Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Nina Routti-Hietala SM/KVY 21.10.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Yleistä

Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen hallinnointia varten ehdotetaan säädettäväksi uusi laki. Hallituksen esityksen pohjana on neljä täydentävää sääntelyä edellyttävää Euroopan unionin asetusta.

EU:n sisäasioiden rahastojen uudelle ohjelmakaudelle 2021-2027 on perustettu 3 rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI) osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa. Jokaiselle rahastolle on oma rahastoasetuksensa, jotka tulivat voimaan 15.7.2021.

Niin sanotussa yleisasetuksessa säädetään sisäasioiden rahastojen hallinnoinnin yleisistä periaatteista, yleisasetus tuli voimaan 1.7.2021. Yhteisiä säännöksiä koskeva yleisasetus kattaa kahdeksan Euroopan unionin rahastoa, joissa sovelletaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia. Yleisasetuksessa säädetään ohjelmakautta 2021—2027 koskevien ohjelmien valmistelusta, hallinnoinnista, seurannasta, valvonnasta ja arvioinnista sekä varainhoidosta, tilityksen toimittamisesta, tarkastamisesta ja rahoitusoikaisuista. Yleisasetuksessa säädetään myös rahastoista maksettavan avustuksen periaatteista, rahastoihin liittyvästä strategisesta lähestymistavasta, viestinnästä ja näkyvyydestä. EU:n asetuksissa on jätetty mm. rahoituksen myöntämistä, maksamista ja valvontaa koskevat tarkemmat säännöt kansallisesti määritettäväksi, mistä johtuen on tarpeen antaa laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027. Euroopan unionin lainsäädännössä ei esim. säädetä menojen tukikelpoisuudesta eräitä yleisiä periaatteita lukuun ottamatta. Hankkeiden valintaa koskevat seikat on myös jätetty kansallisesti määriteltäviksi.

Kansallista sääntelyä edellyttävät lisäksi muun muassa rahastoista kansallisesti vastaavien viranomaisten määrittely ja vastuunjako. Sisäministeriö toimisi rahastojen hallintoviranomaisena ja valtiovarainministeriö tarkastusviranomaisena. Lain tarkoituksena on varmistaa sisäasioiden rahastojen asianmukainen hallinto ja toimeenpano.

Esityksen yhtenä tavoitteena on yksinkertaistaa rahastojen hallinnointia mm. ottamalla käyttöön avustettavissa hankkeissa sovellettavia yksinkertaistettuja kustannusmalleja. Niiden tavoitteena on vähentää sekä avustuksen saajien että rahastojen hallintoviranomaisen hallinnollista taakkaa.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioon ja se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Tarkoitus olisi, että laki saataisiin voimaan jo 1.12.2021 lukien, jotta uuden ohjelmakauden toimeenpano saataisiin käyntiin mahdollisimman pian. Esitystä on valmisteltu sisäministeriön asettaman poikkihallinnollisen työryhmän kanssa.

Sisäministeriö on ehdotettavan lain valmistelun yhteydessä kuullut Ahvenanmaan maakuntaa ja tiedustellut Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantaa uuden ohjelmakauden maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien asioiden ja hallinnollisten järjestelyiden hoitamiseksi. Sisäministeriö on ehdottanut ohjelmakauden 2014—2020 järjestelyjä vastaavien järjestelyjen jatkamista myös tulevalla ohjelmakaudella. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on ilmoittanut suhtautuvansa sisäministeriön ehdotukseen myönteisesti.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Sisäasioiden rahastojen rahoitus Suomelle kasvaa ohjelmakaudella 2021—2027 edeltävään ohjelmakauteen verrattuna. Kukin jäsenvaltio saa rahastoista tiettyjen kriteerien perusteella määritellyn osuuden (ns. saanto), joka allokoidaan jäsenvaltiossa ohjelman kautta. Komissio ilmoitti Suomen saannot lokakuun alussa ja ne ovat seuraavat: AMIF n. 67,9 milj. euroa, ISF n. 36,6 milj. euroa ja BMVI n. 78,0 milj. euroa.

