

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymä-
asetus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella
lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen
komission 14 heinäkuuta 2004 tekemä ehdo-

tus parlamentin ja neuvoston asetukseksi r a-
jat ylittävän yhteistyön eurooppalaiseksi yh-
tymäksi.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2004

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

Lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen

KOMISSION EHDOTUS PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAJAT YLITTÄVÄN YHTEISTYÖN EUROOPPALAISEKSI YHTYMÄKSI (KOM(2004) 496 LOPULLINEN)

1. Yleistä

Osana rakennerahastoja koskevaa uudistusehdotusta komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jonka mukaan voitaisiin perustaa rajat ylittävää yhteistyötä varten rajat ylittävän yhteistyön eurooppalainen yhtymä, jäljempänä yhtymä. Asetusehdotuksen antamisen taustalla ovat ne vaikeudet, joita käytännössä on ollut rajat ylittävässä sekä valtioiden ja alueiden välisessä yhteistyössä. Erilaiset kansalliset lait ja menettelyt ovat vaikeuttaneet rajojen yli tehtävää yhteistyötä. Välineellä pyritään helpottamaan rajat ylittävän yhteistyön harjoittamista sen eri muodoissa. Asetusehdotuksessa on kysymys yhteistoiminnan oikeudellisista edellytyksistä. Siihen ei sisälly rahoitusta.

Ehdotuksen antamiseen on ollut myös muita syitä. Laajenemisen seurauksena maa- ja vesirajojen määrä ja merkitys on lisääntynyt Euroopan unionin alueella. Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston yleisistä säännöksistä annetun komission asetusehdotuksen mukaan (KOM (2004) 492 lopullinen) ehdotetaan kolmea tavoitetta, joista yksi käsittää alueellisen yhteistyön tavoitteen. Sille ehdotetaan enemmän varoja verrattuna nykyisiin Interreg-yhteisöaloiteohjelmiin, joten alueellisen yhteistyön merkitys myös tässä suhteessa lisääntyy.

Asetusehdotuksen oikeusperustana on EY:n perustamissopimuksen 159 artikla, jonka mukaan jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, neuvosto voi päättää niistä 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Artikla tarkoittaa yhteispäätösmenettelyä.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yhtymä voitaisiin perustaa asetusehdotuksen mukaan yhteisön alueelle. Tämän rajauksen vuoksi se ei voisi toimia Euroopan unionin ulkopuolella esimerkiksi Norjassa tai Veräjällä. Sen tarkoituksena olisi helpottaa ja edistää EU:n sisärajojen raja-alueyhteistyötä jäsenvaltioiden ja niiden paikallis- ja alueviranomaisien välillä. Yhtymän avulla voidaan vastaavasti myös helpottaa ja edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja yhteistyöver-

kostoja sekä kokemusten vaihtoa koskevaa yhteistyötä. Tehtäviensä perusteella se soveltuu yhteistyön muodoksi alueellisen yhteistyön tavoitteessa.

Yhtymän voisivat ehdotuksen mukaan perustaa sen jäseninä jäsenvaltiot, alueelliset tai paikalliset viranomaiset taikka paikalliset julkiset toimielimet (local public bodies) jäsenen aloitteesta. Tällaisina alueellisina viranomaisina voisivat tulla kysymykseen kunnat ja yhteistyömuotona kuntayhtymät. Jäsenet voivat päättää, että yhtymä on erillinen oikeushenkilö tai että sen tehtävät osoitetaan yhdelle jäsenistään.

Yhtymän toimikelpoisuus perustuisi jäsenten hyväksymään sopimukseen. Se toimisi jäsentensä puolesta erillisenä ja sillä olisi samanlainen oikeudellinen kelpoisuus kuin vastaavilla oikeushenkilöillä jäseninä olevien valtioiden lainsäädäntöjen mukaan. Tehtävänä voi olla yhteisön osarahoittamien rajat ylittävien rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpano tai laajojen hankkeiden toteuttaminen. Tehtävänä voi olla myös muun yhteistyön toteuttaminen riippumatta siitä, onko mukana yhteisön rahoitusta vai ei. Sopimus ei kuitenkaan voi koskea asetusehdotuksen mukaan poliisitehtäviä tai sääntelyyn liittyvää toimivaltaa. Sopimuksessa tulee eritellä tehtävät, kesto ja ehdot purkamiselle.

