LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 136/2021 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Ehdotettava laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 kuuluu julkisten varojen käytön sääntelyyn ja on säätämismalliltaan läheisessä suhteessa valtionavustuslainsäädäntöön. Tätä ilmentääkin ehdotetun lain 1 §:n 3 momentissa oleva säännös valtionavustuslain (688/2001) soveltamisesta toissijaisesti lakiehdotuksen avustusmenettelyyn. Sisäasioiden rahastoista maksettavat avustukset eivät edellyttäisi kansallista vastinrahoitusta, joten avustukset myönnetään ainoastaan Euroopan unionin talousarviosta Suomelle myönnettäviä sisäasioiden rahastojen varoista. Vaikka rahoituspohja ei perustu valtion talousarvioon, on myönnettävät avustukset yhtäältä valtiontukia (SEUT 107 artikla) ja julkisia tukia (valtionavustuslaki 688/2001, 4 §:n 2 k) sekä valtionavustuksiin rinnastuvia, jotka maksetaan julkisista varoista. Rahastoista myönnettävät avustukset sisältävät kuitenkin omarahoitusosuuden, joten jos avustuksen saajana on valtion viranomainen, käytetään avustettavassa toiminnassa myös valtion talousarvion piiriin kuuluvia määrärahoja.

Valtiontukien myöntäminen on julkisen vallan käyttöä, joten kansallisen perustuslain 2.3 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön on perustuttava laintasoisiin säännöksiin. Niin ikään avustusten käytön seuranta, maksatus, takaisinperintä (PeVL 18/2021 vp) ja valvonta sisältävät julkisen vallan käyttöä. Selvää on, että nämä tehtävät ovat myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Koska kysymys on julkisen vallan, mutta myös julkisten varojen käytöstä, korostuu sääntelyvaatimuksissa myös perustuslain 118 §:ssä säädetty virkatoimiin kohdistuva vastuu. Julkisen vallan ja julkisten varojen käytön on täytettävä myös perustuslain 21 §:ssä säädetyt vaatimukset oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta siten kuin lailla tarkemmin säädetään.

2. Soveltamisala

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin hallintoasiana käsiteltävästä valtionavustuksen hakemisesta, päättämisestä, maksatuksesta, takaisinperinnästä ja valvonnasta. Sääntely muodostaa erityisen hallintoasian käsittelyä (erityinen hallintomenettely) koskevan säännöstön. Kuitenkaan lakiehdotuksessa ei ole säädetty tyhjentävästi avustusmenettelystä, vaan lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan toissijaisesti menettelyyn sovellettaisiin valtionavustuslakia. Säännös on informatiivinen, koska valtionavustuslain 2 §:n mukaan ”Jollei muusta laista tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu, mitä 8–37 §:ssä säädetään, koskee soveltuvin osin Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea. Tässä laissa tarkoitetaan Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävällä tuella Euroopan yhteisöjen talousarvioista tai muista Euroopan unionin hallinnassa olevista varoista myönnettävää avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, takausta, maksuhelpotusta ja muita taloudellisia etuuksia.” Siten valtionavustuslain soveltaminen ehdotettuun avustustoimintaan ja menettelyyn tulee sovellettavaksi suoraan mainitun valtionavustuslain 2 §:n perusteella. Lakiehdotus ja valtionavustuslaki on joiltain osin sääntelyltään päällekkäistä. Toisaalta lakiehdotus pitää sisällään säännöksiä, joita ei valtionavustuslain 2 §:n perusteella muuten sovellettaisi nyt lausuttavana olevaan avustustoimintaan.

Koska sääntelyn kohteena on erityinen hallintomenettely, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn kohteena tulevaan menettelyyn sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), viranomaistoiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019).

Lakiehdotus sisältää runsaasti asetuksenantovaltuuksia tarkoittavia säännösehdotuksia. Avustusten myöntämiseen sovelletaan myös EU:n asetuksia. *Kaiken kaikkiaan sääntelykokonaisuus on monikerroksinen, joka koostuu unionin lainsäädännöstä, sitä täydentävästä kansallisesta avustusmenettelyä täsmentävästä laista ja sen nojalla annetuista asetuksista, yleisestä valtionavustussääntelystä sekä kansallisesta hallinnon yleislainsäädännöstä.* Sääntelymalli on varsin raskas ja pirstaleinen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota tukilainsäädännön pirstaleisuuteen ja vaikeaselkoisuuteen sekä tähän liittyvään ongelmallisuuteen suhteessa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn nähden (PeVL 41/2006 vp).

3. Tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 29 § sisältää tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Lakiehdotuksen 29 §:n otsikosta huolimatta pykälässä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien lisäksi säädettäväksi oikeudesta luovuttaa tietoja. Pykälän 1 momentissa hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömään näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. *Säännös olisi syytä tarkentaa siten, että lakisääteisillä tehtävillä tarkoitetaan "tässä laissa säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä".* Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momenttia tulisi myös tarkentaa. Siinä ehdotetaan blankkona säädettäväksi varsin laajasta oikeudesta luovuttaa viranomaisille, julkista tehtävää hoitaville tai EU:n toimielimelle välttämättömiä tietoja tarkastus- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 ja 29 §:ssä on säädetty tietojen antamisen oikeudesta silloin, kun esimerkiksi laissa on säädetty tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen. *Tässä suhteessa tietojen luovuttamisen pitäisi perustua tiedonsaantioikeutta osoittavaan sääntelyyn siten, että näille säännösehdotuksessa oleville viranomaisille, julkista tehtävää hoitaville ja EU:n toimielimelle on säädetty erikseen tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä.* Yleisesti ottaen luovutussääntely on tarpeetonta, koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa on yleiset säännökset tietojen luovuttamisesta, kun tietoihin on olemassa tiedonsaantioikeus. Luovutussääntelylle on perusteet lähinnä silloin, kun luovuttaminen tapahtuu luovuttajan omaehtoisen harkinnan pohjalta esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momenttia koskeva tiedonsaantioikeutta osoittava sääntely perustuu tarpeellisuusedellytykseen. Säännösehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä sääntelymallia.

4. Vaatimus sähköisestä asioinnista ja allekirjoituksesta

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan avustusta haetaan hallintoviranomaiselta hallintoviranomaisen hyväksymällä lomakkeella. Hakemus tulee vireille, kun lomakkeella sähköisesti tehty hakemus on

saapunut hallintoviranomaiselle annetussa määräajassa. Ehdotus tarkoittaa sitä, että avustusasia voidaan laittaa vireille vain sähköisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisessa tapahtuvaan asiointiin pitäisi tarjota vaihtoehtoisia tapoja ja huolehtia asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta. Siten ehdotuksella on kiinnekohtansa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saattaa asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa sekä hyvän hallinnon takeisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan velvollisuus huolehtia hallinnossa asioinnin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille tarkoittaa perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävissä määrin sähköisen asioinnin mahdollistavien digitaalisten palvelujen rinnalla (PeVM 11/2021 vp ja PeVM 16/2020 vp). Kuitenkin perustuslakivaliokunta on todennut, että sähköisen asioinnin edellyttämisellä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä sääntelyn hyväksyttävyydellä on sillä, että sähköinen asiointi ei koske välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan oikeushenkilöitä (PeVL 32/2018 vp).

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan avustusta voidaan myöntää julkisyhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Siten avustusta eivät voi hakea vain oikeushenkilöt. *Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot vastaavasta sääntelykontekstista, ei ehdotus ole ongelmallinen yhteen asiointitapaan - sähköiseen asiointiin edellyttävänä sääntelynä suhteessa yhdenvertaisuuteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmista katsottuna.*

Lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentin mukaan ”Hakemuksen allekirjoitukseen sovelletaan, mitä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) säädetään henkilön yksilöimisestä ja tunnistamisesta.” Säännösehdotuksessa viitatussa laissa (617/2009) ei ole kuitenkaan säädetty henkilön yksilöimisestä ja tunnistamisesta, vaan säädös koskee tunnistusvälineitä ja niiden tarjoajia, tunnistuspalveluja ja niiden tarjoajia sekä varmenteita ja varmentajia. Sähköisistä allekirjoituksista on säädetty nk. eIDAS-asetuksessa (EU) N:o 910/2014, jonka 27 artikla sisältää säännökset sähköisistä allekirjoituksista julkisissa palveluissa. Säännösehdotuksessa viitataan henkilön yksilöimiseen ja tunnistamiseen, jolloin kysymys on enemmänkin sähköisen tunnistamisen käytöstä. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 §:ssä on säädetty viranomaisen digitaalisen palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta. Puolestaan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) on säädetty sähköisen tunnistamisen palvelujen käyttövelvoitteesta ja tämä velvollisuus koskee myös sisäministeriötä hallintoviranomaisena. Koska sähköisellä tunnistamisella ja allekirjoitusvaatimuksilla on merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn jokaisen oikeuden laittaa asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, tulee sääntelyn olla näiden käytöstä selvää. Hyvän hallinnon vaatimuksia ilmentävissä hallinnon yleislaeissa – hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa ei ole säädetty allekirjoitusvaatimusta vireillepanon ehdottomaksi edellytykseksi. *Lakiehdotuksessa säännöksen tarkoitus jää epäselväksi, halutaanko siinä säätää varsinaisesti allekirjoitusvaatimuksesta muotovaatimuksena vireillepanossa vai vireille panijan tunnistamisesta. Säännösehdotuksen perustelutkaan eivät avaa ehdotuksen tarkoitusta ja sääntelyn tarvetta.*

