

12.5.2014

OM 54/43/2014

Sisäministeriölle

SISÄMINISTERIÖ

12. 05. 2014

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI SISÄASIOIDEN RAHASTOISTA

Esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella on tarkoitus täytäntöönpanna Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut kansallisten ohjelmien hallinnointia koskevat vaatimukset. Unioni rahoittaa sisäasioiden ohjelmakaudella 2014-2020 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sisärajattoman alueen kehittämistä. Rahoitus ohjataan jäsenvaltioihin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sekä sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Tuen myöntäminen (16 §)

Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan tukipäätöksestä tulisi käydä ilmi muun muassa takaisinperinnän edellytykset. Ehdotettuun lakiin ei sisälly takaisinperintää koskevia säännöksiä, vaan tältä osin sovellettaneen valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Tästä seikasta olisi asianmukaista tehdä selkoa lain perusteluissa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä "tuen myöntämisestä". Esityksestä ei käy ilmi, millaista seikoista asetuksella on asianomaisessa yhteydessä tarkoitus säätää. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että asetuksella ei ole mahdollista säätää esimerkiksi sellaisista myöntämismenettelyyn ja asian käsittelyyn liittyvistä seikoista, joista säädetään hallintolaissa (434/2003). Valtuuden tulkintaa ja sen nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 19/2006 vp, s. 3/1, PeVL 29/2004 vp, s. 4/1, PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Valtuuden alaa on jatkovalmistelussa syytä täsmentää.

Vaille perusteluja on jätetty myös maksetun tuen määrää koskevan 20 §:n 3 momentin valtuussäännös. Epäselväksi jää, onko valtioneuvoston asetuksella todella tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä julkisen tuen ”vaikutuksesta” tuen määrään vai siitä, mitä pidetään tuen määrään vaikuttavana julkisena tai yksityisenä rahoituksena. Valtuuttavan sääntelyn käyttöalaa tulee tältäkin osin tarkentaa.

Tarkastusoikeuden siirtäminen (21 ja 22 §)

Vastuu- ja tarkastusviranomaisena toimiva sisäministeriö voisi lakiehdotuksen 21 ja 22 §:n mukaan päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan tuen myöntämiseen maksamisen ja käytön valvontaan liittyvän tarkastuksen puolestaan. Tarkastus voi kohdistua myös siirretyn tuen saajaan.

Tarkastustoimivaltuus merkitsee oikeutta puuttua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Tarkastusta ei saa lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin nimenomaisen säännöksen perusteella suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, joten tarkastusvaltuudet eivät koske perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa turvattua kotirauhan suojan piiriä.

Ulkopuolisen tilintarkastajan osalta pätevyysvaatimuksista ja perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisestä virkavastuusta on asianmukaiset säännökset ehdotetun 21 §:n 2 ja 3 momentissa. Hallinnon yleislakien soveltaminen on jätetty määräytymään kyseisten lakien soveltamisalasäännösten perusteella. Oikeus virka-avun saamiseen on asianmukaisesti rajattu tilintarkastajan toimivaltuuksien ulkopuolelle. Sääntelystä on myös pääteltävissä, ettei tilintarkastajalla olisi itsenäistä oikeutta ryhtyä tarkastustoimenpiteisiin, vaan viranomainen harkitsisi tarkastustarpeen valtuutusta antaessaan tapauskohtaisesti.

Tarkastustoimivallan siirtoa toiselle viranomaiselle on tarkasteltava perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti vastaavassa yhteydessä pitänyt ehdotetunkaltaista sääntelyä sinänsä mahdollisena, mutta katsonut, että siirron kohteena olevan viranomaisen tulee ilmetä välittömämmin suoraan laista (PeVL 14/2008 vp). Sääntelyä on tältä osin pyrittävä tarkentamaan.

Seurantakomitea (8 §)

Seurantakomiteaa koskeva lakiehdotuksen 8 §:n sääntely on pääosin asianmukaista. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntämisjärjestysperusteluiden mukaan seurantakomitea käyttäisi julkista valtaa. Seurantakomitealle ei kuitenkaan kuulune sellaista päätöksentekovaltaa, joka edellyttäisi tämän huomioimista muuutoksenhakusääntelyssä.

Pykälän 5 momentista ei käy ilmi, mikä taho vahvistaa seurantakomitean työjärjestyksen. Tarkoituksena lienee, että seurantakomitea laatii työjärjestyksensä ja sisäministeriö vahvistaa sen. Tämä seikka on syytä nimenomaisesti todeta 8 §:n 5 momentissa.

Informaatio-oikeudellinen sääntely (25- 27 §)

Vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja säädettäisiin sekä lakiehdotuksen valvontamenettelyä koskevan 5 luvun 25 §:n 3 momentissa että erinäisiin säännöksiin sijoitettuna 27 §:n 2 momentissa. Säännökset olisi asianmukaista yhdistää yhdeksi salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaksi pykäläksi.

Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentissa on säännös tiedonsaantipyynnön sisällöstä. Säännös ei ole tarpeen ja olisi omiaan vastakohtaisuuspäätelmän vuoksi aiheuttamaan epäselvyyttä tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten tulkinnassa, minkä vuoksi säännös olisi asianmukaista poistaa. Pykälän 1 ja 2 momentissa käytetään lainsäädäntökäytännöstä poikkeavaa ilmaisutapaa ("muulta viranomaiselta, po. "toiselta viranomaiselta"). Ehdotetun 3 momentin muotoilu on syytä jatkovalmistelussa selkeyttää.

Lakiehdotuksen 26 §:ssä olisi säännökset sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmästä. Sääntelytapa ei vastaisi vakiintunutta lainsäädäntökäytäntöä. Tarkoituksena lienee, että sisäministeriö olisi tietojärjestelmän päävastuullinen rekisterinpitäjä (1 mom.) ja että tietoja järjestelmään tallettava vastuuviranomainen vastaa tallettamiensa tietojen virheettömyydestä (2 mom.).

Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan tietojärjestelmään talletettujen tietojen julkisuuteen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999; julkisuuslaki), minkä lisäksi julkisia ovat tiedot, jotka jäsenvaltioiden on julkaistava EU-säännösten mukaisesti. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkaistavat tiedot määritellään myöhemmin, mutta julkaistavien tietojen ei odoteta sisältävän kansallisen lainsäädännön mukaan salassa pidettäviä tietoja. Perusteluteksti ja ehdotettu säännös näyttäisivät olevan keskenään ristiriidassa. Yleisenä lainvalmisteluohjeena on, ettei säädettävään lakiin oteta viittausta julkisuuslakiin, jollei ehdotettavaan säädökseen sisälly julkisuutta koskevia erityissäännöksiä. Edellä todetut näkökohdat huomioon otettuina asianmukaisinta olisi, että ehdotettava 27 § koskisi yksinomaan velvollisuutta julkaista tietoja ja että ehdotettu 2 momentti yhdistettäisiin aikaisemmin ehdotetulla tavalla lakiehdotuksen 3 momentin kanssa omaksi salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaksi pykäläksi.

Viranomaisen sopimuksentekovalta (29 §)

Sisäministeriö voi lakiehdotuksen 29 §:n mukaan sopia tavanomaisina pidettävistä yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista järjestelyistä muiden valtioiden vastuuviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Edellytyksenä on, että sovittavat asiat eivät kuulu lainsäädännön alaan tai ole muutoin merkitykseltään huomattavia taikka muutoin vaadi eduskunnan suostumusta.

Toisen valtion kanssa tehtävän sopimuksen tekovallan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellinen järjestely. Tällaisen sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisäl-

töön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä (Pevl 28/2008 vp, PeVL 14/2008 vp, PeVL 16/2004 vp PeVL 40/2000 vp.). Lisäksi viranomaiselle ei voida tavallisella lailla perustaa sopimuskentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 16/2004 vp). Ehdotuksen on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa mahdollista katsoa täyttävän nämä edellytykset. Sääntelyn suhteesta perustuslakiin on kuitenkin syytä tehdä selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Muutoksenhaku

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi muutoksenhakua koskevia säännöksiä, vaan tältä osin sovellettaisiin valtionavustuslakia. Valtionavustuslain 34 §:n mukaan valtionapuviranomaisen päätöksestä haetaan ensi vaiheessa oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Koska ehdotetussa laissa valtionapuviranomaisena olisi sisäministeriö, valitus sen antamasta oikaisupäätöksestä ohjautuisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriössä on vireillä hallintoasioiden muutoksenhakua koskeva hanke, jonka yhteydessä on muun ohella tarkoitus laajentaa oikaisuvaatimus- ja valituslupamenettelyn käyttöalaa sekä muuttaa hallintolainkäyttölakia siten, että ministeriön hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Lausuntopyynnön kohteena olevassa lakiehdotuksessa on kyse jo alkaneeseen ohjelmakauteen sidotusta rahoitusohjelmasta, jonka puitteissa tehtävät rahoituspäätökset ajoittunevat ohjelmakauden alkuvuosille. Oikeusministeriö pitäisi siksi asianmukaisena, että ehdotettuun lakiin otettaisiin nimenomaiset muutoksenhakusäännökset, joissa muutoksenhaku ministeriön antamasta oikaisupäätöksestä ohjattaisiin hallinto-oikeuteen. Lisäksi jatkovalitusoikeutta muista kuin tuen takaisinperintää ja maksatukseen keskeytystä koskevista päätöksistä olisi perusteltua rajoittaa valitusluvalla.

Ylijohtaja

Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos

Marietta Keravuori-Rusanen