Yhtymän muodostaminen ei vaikuta sen jäsenten tai jäsenvaltioiden taloudelliseen vastuuseen. Se olisi luonteeltaan julkisoikeudellinen ja jäsenvaltion viranomaiseen verrattavana toimielimenä käyttäisi tehtäviä hoitaessaan julkista valtaa.

Sopimuksessa tulee määritellä sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen sovellettava laki, jona tulee kysymykseen jonkin jäsenenä olevan valtion laki. Erimielisyyden ratkaisemiseen sovellettaisiin sopimuksessa valitun maan lakia. Sopimuksessa tulisi myös määrätä valvontaa koskevat säännöt ja ehdot, joiden nojalla voidaan myöntää lupia ja tarjota julkisia palveluita.

Yhtymä hyväksyy toimintaansa varten säännöt, jotka perustuvat sen jäsenten tekemään sopimukseen ja säännöissä tulee eritellä asetusehdotuksessa tarkemmin määrätty seikat. Niitä ovat muun ohella yhtymän tarkoitus ja tehtävät, toimielimet ja niiden toimivalta,

päätöksenteko, toimintaa koskevat menettelyt liittyen henkilöstöön ja varojen hoitoon ja valvontaa sekä tarkastusta koskevan itsenäisen toimielimen nimittäminen. Säännöt hyväksymällä yhtymä saa toimikelpoisuuden.

Asetusehdotuksen mukaan yhtymää edustaa johtaja ja se voi valita toimielimekseen jäsenistä koostuvan yleiskokouksen. Yhtymän tulee laatia vuositase talousarvio, jonka jäsenet hyväksyvät. Kukin jäsen vastaa pääluvon mukaan yhtymän sitoumuksista.

Yhtymä voi vastata hallintoviranomaisen ja yhteisen teknisen sihteeristön tehtävistä alueellista yhteistyötä koskevassa ohjelmassa aluekehitysrahastoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksen mukaan, jonka komissio on antanut 14 heinäkuuta 2004 osana rakennerahastoja koskevaa uudistusesitystä.

3. Rajat ylittävän yhteistyön nykyisistä muodoista

3.1. Interreg-yhteisöaloiteohjelmat

Suomessa nykyisellä ohjelmakaudella rajat ylittävää yhteistyötä on harjoitettu Interreg-yhteisöaloiteohjelmissa. Ohjelmiin osallistuvien jäsenmaiden kanssa on tehty Memorandum of Understanding –sopimus, jossa on sovittu jäsenvaltioiden välisistä vastuista ohjelman toteutuksessa. Sen lisäksi hallinto- ja maksuviranomaisen ja muiden jäsenvaltioiden kesken on tehty sopimus täytäntöönpanoon liittyvistä yksityiskohtaisista menettelyistä.

Interreg-ohjelmissa EAKR-varat maksetaan komissiosta suoraan hallinto- ja maksuviranomaiselle, joka edelleen vastaa rakennerahastotavarojen maksatuksesta hankkeelle. Silloin, kun hanke sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa, tehdään hallinto- ja maksuviranomaisen ja hankkeen hakijan välillä sopimus tuen myöntämisestä. Sopimukseen liitetään kaikki tuen myöntämiseen ja takaisinperintään liittyvät ehdot.

Ohjelmien hallinnoinnin kannalta voidaan erottaa toisistaan toisaalta ohjelmat, joissa

hallintoviranomainen on toisessa jäsenmaassa ja toisaalta ohjelmat, joissa hallinto- ja maksuviranomainen on Suomessa. Suomessa hallinnointi perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Toimittaessa rajan yli noudatetaan ohjelmassa solmittuja sopimuksia. Sellaisissa ohjelmissa, joihin osallistuu useita jäsenmaita ja muita valtioita, ohjelman hallinnointi perustuu ohjelma-asiakirjan lisäksi yksinomaan laadittuihin sopimuksiin, kuten esimerkiksi Itämeren Interreg III B-ohjelmassa, jossa hallinto- ja maksuviranomainen toimii Saksassa.