5. Avustuspäätös, hyvä hallinto ja virkavastuu

Lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi avustuksen myöntämisestä ja avustuspäätöksen sisällöstä. Pykälän perustelujen mukaan avustuspäätöksen sisältöön vaikuttaisivat myös valtionavustuslaki ja hallintolaki. Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään myönteisestä avustuspäätöksestä. Valtionavustuslain 11 §:ssä on niin ikään säädetty myönteisen valtionavustuspäätöksen sisällöstä. Siten avustuksen myöntämättä jättämistä koskevan päätöksen sisältöön sovelletaan yksinomaan hallintolakia. Ehdotettu 16 §:n 2 momentin säännökset eivät muodosta tyhjentävää sääntelyä avustuspäätöksen sisällöstä. Toisaalta pykälän 4 momentin mukaan päätöksen sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös asetuksella.

Lakiehdotuksen 16 §:ssä ei edellytetä avustuspäätöksestä vastuussa olevien yksilöintiä päätöksessä. Valtionavustuslain 11 §:ssä ei ole myöskään tällaisia säännöksiä. Hallintolain 44 §:ssä on säädetty päätöksen sisältövaatimuksista, mutta niihinkään ei sisälly päätöksestä vastuussa olevien yksilöintivaatimusta, vaan ainoastaan yhteyshenkilön nimi yhteystietoineen. Hallintolakia ja valtionavustuslakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Avustuspäätöksen tekeminen on perustuslain 118 §:n mukainen virkatoimi, joten tällaisesta virkatoimesta on käytävä ilmi siitä vastuussa oleva luonnollinen henkilö/henkilöt. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään eräissä yhteyksissä nostanut esiin virkamiehiin tosiasiallisesti kohdistuvan vastuun virkatoimista (esim. PeVL 7/2019 vp; PeVL 70/2018 vp; PeVL 62/2018 vp; PeVL 78/2018 vp).

Perustuslain 21 §:ssä säädettyyn asianmukaiseen asiankäsittelyyn ja hyvän hallinnon takeisiin voidaan katsoa kuuluvaksi se, että viranomaisessa asian käsittelee henkilöt, jotka toimivat puolueettomasti ja eivät ole siten esteellisiä asiankäsittelyssä. Hallintolaissa säädetään esteellisyysperusteista, jotka tulevat sovellettavaksi nyt lausuttavana olevassa avustusmenettelyssä. Asian käsittelyyn ja erityisesti ratkaisuun osallistuvista henkilöistä asianosaisen on voitava saada tieto muun muassa esteellisyyskysymyksen arvioimiseksi ilman, että hänen tarvitsee vedota erikseen tiedonsaantioikeuksiinsa. Tätä asian käsittelijään kohdistuvaa asianosaisen esteellisyysarviointia on pidetty laillisuusvalvonnassa merkityksellisenä viranomaistoiminnan kontrolloitavuuden näkökulmasta (Ks. AOKS OKV/305/10/2020 - OKV/316/10/2020, 2.5.2021).

Laillisuusvalvonnassa on korostettu myös sitä, että virkatoimen tekijä on pystyttävä selvittämään ja yksilöimään perustuslain 21 §:stä ja 118 §:ssä johtuvista syistä (AOA 386/4/02, AOA 2472/4/06, 12.6.2008, AOA 1777/4/08, 31.12.2009, AOA 686/4/09, 29.11.2010). Laillisuusvalvonnassa on myös pidetty allekirjoitustoimen tekemistä päätökseen henkilökohtaisen vastuun osoituksena, joka on sopusoinnussa virkavastuusääntelyn kanssa. Tällaista virkavastuun osoittavaa toimea on pidetty hyvään hallintoon kuuluvana (AOK OKV/399/1/2017, 10.11.2017). Oikeuskäytännössä puolestaan on pidetty julkista valtaa käyttävien nimitietoja julkisina ja yleisön tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvina (KHO 2019:169, KHO:2019:11, KHO:2014:83 ja 2012:88).