Ohjelmiin on mahdollista saada väliarvioinnin yhteydessä lisärahoitus, jonka määrä tarkentuu arvioinnin yhteydessä sekä temaattisen välineen kautta määrärahoja sisältäen mm. uudelleensijoittamista koskevan määrärahan.

Lakiehdotuksen tarkempi sisältö

Lakiehdotuksen ensimmäisessä luvussa säädettäisiin yleisistä säännöksistä kuten soveltamisalasta, määritelmistä ja yleisestä kumppanuusperiaatteesta. Ehdotettavan lain ja EU-säädösten lisäksi rahastoihin sovellettaisiin valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Kumppanuusperiaatteen soveltaminen olisi tärkeässä asemassa rahastojen toimeenpanossa ja se tarkoittaisi käytännössä sitä, että ohjelma ja toimeenpanosuunnitelma valmisteltaisiin ja pantaisiin täytäntöön ja niitä seurattaisiin sekä arvioitaisiin yhteistyössä kunkin sisäasioiden rahaston tavoitteiden kannalta keskeisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten, yhdistysten ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa.

Lakiehdotuksen toisessa luvussa säädettäisiin ohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta. Euroopan unionin lainsäädännössä asetetaan velvoitteita jäsenvaltioiden ohjelmille ja hallinnon toiminnalle Euroopan unionin varoja käytettäessä. Esityksessä ehdotetaan, että sisäministeriö vastaisi ohjelman valmistelusta ja valtioneuvosto hyväksyisi ehdotuksen ohjelmaksi ennen sen toimittamista komissiolle. Rahastojen hallinnointia pyritään yksinkertaistamaan selkiyttämällä kansallista ohjelmaehdotusten käsittelyä. Verrattuna edelliseen ohjelmakauteen esitys toisi muutoksia ohjelman

muuttamista koskevaan päätöksentekoon etenkin siltä osin, että sisäministeriö voisi hyväksyä komissiolle toimitettavat ehdotukset ohjelman muuttamisesta tilanteissa, joissa ohjelman muuttamiseen ei liittyisi kansallista harkintavaltaa. Muutoksena edelliseen ohjelmakauteen olisi se, että hallintoviranomaisen tulee saada seurantakomitean hyväksyntä ohjelman muutosesitykselle. Ohjelmaa täydentäisi ja tarkentaisi toimeenpanosuunnitelma. Yleisasetus ei edellytä toimeenpanosuunnitelmaa, mutta se nähdään kansallisesti tarpeelliseksi ohjelman toimeenpanossa. Sisäministeriö valmistelisi seurantakomiteaa kuultuaan ehdotuksen ohjelmaa täytäntöönpanevaksi toimeenpanosuunnitelmaksi. Toimeenpanosuunnitelma olisi joustavampi työkalu ohjelman toimeenpanossa verrattuna ohjelmakaudella 2014—2020 käytössä olleeseen toimeenpano-ohjelmaan. Koska toimeenpanosuunnitelma perustuisi kokonaisuudessaan rahaston ohjelmaan, sisäministeriö hyväksyisi toimeenpanosuunnitelman. Päätöksenteossa noudatettaisiin valtioneuvoston määräystä asioiden käsittelystä raha-asiainvaliokunnassa. Näin ollen toimeenpanosuunnitelma vietäisiin tarvittaessa raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi ja jos raha-asiainvaliokunta puoltaisi sisäministeriön esitystä, voisi ministeriö tehdä päätöksen asiassa. Jos puoltoa ei annettaisi, siirtyisi asia valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Lakiehdotuksen kolmannessa luvussa säädettäisiin sisäasioiden rahastojen ohjelman hallinnoinnista vastaavista viranomaisista sekä seurantakomiteasta. Sisäministeriö toimisi ohjelmien hallintoviranomaisena. Lakiesityksessä ehdotetaan, että rahastojen tarkastusviranomaistehtävät siirretään valtiovarainministeriölle, joka vastaa myös EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen tarkastusviranomaisen tehtävistä. Kansallisessa laissa säädettäisiin tehtävät, joista hallintoviranomainen ja tarkastusviranomainen vastaavat. Keskeisiä ehdotuksia olisivat lisäksi sisäasioiden rahastojen ohjelman täytäntöönpanoon osallistuvan seurantakomitean tehtävien määrittely lain tasolla. Valtioneuvosto asettaisi ohjelmalle seurantakomitean ja päättäisi sen kokoonpanosta. Seurantakomitean kokoonpanossa noudatettaisiin kumppanuusperiaatetta.