Ohjelmissa toimii hallintokomitea, jonka keskeisenä tehtävänä on antaa lausunto toteuttavista hankkeista. Hankkeiden rahoituspäätökset tehdään yleensä yksimielisesti. Ohjelman täytäntöönpanon laadusta vastaa ohjelman seurantakomitea. Hallinto- ja seurantakomitea ovat kansallisten viranomaisten ulkopuolisia toimielimiä, jotka käyttävät julkista valtaa perustuslain 124 §:n mukaan. Sen vuoksi toimielimistä ja niiden tehtävistä on säädettävä lailla.

Interreg-ohjelmien hallinnointi on sujunut nykyisellä ohjelmakaudella edellistä paremmin. Ohjelmissa on otettu käyttöön aikaisempaa laajemmin sopimukset, jotka ovat selkeyttäneet ja vakiinnuttaneet rajat ylittävän yhteistyön muodot.

3.2. Suomen ja Ruotsin kuntien välinen yhteistyö

Suomessa on harjoitettu rajat ylittävää yhteistyötä Haaparannan ja Tornion välillä 1970-luvun alusta lukien. Yhteistyö on ollut sopimusperusteista. Yhteistyön painopiste-alueita olivat alussa kulttuuri, vapaa-aika, ympäristö, elinkeinoelämä, matkailu ja koulutus. Myöhemmin toiminta on laajentunut sosiaali- ja terveyden huoltoon ja teknisiin lautakuntiin. Tavoitteena on yhteistyön laajentaminen koskemaan kaikkia kunnallisen toiminnan aloja Haaparannan ja Tornion kuntayhtymän kautta muodollisesti järjestettynä. Kunnilla olisi yhteiset työ- ja asunomarkkinat. Yhdyskuntasuunnittelu ja kunnallisen toiminnan suunnittelu hoidettaisiin yhteisesti ja kunnilla olisi yhteinen kaukoläm-

pövoimala, veden jakeluverkosto, työvoima-toimisto, matkailukeskus, museo sekä paikallis- ja seutuliikenteen matkakeskus.

Yhteistyön parantamiseksi päätettiin Suomen ja Ruotsin viranomaisten kesken, että maat tutkivat mahdollisuuksia helpottaa kunnallista yhteistyötä valtakunnanrajan yli Perämeren kaaren alueella. Suomen osalta hallituksen esitys laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä, HE 191/1998 annettiin eduskunnalle syksyllä 1998. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki, jonka perusteella Suomen kunnat voisivat perustaa Ruotsin kuntien kanssa yhteisiä julkisoikeudellisia Suomen kuntalain mukaisia kuntayhtymiä tai Ruotsin kunnallislain mukaisia kuntainliittoja. Perustaminen olisi tapahtunut Suomen ja Ruotsin kuntien välisellä sopimuksella. Siinä olisi myös määrätty, kumman maan lakia sovelletaan yhteistoimintaelimen hallintoon. Kun kummassakin maassa on säännelty kuntayhtymän tai kuntainliiton perustaminen, toiminta ja purkaminen, ei yhteisen organisaation kannalta esityksessä ollut tarpeen säätää niistä erikseen. Lain nojalla olisi ollut mahdollista siirtää julkista valtaa kuntien yhteiselle organisaatiolle. Tarkoituksena oli, että yhteisiä tehtäviä hoidettaessa hallinto olisi voitu järjestää yhteisesti. Julkista valtaa olisi käyttänyt monijäseninen toimielin, johon olisi kuulunut jäseniä kummastakin maasta. Esityksen mukaan kansalaisten asema ei muuttuisi. Sovellettava laki olisi määräytynyt toimielimen kotipaikan mukaan.