Virkatoimien tekijän tiedot ovat merkityksellisiä myös julkisuusperiaatteen kannalta katsottuna. Julkisuusperiaatteen keskeisiin tarkoituksiin kuuluu jokaiselle oikeus valvoa julkisten varojen käyttöä. Siten julkisista varoista päätettäessä on myös perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta katsottuna merkitystä sillä, että varojen käytöstä päättävät ja vastuulliset ovat todennettavissa niistä asiakirjoista, joiden perusteella julkisia varoja käytetään.

Edellä esitetyn perusteella nähdäkseni avustuspäätöksen tehneet ja siten tästä virkatoimesta vastuussa olevat virkamiehet tulisi olla yksilöitävissä ja dokumentoituna avustuspäätökseen. Koska lakiehdotuksen mukaan avustusasiat käsitellään tietojärjestelmässä (asianhallintajärjestelmä), tällainen yksilöinti voidaan tehdä tietojärjestelmän toiminnallisuuksilla ilman, että päätöksiin tarvitsisi vaatia erikseen esimerkiksi päätöksen tehneen henkilön allekirjoitusta, vaan päätöstä osoittava toimi ja sen rekisteröinti tietojärjestelmään riittää taikka kehittynyt sähköinen allekirjoitus. Puolestaan sähköisen allekirjoituksen käytöstä viranomaisen laatimissa asiakirjoissa on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa.

Asianosaisen mahdollisuudet arvioida avustuksen käsittelyn asianmukaisuutta ovat sidoksissa myös siihen, että hänellä on tieto asiaa käsitelleestä ja päättäneestä henkilöstä. Yleisöllä on puolestaan oltava mahdollisuus saada julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi asiakirjoista todennettavissa olevat tiedot julkisen vallan ja julkisten varojen käytöstä vastuussa olevista. Merkitystä on myös esimerkiksi avustuksen maksatuksiin liittyvien virkatoimien dokumentoinnilla tarkastusta ja laillisuusvalvontaa varten. *Vain riittävällä dokumentoinnilla voidaan todentaa, että viranomaisessa toimivaltainen virkamies on esitellyt tai päättänyt avustuksen myöntämisestä tai päättänyt maksatushakemuksen perusteella maksatuksesta. Periaatteellisesti julkisten*

varojen käytön kontrolloitavuudella ja vastuullisten dokumentoinnilla on myös merkitystä perustuslain 90 §:ssä säädetylle valtiontalouden valvonnan toteuttamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella pidän sääntelykokonaisuutta – lausuttavana olevaa lakiehdotusta sekä valtionavustuslakia ja hallintolakia perustuslain 21 §:n ja 118 §:n kannalta ongelmallisena. Julkista valtaa käyttävät ja julkisista varoista päättävät on pysyttävä todentamaan vaivatta niistä asiakirjoista, joiden perusteella julkista valtaa ja julkisia varoja käytetään. Tätä ei voida jättää vain sääntelemättämän hyvän hallintotavan varaan. Tästä syystä avustuspäätöksestä tulisi ilmetä päätöksen tehneet ja siten siitä vastuussa olevat henkilöt. Vastaavasti tietojärjestelmässä tehdyt muut toimet on pysyttävä todentamaan esimerkiksi maksatuksen toteuttamiseen liittyvien virkatoimien tekijän osalta. Merkityksellistä on myös huomioida, että lakiehdotuksessa avustuksen ja maksatuksen hakijan edellytetään allekirjoittavan hakemukset sähköisesti. Vastaavaa vaatimusta ei ole ehdotettu säädettäväksi julkista valtaa käyttävälle henkilölle hallintoviranomaisessa.