Rahastojen hallinto- ja tarkastusviranomaisen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin pääosin rahastojen teknisestä avusta. Teknisen avun maksaminen jäsenvaltiolle sidotaan ohjelmakaudella 2021—2027 ohjelman toimeenpanon edistymiseen siten, että teknistä apua maksetaan prosenttiosuutena komissiolta haetuista maksatuksista. Kustannukset maksettaisiin pääsääntöisesti momentilta 26.01.26. Teknisestä avusta korvattava rahaston ohjelman prosenttiosuus on kunkin sisäasioiden rahaston osalta 6 prosenttia.

Lakiehdotuksen neljänteen lukuun on koottu avustusmenettelyä koskevat säännökset. Laissa olisi määritelty avustuksen saajatahot, avustuslajit, avustuksen myöntämisen edellytykset, avustuksen siirtoon liittyvät säännöt, hyväksyttävät kustannukset sekä avustuksen määrää ja avustusmuotoja koskevat säännöt. Avustusta voitaisiin myöntää julkisyhteisölle ja yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Valtionavustuslain jaottelun mukaisesti avustus voitaisiin myöntää erityisavustuksena taikka kohdennettuna yleisavustuksena. Erityisavustus myönnettäisiin hankeavustuksena. Kohdennettu yleisavustus myönnettäisiin tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta (operatiivinen tuki). Operatiivinen tuki tulisi käyttöön kaikkiin kolmeen rahastoon. Operatiivisessa tuessa on kyse ohjelman määrärahoista, jotka voidaan

käyttää tukemaan viranomaisia, jotka vastaavat Euroopan unionin hyväksi suoritettavien julkisten tehtävien ja palvelujen toimeenpanosta. Ohjelmien kautta on siten mahdollista avustaa kohdennetulla yleisavustuksella rahastojen toimialan viranomaisia Euroopan unionin velvoitteiden toimeenpanossa ja varmistaa näin osaltaan velvoitteiden asianmukainen toteutus. Operatiivisen tuen käytön laajentuminen lisännee avustuksen myöntämistä yleisavustuksena sisäasioiden rahastoissa. Ohjelmien toteuttamistavoista erityistoimet ja hätäapu kuuluvat temaattiseen välineeseen, jonka puitteissa ohjelmien rahoitus on tarkoitus kohdentaa joustavasti painopisteisiin, joilla on suuri lisäarvo unionille tai niiden käytölle on kiireellinen tarve.

Avustus ei saisi kattaa hankkeesta aiheutuvien hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää ja hakijan olisi itse osallistuttava kustannusten kattamiseen omarahoituksellaan, jollei tästä poikkeamiseen ole hankkeen luonteen vuoksi perusteltua syytä. Sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävä avustus on pääasiassa yhteisrahoitusta, jolloin avustettava hanke voidaan toteuttaa osin rahastojen varoista myönnettävällä avustuksella ja osin rahaston ulkopuolisella muulla rahoituksella tai avustuksen saajan ja siirron saajan omarahoituksella. Sisäasioiden rahastojen ohjelmista myönnettävän avustuksen määrä määräytyy rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltynä prosenttiosuutena hankkeen kokonaiskustannuksista. Rahoituksen pääsääntönä on, että EU-tuen osuus on 75 % hankkeen kustannuksista, mutta tietyissä tapauksissa tuki voi olla myös 90- tai 100-prosenttista. Operatiivinen tuki, hätäapu tai muu EU:n talousarviosta täysimääräisenä myönnettävissä oleva avustus voi kattaa avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävät kustannukset kokonaisuudessaan.