Perustuslakivaliokunta antamassaan lausunnossa totesi, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan säätää vain kunnan oikeudesta sopia yhteistyöelimen sisäisen hallinnon järjestämisestä. Täysivaltaisuutta ja lainsäädäntövallan käyttöä, muutoksenhaku-oikeutta ja tuomiovaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta kunnille ei voi säätää esityksen mukaista vapaata oikeutta sopia, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista tai aineellista lainsäädäntöä eikä muutoksenhakujärjestelmää yhteistyössä sovelletaan. Jatkokäsittelyssä eduskunta hylkäsi esityksen ja edellytti, että selvitetään mahdollisuudet järjestää julkisen vallan käytön salliva Suomen ja Ruotsin kuntien väli-

nen yhteistyö. Asiaa on selvitetty sittemmin sisäasiainministeriön kuntaosaston työryhmäraportissa 4/2002. Yhteistyön mahdollisuuksia on selvitetty myös Ruotsin puolella. Asiassa on päästy alustavaan yhteisymmärrykseen, että asiasta solmitaan valtiosopimus, joka aluksi koskee kulttuuri- ja vapaa-ajantoimintaa, lukiokoulutusta sekä muilta kuin viranomaistoiminnan osalta kaavoitukseen valmistelua.

3.3. Kansainväliset sopimukset

Sopimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnan rajojen tuli lailla voimaan tammikuussa 1979. Sopimus antaa kunnille toimivallan olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa kunnalle kuuluvien asioiden hoidossa. Sopimus ei kuitenkaan anna kunnalle toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle.

Eurooppalainen puitesopimus paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnan rajojen on hyväksytty vuonna 1980 ja Suomi on liittynyt sopimukseen joulukuussa 1990. Suomi on samalla nimennyt puitesopimuksen soveltamisalaan Suomessa kuuluviksi viranomaisiksi kunnat ja kuntayhtymät. Yhteistyötä yli valtakunnan rajojen harjoitetaan paikallisten ja alueellisten viranomaisten toimivaltuuksien rajoissa siten kuin kansallisessa lainsäädännössä on säädetty. Puitesopimukseen liittyy kaksi lisäpöytäkirjaa. Ensimmäinen niistä tuli voimaan joulukuussa 1998. Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa alueellisten ja paikallisten viranomaisten vastaavien ulkomaisten viranomaisten kanssa tekemien sopimusten oikeudellisia vaikutuksia.

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan mukaan alueellisten yhteisöjen tai viranomaisten tekemällä sopimuksella voidaan perustaa erityinen valtakunnan rajat ylittävä yhteistyöstä vastaava elin, joka voi olla oikeushenkilö. Asiasta tulee määrätä sopimuksessa. Toimielimen oikeushenkilöllisyys määritellään sen sopimuspuolen lain mukaan, jossa ko. toimielimen päämaja sijaitsee. Muut sopimuspuolet tunnustavat toimielimen oikeushenkilöllisyy-

den oman kansallisen lainsäädännön mukaan. Toimielin suorittaa sille sopimuksessa määrätty tehtävät oman päämääränsä ja sen valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jonka alaisena se toimii. Toimielin voi myös päättää, että se on julkisoikeudellinen oikeushenkilö ja että kunkin sopimusosapuolen oikeusjärjestelmässä sen toimenpiteillä on sama lainvoima ja oikeusvaikutus kuin sopimuksen tehneiden yhteisöjen tai viranomaisen toimenpiteillä.

Lisäpöytäkirjan määräyksiin liittyy Suomen lainsäädännön kannalta useita ongelmia. Suomessa kunnilla ei ole toimivaltaa ulkosuhteissa, mutta valtiosopimuksella sille voidaan antaa toimivaltaa. Kunnilla ei myöskään ole toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen valtion kunnalle, minkä vuoksi Suomen kunnat eivät voi perustaa toisen valtion kuntien kanssa yhteisiä julkisoikeudellisia toimielimiä eivätkä käyttää yhteisesti päätösvaltaa. Lisäpöytäkirjan määräyksissä jää myös epäselväksi, minkä lainsäädännön mukaan toimielin toimii silloin, kun se harjoittaa toimintaa tai suorittaa yksittäistä tehtävää jossain muussa kuin päämajavaltiossa. Määräyksiin liittyy myös samat ongelmat kuin hylätyssä hallituksen esityksessä HE 191/1998 koskien mahdollisuutta sopia sovellettavasta laista ja muutoksenhakuoikeutta ja tuomiovaltaa koskevissa asioissa.