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan päätöksestä olisi käytävä ilmi ”tässä laissa säädetyt avustuksen ehdot sekä avustuksen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset”. *Lakiehdotus sisältää asetuksenantovaltuuksia, jotka merkitsevät sitä, että avustuksen ehtoja säädettäisiin myös asetuksella, joten avustuspäätöksestä tulisi ilmetä kaikki ne ehdot, jotka koskevat avustuksen käyttö – ei siis pelkästään lakiehdotuksessa säädetyt ehdot.* Lisäksi takaisinperintäedellytyksiä ei voida asettaa avustuspäätöksessä. *Perussäännökset takaisinperinnästä on säädettävä lailla (PeVL 23/2000 vp). Takaisinperintää koskevaa sääntelyä on säädetty valtionavustuslaissa, joten avustuspäätöksestä tulisi ilmetä valtionavustuslaissa säädetyt takaisinperinnän edellytykset.*

6. Tarkastus, julkinen hallintotehtävä ja kotirauha

Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hallintoviranomaisen mahdollisuudesta antaa tarkastustehtäviä tilintarkastajalle tai muulle tarkastuksen tekemiseen riittävän asiantuntemuksen omaavalle. Vastaava ehdotus sisältyy 22 §:n 2 momenttiin. Ehdotukset tarkoittavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamisen mahdollistamista yksityiselle.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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. Perustuslaissa ei ole säädetty viranomaisen käsitteestä eikä julkisen hallintotehtävän sisällöstä. Julkisia hallintotehtäviä ovat julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät, mutta myös viranomaisille eri laeissa säädetyt tehtävät. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi säädösten toimeenpano sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät (HE 1/1998 vp, s. 178–179). Tehtävä voi olla julkinen hallintotehtävä ilman, että sen hoitamisessa käytettäisiin julkista valtaa (PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 30/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esimerkiksi PeVL 5/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täyttyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp). Toisaalta joissakin tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tarkastustoiminta olisi julkinen

hallintotehtävä, vaan arviointia voidaan luonnehtia puolueettomaksi, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaksi lausunnoksi (PeVL 4/2012 vp ja PeVL 2/2002 vp).

Hallituksen esityksessä tarkoitetut tarkastustehtävät ovat luonteeltaan viranomaiselle kuuluvia ja niissä käytetään julkista valtaa mahdollisesti itsenäisestikin tarkastusta toimitettaessa. Ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi olevan pelkästään avustamistyyppistä tarkastusta, vaan itsenäistä, joskin se tapahtuisi viranomaisen valtuutuksen eikä niinkään toimeksiannon perusteella. Tarkastukset voivat myös johtaa viime kädessä tarkastustulosten perusteella takaisinperintään, joskin näistä päättää hallintoviranomainen. Edellä esitetyistä syistä tarkastustoiminta lakiehdotuksessa tarkoitettuna on julkinen hallintotehtävä ja siten sen antamisesta yksityiselle tilintarkastajalle tai muulle yksityiselle asiantuntijalle on säädettävä laissa. Tarkastuksen toimittamisen osalta on syytä todeta, että se saattaa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 50/2017 vp). *Tästä syystä lakiehdotusta tulisi täsmentää siten, että yksityiset tarkastajat toimivat hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen lukuun niiden valvonnan ja ohjauksen alaisina. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on oltava riittävä asiantuntemus tarkastusten ohjaamiseksi ja valvomiseksi sekä tarkastustulosten arvioimiseksi.* Lakiehdotus sisältää asianmukaisesti viittaussäännökset rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn sekä valtion virkamieslakiin.

Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentissa rajataan tarkastusoikeutta siten, että tarkastusta ei saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Lisäksi tarkastuksessa olisi noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Ehdotettu vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (esim. PeVL 17/2018 vp).

7. Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotus sisältää merkittävästi lainsäädäntövallan delegointisäännöksiä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 1/2004 vp). Valiokunta on pitänyt asianmukaisena, että valtuuksien nojalla annettavien asetusten muuta sääntelyä täsmentävä luonne ilmenee selvästi itse valtuussäännösten tekstistä "…asetuksella säädetään tarkemmin…" (PeVL 47/2001 vp). Lakiehdotuksen asetuksenantovaltuudet on kohdistettu valtioneuvostolle ja muodollisesti asetuksenantovaltuudet on rajattu perussäännöksissä säädetyn tarkentamiseen. Kuitenkin perussäännöksetkin ovat monin osin yleisellä tasolla, joten niistä ei voida lähteä hakemaan johtoa sille, millä tavalla asetuksella tarkennetaan perussäännösten sisältöä. Kuitenkin yleisesti asetuksenantovaltuuksien tulkintaa rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset samoin kuin valtuutuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (PeVL 29/2004 vp).

Vantaalla 17.10.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti