahdollista luetella säännöksessä tyhjentävästi, minkä vuoksi pykälän mukaisia tietoja saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ainoastaan silloin, kun tietojen saaminen on välttämätöntä (PeVL 17/2016 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 14/2018 vp todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellainen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Lausunnossa todetaan edelleen, että perustuslakivaliokunta katsoo tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan lausunnon mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.

Ehdotettava laki ei sisällä erityisiä riskejä henkilötietojen suojaamisen kannalta, mutta on tarpeen, jotta salassapidettäviä tietoja voidaan saada ja luovuttaa viranomaisten välillä ja täyttää tässä suhteessa EU:n yleisasetuksen hallintoviranomaiselle ja tarkastusviranomaiselle määräämät tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta vain siltä osin kuin se on perustuslain 10 §:stä ja julkisuuslain säännöksistä sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden noudattamiseksi välttämätöntä. Muilta osin sovellettaisiin sellaisenaan yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia.

Lakiehdotuksen 26 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen käsittelystä. Pykälässä säädettäisiin, että sisäasioiden rahastoja koskevat tiedot tallennettaisiin sisäministeriön käyttämään valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Hallintoviranomainen

tallentaisi asianhallintajärjestelmään Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyt ohjelmaa, sen hallinnointia, seurantaa ja valvontaa koskevat asiakirjat sekä ohjelmaa koskevan toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi asianhallintajärjestelmään tallennettaisiin avustuksen hakijaa ja saajaa, avustettavaa hanketta tai toimintaa, avustuspäätöstä, avustuksen maksamista, suoritettuja tarkastuksia ja takaisinperintää koskevat asiakirjat. Asianhallintajärjestelmään saisi tallentaa ja siinä saisi käsitellä henkilötietoja. Henkilötietoja voisivat olla esimerkiksi avustuksen saajan ja yhteyshenkilön nimi, sähköposti ja puhelinnumero, avustuksen saajan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot, hankkeiden ohjausryhmien kokoonpanoa koskevat tiedot, maksamista koskevien hakemusten yhteydessä olevat palkkatiedot ja muut hakijan ja avustuksen saajan hakemukseen ja maksamista koskevaan hakemukseen kirjaamat tai niiden liitteenä lähettämät asiakirjat ja niihin sisältyvät henkilötiedot kuten kansalaisuutta tai oleskelulupaa koskevat tiedot. Kansalaisuus- ja oleskelulupaa koskevien tietojen tallentaminen perustuu siihen, että osalla rahastojen hankkeista ja toimista avustetaan Euroopan unionissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten vastaanotto- ja kotouttamistoimia sekä vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä toimia. Henkilötietojen merkitseminen on välttämätöntä rahastojen toimeenpanon ja valvonnan kannalta. Käsiteltävät henkilötiedot eivät olisi kuitenkaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Merkityksellistä on, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Ehdotettavassa laissa käsiteltävät henkilötiedot eivät ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevan lainsäädännön toimeenpano ja valvonta edellyttävät, että rahastojen toimeenpanosta vastaavat viranomaiset varmistuvat siitä, että avustus kohdentuu oikein ja että voidaan varmistua siitä, että rahastosta myönnetty avustus käytetään hyödyttämään sellaisten henkilöiden tilannetta esim. kotoutumista, joita rahaston tavoitteiden mukaisesti rahoituksella voidaan tukea.

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädettäisiin tietojen saannista ja luovuttamisesta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen määrärahoja koskien. Pykälän mukaiset tiedot sisältävät henkilötietoja. Maahanmuuttovirasto vastaa Suomen

osalta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan tarkoittamien henkilöiden maahan saapumista sekä kansainvälisen suojelun hakemista ja myöntämistä koskevan tiedon keräämisestä, tilastoimisesta sekä säilyttämisestä. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaisten määrärahojen saamisen perusteiden tarkistamista ja todentamista varten välttämättömiä tietoja ovat ainakin henkilöiden tunnistamista ja heidän maahantulonsa ajankohta (päivä, jona henkilö on rekisteröity saapuneeksi jäsenvaltion alueelle) ja pakolaisaseman todentamista (oleskelulupaa koskeva tieto) osoittava asiakirja.

Lakiehdotuksen 29 §:n tietojen osalta hallinto- ja tarkastusviranomainen ei käsittele erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Hallinto- ja tarkastusviranomaisen tarvitsee todeta esimerkiksi maahan saapuneen henkilön henkilöllisyys, maahantulon ajankohta sekä oleskelulupalaji ja oleskeluluvan perusteen olemassaolo, ei esimerkiksi tarkemmin sitä, millä perusteella pakolaisasema on annettu. Hallinto- ja tarkastusviranomaisella ei ole tarvetta saada tietoa asiakirjojen tarkemmasta sisällöstä, josta voisi ilmetä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa. Tietojen saanti ja luovuttaminen on rajattu vain välttämättömään tietoon edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti.

Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden tietojensaantioikeudesta. Kyseiset tiedot sisältävät henkilötietoja, mutta ne eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Luovutuksen kohteena olevat tietosisällöt on lueteltu momentissa tyhjentävästi ja sen vuoksi tietojen saanti on perustuslakivaliokunnan edellä selostetun käytännön mukaisesti rajattu tarpeellisiin tietoihin (PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2021 vp).

Viranomaisen sopimuksentekovalta

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin, että sisäministeriö voi sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Sama

koskisi valtiovarainministeriötä tarkastustehtävien osalta. Pykälä poikkeaa kumottavaksi ehdotetun sisäasioiden rahastoista annetun lain (903/2014) 29 §:stä ja aiemmasta vastaavasta säännöksestä rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta annetun lain (1286/2000) 9a §:stä, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon valtiosopimuksentekovallan delegointiin liittyen (PeVL 40/2000 vp s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ”sisäasiainministeriöllä on toimivalta sopia tietyistä rakennerahasto-ohjelman hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista tarpeellisista järjestelyistä eräiden kansainvälisten tahojen kanssa. Tämän kaltainen viranomaisen sopimuksentekovalta muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen.”

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausunnossaan PeVL 5/2007 vp todennut, että viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on nykyisin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että Suomen viranomainen voi tehdä tällaisia sopimuksia vain asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Valtioneuvosto katsoo, että kansainvälinen hallintosopimus olisi delegoitua valtiosopimusta tarkoituksenmukaisempi väline hoitaa ehdotettavassa laissa olevan kaltaisia teknisiä ja tavanomaisia järjestelyjä asianomaisten valtioiden viranomaisten kanssa muun muassa sen vuoksi, että kyseessä olevat järjestelyt olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä viranomaisten omissa nimissä eikä järjestelyjä olisi tarpeen saattaa voimaan tai julkaista. Kansainvälisillä hallintosopimuksilla voidaan sopia esimerkiksi viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä kysymyksistä, ja niiden tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta, joka on rajattu seikkoihin, jotka eivät vaadi eduskunnan hyväksyntää. Ehdotettavassa laissa tarkoitetuilla sopimuksilla ja järjestelyillä ei asetettaisi velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille, vaan niissä sovittaisiin mm. hankkeiden seurannassa ja tarkastuksissa noudattavista käytännön menettelyistä. Nykykäytännön ja perustuslakivaliokunnan edellä todetun lausunnon (PeVL 5/2007) valossa valtioneuvoston katsoo, että täytäntöönpanojärjestelyissä ei olisi kyse delegoiduista valtiosopimuksista, vaan ennemminkin juuri kansainvälisistä hallintosopimuksista. Näin ollen sisäministeriön ja valtiovarainministeriön edellä selostetulla tavalla toimivaltansa rajoissa tekemät kansainväliset hallintosopimukset eivät muodostuisi ongelmallisiksi sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Lakiehdotuksessa on lain tasolla avustusjärjestelmän perusteita koskevat säännökset. Lakiehdotukseen sisältyy useita valtuutussäännöksiä, joita käytettäisiin säädettäessä tarkemmin avustuksen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä, avustuksen ehdoista ja avustuksen täytäntöönpanossa noudatettavista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta on

korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuutuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan (PeVL 48/2001 vp, PeVL 16/2002 vp ja PeVL 40/2002 vp). Asetuksenantovallasta säädetään esityksessä mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Koska kyse on tarkkaan rajatuista, lainsäädännön soveltamista koskevista määräyksistä, ei lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksien nähdä olevan ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.