Toinen lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 2001. Lisäpöytäkirja laajentaa puiteyleissopimuksen ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan soveltamisalaa siten, että paikalliset ja alueelliset viranomaiset voivat tehdä kansainvälisiä sopimuksia muidenkin kuin välittömästi valtakunnan rajan läheisyydessä olevien vastaavien viranomaisten kanssa. Erityisesti ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan liittyvien ongelmien vuoksi Suomi ei ole vielä liittynyt kumpaankaan lisäpöytäkirjaan.

Euroopan neuvostossa on tällä hetkellä laadittu ehdotus kolmanneksi lisäpöytäkirjaksi, joka koskee rajat ylittävää alueellisten yhteisöjen tai viranomaisten yhteistyötä. Ehdotusta voidaan pitää sisällöltään kahta lisäpöytäkirjaa laajempaan ja perusteellisempaan. Ehdotuksen mukainen euroalueen yhteistyön

yhteenliittymä (euroregional co-operation grouping), jonka perustajina voivat olla kunnat tai alueelliset viranomaiset, voi olla joko julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen. Se voi olla oikeushenkilö. Ehdotuksessa on esimerkiksi määräyksiä sovellettavasta laista, menettelysäännöksistä, jotka yhteenliittymällä on oltava, kotipaikan siirrosta, rekisteröimisestä, yhteenliittymän perustamisesta, jäsenyydestä, jäsenen eroamisesta, yhteenliittymän rakenteesta, hallinnosta, toiminnasta, hallinnollisesta tarkastuksesta, velvoitteista ja riitojen ratkaisusta. Ehdotuksen mukaan yhteenliittymä on luonteeltaan valinnainen tapa organisoida rajat ylittävää yhteistyötä. Sopimusosapuolet ovat velvollisia saattamaan voimaan säännökset, jotka takaavat pöytäkirjan määräysten tehokkaan toteuttamisen.

Kolmanteen lisäpöytäkirjaan liittyy osaksi samoja ongelmia kuin kahteen ensimmäiseen. Ne koskevat kunnallishallinnon osalta keskeisesti siirrettävien tehtävien laajuutta ja kunnan jäsenen perusoikeuksia ja muutoksenhakuoikeutta.

3.4. Eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä

Eurooppalaista taloudellista etuyhtymää koskee neuvoston asetus (ETY) N:o 2137/1985 eurooppalaisesta taloudellisesta etuyhtymästä. Etuyhtymä on yhteisömuoto, jonka avulla voidaan harjoittaa yhteistoimintaa yli rajojen. Asetus koskee yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Etuyhtymän tarkoituksena on helpottaa tai kehittää jäsentensä taloudellista toimintaa ja parantaa jäsenten toiminnan tulosta. Toiminnan tulee liittyä jäsenten toimintaan. Etuyhtymän tarkoituksena ei saa olla oton tuottaminen itse yhtymälle. Päätösvaltaa käyttävät sen jäsenet ja sitä edustaa johtaja. Vastuu etuyhtymän velvoitteista kuuluu yhteisvastuullisesti sen jäsenille ja etuyhtymän tuloksesta verotetaan sen jäseniä.

Etuyhtymä perustetaan jäsenten tekemällä sopimuksella (perustamissopimus), joka on rekisteröitävä. Etuyhtymä on oikeustoimikelpoinen. Perustamissopimukseen ja etuyhtymän sisäiseen hallintoon sovelletaan sen maan lainsäädäntöä, jossa etuyhtymällä on

kotipaikka. Etuyhtymän toimintaan sovelletaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä toiminnan harjoittamisesta ja valvonnasta siltä osin kuin asetuksessa ei ole niitä koskevia säännöksiä.

Asetuksen täytäntöönpanemiseksi Suomessa on annettu laki eurooppalaisesta taloudellisesta etuyhtymästä (1299/1994). Etuyhtymä muistuttaa toimintaperiaatteiltaan avointa yhtiötä ja sen vuoksi kansallisessa sääntelyssä on pyritty seuraamaan avoimen yhtiön säännöksiä mahdollisimman pitkälle. Lain mukaan etuyhtymän purkamisessa, selvityksessä, omaisuuden jaossa, tilinpäätöksessä ja tilintarkastuksessa noudatetaan avointa yhtiötä koskevia vastaavia säännöksiä. Lisäksi lakiin on otettu säännökset etuyhtymän rekisteröimisestä, oikeudesta ryhtyä etuyhtymän jäseneksi, vahingonkorvausvelvollisuudesta ja etuyhtymärikkomuksesta.

