

Asia: VN/6450/2019

Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

I Keskeiset ehdotukset

- **Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista**

-

II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 3 §)**

-

- **Ovatko alueiden kehittämisen tavoitteet selkeät ja kestävät pitkällä aikavälillä? (2 §)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?**

-

- **Saako 15 §:stä kokonaiskuvan maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä?**

-
- **Onko maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) rooli, tehtävät ja päätöksenteko selkeästi määritelty? (17, 18 ja 19 §)**

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-
- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan erityisohjelmista (osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013). Näkemyksiä ehdotuksesta tai ohjelmien tarpeesta jatkossa? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 30 §)**
-
- **Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)**
-
- **Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)**
-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

-
- **Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?**

Esityksessä ehdotetaan Interreg-ulkorajaohjelmien osalta kumottavaksi erillinen laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä (657/2015, ENI-laki). Kaikki Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia koskevat erityissäännökset ehdotetaan koottavaksi käsillä oleviin lakiehdotuksiin.

Esitetyn lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakenne-politiikan toimeenpanosta (toimeenpanolaki) 28 §:ssä säädettäisiin, että ”Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoa koskevan rahoitussopimuksen hyväksyy työ- ja elinkeinoministeriö siten kuin Interreg-asetuksen 58 artiklassa säädetään.” Pykälän sisältö vastaa ulkoministeriön käsityksen mukaan pitkälti kumottavaksi ehdotetun ENI-lain (657/2015) 9 §:ää, jonka mukaan ”Työ- ja

elinkeinoministeriö allekirjoittaa täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklan mukaiset ohjelmakohtaiset rahoitussopimukset kuultuaan hallintoviranomaisina toimivia maakuntien liittoja.”

Esitetyn toimeenpanolain 35 §:ssä taas säädettäisiin, että ”Työ- ja elinkeinoministeriö tai hallintoviranomainen voi sopia tavanomaisina pidettävistä Interreg-ohjelman tai Interreg-ulkorajaohjelman hallinnointitehtävien toimeenpanemisesta Euroopan komission ja muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden viranomaisten sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa.” Kyseisen pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa vielä todetaan, että ”Tavanomaisina tehtävinä ei voitaisi pitää asioita, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai jotka muutoin edellyttävät eduskunnan suostumusta. Yhteistyöohjelmien toimeenpano voi vaatia tällaisten järjestelyjen tekemistä esimerkiksi rahaliikenteen turvaamiseksi Venäjältä ohjelman hallintoviranomaiselle.” Pykälä vastaa ulkoministeriön käsityksen mukaan pitkälti kumottavaksi ehdotetun ENI-lain (657/2015) 10 §:ää, jonka mukaan ”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.”

Kumottavaksi ehdotetun ENI-lain esitöissä (HE 342/2014, s. 19) on todettu, että kyseisissä ”9 ja 10 §:ssä mainituissa sopimuksissa on kysymys sopimus[teko]vallan delegoinnista”. Kyseisessä hallituksen esityksessä on myös avattu perustuslakivaliokunnan asettamia edellytyksiä viranomaiselle annet-tavalle sopimuksetekovallelle, ja todettu, että perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla antaa sopimuksetekovaltuutta sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, ovat muuten merkittäviä tai joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen. Siten ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitetyn toimeenpanolain 28 ja 35 §:n, jotka ulkoministeriön käsityksen mukaan pitkälti vastaavat ENI-lain mainittuja 9 ja 10 §:ää, osalta tulisi tarkastella, onko ehdotetuissa säännöksissä myös kyse sopimuksetekovalan delegoinnista viranomaiselle. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimeenpanolain 28 ja 35 § eivät koskisi viranomaiselle perustettavaa sopimuksetekovaltaa siinä mielessä, että kyse olisi valtiosopimuksetekovaltasta. Asia ei kuitenkaan ole selvä, sillä jäljempänä selostetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on katsottu, että ehdotetun toimeenpanolain 35 §:n mukaisia järjestelyjä vastaavien järjestelyjen osalta oli kyse sopimuksetekovalan delegoinnista viranomaiselle.

