

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta (HE 42/2008 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 14/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen ja neuvotteleva virkamies Petri Haapalainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- suurlähettiläs Petri Salo, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- tarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ohjelmajohtaja Päivi Ekdahl, Lapin liitto
- aluesuunnittelupäällikkö Kari Pakarinen, Suomen Kuntaliitto
- Puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Itä-Suomen lääninhallitus
- Oulun lääninhallitus
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Etelä-Karjalan liitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulkorajayhteistyön hallinnosta. Lakiin ehdotetaan otettavaksi rakennerahastolainsäädäntöä vastaavat säännökset eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä osarahoitettavien yhteisön ulkorajoilla toteutettavien yhteisten toimintaohjelmien valmistelusta, hallinnoinnista, seurannasta, valvonnasta ja tarkastuksesta. Oh-

jelmat korvaisivat vuosina 2004—2006 muun muassa Suomen ja Venäjän raja-alueella toteutetut naapurisuusohjelmat. Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös säännökset ohjelmien yhteisten hallintoviranomaisten nimeämisestä, tehtävistä ja toimivaltuuksista myöntää hankkeisiin yhteisön ulkorajayhteistyöhön osoittaman ja sitä vastaavan valtion rahoitusosuuden.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säänneltäväksi Euroopan unionin Euroopan naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ns. ENPI-asetus) rahoituksen hallinnoinnin kansallisesta täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksen ehdotukset vastaavat suurelta osin rakennerahastolain (1041/2006) ohjelmia koskevia säännöksiä. Tavoitteena on luoda edellytykset ohjelmien tehokkaalle valmistelulle, toimeenpanolle ja hyödyntämiselle sekä varojen käytön valvomiselle. Pyrkimyksenä on myös ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa ohjelmien kansallista hallintoa ja seuranta. Ohjelmakaudella 2007—2013 ehdotettua lakia sovelletaan kolmeen Suomen ja Venäjän Federaation väliseen ohjelmaan, joista yhteen (Kolarctic) osallistuvat myös Ruotsi ja Norja.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä valittua mallia säättää ENPI-asetuksesta erikseen erityisellä lailla selkeänä. Hallituksen esityksessä ehdotetulla hallintomallilla joustavoitetaan huomattavasti ohjelmavarojen jakamisessa käytettävää menettelyä. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Seurantakomitea

Ehdotetun lain 6 ja 7 §:ssä säädetään toimintaohjelman seurantakomiteasta ja sen tehtävistä. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto nimittää seurantakomitean suomalaiset jäsenet, joiden tulee olla ohjelma-alueen maakunnan liittojen, ulkoasianministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön nimeämiä henkilöitä. Tarkoituksena on ollut vähentää jäsenten lukumäärää aikaisemmasta, jotta seurantakomitean työ tehostuu ja sen toimintakyky paranee. Lisäksi ehdotetun lain periaatteena on se, että jokaisesta toimintaohjelmaan osallistuvasta maasta on yhtä monta edustajaa.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että seurantakomiteassa on hyvä olla myös talouselämän ja työmarkkinaosapuolten edustus. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen sisällytetään sana "ainakin". Tällöin pykälässä luettelaisiin vain ne tahot, joiden edustajat on välttämättä nimettävä seurantakomiteaan, mutta seurantakomiteaan voidaan tarvittaessa myös nimetä talouselämän ja työmarkkinaosapuolten edustus.

Valiokunta ehdottaa edellä lausutun perusteella 6 §:n 2 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "Valtioneuvosto nimittää seurantakomitean suomalaiset jäsenet. Suomalaisen jäsenen tulee olla *ainakin* ohjelma-alueen maakunnan liittojen, ulkoasianministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön nimeämiä henkilöitä".

Alemmanasteiset säännökset

Ehdotetun lain 12 §:ssä säädetään tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämiseen sovellettavista säännöistä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan viitattavaksi niihin alueiden kehittämislain pykäliin, joita sovelletaan soveltuvin osin. Viittaus 29 §:ään on tarpeeton, koska vastaavansisältöistä säännöstä ehdotetaan lakiehdotuksen 11 §:ään. Ehdotetun lain 12 §:n 2 momenttiin otetaan säännökset tarvittavista asetustenantovaltuuksista.

Valiokunta ehdottaa edellä lausutun perusteella ehdotetun lain 12 §:n 1 ja 2 momenttien hyväksymistä näin kuuluvina: "Hyväksyttäviin kustannuksiin sekä tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämisen sovelletaan soveltuvin osin mitä alueiden kehittämislain 23 §:n 1—3 momentissa, 24 §:ssä, 25 §:n 1 ja 2 momentissa, 26 §:n 1 ja 2 momentissa 27 §:n 1, 2 ja 3 momentissa ja 28 §:ssä säädetään.

Tarkempia säännöksiä yhteisistä toimintaohjelmista rahoitettavien menojen tukikelpoisuu-

desta, tuen käyttökohteista, tuen määrästä ja tuen hakemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella."

Yhteisen hallintoviranomaisen tarkastusoikeus

Ehdotetun lain 17 §:ssä säädetään yhteisen hallintoviranomaisen oikeudesta tarkastaa ohjelmasta myönnettyjen varojen käyttöä. Tarkastusoikeus kohdistuu tukea myöntäviin viranomaisiin sekä tuensaajiin. Yhteinen hallintoviranomainen voi omalla päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksen puolestaan. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättäytyväisesti sääntelyyn, joka mahdollistaa tehtävien rajoituksetta siirron toiselle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 18/2004 vp, s. 2/I).

Ehdotetussa laissa mahdollisuus siirtää tehtäviä toiselle viranomaiselle on rajattu vain lain tarkoittamiin tarkastusvaltuuksiin, joten kysymyksessä ei ole toimivallan rajoitukseton siirto. Kuitenkaan tarkastuksen suorittamiseen valtuutettavaa viranomaista ei ole säännöksissä määriteltä miltään osin. Viitaten edellä kuvattuun perustuslakivaliokunnan kannanottoon valiokunta ehdottaa, että viranomaisten joukko rajoitettaisiin niihin, joilla on tarvittava asiantuntemus ehdotetussa laissa säädettyjen tarkastusten tekemiseen.

Valiokunta ehdottaa edellä lausutun perusteella ehdotetun lain 17 §:n 2 momentin ensimmäinen lauseen hyväksymistä näin kuuluvana: "Yhteinen hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, *jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus* tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettun tarkastuksen puolestaan."

Hallituksen esityksen valmistelusta

Saamelaisilla on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukainen oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiskäräjiä koskevan lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella laissa erikseen yksilöityjä asioita. Pykälässä säädetyn neuvotteluvelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta.

Ehdotetun lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, ettei lakiehdotusta ole sen hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa lähetetty lausuntopyynnölle saamelaiskäräjille. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella samaan aikaan hallituksen esityksen valmistelun kanssa saamelaiskäräjiä on kuitenkin kuultu Kolarctic ENPI CBC -ohjelman sisällöstä, jonka hallintoa nyt käsittelyssä oleva HE 42/2008 vp muun muassa koskee. Näissä neuvotteluissa on tultu siihen tulokseen, että erilliselle saamelaisia koskevalle ohjelmarakenteelle ei ole tarvetta. Lausuntomenettelyn puutteellisuuden selvittyä työ- ja elinkeinoministeriö on neuvotellut erikseen saamelaiskäräjien kanssa hiljattain. Pidetyissä neuvotteluissa on tultu siihen tulokseen, että saamelaiskäräjillä on pysyvä jäsenyys ehdotetun lain 8 §:ssä säädetyn valintakomitean alaisessa arviointiryhmässä. Arviointiryhmän tehtävänä on käsitellä kaikki hanke-ehdotukset sekä antaa niistä arvionsa.

Valiokunta on kuullut valmistelun aikana saamelaiskäräjiä. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu laki antaa jo nyt mahdollisuuden sille, että saamelaisia ja saamelaisten kotiseutua koskevia ohjelmaehdotuksia käsitellään yhdessä saamelaiskäräjien kanssa ottaen erityisesti huomioon sen, että saamelaiskäräjillä on pysyvä jäsenyys hanke-ehdotuksia käsittelevässä arviointiryhmässä. Lisäksi valiokunta toteaa, että saamelaiskäräjiä koskevan lain mukaan neuvotteluvelvoite koskee sellaisia asioita, jotka voivat vä-

littömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaiden asemaan alkuperäiskansana. Ehdotettua lakia ei voida tavoitteensa osalta pitää sellaisena. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että valtioneuvoston on kiinnitettävä huomiota saamelaiskäräjien lailla turvattuun asemaan ja että saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa on varmistettava alusta lähtien.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 6, 12 ja 17 § muutettuna seuraavasti:

6 §

Seurantakomitea

(1 mom. kuten HE)

Valtioneuvosto nimittää seurantakomitean suomalaiset jäsenet. Suomalaisten jäsenten tulee olla *ainakin* ohjelma-alueen maakunnan liittojen, ulkoasiainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön nimeämiä henkilöitä.

(3—5 mom. kuten HE)

12 §

Tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämiseen sovellettavat säännökset

Hyväksyttäviin kustannuksiin sekä tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämisen sovelletaan soveltuvin osin mitä alueiden kehittämislain 23 §:n 1—3 momentissa, 24 §:ssä, 25 §:n 1 ja 2 momentissa, 26 §:n 1 ja 2 momentissa, 27 §:n 1, 2 ja 3 momentissa ja 28 §:ssä säädetään.

Tarkempia säännöksiä yhteisistä toimintaohjelmista rahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta, tuen käyttökohteista, tuen määrästä ja tuen hakemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Yhteisen hallintoviranomaisen tarkastusoikeus

(1 mom. kuten HE)

Yhteinen hallintoviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen, *jolla on tässä laissa tarkoitettujen tarkastusten tekemiseen tarvittava asiantuntemus* tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen puolestaan. Tilintarkastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (459/2007) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu hyväksytty tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön on nimettävä tarkastuksesta vastuullinen tilintarkastaja.

(3—5 mom. kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väättäin /sd.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.