Suomeen on perustettu kaksi eurooppalaista taloudellista etuyhtymää vuoden 2004 kesäkuun loppuun mennessä. Toinen on perustettu edistämään jäsentensä asianajotoimintaa. Toinen etuyhtymä on perustettu edistämään jäsentensä harjoittamaa markkinointia, merenkulkua ja rautatiepohjaisia kuljetuksia Pohjoismaiden välillä.

4. Lainsäädännölliset vaikutukset

Komission ehdotuksen mukaan yhtymää koskevat säännökset annettaisiin neuvoston ja parlamentin asetuksella. Yhteistyötä harjoittavina tahoina tulisivat kysymykseen valtion viranomaiset ja alueelliset tai paikalliset viranomaiset. Alueellisia ja paikallisia viranomaisia olisivat Suomessa kunnat tai kuntayhtymät. Yhteistyössä Ruotsin kanssa kysymykseen tulisivat vastaavasti kunnat tai kuntainliitot. Asetusehdotuksen tarkoituksena on, että yhteistyöelin olisi luonteeltaan julkisoikeudellinen, itsenäinen oikeushenkilö eli itse asiassa viranomainen.

Ehdotus on Suomen lainsäädännön kannalta ongelmallinen. Siihen liittyy useita perustallaisia ongelmia. Ehdotuksen mukaan yhteistyöelin perustettaisiin jäsenten hyväksymällä sopimuksella. Sopimuksessa määriteltäisiin muun ohella yhtymään sovellettava

laki. Suomen kunnallisen itsehallinnon kannalta perustuslakivaliokunta (PeVL 39/1998 vp) on katsonut, että kuntien sopimismahdollisuus noudatettavasta laista on rajattava selkeästi koskemaan pelkästään yhteistoimintaelimen sisäisen hallinnon järjestämistä. Edelleen perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnille ei voitaisi säätää vapaata oikeutta sopia siitä, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä kunnan koululainsäädäntöä yhteistyössä sovelletaan. Kunta ei voi sopimuksin vapautua soveltamasta esimerkiksi perusoikeuksina turvattuja kielellisiä oikeuksia, asiakirjajulkisuutta tai hyvän hallinnon takeita.

Perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, jos kunnan päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti yhteistyöelimelle. Mallin kannalta on lisäksi keskeistä turvata perusoikeuksien ja muutoksenhakuoikeuden toteutuminen.

Jos yhteistyöelin perustettaisiin yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisten toimesta, edellä mainittuja kunnalliseen itsehallintoon liittyviä ongelmia ei olisi. Kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta on kuitenkin tässäkin tilanteessa pidettävä huolta. Se, saako asia oikeudellista merkitystä, riippuu keskeisesti siitä, minkälaisia tehtäviä yhtymälle valtion viranomaisten välisessä yhteistyössä annettaisiin.

Ruotsin ja Suomen rajakuntien välisen yhteistyön osalta on esitetty (Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 4/2002), että asiasta tulisi määrätä maiden välisessä valtiosopimuksessa. Valtiosopimuksessa tulisi olla määräykset soveltamisalasta, rajakunnan oikeudesta yhteistyöhön, yhteistyöelimen perustamisesta, tehtävistä ja toimialasta, perusoikeuksien turvaamisesta, kokoonpanosta, päätöksenteosta, käytettävästä kielestä, toimintaan sovellettavasta lainsäädännöstä, sopimusvaltioiden valvontaviranomaisten toimivallasta, sopimuksen irtisanomisesta ja erimielisyyksien ratkaisemisesta. Sen lisäksi Suomessa (ja Ruotsissa) asiasta tulisi säätää lailla. Lakiin tulisi ottaa säännökset sovelta-

misalasta, määritelmistä, yhtymien perustamiseen ja toimintaan sovellettavista säännöksistä, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta asianosaista koskevissa muutoksenhakutilanteissa, yhteistyössä hoidettavien tehtävien rajauksesta ja palveluiden ja etuuksien turvaamisesta.

5. Hallinnolliset vaikutukset

Interreg-yhteisöaloiteohjelmissa ohjelmien hallinnointi nykyisellä ohjelmakaudella on saatu suhteellisen toimivaksi. Hallinnointi perustuu toisaalta kansalliseen lainsäädäntöön ja toisaalta sopimuksiin. Ohjelmien hallinto- ja maksuviranomaisina toimivat julkisyhteisöt, Suomessa maakunnan liitot ja Ruotsissa lääninhallitus. Saksassa hallinto- ja maksuviranomaisena toimii julkinen rahalaitos. Usean valtion yhteisessä Itämeren Interreg III B -ohjelmassa hallinnointi perustuu yksinomaan sopimuksiin. Uusi malli ei näyttäisi tuovan lisäarvoa hallinnointiin Interreg-ohjelmien kannalta. Komission ehdotus rajat ylittävän yhteistyön eurooppalaisesta yhtymästä muuttaisi hallinnoinnin sisältöä nykyiseen verrattuna. Järjestelmän muutos voisi aiheuttaa lisäkustannuksia ja viiveitä ohjelmien käynnistyksessä tulevalla ohjelmakaudella.

Uusien ohjelmien suunnittelu käynnistyy jo vuonna 2006, jolloin myös sovitaan hallintojärjestelyistä. Uuden hallintomallin sisällön tulisi olla valmis samaan aikaan, jotta se voisi tulla kysymykseen vaihtoehtoisena mallina. Suomen kannalta yhtymää koskevaan esitykseen liittyy ongelmia, joiden ratkaiseminen voi viivästyttää järjestelmän käyttöönottoa niin, että se ei ole hyödynnettävissä vielä uuden ohjelmakauden alusta lukien.

Yhtymä toimisi vain Euroopan unionin alueella. Sen vuoksi se ei voisi toimia hallinnon välineenä Venäjälle suuntautuvissa alueellisen yhteistyön ohjelmissa. Tämä rajoittaa sen käyttökelpoisuutta.

Suomen ja Ruotsin välillä erityisesti Tornion ja Haaparannan välillä rajat ylittävä yhteistyö on perustunut sopimuksiin. Yhteistyötä harjoitetaan esimerkiksi jätevesien käsittelyn

osalta, kun sitä varten on perustettu yhteinen osakeyhtiö, jossa ovat osakkaina sekä Tornio että Haaparanta. Viranomaisten kesken on perustettu yhteinen kielikoulu Haaparantaan vuonna 1989. Koulu toimii Ruotsin lainsäädännön mukaan. Koulun hallinnointi perustuu kaupunkien väliseen sopimukseen. Lisäksi koululla on neuvoa antava johtokunta, jossa on jäsenet sekä Haaparannasta että Torniossa. Vastaavasti on vuonna 1998 perustettu kaupunkien välinen yhteinen lukio Tornioon. Hallinnointi hoidetaan samalla tavalla kuin kielikoulussa, mutta Suomen lainsäädännön mukaan.

Yhtymällä voi asetusehdotuksen mukaan olla myös muita kuin rakennerahasto-ohjelmiin liittyviä tehtäviä. Kysymykseen voi tulla muussa muodossa harjoitettava rajakuntien välinen yhteistyö, esimerkiksi Tornion ja Haaparannan välinen kuntayhteistyö. Asetusehdotus ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta toimivaa mallia, vaan kunnallisesta itsehallinnosta ja perusoikeuksista aiheutuvat muutostarpeet tulee ottaa mallissa huomioon. Myös Euroopan neuvoston piirissä tehdyt ehdotukset rajat ylittävän yhteistyön kehittämisestä tulee ottaa arvioinnissa huomioon yhtenä mahdollisuutena.

Viranomaisten välisessä yhteistyössä yhtymä voisi tulla kysymykseen laajojen hankkeitten toteuttamisessa. Esimerkkinä voisi olla moottoritien rakentaminen, tiemaksujen kerääminen ja muu ylläpitoon liittyvä hallinnointi kahden valtion välisenä yhteistyönä. Yhteistyö eri valtion viranomaisten välillä voisi käytännössä olla lähinnä sektorikohtaista.

Hallinnollisten vaikutusten kannalta merkittävää on ensinnäkin se, mikä on rajat ylittävän yhteistyön yhtymää koskevan ehdotuksen lisäarvo verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Alustavan arvion perusteella on vaikea ahaammottaa sitä, mitä lisäarvoa asetusehdotus voisi tuoda nykytilanteessa, jos sitä sovellettaisiin hallinto- ja maksuviranomaisiin tehtäviin. Asetusehdotuksen mukaan tehtävistä sovitaisiin yhtymän jäsenten kesken, mikä ei toisi käytännössä muutosta nykytilaan. Nykyisin ongelmana on ollut esimerkiksi sopiminen tarkastuksista usean jäsenvaltion ohjelmissa.

Yhtymän käyttäminen rajat ylittävän yhteistyön muotona olisi valinnainen nykyisiin yhteistyömuotoihin nähden. Valinnaisuus tarkoittaa asetusehdotuksessa esimerkiksi alueellisten ja paikallisten viranomaisten mahdollisuutta valita yhtymä yhteistoiminnan muodoksi, koska sen käyttöönotosta päättäsivät jäsenet. Valinnaisuus ei koskisi jäsenvaltiota, vaan se olisi EY:n perustamissopimuksen lojaliteettivelvoitteen mukaisesti velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin, jotta yhtymän käyttö yhteistyön muotona olisi mahdollista. Yhtymä korvaisi rakennerahasto-ohjelmassa ohjelman nykyisen hallinnointirakenteen ainakin hallintoviranomaisen ja yhteisen sihteeristön osalta.

6. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus koskee yhteistoiminnan hallinnointia ja se olisi vaihtoehtoinen olemassa oleville rajat ylittävän yhteistoiminnan muodoille. Ehdotuksella ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

7. Asian käsittely

Asetusehdotus julkaistiin osana alue- ja rakennepolitiikan Agenda 2007 -uudistuskokonaisuutta 14 päivänä heinäkuuta 2004 ja esiteltiin 15 päivänä heinäkuuta 2004 neuvoston alaiselle rakennetoimien työryhmälle. Asetusehdotusten tarkempi käsittely on alkanut neuvoston työryhmässä 10 päivänä syyskuuta 2004. Neuvoston hyväksymän työsuunnitelman mukaan tarkoituksena on, että asetusehdotuksesta osana Agenda 2007 -kokonaisuudistusta tehtäisiin päätös kesäkuussa 2005.

Kansallisesti ehdotusta on käsitelty lokakuun 2004 aikana EU-komitean alaisessa alue- ja rakennepolitiikan jaostossa, Agenda 2007 johtoryhmässä 26.10. ja EU-ministerivaliokunnassa 27.10.2004.

8. Valtioneuvoston kanta

1. Suomi kannattaa lähtökohtaisesti komission tavoitetta löytää sellaisia hallinnollisia ratkaisuja, joilla voidaan helpottaa ja edistää

rajat ylittävää yhteistyötä. Suomi ei kuitenkaan pidä esitettyä asetusta tarpeellisenä.

2. Suomi katsoo, että nykyisissä Interreg-ohjelmissa jäsenvaltioiden on mahdollista sopia jäsenvaltioiden tehtävistä ja vastuista niin, että ohjelmia voidaan hallinnoida joustavasti ja tehokkaasti ohjelmien tarpeiden mukaan. Suomi katsoo, että ehdotus ei sellaisenaan tuo lisäarvoa raja-alueyhteistyön menettelyihin. Suomi pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen käsittely ei viivästyä tulevien ohjelmien käynnistämistä.

3. Komission ehdotus on Suomen kannalta ongelmallinen erityisesti koska kuntien tehtäviä ja vastuuta ei voida siirtää ilman erityis-säädöstä asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla. Ehdotus on ongelmallinen myös yksilön perusoikeuksien ja muutoksenhakuoikeuden toteuttamisen kannalta. Ehdotus sellaisenaan ja ilman muutoksia ei sovellu Suomen lainsäädäntöön ja näyttäisi olevan perustuslain vastainen.

4. Suomi katsoo, että vapaaehtoisuus ottaa käyttöön yhtymä koskee vain sen jäseniä. Jos asetus hyväksytään, sen soveltamisen tulee olla vapaaehtoinen myös jäsenvaltioille.