ENI-lakia edeltänyt laki ulkorajayhteistyön hallinnosta (500/2008, ENPI-laki) sisälsi myös esitetyn toimeenpanolain 35 §:ää pitkälti vastaavan säännöksen (ENPI-lain 10 §). ENPI-lain hallituksen esityksen (HE 42/2008 vp, s. 37) mukaan lain 10 § 1 koski viranomaiselle perustettavaa sopimuksetekovaltaa. Perustuslakivaliokunta antoi tuolloin esityksestä lausunnon (PeVL 14/2008 vp), jossa se totesi ENPI-lain 10 § 1 momentin osalta, että ”[t]oisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtävän sopimuksen tekovalan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellinen järjestely” ja että ”[t]ällaisen sopimuksetekovalan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä”. Huomionarvoinen tältä osin on myös perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 40/2000 koskien rakennerahasto-ohjelmien kansallista

hallinnointia koskevaa lakia. PeV:n lausunnossa todetaan: ”Lakiehdotuksen 9 a §:n 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.”

Edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan lausuntojen voisi lähtökohtaisesti katsoa tukevan sitä, että myös esitetyn toimeenpanolain 35 § koskisi viran-omaiselle perustettavaa sopimuksentekovaltaa. Koska myös esitetyn toimeenpanolain 28 §:n edeltäjän, ENI-lain 9 §:n osalta oli lain esitöissä todettu, että kyse olisi sopimustekovallan delegoinnista, olisi asiaa tarkasteltava myös esitetyn toimeenpanolain 28 §:n osalta. Mikäli kyse olisi tällaisesta sopimuksentekovallan delegoinnista, tulisi hallituksen esitykseen sisällyttää perustelut (kohtaan ”Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys”) delegoinnin perusteista.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan nykyisen tulkintakäytännön valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimeenpanolain 28 ja 35 § eivät koskisi viran-omaiselle perustettavaa sopimuksentekovaltaa siinä mielessä, että kyse olisi valtiosopimuksentekovallasta, joka kuuluu pääsääntöisesti perustuslain 93 §:ssä tarkoitettulle ulkopoliittikan johdolle.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitetyn toimeenpanolain 28 §:ssä tarkoitettussa rahoitussopimuksessa ei olisi kyse valtiosopimuksesta. Toimeenpanolain 28 §:n mukaan Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoa koskevan rahoitussopimuksen hyväksyy työ- ja elinkeinoministeriö siten kuin Interreg-asetuksen 58 artiklassa säädetään. Interreg-asetuksen 58 artiklan mukaan ”Jos Interreg-ohjelman hallintoviranomaisen sijaintijäsenvaltio päättää allekirjoittaa rahoitussopimuksen 4 kohdan a alakohdan mukaisesti, kyseistä rahoitussopimusta on pidettävä välineenä, jolla toteutetaan unionin talousarviota varainhoitoasetuksen mukaisesti, eikä SEUT-sopimuksen 216–219 artiklassa tarkoitettuna kansainvälisenä sopimuksena.”

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan myöskään esitetyn toimeenpanolain 35 §:ssä tarkoitettussa järjestelyssä ei olisi kyse valtiosopimuksesta, vaan ennemmin ns. kansainvälisestä hallintosopimuksesta, jolla voidaan sopia esimerkiksi viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä kysymyksistä, ja jonka tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta (ks. PeVL 5/2007, s. 10. Ks. myös Valtiosopimusopas jakso 2.5). Näitä toimeenpanojärjestelyjä voitaisiin esityksen mukaan tehdä Euroopan komission ja muiden ohjelmaan osallistuvien valtioiden viranomaisten sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa, ja järjestelyt koskisivat Interreg-ulkorajaohjelman hallinnointitehtävien toimeenpanemista. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu esimerkinomaisesti, että yhteistyöohjelmien toimeenpano voi vaatia tällaisten järjestelyjen tekemistä esimerkiksi rahaliikenteen turvaamiseksi Venäjältä ohjelman hallintoviranomaiselle. Vaikuttaa siis siltä, että järjestelyillä olisi tarkoitus sopia viranomaisten välillä viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä.

Ulkoministeriö esittääkin työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi, tulisiko esityksestä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto siltä osin, onko esitetyn toimeenpanolain 28 ja 35 §:n mukaisissa sopimuksissa kyse viranomaiselle delegoitujen valtiosopimusten sijasta rahoitussopimuksista tai kansainvälisistä hallintosopimuksista, joiden tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-
- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä. Näkemyksiä luopua äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 §:n 2 mom.)**
-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)**
-
- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**
-
- **Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?**
-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-
- **Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?**
-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

-

- Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

-

IV Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?

Kommentit ja näkemykset

-

Tölö Elina