Avustusmuodoilla tarkoitettaisiin yleisasetuksessa määriteltyjä avustusmuotoja, joita voidaan kutsua myös kustannusmalleiksi. Avustusmuotoja ovat tosiasialliset kustannukset, yksikkökustannukset, kiinteämääräinen rahoitus ja kertakorvaus. Näistä kolme viimeksi mainittua ovat niin sanottuja yksinkertaistettuja kustannusmalleja, joiden käyttöä on tarkoitus lisätä merkittävästi ohjelmakaudella 2021—2027 rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi. Keskeisenä ajatuksena yksinkertaistetuissa kustannusmalleissa on maksujen suorittaminen asetettujen ehtojen täyttymisen perusteella tosiasiallisiin kustannusiin perustuvien maksatusten sijaan. Pelkästään tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvaa avustusmuotoa käytettäisiin jatkossa hankkeissa ja toiminnassa vain silloin, jos mikään yksinkertaistettu kustannusmalli ei soveltuisi käytettäväksi. Eri avustusmuotoja on mahdollista yhdistää samaan hankkeeseen tai toimintaan.

Lakiehdotuksen neljännessä luvussa olisi myös säädetty avustuksen hakemisesta, avustuksen myöntämisestä ja myöntämispäätöksen sisällöstä, avustuksen käytöstä ja kirjanpidosta, maksamisen hakemisesta ja raportoinnista sekä avustuksen maksamisesta.

Lakiehdotuksen viides luku sisältää valvontaa koskevat säännökset. Luvussa säädettäisiin hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tarkastusoikeudesta, yhteistä erityistoimea koskevista tarkastuksista muissa valtioissa ja yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastuksesta.

Lakiehdotuksen kuudennessa luvussa säädettäisiin tietojen saannista ja luovuttamisesta sekä sisäasioiden rahastojen kansallisten täytäntöönpanotehtävien hoitamisessa tarvittavien tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä. Lailla ei säädettäisi tietojen salassapidosta taikka julkisuudesta, vaan niihin sovellettaisiin lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Hallinto- ja tarkastusviranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta avustuksen hakijaa, saajaa ja avustuksen saajan tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta sekä muuta avustuksen myöntämisen, maksamisen tai avustuksen käytön valvomisen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia ehdotettavassa laissa ja yleisasetuksessa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Hallinto- ja tarkastusviranomaisella olisi oikeus saada ko. välttämättömiä tietoja avustuksen käytöstä myös avustuksen saajalta.

Hallinto- ja tarkastusviranomaisella olisi oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka EU:n toimielimelle saamiaan avustuksen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että EU:n lainsäädäntöä on noudatettu.

Sisäasioiden rahastoja koskevat tiedot tallennettaisiin sisäministeriön käyttämään valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään. Hallintoviranomainen tallentaisi asianhallintajärjestelmään EU:n lainsäädännössä edellytetyt ohjelmaa, sen hallinnointia, seurantaa ja valvontaa koskevat asiakirjat sekä ohjelmaa koskevan toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi asianhallintajärjestelmään tallennettaisiin avustuksen hakijaa ja saajaa, avustettavaa hanketta tai toimintaa, avustuspäätöstä, avustuksen maksamista, suoritettuja tarkastuksia ja takaisinperintää koskevat asiakirjat.

Lailla annettaisiin lisäksi teknistä apua koskevia säännöksiä, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisia määrärahoja koskevia säännöksiä sekä sääntöjä, jotka koskevat yhteisten erityistoimien täytäntöönpanoa. Tekninen apu voisi kattaa rahastojen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan. Jäsenvaltiot voivat tukea teknisellä avulla toimia, jotka ovat tarpeen rahastojen tehokasta hallinnointia ja käyttöä varten. Laissa olisi myös säännös muutoksenhausta.

Laissa säädettäisiin, että määrärahat, jotka maksetaan jäsenvaltioille turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ohjelmaan AMIF-asetuksen 19 ja 20 artiklan mukaisesti, kohdennettaisiin kansallisesti 19 artiklan mukaisen määrärahan osalta uudelleensijoittamismenettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä 20 artiklan mukaisen määrärahan osalta vastaanottovaiheessa turvapaikkamenettelystä ja vastaanottotoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Kyse on määrärahoista, jotka allokoidaan jäsenvaltioille uudelleensijoittamisesta, humanitaarisen maahanpääsyn kautta maahan tulevien henkilöiden vastaanottamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevien tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirroista. Määrärahat kohdennettaisiin valtion talousarvioon vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille, eli työ- ja elinkeinoministeriölle ja

Maahanmuuttovirastolle. Lain kuudennessa luvussa olisi myös tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännöt liittyen AMIF-asetuksen 19 ja 20 artikloihin.

Lakiehdotuksen seitsemännessä luvussa säädettäisiin voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä. Laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Tavoitteena voimaantulolle on 1.12.2021. Lailla kumottaisiin sisäasioiden rahastoista annettu laki (903/2014).

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin, että avustusta voitaisiin myöntää sellaisiin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet 1.1.2021 tai sen jälkeen ja joita koskeva hakemus tulee vireille viimeistään 31.3.2022. Rahastoja koskeva yleisasetus mahdollistaa menojen takautuvan huomioimisen 1.1.2021 lähtien rahastoista tuettavissa hankkeissa. Sisäasioiden rahastojen haut on tarkoitus käynnistää vasta siinä vaiheessa, kun kansalliset säädökset ovat voimassa ja komissio on hyväksynyt Suomen rahastoja koskevat ohjelmat. Komissio toimitti vasta lokakuun 2021 alussa rahastojen jäsenvaltiokohtaiset saannot. Saantojen viivästymisen vuoksi ohjelmien hyväksyntäprosessi päästään aloittamaan vasta marraskuussa. **On tarpeen varautua siihen, että menojen tukikelpoisuusaikaa suhteessa hakemuksen vireilletuloon tulisi pidentää hallituksen esityksessä ehdotetusta. Sen vuoksi ehdotetaan, että avustusta voidaan myöntää sellaisiin ennen avustuspäätöksen tekemistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen ja joita koskeva hakemus tulee vireille viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2022.**

Sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2014—2020 mukaiseen tukeen sovellettaisiin ehdotettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 17 ja 18 artiklan perusteella Suomen kansalliseen ohjelmaan 31.12.2022 mennessä osoitettuihin, joko myöntämättä jääneisiin tai käyttämättöminä rahastolle palautuneisiin määrärahoihin sovellettaisiin 1.1.2022, mitä 28 ja 29 §:ssä säädetään, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu.

Muuta huomioitavaa

Lakiehdotukseen sisältyy useita valtuutussäännöksiä, joiden nojalla voitaisiin säätää tarkemmin järjestelmän yksityiskohdista, antaa kustannusten tukikelpoisuutta koskevia tarkempia säännöksiä sekä antaa avustuksen täytäntöönpanossa tarvittavia menettelyä koskevia säännöksiä.

Lakiehdotuksen perustuslakiarviointi on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain, julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle, kotirauhan, henkilötietojen suojan, viranomaisen sopimuksentekovallan sekä asetuksenantovaltuuksien näkökulmasta. Perustuslain näkökulmasta lakiehdotuksessa ei nähdä ongelmia. Perustuslakivaliokunnan kuuleminen asiassa pidettiin 19.10.2021.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Yleisasetus edellyttää sähköisen tiedonvaihtojärjestelmän käyttöä avustuksen saajien ja rahastojen hallinnoinnista vastaavien viranomaisten välillä, järjestelmän tulee olla käytössä 1.1.2023 lukien. Uusi sähköinen tietojärjestelmä tullaan kehittämään vuosien 2021 ja 2022 aikana, eikä sen kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia ole arvioitu käsiteltävässä esityksessä. Sisäministeriö valmistelee uudesta sähköisestä tietojärjestelmästä erillisen hallituksen esityksen vuoden 2022 aikana. Ennen uuden sähköisen tietojärjestelmän käyttöönottoa avustusten ja maksamista koskevien hakemusten käsittely järjestettäisiin sähköisenä lomakehakuna. Hakuun liittyvien tietojen käsittelyssä ja tallentamisessa hallintoviranomainen käyttäisi sisäministeriön asianhallintajärjestelmää.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi